



THÈSE



En vue de l'obtention du

DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par l'Université Toulouse Capitole

École doctorale : **Droit et science politique**

Présentée et soutenue par

Léo GARCIA

le 26 juin 2023

**L'autonomie financière des établissements publics de
coopération intercommunale à fiscalité propre**

Contribution à une évolution de la décentralisation

Spécialité : Droit public

Unité de recherche : Institut Maurice Hauriou (EA 4657)

Thèse dirigée par **M. Vincent DUSSART**
Professeur de droit public à l'Université Toulouse Capitole

JURY

Rapporteurs M. Xavier CABANNES, *Professeur de droit public à l'Université Paris Cité*
M. Étienne DOUAT, *Professeur de droit public à l'Université de Montpellier*

Examineurs Mme Antoinette HASTINGS, *Professeure de droit public à l'Université de Nantes*
Mme Virginie DONIER, *Professeure de droit public à l'Université de Toulon*
M. Matthieu CONAN, *Professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne*



THÈSE



En vue de l'obtention du

DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par l'Université Toulouse Capitole

École doctorale : **Droit et science politique**

Présentée et soutenue par

Léo GARCIA

le 26 juin 2023

**L'autonomie financière des établissements publics de
coopération intercommunale à fiscalité propre**

Contribution à une évolution de la décentralisation

Spécialité : Droit public

Unité de recherche : Institut Maurice Hauriou (EA 4657)

Thèse dirigée par **M. Vincent DUSSART**
Professeur de droit public à l'Université Toulouse Capitole

JURY

Rapporteurs M. Xavier CABANNES, *Professeur de droit public à l'Université Paris Cité*
M. Étienne DOUAT, *Professeur de droit public à l'Université de Montpellier*

Examineurs Mme Antoinette HASTINGS, *Professeure de droit public à l'Université de Nantes*
Mme Virginie DONIER, *Professeure de droit public à l'Université de Toulon*
M. Matthieu CONAN, *Professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne*

*L'Université n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions
particulières de l'auteur.*

La thèse est à jour au 28 novembre 2023.

*Elle prend en compte les différentes remarques énoncées par les
membres du jury lors de la soutenance et dans les pré-rapports.*

REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements ne peuvent être adressés qu'au Professeur Vincent Dussart pour avoir accepté de diriger ce travail de recherche. Ses conseils, sa disponibilité, ses réflexions et sa confiance ont été précieux tout au long de la rédaction de ma thèse. J'aimerais également le remercier pour sa bienveillance, sans quoi cette rédaction aurait été bien moins aisée.

Je souhaiterais également remercier chaleureusement, avec la plus profonde des gratitude, mes collègues et amis de laboratoire. Laura Bourrel, Arnaud Bonfort, Marie Glinel, Jordan Puissant, Maximilien Guilbaud-Forn et Karen Juste m'ont permis, grâce à leur gentillesse, leur présence, leur aide et leur bonhomie, d'être quotidiennement épaulé.

Aussi, je souhaite remercier ma famille, l'ensemble de mes amis et de mes proches qui m'ont apporté réconforts et encouragements pendant ces cinq années de recherche. D'un soutien précieux et nécessaire, j'ai pu, grâce à eux, relever la tête quand j'en avais besoin. Leur patience et leurs conseils bienveillants ont été une véritable source de motivation.

Enfin, ces remerciements ne sauraient être complets sans adresser ma reconnaissance aux enseignants-chercheurs rencontrés tout au long de mon doctorat pour leurs conseils et leur soutien, ainsi qu'à l'Institut Maurice Hauriou qui m'a permis d'effectuer la rédaction de ma thèse dans un cadre de travail de qualité.

TABLE DES ABRÉVIATIONS

ADCF	Assemblée des Communautés de France
AJCT	Actualité juridique des collectivités territoriales
AJDA	Actualité juridique du droit administratif
AN	Assemblée nationale
ATR (loi)	Administration territoriale de la République
BJCL	Bulletin juridique des collectivités locales
BOFIP	Bulletin officiel des finances publiques
CAA	Cour administrative d'appel
CE	Conseil d'État
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CIF	Coefficient d'intégration fiscale
Cons. const.	Conseil constitutionnel
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DC	Décision du Conseil constitutionnel
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DSU	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
DSC	Dotation de solidarité communautaire
EPCI-FP	Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
FNPRIC	Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FSDRIF	Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France
GFP	Gestion & finances publiques
GRALE	Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
IFER	Imposition forfaitaire en réseau
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JCP	La Semaine juridique
JCP A	La Semaine juridique — Administrations et collectivités territoriales
JO	Journal officiel
JOAN	Journal officiel de l'Assemblée nationale
LERASS	Laboratoire d'Études et de Recherches Appliquées en Sciences Sociales
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPA	Les petites affiches
MAPTAM (loi)	Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
NOTRe (loi)	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
PFIA	Potentiel financier agrégé
PUAM	Presses universitaires d'Aix-Marseille
PUF	Presses universitaires de France
PUT	Presses universitaires de Toulouse
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
QPV	Quartiers prioritaires de la politique de la ville
RCT (loi)	Réforme des collectivités territoriales
RDP	Revue du droit public
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de droit administratif

RFFP	Revue française de finances publiques
RGCT	Revue générale des collectivités territoriales
RLCT	Revue Le Lamy collectivités territoriales
RSA	Revenu de solidarité active
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
TA	Tribunal administratif
TASCOM	Taxe sur les surfaces commerciales
TC	Tribunal des conflits

Les noms des autres revues ou institutions sont écrits en toutes lettres.

SOMMAIRE

PARTIE 1 : L'AUTONOMIE DE GESTION ABOUTIE DES EPCI-FP

Titre 1 : L'autonomie de gestion dans l'exercice de la mission intercommunale de projet

Chapitre 1 : L'autonomie de gestion dans l'optimisation des recettes

Chapitre 2 : L'autonomie de gestion dans la maîtrise des dépenses

Titre 2 : L'autonomie de gestion dans l'exercice de la mission intercommunale de solidarité

Chapitre 1 : L'autonomie de gestion dans péréquation horizontale

Chapitre 2 : L'autonomie de gestion dans la répartition des ressources

PARTIE 2 : L'AUTONOMIE FINANCIÈRE CONSTITUTIONNELLE INACHEVÉE DES EPCI-FP

Titre 1 : La relativité de l'autonomie financière constitutionnelle locale

Chapitre 1 : Une autonomie financière constitutionnelle partielle

Chapitre 2 : Une autonomie financière constitutionnelle perfectible

Titre 2 : Les conséquences d'une autonomie financière constitutionnelle intercommunale

Chapitre 1 : La possible reconnaissance des EPCI-FP en collectivité territoriale

Chapitre 2 : La modification de l'architecture de la décentralisation

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« Tant que dure l'argent que j'ai dans ma bourse, il assure mon indépendance ; il me dispense de m'intriguer pour en trouver d'autre, nécessité que j'eus toujours en horreur ; mais de peur de le voir finir, je le choie. L'argent qu'on possède est l'instrument de la liberté ; celui qu'on pourchasse est celui de la servitude. »¹

Jean-Jacques ROUSSEAU

1. Les notions d'autonomie financière et d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) qui composent ce sujet d'étude ont acquis un poids juridique conséquent mais pour des motifs différents. L'autonomie financière tire son importance de sa constitutionnalisation. Si elle n'a pas été mentionnée comme telle dans la Constitution, la norme suprême en précise son contenu². Quant aux EPCI-FP, leur place dans le paysage juridique national tient à leur longévité et à leur singularité. En effet, ces héritiers des syndicats de communes instauré en 1890³ n'appartiennent pas, malgré une intervention locale croissante, à la catégorie juridique des collectivités territoriales au même titre que les communes, les départements et les régions. Du fait de cette ancienneté, de cette spécificité et de cette place dans la hiérarchie des normes, ces deux notions ont donc fait l'objet d'une littérature juridique prolifique : les ouvrages, les articles, les projets de loi ou encore les rapports officiels et institutionnels sont innombrables. Si les études de l'autonomie financière d'une part, et des EPCI-FP d'autre part, sont nombreuses, on constate que, paradoxalement, les recherches mettant en commun ces deux objets d'étude sont rares. Cette carence scientifique peut paraître surprenante notamment au regard de la montée en puissance du phénomène intercommunal en France et de l'importance fondamentale que revêt l'autonomie financière en matière de décentralisation⁴. Une réflexion sur l'autonomie financière des

¹ Jean-Jacques ROUSSEAU, *Les Confessions*, Paris, *Librairie de Firmin-Didot et Cie*, 1890, p. 33.

² Article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

³ Loi du 22 mars 1890 *sur les syndicats de communes ajoutant un Titre 8 (art. 169 à 180) à la loi du 05-04-1884 relative à l'organisation municipale*.

⁴ Éric OLIVA, « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ? », *GFP*, mars-avril 2017, n° 2, p. 17 : « L'autonomie financière est d'abord au centre de la décentralisation dont elle permet la réalisation ».

EPCI-FP nécessite dans un premier temps de délimiter les objets de notre étude (I.) mais aussi d'en délimiter les enjeux (II.). Ces préalables sont nécessaires pour identifier la méthodologie de ce travail de recherche (III.) et la thèse défendue à travers l'étude de l'autonomie financière des structures intercommunales à fiscalité propre (IV.).

I. OBJETS DE L'ÉTUDE

2. L'étude de l'autonomie financière appliquée aux EPCI-FP requiert en premier lieu des clarifications d'ordre sémantique afin d'identifier avec précision les contours de ces deux notions car pour conduire « une démonstration [et] raisonner [...] il faut s'entendre sur le sens des mots et sur la façon même de les définir »⁵. Ces éclaircissements doivent procéder d'une définition positive et d'une identification de la notion protéiforme d'autonomie financière (A.) et d'EPCI-FP, devenus des acteurs locaux majeurs (B.) à travers une remise en contexte historique témoignant d'une lente et progressive construction juridique (C.).

A. L'autonomie financière, une notion protéiforme

3. Empruntée au grec *autonomia*, dérivée de *autonomos* signifiant « qui est régi par ses propres lois »⁶, l'autonomie offre à un individu la faculté de « se déterminer par soi-même, de choisir, d'agir librement »⁷ mais aussi de « se donner sa propre loi »⁸. Pour une collectivité, il s'agit de la « possibilité de s'administrer librement dans un cadre déterminé »⁹. Considérée dans un premier temps par le Professeur Robert HERTZOG comme étant « une auberge espagnole, un concept vide, sans contenu ni mesure propre »¹⁰, ce dernier considère néanmoins que l'autonomie est « [...] plus riche de sens que ne le laisse entendre son étymologie. Elle qualifie une certaine étendue de pouvoirs dans le domaine juridique, mais aussi dans de nombreux autres domaines [...] ce qu'indique généralement l'adjectif qui est accolé au mot. »¹¹. L'accolement des adjectifs

⁵ Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, coll. *Méthodes du droit*, 3^{ème} édition, 2022, p. 298.

⁶ Alain RAY, *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Le Robert, 2019, Tome 1, entrée « autonomie ».

⁷ Définition du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales.

⁸ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. *Quadrige, sous-coll. Dicos Poche*, 3^{ème} édition, 2002, entrée « autonomie ».

⁹ Définition du dictionnaire de l'Académie française.

¹⁰ Robert HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? » in Collectif, *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 455.

¹¹ *Ibid.*, p. 458.

financière locale vient à juste titre identifier l'étendue des pouvoirs détenus par des acteurs publics locaux en des termes financiers.

4. Une composante de la libre administration des collectivités territoriales. Une étude de l'autonomie financière locale ne peut faire l'économie d'un rappel du présupposé théorique de la libre administration des collectivités territoriales car l'autonomie financière est traditionnellement identifiée comme en étant une des composantes¹². La libre administration des collectivités territoriales constitue le fondement constitutionnel de la décentralisation¹³ et a été consacrée à plusieurs reprises. La première occurrence constitutionnelle de la libre administration apparaît dans la Constitution du 27 octobre 1946 qui précise que « les collectivités territoriales s'administrent librement [...] »¹⁴. La Constitution du 4 octobre 1958 affirme également ce principe à deux reprises. L'article 34, alinéa 3 de la Constitution précise que « La loi détermine les principes fondamentaux [...] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources » ; quant à l'article 72, alinéa 3, il dispose que « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus [...] ». À cette consécration textuelle, s'ajoute une double consécration jurisprudentielle. Après avoir évoqué des « garanties fondamentales de la libre administration » dans une décision en 1975¹⁵, le Conseil constitutionnel exerce pour la première fois un contrôle de fond et consacre clairement la valeur constitutionnelle du principe de libre administration en 1979¹⁶. Trois ans plus tard, le juge constitutionnel confirmera et qualifiera ce principe de libre administration de principe constitutionnel¹⁷. Quant au juge administratif, ce n'est qu'en 2001 qu'il accorde une qualification singulière au principe de libre administration des collectivités territoriales comme étant « au nombre des libertés fondamentales

¹² Par exemple, Michel BOUVIER considère que l'autonomie financière est un « *attribut logique* » au principe de libre administration des collectivités territoriales in « Pour une autonomie financière locale au-delà des corporatismes », *RFFP*, novembre 2017, n° 140, p. 5 ; Hadi HABCHI considère que le principe de libre administration des collectivités territoriales « [...] implique en outre l'existence d'une autonomie financière » in « La libre administration des collectivités territoriales à l'épreuve des juges », *JCP A*, 7 juin 2021, n° 23, p. 2177 et s. Aussi, le contrôle du Conseil constitutionnel vise, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière en supplément de l'article 72 relatif à la libre administration. V. par exemple : Cons. const., Décision n° 2010-56 QPC du 18 octobre 2010, *Département du Val-de-Marne*.

¹³ Pierre-Yves CHICOT, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales : la déconcentration contre la décentralisation ? », *RLCT*, 1^{er} juin 2014, n° 102, p. 53.

¹⁴ Article 87 al. 1^{er} la Constitution du 27 octobre 1946.

¹⁵ Cons. const., Décision n° 75-84 L du 19 novembre 1975, *Nature juridique de diverses dispositions relatives à l'administration communale, aux syndicats de communes, aux fusions et regroupements de communes, aux districts et aux agglomérations nouvelles*, considérant 2.

¹⁶ Cons. const., Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État*, considérant 9 : « [...] le législateur n'a méconnu ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni les dispositions constitutionnelles qui le mettent en œuvre, ou qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales ».

¹⁷ Cons. const., Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982, *Loi portant statut particulier de la région de Corse*, considérant 6.

auxquelles le législateur a ainsi entendu accorder une protection juridictionnelle particulière »¹⁸. Les textes et la jurisprudence ont progressivement permis de faire de la libre administration des collectivités territoriales un principe juridique caractérisant la décentralisation qui s'est « enraciné dans l'existence sociologique des collectivités »¹⁹.

5. Si « ce principe ne connaît aucune définition juridique précise et déterminée »²⁰, la combinaison de cette consécration textuelle et jurisprudentielle implique dès lors le rôle du législateur dans la détermination de l'étendue et du contenu du principe de libre administration des collectivités territoriales sous le contrôle du Conseil constitutionnel. Ce dernier s'est d'abord employé à préserver les collectivités territoriales des atteintes du pouvoir exécutif puis du pouvoir législatif²¹, leur accordant alors une « liberté d'être »²² mais aussi une « liberté d'agir »²³. Le Professeur Jean-Claude DOUENCE définit le principe de la libre administration des collectivités territoriales comme une « capacité juridique dont elles disposent dans l'exercice de leurs activités juridiques, c'est-à-dire de leurs fonctions légales »²⁴. Les Professeurs Louis FAVOREU et André ROUX quant à eux estiment que « la libre administration est aux collectivités territoriales ce que la liberté individuelle est aux personnes physiques »²⁵.

6. Si la doctrine s'est essayée à définir le principe de libre administration des collectivités territoriales pour pallier l'absence de définition juridique, les textes et la jurisprudence permettent d'en déterminer son contenu²⁶. Progressivement, la Constitution et le juge constitutionnel sont venus ajouter des critères permettant d'identifier les éléments d'identification de ce principe. Le premier critère de la libre administration est organique et nécessite, pour les collectivités territoriales, de disposer de conseils élus par un suffrage politique²⁷. Aux yeux du Conseil constitutionnel, cette

¹⁸ CE, 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*, n° 229247.

¹⁹ Jean-Claude DOUENCE, « Libre administration et organisation décentralisée », in Collectif, *Le droit administratif : permanences et convergence – Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Paris, Dalloz, coll. *Études, mélanges, travaux*, 2007, p. 443.

²⁰ Emmanuelle BORNER-KAYDEL, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État », *Les Annales de droit*, octobre 2016, n° 10, p. 11.

²¹ Louis FAVOREU et André ROUX, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, mai 2002, n° 12.

²² Jérôme CHAPUISAT, « Libertés locales et libertés publiques », *AJDA*, 1982, p. 354.

²³ Jean-Claude DOUENCE, *Art.Cit.*, p. 444.

²⁴ Jean-Claude DOUENCE, « Introduction générale - Statut constitutionnel des collectivités territoriales », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 1 (folio n° 60), mai 2021, § 138.

²⁵ Louis FAVOREU et André ROUX, *Art.Cit.*

²⁶ Hadi HABCHI considère que « la libre administration ne vit en réalité qu'à travers le contenu de ce principe » in « La libre administration des collectivités territoriales à l'épreuve des juges », *JCP A*, 7 juin 2021, n° 23, p. 2177 et s.

²⁷ Article 72, al. 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 ; Cons. const., Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, considérant 7.

seule autonomie institutionnelle ne saurait être suffisante. Ce dernier a donc ajouté un autre critère, matériel, qui consiste à doter les conseils élus d'attribution effectives²⁸. Mais cet ajout n'a pas été considéré par le juge et le constituant comme satisfaisant. En effet, pour qu'il puisse être mis en œuvre, le principe de libre administration suppose que le conseil élu doté de compétences effectives dispose également de moyens pour lui permettre d'exercer ses compétences. Dès lors, plusieurs moyens juridiques ont été ajoutés au contenu du principe de libre administration des collectivités territoriales, comme le pouvoir réglementaire²⁹, la liberté contractuelle³⁰, la liberté en matière de gestion du personnel³¹ et de leurs biens³², mais aussi des moyens financiers³³ afin de garantir aux conseils élus une liberté de gestion³⁴.

7. Ces différents critères qui façonnent le contenu du principe de libre administration permettent d'identifier les champs de protection dans l'action et l'exercice des compétences des collectivités territoriales. Le doyen Georges VEDEL affirmait l'existence d'un « seuil » en deçà duquel le législateur se devait d'être censuré pour avoir dénaturé le principe qu'il est censé mettre en œuvre³⁵. Afin de garantir ce seuil minimal de compétences et de moyens aux collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel « dispose ainsi d'une marge d'appréciation assez large »³⁶ pour contrôler la proportionnalité et la nécessité des restrictions à la libre administration³⁷. C'est d'ailleurs le juge constitutionnel, et lui seul qui peut préciser, au cas par cas, les conditions de mise en œuvre de ce principe³⁸. Notons que l'instauration du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* a octroyé aux collectivités territoriales la possibilité d'invoquer une disposition législative non

²⁸ Cons. const., Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, considérant 10.

²⁹ L'alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 précise que « [...] ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. ». Nous y reviendrons.

³⁰ Le Conseil constitutionnel estime que le législateur ne peut limiter excessivement la liberté contractuelle des collectivités territoriales *in* Cons. const., Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, considérant 43.

³¹ Les collectivités territoriales doivent décider seules de la gestion du personnel et de la création et de la suppression de leurs emplois *in* Cons. const., Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*.

³² Le juge constitutionnel considère que des mesures de privatisation d'entreprises dans lesquelles les collectivités territoriales ont des intérêts doivent respecter le principe de libre administration *in* Cons. const., Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, considérant 79.

³³ Il s'agit de l'autonomie financière, nous y reviendrons.

³⁴ Louis FAVOREU, « Décentralisation et Constitution », *RDP*, septembre-octobre 1982, n° 5, p. 1259.

³⁵ Georges VEDEL, « II. Le « droit au logement » et le principe de la libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation*, mars 1991, n° 8, p. 16.

³⁶ André ROUX, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *RFDA*, 11 mai 1992, n° 3, p. 435 et s.

³⁷ V. en ce sens : Cons. const., Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*.

³⁸ Jean-Claude DOUENCE, « Introduction générale - Statut constitutionnel des collectivités territoriales », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 1 (folio n° 60), mai 2021, § 184.

conforme à la Constitution qui porte atteinte au principe de libre administration³⁹. En effet, la libre administration faisant partie des «droits et libertés que la Constitution garantit» en vertu de l'article 61-1 de la Constitution⁴⁰, sa méconnaissance par une disposition législative peut faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité soulevée lors d'un litige porté devant le juge ordinaire. Le Conseil constitutionnel bénéficie de l'appui du Conseil d'État — qui, au regard de la qualité de liberté fondamentale octroyée à la libre administration, peut garantir ce principe par la procédure du référé-liberté — car «il n'hésite pas à transmettre la question au Conseil constitutionnel»⁴¹.

8. Afin que le principe de libre administration des collectivités territoriales bénéficie de toute son effectivité, les obligations ou les interdictions imposées par le législateur aux collectivités territoriales doivent être définies avec précision sans méconnaître leurs compétences propres⁴² et doivent répondre à des fins d'intérêt général⁴³. En outre, si la libre administration des collectivités territoriales est progressivement devenue un principe plus dense dans son contenu et bénéficiant d'une protection renforcée, il est néanmoins soumis à de nombreuses limitations législatives et jurisprudentielles comme le respect du principe d'égalité⁴⁴ ou le pouvoir de l'État⁴⁵. Si l'étendue de la libre administration des collectivités territoriales doit nécessairement être bornée par des limites inférieures pour protéger l'autonomie locale, mais aussi par des limites supérieures pour préserver le caractère unitaire de l'État⁴⁶, ces limites ne sont pas expressément fixées dans la Constitution,

³⁹ V. en ce sens Pierre-Etienne LEHMANN, « Libre administration et QPC : les enseignements de quatre années de jurisprudence », *Civitas Europa*, janvier 2015, n° 34, pp. 211 à 241 et Pierre de MONTALIVET, « QPC et droit des collectivités territoriales », *AJDA*, 28 mars 2016, n° 11, p. 586 et s.

⁴⁰ CE, 1^{er} septembre 2010, *Thalineau*, n° 330734.

⁴¹ Jean-Marie BÉQUET « Principe de libre administration des collectivités territoriales », *J. Cl. Collectivités territoriales*, Fasc. 23, 11 juillet 2014, § 20.

⁴² Cons. const., Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

⁴³ Cons. const., Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, considérant 31.

⁴⁴ Si les pouvoirs reconnus aux collectivités territoriales placent les administrés dans des situations juridiques différentes de ceux qui se trouvent sur le territoire d'une autre collectivité, le Conseil constitutionnel s'assure que « [...] le principe de libre administration des collectivités territoriales ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques et, par suite, l'ensemble des garanties que celles-ci comportent dépendent des décisions de collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République ». V. en ce sens Cons. const., Décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985, *Loi 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*, considérant 18 et Bruno GENEVOIS, « Le principe d'égalité et la libre administration des collectivités territoriales », *RFD*, 10 mars 1994, n° 2, p. 209 et s.

⁴⁵ Cons. const., Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, considérant 4 : « Si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'État énoncées à l'alinéa 3 de cet article [72] que ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes, ni privées d'effet, même temporairement ; que l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72, alinéa 3, permette 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 ».

⁴⁶ Franck LECLERCQ, « Une limite à la libre administration des collectivités locales », *LPA*, 12 août 1994, n° 96.

justifiant les critiques de certains auteurs quant au contenu du principe⁴⁷. Parmi ces limites inférieures censées garantir une liberté d'action aux collectivités territoriales, l'on identifie celle de la garantie des moyens financiers⁴⁸ et de leur pouvoir dépensier⁴⁹, garanties qui ont été posées dans les années 1990 puis reprises en 2003 par l'article 72-2 de la Constitution. En effet, le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales figure au sein des droits et libertés garantis par la Constitution au moyen de la question prioritaire de constitutionnalité⁵⁰. Pourtant, si le juge constitutionnel a pu multiplier les « mises en garde adressées au législateur », ses décisions ne débouchent jamais sur une censure de la loi alors que l'autonomie financière des collectivités territoriales se dégrade progressivement⁵¹.

9. La définition de l'autonomie financière locale. Si à la lecture des termes d'« autonomie financière » il est logique de se référer naturellement à l'autonomie financière contenue dans l'article 72-2 de la Constitution, cette notion recouvre cependant une multitude d'acceptions aux contenus protéiformes. Tout comme la notion de libre administration des collectivités territoriales, la notion d'autonomie financière semble alors être particulièrement sujette à la critique des auteurs. En effet, Pierre LALUMIERE estime que l'autonomie financière « reste une notion mal définie [...] toujours déterminée négativement » et qui ne correspondrait « d'aucune façon à la reconnaissance d'une indépendance financière dénuée de contrôle »⁵². Éric OLIVA quant à lui considère l'autonomie financière comme « pratiquement impossible à cerner » au regard des importantes variations de son curseur⁵³. Pour autant, si l'on transpose la réponse négative qu'établit Paul AMSELEK à la question de savoir si un État existe sans finances⁵⁴, l'on peut également considérer que des collectivités territoriales sans finances propres et sans compétences en la matière ne peuvent avoir de raison d'être. Elles seraient alors dépendantes de l'État, reléguées à de simples structures déconcentrées, dotées d'un budget alimenté en totalité par les finances du pouvoir central et maniées selon des desideratas centralisateurs gouvernementaux. Sans autonomie

⁴⁷ La libre administration des collectivités territoriales a pu être qualifiée de notion « *plus prometteuse que précise* » par Jean BOULOUIS in « [Note sous décision n° 82-137 DC] », *AJDA*, 1982, p. 304 ou de terme « *vague et vide* » par Michel TROPER in « Libre administration et théorie générale du droit, le concept de libre administration » in Jacques MOREAU et Gilles DARCY (dirs.), *La libre administration des collectivités locales, réflexion sur la décentralisation*, Paris, Economica, 1984, p. 62.

⁴⁸ Cons. const., Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier* et Cons. const., Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*.

⁴⁹ Cons. const., Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*.

⁵⁰ CE, 21 mai 2012, *Département du Var*, n° 358261.

⁵¹ Jean-Claude DOUENCE, « Introduction générale - Statut constitutionnel des collectivités territoriales », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 1 (folio n° 60), mai 2021, § 202.

⁵² Pierre LALUMIERE, *Finances publiques*, Paris, Armand Colin, 7^{ème} édition, 1983, p. 153.

⁵³ Éric OLIVA, « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ? », *GFP*, mars-avril 2017, n° 2, p. 17.

⁵⁴ Paul AMSELEK, « Peut-il y avoir un État sans finances ? », *RDP*, avril 1983, n° 2, p. 267 à 283.

financière, l'existence des collectivités territoriales n'aurait, dès lors, aucune utilité de perdurer dans le paysage institutionnel français.

10. À la lumière de ces éléments, nous pouvons esquisser une définition de l'autonomie financière qui consiste, pour les collectivités territoriales, à détenir une liberté dans la création, la modulation et le recouvrement des impositions mais aussi une liberté de définition, de fixation, de variation et d'exécution des dépenses. Précisément parce qu'elles n'ont qu'une libre administration, l'autonomie des collectivités territoriales ne coïncide pas avec l'indépendance des collectivités territoriales⁵⁵, cette double liberté doit nécessairement faire l'objet d'un contrôle, mais d'un contrôle de régularité et *a posteriori*⁵⁶.

11. **Autonomie financière *constitutionnelle* et autonomie *de gestion*.** La notion même d'autonomie financière peut faire l'objet de plusieurs déclinaisons. En effet, l'on peut distinguer l'autonomie budgétaire, fiscale, de gestion ou celle contenue dans l'article 72-2 de la Constitution⁵⁷. Cette étude s'attachera au traitement de deux de ces quatre catégories d'autonomie financière : celle de *constitutionnelle* et celle de *de gestion*.

12. L'autonomie financière *constitutionnelle* illustre en réalité l'autonomie financière des collectivités territoriales telle qu'on la retrouve au travers des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution. Cet article, composé de cinq alinéas et contenu dans le *Titre XII — Des collectivités territoriales* de la Constitution met en évidence divers principes censés garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales vis-à-vis de l'État et du législateur comme la libre disposition des ressources, une compétence fiscale, une part déterminante de ressources issues notamment de recettes fiscales, la compensation financière des compétences transférées et la péréquation. Cette autonomie financière — expression qui n'est jamais mentionnée en ces termes dans la Constitution — a été constitutionnalisée par la loi de révision constitutionnelle du 28 mars 2003⁵⁸ et ses concours précisés par une loi organique du 29 juillet 2004⁵⁹ au point qu'elle a pu être considérée comme fondamentale dans le droit des collectivités territoriales⁶⁰. Pour autant, le respect de l'autonomie

⁵⁵ L'indépendance des collectivités territoriales est incompatible avec la théorie de l'État unitaire qui s'applique en France.

⁵⁶ Pierre LALUMIERE, *Finances publiques*, Paris, Armand Colin, 7^{ème} édition, 1983, p. 153.

⁵⁷ Éric OLIVA, « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ? », *GFP*, mars-avril 2017, n° 2, p. 17.

⁵⁸ Article 7 de la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République*.

⁵⁹ Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 *prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*.

⁶⁰ Loïc PHILIP, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, mai 2002, n° 12.

financière avait déjà fait l'objet d'une vérification par le Conseil constitutionnel en 2001 lorsqu'il s'est assuré que les dispositions législatives de la loi de finances pour 2001 n'avaient pour effet « ni de restreindre la part [des] recettes ni de diminuer les ressources globales des collectivités concernées au point d'entraver leur libre administration »⁶¹.

13. La seconde déclinaison de l'autonomie financière qui fait l'objet de cette étude est celle de l'autonomie *de gestion*. Cette composante⁶², cet aspect⁶³ de l'autonomie financière n'est pas constitutionnalisé. Elle découle des capacités⁶⁴ ou de la liberté⁶⁵ qu'offrent les dispositifs légaux et dont disposent les collectivités territoriales pour maîtriser leurs dépenses et leurs recettes dans le but d'instaurer des politiques publiques sur leur territoire⁶⁶ et d'exercer des compétences. Cette gestion « quotidienne des crédits et de la trésorerie »⁶⁷ suppose des collectivités territoriales qu'elles puissent jouir d'une certaine latitude pour financer l'exercice de leurs compétences et ainsi répondre aux besoins de leur territoire et de leurs administrés⁶⁸. Cette dimension de l'autonomie financière se manifeste par une possibilité, pour les acteurs publics locaux, de « développer de manière empirique et par des pratiques ou usages, leurs propres systèmes de gestion » de leurs dépenses et de leurs recettes⁶⁹.

14. Si les autres déclinaisons de l'autonomie financière ne sont d'aucune manière dénuées d'intérêt, elles ont un champ d'application limité. L'autonomie fiscale concerne celle qui s'exprime au travers des impositions et l'autonomie budgétaire se manifeste à travers l'utilisation d'actes ou de documents qui permettent, comptablement, de « définir et évaluer les dépenses, définir et évaluer les recettes et ajuster les dépenses aux recettes »⁷⁰. Nous considérons que l'autonomie de gestion et l'autonomie financière constitutionnelle ont un champ d'application et un contenu plus

⁶¹ Cons. const., Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, *Loi de finances pour 2001*, considérant 10.

⁶² Jacques SPINDLER, « L'autonomie de gestion en question » in Marc LEROY (dir.), *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Paris, *Economica*, coll. *Finances Publiques*, février 2017, p. 147 ; Éric OLIVA, « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ? », *GFP*, mars-avril 2017, n° 2, p. 17.

⁶³ Alain GUENGANT, « La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, décembre 2004, n° 5, p. 654.

⁶⁴ Stéphane GUILLAUME, « Collectivités locales et autonomie financière : quelle latitude d'action ? », *RLCT*, 1^{er} décembre 2014, n° 107, p. 13. ; Matthieu CONAN, « L'autonomie financière des collectivités territoriales - Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux », *AJDA*, 16 avril 2012, n° 14, p. 759.

⁶⁵ Gibert KNAUB, « De l'incidence des regroupements de communes sur leur autonomie financière », *RDP*, janvier-février 1974, n° 1, p. 159 ; Michel BOUVIER, « L'autonomie financière locale à travers les crises », *RFFP*, septembre 2012, n° 119, p. 3 ; Michel BOUVIER, « L'autonomie financière locale en France : illusion ou refondation ? » *RFFP*, septembre 2016, n° 135, p. 91.

⁶⁶ Matthieu ROUVEYRE, « En finir avec l'autonomie financière des collectivités territoriales », *RFFP*, 1^{er} février 2015, n° 129, p. 63.

⁶⁷ Éric OLIVA, *Art.Cit.*, p. 22.

⁶⁸ Jean-Luc BEUF, « L'autonomie financière des collectivités locales existe-t-elle ? », *RLCT*, 1^{er} avril 2010, n° 56, p. 57.

⁶⁹ Éric OLIVA, *Art.Cit.*, p. 23

⁷⁰ *Ibid.*, p. 22.

étendu et participent le plus activement à l'illustration de la liberté d'être et de la liberté d'agir caractérisant la libre administration des collectivités territoriales.

B. Les EPCI-FP, un acteur public local singulier

15. Une modalité de coopération locale. Ce travail de recherche a pour objectif de cerner les implications de l'autonomie financière à l'aune des EPCI-FP. Il est donc ancré dans une large composante de la manifestation de la décentralisation, celle de la coopération entre les collectivités territoriales, sans pour autant appartenir à la catégorie juridique des collectivités territoriales. Pour autant, il ne sera point l'objet d'analyser et de démontrer la détention de l'autonomie financière pour l'ensemble des acteurs qui participent à cette vaste coopération locale. En effet, les contours de la coopération entre les collectivités territoriales sont larges et peuvent relever autant d'une coopération issue de l'action extérieure ou de relations contractuelles mais également d'une coopération interdépartementale, régionale ou intercommunale. C'est au sein de ce dernier type de coopération, celui de la coopération intercommunale, que cette étude s'inscrit.

16. Le législateur est venu définir le contenu de la coopération intercommunale à l'article L.5210-1 du Code général des collectivités territoriales. Cette définition est apparue assez tardivement au regard des longs balbutiements de la coopération intercommunale. Alors que les premières formes d'intercommunalités apparaissent en 1890, l'article du Code général des collectivités territoriales précité fait son entrée dans le Code général des collectivités territoriales seulement en 1996⁷¹. L'article 44 de cette loi dispose que «Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité.».

17. Pour autant, il ne s'agira pas non plus de démontrer la place de l'autonomie financière pour l'ensemble des acteurs de la coopération intercommunale. Cette forme plus restreinte de coopération fait intervenir une catégorie d'acteurs pouvant être qualifiés d'établissements publics territoriaux⁷² ou locaux⁷³. Parmi ces établissements publics, dont certains sont qualifiés *d'établissements publics de coopération intercommunale*, l'on peut distinguer, d'un côté, les établissements

⁷¹ Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales.

⁷² Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, ss. coll. Droit public - Science politique, 6^{ème} édition, 2021, p. 401, § 483.

⁷³ Virginie DONIER, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Mémentos, ss. coll. Droit public, 5^{ème} édition, 2023, p. 130.

publics de coopération dits *associatifs* et de *gestion* sans fiscalité propre comme les syndicats (SIVOM, SIVU, mixtes, ouverts ou fermés), les pôles métropolitains ou encore les PETR. D'un autre côté, les établissements publics de coopération intercommunale dits *fédératifs* et de *projets* à fiscalité propre, dénommés EPCI-FP, comme les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles de droit commun feront l'objet de cette étude. La métropole de Lyon, qualifiée de « collectivité à statut particulier »⁷⁴ mais ayant les mêmes desseins qu'un EPCI-FP⁷⁵, sera partiellement évoquée.

18. Dès lors, les termes « intercommunalité », « structure intercommunale », « intercommunalité à fiscalité propre » ou périphériques utilisés dans cette étude afin d'éviter des redondances lexicales devront être interprétés comme désignant les « EPCI-FP », à savoir les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles de droit commun.

19. Historique de l'EPCI à fiscalité propre. Les prémisses de la coopération intercommunales française sont datées de la loi du 5 avril 1884⁷⁶ qui instaura les premiers accords et les conférences intercommunales. Six ans plus tard, les syndicats intercommunaux à vocation unique virent le jour afin de permettre aux communes de mettre en commun des moyens humains et financiers afin d'exercer une compétence qu'elles ne pourraient assumer seules⁷⁷ telles que le ramassage des déchets ou l'installation des réseaux d'eau et d'électricité. Aux côtés de ces établissements de coopération intercommunale, qualifiés d'intercommunalité « associative » ou « de gestion »⁷⁸, les districts, premières intercommunalités « fédératives » ou « de projet », sont créés en 1959⁷⁹. Dénommés « établissements de coopération intercommunale » auxquels l'on a accolé les termes « à fiscalité propre »⁸⁰, ils se singularisent des EPCI « sans fiscalité propre » principalement par le droit de lever l'impôt. La catégorie des EPCI-FP a ensuite été complétée par la création des communautés urbaines en 1966⁸¹ et la création des communautés de communes et des

⁷⁴ Article L.3611-1 du Code général des collectivités territoriales.

⁷⁵ Si l'on compare les objectifs de la métropole de Lyon mentionnés à l'article L.3611-2 du Code général des collectivités territoriales qui consistent à « [...] forme[r] un espace de solidarité pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement [...] afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion » et ceux des EPCI-FP mentionnés à l'article L.5210-1 du même code qui consistent à « [...] élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité », les similarités sont notables.

⁷⁶ Articles 116 et 117 de la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

⁷⁷ Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ajoutant un Titre 8 (art. 169 à 180) à la loi du 05-04-1884 relative à l'organisation municipale.

⁷⁸ Termes essentiellement utilisés par la doctrine.

⁷⁹ Ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations.

⁸⁰ Justifiant l'acronyme « EPCI-FP ».

⁸¹ Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

communautés de ville par la loi dite « ATR »⁸². Cette dernière, considérée comme entendant marquer un « tournant intercommunal »⁸³, a permis de renforcer le volet fiscal des EPCI-FP par la création de la taxe professionnelle unique et de la taxe professionnelle de zone qui ont permis aux EPCI-FP de disposer de moyens financiers pour exercer leurs compétences. La loi du 12 juillet 1999 dite « Chevènement » est venue modifier en profondeur le cadre institutionnel de l'intercommunalité en créant deux catégories d'EPCI-FP — les communautés de communes et les communautés d'agglomération — et supprimant, faute de succès⁸⁴, les districts et les communautés de ville. En 2010, avec la loi dite « RCT », le législateur est venu créer la dernière catégorie d'EPCI-FP que l'on retrouve dans notre droit positif : la métropole⁸⁵. Si la loi dite « MAPTAM » de 2014 a permis de créer des métropoles à statut particulier aux côtés des métropoles de droit commun⁸⁶, les catégories d'EPCI ayant le pouvoir de lever l'impôt sont désormais stabilisées et identifiées par les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles.

20. Éléments de définition et d'identification des EPCI-FP. Si les EPCI sont succinctement définis par le Code général des collectivités territoriales au regard des différentes structures qui les composent⁸⁷, aucune définition des EPCI à fiscalité propre n'apparaît clairement dans la loi. Néanmoins, il est possible de construire une définition des EPCI-FP au moyen d'une association de divers éléments d'identification contenus principalement dans les dispositions générales du Code général des collectivités territoriales relatifs aux EPCI⁸⁸. Sans tendre à l'exhaustivité, tous les EPCI-FP ont pour dessein d'associer des communes afin d'élaborer un projet de développement dans un périmètre de solidarité⁸⁹, périmètre arrêté par le représentant de

⁸² Articles 71 et 72 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*.

⁸³ Éric KERROUCHE et Vincent AUBELLE, « Le conjecture du bloc communal » in Virginie DONIER et Nicolas KADA (dirs.), *Les 40 ans de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 - De la genèse aux impensés de la décentralisation*, Paris, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, coll. *Colloques et essais*, 2023, p. 71.

⁸⁴ Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 175, § 283.

⁸⁵ Article 12 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*. Sur les conséquences de la loi RCT sur la fiscalité intercommunale, v. Vanessa BARBÉ et Claire BOSSEBOEUF, « Enjeux et perspectives de la réforme de la fiscalité intercommunale après la loi du 16 décembre 2010 » in Pierre-Yves MONJAL et Vincent AUBELLE (dirs.), *La France intercommunale, Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, Paris, L'Harmattan, coll. *GRALE - Observatoire national de la décentralisation*, ss. coll. *Les Cahiers du CeFap*, 2013, p. 272.

⁸⁶ Il s'agit de la Métropole du Grand Paris, de la métropole de Lyon et de la métropole Aix-Marseille-Provence. V. les articles 12, 26 et 40 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

⁸⁷ L'article L.5210-1-1 A du Code général des collectivités territoriales précise que « *Forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles.* »

⁸⁸ V. les articles L.5211-1 à L.5211-62 du Code général des collectivités territoriales.

⁸⁹ Article L.5210-1 du Code général des collectivités territoriales.

l'État dans le département⁹⁰, qui doit être d'un seul tenant et sans enclave⁹¹ au sein duquel un seuil de population doit être respecté⁹². Chaque EPCI-FP est constitué d'un organe délibérant composé d'un président, de vice-président, d'un bureau et de représentants des communes membres⁹³ élus concomitamment au scrutin municipal⁹⁴. Soumis au principe de spécialité, les EPCI-FP exercent des compétences obligatoires, transférées ou déléguées par les communes⁹⁵ et détiennent une fiscalité propre afin de prélever l'impôt.

21. Si la très grande majorité des éléments d'identification des EPCI-FP a été indiquée par le législateur, le juge est également venu préciser d'autres composantes permettant de définir cette catégorie de structure intercommunale. En effet, la jurisprudence administrative est venue spécifier qu'un EPCI est une personne morale de droit public distincte des communes qui le constitue⁹⁶ et qu'il appartient à la catégorie des établissements public à caractère administratif⁹⁷. Quant à la doctrine, qui rappelle les éléments d'identification contenus dans le Code général des collectivités territoriales, elle relève systématiquement le caractère mimétique de l'EPCI-FP avec les communes. Les auteurs considèrent que le régime juridique des intercommunalités à fiscalité propre est inspiré, voire fondé, sur le modèle communal⁹⁸. En effet, le législateur renvoie à plusieurs articles contenus dans la partie du Code général des collectivités territoriales relatives aux communes pour déterminer le fonctionnement de l'organe délibérant et exécutif intercommunal ou l'entrée en vigueur des actes des EPCI-FP⁹⁹.

22. **Un échelon local textuellement dénué de libre administration et d'autonomie financière.** Si les EPCI-FP sont des acteurs publics locaux de coopération disposant d'un régime juridique proche de l'échelon communal, ils ne sont pas considérés dans le droit positif comme des collectivités territoriales. La simple lecture de l'alinéa 1^{er} de l'article 72 de la Constitution nous

⁹⁰ Article L.5211-5 du Code général des collectivités territoriales.

⁹¹ Articles L.5214-1, L.5215-1, L.5216-1 et L.5217-1 du Code général des collectivités territoriales.

⁹² Articles L.5214-1, L.5215-1, L.5216-1 et L.5217-1 du Code général des collectivités territoriales.

⁹³ Article L.5211-6-1, I., 2^o, c) du Code général des collectivités territoriales : « *Chaque commune dispose d'au moins un siège* ».

⁹⁴ Articles L.273-1 à L.273-12 du Code électoral.

⁹⁵ Les articles L.5214-16, L.5216-5, L.5215-20 et L.5217-4 du Code général des collectivités territoriales énumèrent les compétences obligatoires exercées par les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles. Quant aux articles L.5211-17 et L.1111-8 du même code, ils précisent respectivement les modalités de transfert et de délégation de compétences.

⁹⁶ CE, 7 février 1973, *Ville de Bordeaux*, n° 83575.

⁹⁷ TC, 14 mai 1990, *Époux Laperrouze et MAIF c/ Communauté urbaine de Lyon et GAN*, n° 02618.

⁹⁸ V. en ce sens : Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 176, § 284 ; Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 400, § 482 et Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel*, ss. coll. *Droit public*, 3^{ème} édition, 2023, p. 485, § 448.

⁹⁹ Articles L.5211-1 à L.5211-3 du Code général des collectivités territoriales.

renseigne que seules « les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 » sont des collectivités territoriales, les EPCI-FP ne sont pas mentionnés comme faisant partie des collectivités territoriales. Dès lors, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles ne peuvent se prévaloir du principe général à valeur constitutionnel de la libre administration car le 3^{ème} alinéa de ce même article 72 précise qu'il s'agit des « collectivités [qui] s'administrent librement », le terme de « collectivités » exclu les EPCI-FP. De plus, ces derniers ne peuvent également invoquer le respect de leur autonomie financière car l'article 72-2 de la Constitution cite les « collectivités territoriales ». Quant à la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, son article 2 précise que les collectivités territoriales désignées à l'article 72-2 de la Constitution sont les communes ainsi que l'ensemble des départements et des régions¹⁰⁰, aucunement les établissements publics ou les intercommunalités.

23. Cette déduction textuelle a été confirmée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Si ce dernier a pu reconnaître que l'atteinte au principe de libre administration et à l'autonomie financière peut être invoqué par une structure intercommunale¹⁰¹, il considère que « les établissements publics de coopération intercommunale ne constituent pas des collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution » et donc que « le grief tiré de la méconnaissance des principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales ne peut qu'être écarté »¹⁰². Cette décision prive les EPCI-FP de la libre administration et de l'autonomie financière attribués aux collectivités territoriales. La jurisprudence du juge administratif est plus stricte car elle ne donne aucunement la possibilité aux structures intercommunales de pouvoir ne serait-ce d'invoquer le principe même de libre administration¹⁰³. Les EPCI-FP sont donc dénués, textuellement, de deux garanties fondamentales accordées aux collectivités territoriales caractérisant la décentralisation.

¹⁰⁰ Article L.O 1114-1 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰¹ Cons. const., Décision n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013, *Communauté de communes Monts-d'Or Azergues*, considérant 6 ; Cons. const., Décision n° 2010-107 QPC du 17 mars 2011, *Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete*, considérants 5 et 6.

¹⁰² Cons. const., Décision n° 2022-1013 QPC du 14 octobre 2022, *Communauté d'agglomération Vienne Condrieu Agglomération*, considérant 14. Notons également que le Conseil constitutionnel a confirmé ce raisonnement, limité à la seule libre administration des collectivités territoriales, plus récemment in Cons. const., Décision n° 2023-852 DC du 20 juillet 2023, *Loi visant à régulariser le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Bas-Chablais*, considérant 12 : « [...] les établissements publics de coopération intercommunale ne constituent pas des collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales ne peut qu'être écarté comme inopérant. ».

¹⁰³ CE, 11 mai 2018, *Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud de la Martinique*, n° 420216, considérant 3 : « [...] cet établissement public ne saurait utilement se prévaloir d'une atteinte au libre exercice de ses compétences communautaires que garantirait l'article 72 de la Constitution [...] ».

24. Le choix des EPCI-FP. Privilégier l'étude des EPCI-FP relève, en premier lieu, de l'omniprésence géographique de cette forme de coopération locale sur le territoire national. En effet, le législateur a souhaité que chaque commune adhère à un EPCI-FP¹⁰⁴. Dès lors, l'ensemble du territoire national s'est progressivement couvert d'une intercommunalité à fiscalité propre. Cette caractéristique est partagée avec autres catégories constitutionnelles de collectivités territoriales ; le territoire national étant entièrement composé de communes, de départements et de régions¹⁰⁵. Au 1^{er} juillet 2023, 99,99% des communes de France ont adhéré à un EPCI-FP, correspondant à 99,99 % des habitants de ces dernières¹⁰⁶.

25. Le choix d'une étude des EPCI-FP relève aussi de leur importance fonctionnelle sur le territoire national. Les communautés de communes, les communautés d'agglomérations, les communautés urbaines et les métropoles sont progressivement devenues des maillons essentiels dans l'exercice de compétences locales stratégiques et de proximité que le législateur n'a cessé d'accroître au fil des années¹⁰⁷. La lecture des différents articles du Code général des collectivités territoriales relatifs aux compétences de ces quatre catégories d'EPCI-FP témoigne de l'importance des missions intercommunales exercées dans chaque territoire¹⁰⁸ et du « renforcement de leurs responsabilités »¹⁰⁹. Cette montée en puissance des compétences intercommunales a également engendré une modification des relations territoriales au sein du bloc communal. En effet, le législateur a transféré progressivement de nombreuses compétences communales au profit des intercommunalités, remettant en cause le rôle occupé jusqu'alors par les communes.

26. Le choix d'une étude des EPCI-FP relève enfin de l'accroissement de leur poids financier. En 2001, les dépenses et les recettes totales des EPCI-FP s'élevaient respectivement à 16,6 et 16,8 milliards d'euros¹¹⁰. Plus de vingt après, en 2022, les dépenses et les recettes totales des

¹⁰⁴ Les articles 60 et 61 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* prescrivent la couverture intégrale du territoire par des EPCI-FP et viennent supprimer les enclaves et les discontinuités territoriales. À partir du 1^{er} juillet 2013, toutes les communes doivent obligatoirement appartenir à un EPCI-FP.

¹⁰⁵ À l'exception des collectivités d'outre-mer et des collectivités territoriales uniques de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de Corse au sein de laquelle une seule assemblée exerce les compétences départementales et régionales.

¹⁰⁶ Base nationale sur l'intercommunalité, « La couverture de la carte intercommunale par département », *banatic.fr*, 1^{er} juillet 2023. Seule quatre communes ne sont pas rattachées à un EPCI-FP et sont considérées comme des communes isolées. Il s'agit de l'Île-d'Yeu, de l'Île-de-Bréhat, de l'Île-de-Sein et de Ouessant.

¹⁰⁷ Les loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* et n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* ont conféré aux EPCI-FP des compétences nombreuses.

¹⁰⁸ Articles L.5214-16, L.5216-5, L.5215-20 et L.5217-4 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁹ Loïc LEVOYER « L'intercommunalité, levier de la transformation des finances locales ? », *RFFP*, 1^{er} février 2023, n° 161, p. 71.

¹¹⁰ Direction Générale des Collectivités Locales, *Les collectivités locales en chiffres 2004*, décembre 2003, 3.4.

EPCI-FP se maintiendraient respectivement à 43,1 et 43,8 milliards d'euros¹¹¹, soit une augmentation de 160 % pour les dépenses totales et de 161 % pour les recettes totales. Les EPCI-FP sont également devenus de puissantes structures capables de lever de nombreux impôts. En effet, en 2022, ces derniers ont perçu près de 23,9 milliards d'euros de produits fiscaux, soit 35 % de la totalité des produits de la fiscalité directe locale de l'ensemble des acteurs publics locaux estimés à 68,3 milliards d'euros¹¹². À titre de comparaison, la part des produits issus des impôts et taxes pour les communes, les syndicats, les départements et les régions s'élèvent respectivement à 57,5 %, 0,3 %, 5,8 % et 1%¹¹³ des produits globaux de fiscalité directe locale. Enfin, les EPCI-FP ont développé une importante capacité d'investissement. Sur les 61,6 milliards d'euros de dépenses d'investissement relevés dans les comptes de toutes les collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre en 2022, la part des dépenses d'investissements des EPCI-FP correspond à 11,4 milliards d'euros, soit 18,5 % des dépenses d'investissement totales¹¹⁴.

27. Les EPCI-FP sont donc devenus des acteurs publics locaux aussi importants que les communes, les départements et les régions au regard de leur présence en tout lieu sur le territoire national, des nombreuses compétences qu'ils exercent et de leur poids financier.

C. La construction juridique lente et progressive de la décentralisation

28. Dénominations et point(s) de départ de la décentralisation. Pour identifier et comprendre le contexte institutionnel de ce travail de recherche sur l'autonomie financière des EPCI-FP, il doit être inséré au sein de trois périodes contemporaines traditionnellement affublées par la majorité de la doctrine d'un vocable issu du genre théâtral¹¹⁵. La décentralisation est habituellement découpée en trois *actes*, le premier étant associé à l'entrée en vigueur de la loi du 2 mars 1982,¹¹⁶ qualifiée de « locomotive » à laquelle, selon la métaphore ferroviaire de Gaston DEFFERRE, des « wagons législatifs » seraient accrochés¹¹⁷. Pour autant, chaque Acte de

¹¹¹ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 95.

¹¹² Direction Générale des Collectivités Locales, « La fiscalité directe locale en 2022 », *Bulletin d'information statistique*, mai 2023, n° 175, p. 2.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Op.Cit.*, p. 96 et 100.

¹¹⁵ Vincent AUBELLE, « L'avis de Vincent AUBELLE sur la nouvelle réforme territoriale », *RLCT*, juillet-août 2014, n° 103, p. 53.

¹¹⁶ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

¹¹⁷ V. Michèle BOUBAY-PAGÈS, « Trente ans de décentralisation de l'aménagement du territoire » in Serge REGOURD, Joseph CARLES et Didier GUIGNARD, *La décentralisation 30 ans après*, Toulouse, PUT, LGDJ - Lextenso, coll. Travaux de l'IFR, 2013, pp. 287 à 306.

décentralisation ne correspond pas systématiquement à un *Acte d'autonomie financière* ou un *Acte de l'intercommunalité*.

29. Certains considèrent néanmoins que la pièce de théâtre avait commencé bien plus tôt ; le train de la décentralisation était déjà parti bien avant la mise en œuvre de la « théorie de l'onde de choc »¹¹⁸ de 1982. Les lois Defferre ne constitueraient pas le point de départ de la décentralisation, mais seulement un « moment de la décentralisation »¹¹⁹. Le *véritable prologue* de la décentralisation se produirait en 1789¹²⁰, année durant laquelle l'Assemblée nationale constituante décida par décret qu'« il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne »¹²¹ et choisie « par la voie de l'élection »¹²². La période révolutionnaire est aussi, et paradoxalement, la période où l'État structure son unité au détriment des échelons et des particularismes locaux considérés comme « néfastes » ou dangereux¹²³. Dès lors, l'Acte I de la décentralisation apparaîtrait au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle, sous la III^e République, grâce à l'entrée en vigueur des lois de 1871 et 1884 et l'apparition de critères associés à la décentralisation tels que la personnalité morale, les compétences ou les pouvoirs propres¹²⁴. L'Acte II quant à lui ne serait pas non plus caractérisé par les lois Defferre de 1982 mais plutôt par l'adoption de la Constitution de la IV^e République en 1946. En effet, son préambule énonce « La République française [...] reconnaît l'existence de collectivités territoriales » et qu'elles « s'administrent librement »¹²⁵. En définitive, l'Acte I de la décentralisation dont nous avons l'habitude de situer le commencement en 1982 serait, en réalité, l'Acte III au regard des précédents moments de la décentralisation qui se sont déroulés pendant la III^e et la IV^e République. Notons également que la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale¹²⁶ avait déjà octroyé aux communes, à leurs groupements et aux départements la liberté de voter les taux des quatre taxes directes locales deux ans avant les lois Defferre.

30. Si l'Acte I de la décentralisation daté de 1982 ne correspond pas à la création de la décentralisation, mais à une extension de la décentralisation, il est communément admis par la

¹¹⁸ Éric GIUILY, *Il y a 30 ans, l'acte I de la décentralisation ou l'histoire d'une révolution tranquille*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2012, 238 p.

¹¹⁹ Jacques VIGUIER, « Pour en finir avec la polémique relative aux Actes de la décentralisation », *AJDA*, 21 octobre 2013, n° 35, p. 1993.

¹²⁰ Jacques VIGUIER, « Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur la décentralisation » in Didier GUIGNARD (dir.), *40^e anniversaire des lois de décentralisation*, Paris, LexisNexis, 2023, p. 193.

¹²¹ Décret du 12 novembre 1789 concernant la division des départements en districts.

¹²² Décret du 14 décembre 1789 concernant la constitution des municipalités.

¹²³ Jacques VIGUIER, « Pour en finir avec la polémique relative aux Actes de la décentralisation », *Art.Cit.*

¹²⁴ Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux et loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

¹²⁵ Articles 85 et 87 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

¹²⁶ Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.

doctrine que les lois Defferre marquent la première étape contemporaine de la décentralisation. Un point de départ qui sera repris dans cette étude. Notons par ailleurs que le législateur de 1982 n'a point utilisé le vocable de *décentralisation* dans les diverses lois votées en la matière. Mais comme le précise Jean-Claude DOUENCE, « l'usage courant consacrera très vite l'expression de lois de décentralisation »¹²⁷ pour désigner les textes relatifs aux collectivités territoriales.

31. L'Acte I des années 1980. Si l'on retient la métaphore théâtrale, l'Acte I de la décentralisation est composé de plusieurs scènes. En effet, entre 1982 et 1986, 25 lois ont été votées et environ 200 décrets sont venus les préciser¹²⁸. Parmi ces lois Defferre, deux « grandes lois »¹²⁹ retiendront particulièrement notre attention au regard des transformations profondes qu'elles ont pu engendrer sur le paysage administratif et institutionnel. La loi du 2 mars 1982¹³⁰ constitue un *tournant*¹³¹ dans la décentralisation en supprimant la tutelle administrative sur les actes des collectivités territoriales¹³², en supprimant la présidence préfectorale du Conseil général et du Conseil régional et en octroyant le statut de collectivité territoriale aux régions¹³³. Cette loi fut ensuite complétée par les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983¹³⁴ venant transférer aux collectivités territoriales des blocs de compétences jusque-là exercées par l'État. L'intention du législateur consistait à « choisir quelle collectivité sera le mieux à même de se substituer à l'État pour mettre

¹²⁷ Jean-Claude DOUENCE, « Libre administration et organisation décentralisée », in Collectif, *Le droit administratif : permanences et convergence – Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Paris, Dalloz, coll. *Études, mélanges, travaux*, 2007, p. 441.

¹²⁸ Sans être exhaustif, nous citons : Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 *relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale* ; Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale* ; Loi n° 84-600 du 13 juillet 1984 *harmonisant les délais en matière d'impôts locaux et portant diverses dispositions financières relatives aux compétences transférées* ; 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* ; Décret n° 86-102 du 20 janvier 1986 *relatif à l'entrée en vigueur du transfert de compétences dans le domaine de la culture* ; Décret n° 82-332 du 13 avril 1982 *relatif à la mise à la disposition du Président du conseil général des services extérieurs de l'État dans le département*.

¹²⁹ Expression utilisée par la doctrine pour mettre l'accent sur certaines lois Defferre. V. en ce sens : Jean-Claude DOUENCE, « Introduction », Dalloz, *Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 1 (folio n° 60), mai 2021 ; Jean-Louis REY « Application du principe interdisant à une collectivité d'exercer une quelconque tutelle sur une autre collectivité », *AJDA*, 20 juin 1997, n° 6, p. 542 et s. ; François-Julien DEFERT, « Scolarisation dans une autre commune : le critère de la fratrie est conforme à l'intention du législateur », *AJCT*, 15 octobre 2018, n° 10, p. 532 et s. ; Yves JEGOUZO, « Le logement social entre solidarité, décentralisation, service public et concurrence », *AJDA*, 17 mars 2008, n° 10, p. 500 et s.

¹³⁰ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

¹³¹ Virginie DONIER, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos, ss. coll. Droit public*, 5^{ème} édition, 2023, p. 7.

¹³² Nous y reviendrons dans les § 1024 et s.

¹³³ Les régions relevaient auparavant du statut d'établissement public.

¹³⁴ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État* et 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*.

en œuvre une compétence déterminée¹³⁵ dans le but de limiter les enchevêtrements, les « financements croisés »¹³⁶ et les tutelles d'une collectivité sur une autre¹³⁷.

32. En matière d'autonomie financière, l'Acte I de la décentralisation est venu en poser « les premiers jalons »¹³⁸, notamment par la définition du principe de compensation financière des transferts de compétences. Si la loi de 1982 ne disposait seulement que « tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales ou la région sera compensé par un transfert de ressources. Ces ressources seront équivalentes aux charges existantes à la date du transfert et devront évoluer comme la dotation globale de fonctionnement »¹³⁹, le législateur s'est néanmoins employé à faire de ces compensations, composantes actuelles de l'autonomie financière, une garantie de neutralité budgétaire pour les collectivités territoriales. Quant à la loi de 1983, elle pose le principe de la compensation intégrale des collectivités territoriales à la suite des transferts de compétences étatiques, compensations qui devront d'ailleurs être contrôlées¹⁴⁰.

33. L'Acte II de 2003. Si l'Acte I de la décentralisation était composé de pléthore de scènes, l'Acte II se caractérise par sa sobriété quantitative autour de quatre textes¹⁴¹. Si les dispositions de ce quatuor législatif ne modifient en rien le nombre d'échelons de collectivités territoriales et les niveaux d'administration, elles sont venues en revanche modifier le cadre constitutionnel de l'action des collectivités territoriales. En premier lieu, la loi constitutionnelle de 2003 vient consacrer, malgré les oppositions du Conseil d'État et de certains parlementaires¹⁴², l'organisation décentralisée de la République française dans l'article 1^{er} de la Constitution¹⁴³. Si l'insertion de cette mention dans la norme suprême est symbolique, elle ne fait que traduire

¹³⁵ Exposé des motifs de 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*.

¹³⁶ Exposé des motifs de 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*.

¹³⁷ Article 2 de la loi du 7 janvier 1983 préc.

¹³⁸ Samuel DYENS et Teddy MAUREL, « B - Les compensations financières des transferts de compétences », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 1 (folio n° 4260), mai 2017.

¹³⁹ Article 102 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

¹⁴⁰ Article 94 de la loi du 7 janvier 1983 préc.

¹⁴¹ Il nous est loisible d'énumérer, sans alourdir le propos, les quatre lois composant ce nouveau mouvement de la décentralisation : la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République*, la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 *relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales*, la loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 *relative au référendum local* et la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 *prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*.

¹⁴² Olivier GOHIN, « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'État en France », *AJDA*, 24 mars 2003, n° 11, p. 522 ; Michel VERPEAUX, « La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : libres propos », *RFD*, 11 juin 2003, n° 4, p. 661 et s.

¹⁴³ Article 1^{er} de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 préc.

constitutionnellement une situation juridique. D'autre part, cette loi vient modifier substantiellement le Titre XII de la Constitution. En effet, l'article 5 de la loi vient intégrer les régions et les collectivités à statut particulier dans la liste des catégories constitutionnelles de collectivités territoriales. De plus, cet article reconnaît aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire, d'expérimentation et d'organisation pour l'exercice conjoint de certaines compétences¹⁴⁴. Enfin, la loi constitutionnelle de 2003 vient accroître la démocratie locale en instaurant le droit de pétition et le référendum local¹⁴⁵.

34. C'est à l'occasion de cet Acte II de la décentralisation que l'autonomie financière des collectivités territoriales a été consacrée dans la Constitution avec l'introduction de l'article 72-2. Pour autant, l'inscription de cette protection financière locale au sein de la norme suprême n'a pas été encensée par la doctrine. En effet, le constituant et le législateur organique n'auraient fait que constitutionnaliser les principes déjà énoncés dans les lois de 1982 et de 1983 sans y apporter de réelles innovations¹⁴⁶. Ce *statu quo*¹⁴⁷ doit néanmoins être nuancé car les différents aspects de l'autonomie financière évoqués dans les lois de 1982 et 1983 se sont vu être complétés et expliqués l'année suivante par une loi organique venue en soutien des nouvelles dispositions mentionnées à l'article 72-2 de la Constitution¹⁴⁸. De plus, la constitutionnalisation de l'autonomie financière a permis aux collectivités territoriales et aux élus locaux d'obtenir une protection théorique de leur autonomie financière par le Conseil constitutionnel ce qui est, symboliquement, d'une importance non négligeable¹⁴⁹.

35. L'acte III des années 2010. À l'instar de l'Acte II, le dernier acte de la décentralisation en date se compose de quatre lois¹⁵⁰. Si le nombre de catégories constitutionnelles de collectivités

¹⁴⁴ Interdisant dès lors, dans la Constitution, qu'une collectivité territoriale exerce une tutelle sur une autre. V. Article 5 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République*.

¹⁴⁵ *Ibid.*, article 6.

¹⁴⁶ Robert HERTZOG, « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *AJDA*, 24 mars 2003, n° 11, p. 548 et s. : « *Ce n'est pas un texte de rupture qui annonce une ère nouvelle pour les finances locales, mais plutôt un ensemble de règles pour consolider des acquis en les gravant dans la charte suprême [...]* ».

¹⁴⁷ Hubert ALCARAZ, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 », *RFDA*, 15 mai 2009, n° 3, p. 497 et s. ; Stéphanie GANDREAU, « Quelle autonomie de ressources pour les collectivités territoriales ? », *RGCT*, janvier-février 2003, p. 578 ; Christophe MONDOU « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'œil » », *RFDA*, 14 mars 2005, n° 2, p. 419 et s.

¹⁴⁸ Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 *prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*.

¹⁴⁹ Nous nuancions le propos in § 723 et s.

¹⁵⁰ Éric OLIVA en distingue trois in « B - L'attribution de la dotation globale de fonctionnement aux régions », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 3 (folio n° 7970), février 2015. Nous estimons que 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* est la quatrième car elle marque le début de cet Acte III au regard des conséquences survenues sur un plan géographique.

territoriales reste inchangé, ces échelons locaux ont connu d'importants changements géographiques, électoraux et fonctionnels. La loi du 17 mai 2013¹⁵¹ est un texte qui, dans un même temps, rebaptise le conseil général en conseil départemental¹⁵² et procède au redécoupage des cantons¹⁵³ ainsi qu'à la modification du mode de scrutin des élections départementales¹⁵⁴, municipales¹⁵⁵ et intercommunales¹⁵⁶. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014¹⁵⁷ vient quant à elle rétablir la clause générale de compétence des départements et des régions qui avait été supprimée 14 ans plus tôt¹⁵⁸ afin de « maintenir les capacités d'action de chaque catégorie de collectivités territoriales au bénéfice de l'ensemble des citoyens »¹⁵⁹. Cette loi vient également mettre en place les collectivités « chef de file » lorsque l'exercice d'une compétence est partagé entre plusieurs échelons locaux¹⁶⁰. Quant à la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions¹⁶¹, elle modifie la carte régionale en créant de nouvelles entités aux périmètres étendus et équivalents aux collectivités régionales européennes¹⁶². L'objectif du législateur était d'en faire des collectivités territoriales moins dispendieuses et plus efficaces¹⁶³. Enfin, la loi NOTRe du 7 août 2015 vient parachever cet Acte III de la décentralisation en modifiant substantiellement l'exercice des compétences locales. En effet, le législateur, en plus de supprimer la clause de compétence générale des départements et des régions rétablie un an auparavant, vient opérer d'importants transferts de compétences communales et départementales au profit des EPCI-FP et des régions.

36. Les scènes des années 2020. La loi dite « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019¹⁶⁴ et la loi dite « 3DS » du 21 février 2022¹⁶⁵ ont participé à de nombreuses modifications du droit positif local au sein de diverses thématiques. La loi de 2019 vient d'abord réformer les

¹⁵¹ 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*

¹⁵² *Ibid.*, article 1^{er}.

¹⁵³ Le nombre de canton est divisé de moitié. V. *Ibid.*, Article 4.

¹⁵⁴ Le scrutin uninominal majoritaire à deux tours est transformé en scrutin binominal majoritaire à deux tours. Le Conseil départemental est renouvelé intégralement tous les six ans alors que le Conseil général l'était par moitié tous les trois ans. *Ibid.*, articles 3 et 5.

¹⁵⁵ Le seuil pour l'application du scrutin majoritaire plurinominal passe de 3 500 à 1 000 habitants. *Ibid.*, article 24.

¹⁵⁶ Nous y reviendrons. V. § 1132.

¹⁵⁷ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

¹⁵⁸ Article 73 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*.

¹⁵⁹ Exposé des motifs de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 préc.

¹⁶⁰ Article 3 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 préc.

¹⁶¹ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 *relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*.

¹⁶² Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 137, § 210.

¹⁶³ La Cour des comptes a considéré que la fusion des régions n'a pas eu pour effet de diminuer la dépense publique, bien au contraire. V. en ce sens : Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 2, septembre 2019, p. 105 et s.

¹⁶⁴ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*.

¹⁶⁵ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*.

relations entre les communes et les EPCI-FP à plusieurs échelles. À l'échelle du périmètre, d'abord, le législateur a supprimé le caractère obligatoire de la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale¹⁶⁶, instauré une procédure pour la faciliter le retrait d'une commune d'une communauté d'agglomération et inscrit dans la loi une possibilité de scission pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. À l'échelle de la gouvernance intercommunale et communale, le législateur a créé, après chaque renouvellement des conseils municipaux, une obligation pour le président de l'EPCI-FP d'inscrire à l'ordre du jour de l'organe délibérant un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance¹⁶⁷. La loi de 2019 a également imposé la création d'une conférence des maires¹⁶⁸ et renforcé l'information aux élus ne siégeant pas au conseil communautaire. Enfin, à l'échelle des compétences, le législateur a notamment celles pouvant être exercées de manière optionnelle par les EPCI-FP et clarifié la procédure de restitution des compétences intercommunales aux communes. Cette loi, qui a pu être qualifiée d'« armoire à pharmacie afin de panser les plaies des élus locaux »¹⁶⁹, a également eu pour dessein de renforcer les pouvoirs de police du maire et d'améliorer l'exercice du mandats des élus. Quant à la loi dite « 3DS » de 2022, le législateur a souhaité intégrer la différenciation territoriale dans les principes généraux de la décentralisation. Partant, la loi offre aux élus locaux plusieurs outils comme les délégations de compétences¹⁷⁰, l'extension du pouvoir réglementaire et de la possibilité, pour les départements, de formuler des propositions d'évolutions législatives concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de la collectivité territoriale départementale afin de promouvoir la différenciation territoriale¹⁷¹. En outre, le législateur est également venu conforter les compétences des différents échelons locaux en matière de mobilité, de transport, d'urbanisme, de logement, de santé, d'éducation et de social et en garantissant aux collectivités territoriales une compensation financière du transfert des compétences étatiques en matière de voies et d'environnement¹⁷².

¹⁶⁶ La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* a imposé l'élaboration, dans chaque département, d'un schéma départemental de coopération intercommunale qui détermine les cadres d'évolution de la carte intercommunale. Ce dernier devait être révisé tous les 6 ans.

¹⁶⁷ Le pacte de gouvernance vise à « améliorer » la gouvernance des intercommunalités [...] visant à clarifier les relations entre communes et EPCI » in Rep. min., JO Sénat, 7 avril 2022, p. 1 859.

¹⁶⁸ La conférence des maires a pour objectif de « renforcer le dialogue entre les maires et entre l'EPCI et ses communes membres » in Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Guide de la loi Engagement & proximité* [en ligne], février 2020, p. 5.

¹⁶⁹ Nelly FERREIRA, « Loi Engagement et proximité : qui gagne, perd ? De la valorisation des maires... aux dépens des communes », *AJCT*, 19 mai 2020, n° 5, p. 224.

¹⁷⁰ Article L.1111-8 du Code général des collectivités territoriales. Nous y reviendrons dans le § 1120.

¹⁷¹ Sur ce sujet, v. Jean-Marie PONTIER, « La différenciation dans la loi 3DS », *BJCL*, 1^{er} mars 2022, n° 3, p. 188 et s.

¹⁷² Article 150 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale* : « Les ressources attribuées au titre de cette compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État à l'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par le transfert. »

37. Contrairement à l'Acte I et à l'Acte II de la décentralisation, l'Acte III qui a pu être qualifié de « fatigue législative »¹⁷³, et les réformes des années 2020 ne prévoient aucune disposition spécifique au renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales. La dernière réforme en la matière date de l'entrée en vigueur de la loi organique du 29 juillet 2004.

38. **Focus sur les intercommunalités.** Les évolutions notables en matière d'intercommunalité sont frappées du sceau du « décalage temporel »¹⁷⁴. En effet, les lois de 1980 et la loi de 2003, caractérisant les Actes I et II de la décentralisation¹⁷⁵ ne prévoient aucune disposition de grande ampleur relative à la coopération intercommunale. Le droit de l'intercommunalité n'a été profondément amendé qu'en 1992 avec la loi dite « ATR », dix ans après l'Acte I, et en 2010 avec la loi dite « RCT », sept ans après l'Acte II. En revanche, l'Acte III de la décentralisation, caractérisé par l'adoption des lois MAPTAM et NOTRe, et les lois des années 2020 ont permis une modification importante du droit de l'intercommunalité en octroyant aux EPCI-FP un cadre juridique assoupli et une place plus conséquente dans le paysage territorial et administratif.

39. En réalité, en plus de 130 ans, la carte intercommunale ne s'est jamais stabilisée, la quinzaine de lois successives n'a eu de cesse de multiplier les catégories d'intercommunalités, d'en modifier le périmètre et d'en renforcer les compétences¹⁷⁶. Entre 1884, année de l'apparition des premiers accords et conférences intercommunales, et 2010, date de la création des métropoles, treize catégories de structures de coopération intercommunale ont été créées. Si certaines formes de coopération intercommunales ont été supprimées¹⁷⁷, la carte intercommunale reste encore actuellement composée de quatre catégories d'EPCI-FP de droit commun¹⁷⁸ et de trois catégories d'EPCI sans fiscalité propre¹⁷⁹. Quant aux périmètres des EPCI-FP, ces derniers ont pu être élargis en 2004 à la suite de l'entrée en vigueur d'un dispositif visant à encourager les fusions et donc la rationalisation de la carte intercommunale. Un élargissement de périmètre qui fut ensuite imposé en 2010 puis en 2015 avec l'accroissement du seuil d'habitants nécessaire pour former une

¹⁷³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2023*, mars 2023, p. 112.

¹⁷⁴ Éric KERROUCHE et Vincent AUBELLE, « Le conjecture du bloc communal » in Virginie DONIER et Nicolas KADA (dirs.), *Les 40 ans de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 - De la genèse aux impensés de la décentralisation*, Paris, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, coll. *Colloques et essais*, 2023, p. 65.

¹⁷⁵ Sur l'absence de l'intercommunalité dans l'Acte I de la décentralisation, v. Émilie MARCOVICI, « III. La loi du 2 mars 1982 ou l'impasse sur l'intercommunalité » in Collectif GIS-GRALÉ, *Droit et gestion des collectivités territoriales. 40 ans de décentralisation : une mise en perspective*, Antony, *Le Moniteur*, 2022, pp. 63 à 69.

¹⁷⁶ V. annexe n° 1, Repères historiques de la construction de l'intercommunalité.

¹⁷⁷ Par exemple, les districts et les communautés de ville en 1999 en raison d'une absence d'effet positif et de résultats. V. Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel*, ss. coll. *Droit public*, 3^{ème} édition, 2023, pp. 481 à 482, § 447.

¹⁷⁸ Les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles.

¹⁷⁹ Les SIVU, les SIVOM et les syndicats mixtes.

communauté de communes, créant ainsi des EPCI-FP dites « XXL »¹⁸⁰ issues de fusions. Enfin, quant aux compétences des quatre catégories d'intercommunalités à fiscalité propre, elles n'ont pas évolué dans un cadre temporel similaire. Si les métropoles se sont vu confier de nouvelles compétences dès l'année 2010 et en 2014, les autres catégories d'EPCI-FP ont vu leurs compétences s'accroître seulement en 2015¹⁸¹.

40. À l'inverse des collectivités territoriales qui ont connu de fortes évolutions matérialisées par des Actes, à travers des moments de décentralisation, les EPCI-FP et les intercommunalités ont connu des évolutions constantes et progressives. Il est donc plus difficile d'identifier des *Actes de l'intercommunalité*.

II. ENJEUX DE L'ÉTUDE

41. L'objectif de l'étude de l'autonomie financière des EPCI-FP demeure, en premier lieu, de démontrer son efficacité à l'échelle intercommunale (A.). Mais ce n'est pas son seul intérêt. En effet, ce travail de recherche autour de l'autonomie financière est également une opportunité pour identifier les éléments de mimétismes entre les collectivités territoriales et les EPCI-FP (B.) et d'apporter des pistes de réflexion aux vicissitudes de la décentralisation constatées en droit positif (C.)

A. Une autonomie financière locale contrastée

42. Un pouvoir historiquement défavorable à l'autonomie financière locale. L'autonomie financière n'est pas une expression formulée en ces termes dans l'ancien droit. L'on évoque davantage les notions de *liberté*, de *privilege* ou de *franchise*¹⁸². De la période allant du « beau XII^e siècle » de développement du mouvement communal¹⁸³ jusqu'au début de la période révolutionnaire, il s'agissait de déterminer les teneurs des relations financières entre les villes, considérées comme des « lieux d'obéissances consenties »¹⁸⁴, et le pouvoir royal. Si certaines

¹⁸⁰ Sur ce sujet, v. § 957 et s.

¹⁸¹ Nous y reviendrons, v. § 1116 et s.

¹⁸² Florent GARNIER, « Des libertés et des finances : une autonomie municipale en question (XIII^e – XVIII^e S.) » in Marc LEROY (dir.), *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Paris, *Economica*, coll. *Finances Publiques*, février 2017, p. 43.

¹⁸³ Jean-Marie PONTIER, « Jeux et enjeux de la décentralisation » in Didier GUIGNARD (dir.), *40^e anniversaire des lois de décentralisation*, Paris, *LexisNexis*, 2023, p. 3.

¹⁸⁴ Arlette JOUANNA, *Le pouvoir absolu. Naissance de l'imaginaire politique de la royauté*, Paris, *Gallimard*, 2013, p. 103 et s.

communautés urbaines lèvent leur propre impôt, en déterminent l'assiette et le taux, le pouvoir monarchique a considéré que cette compétence devait nécessairement recevoir une autorisation préalable¹⁸⁵, être « issue d'une délégation royale »¹⁸⁶. Aussi, les budgets locaux étaient contraints par des dépenses obligatoires pour financer « la part du prince » dans les domaines militaires, politiques et économiques¹⁸⁷. La part des dépenses librement choisies par les magistrats municipaux était fortement limitée par des transferts financiers imposés par le pouvoir royal.

43. La période révolutionnaire est marquée par une refonte de l'architecture administrative locale. Bien qu'ayant reconnu des « fonctions propres au pouvoir municipal », la prééminence de l'État central est notable, notamment en matière financière, la gestion des finances municipales par les élus locaux avait « produit des effets désastreux »¹⁸⁸. Sous le Consulat et l'Empire, les immixtions du pouvoir central sur les finances locales se poursuivi. Le rôle des préfets est prégnant en la matière car ils doivent contrôler les décisions et les comptes du maire ainsi qu'approuver les budgets locaux¹⁸⁹. Aussi, plusieurs décrets sont venus affaiblir l'autonomie financière des municipalités et des départements : des octrois sont ponctionnés, des biens domaniaux sont vendus et des prises en charge de dépenses étatiques sont imposées¹⁹⁰. Ces mécanismes seront conservés tout au long de la Restauration et de la Monarchie de juillet.

44. Le contrôle de l'État sur les finances locales s'est allégé avec l'entrée en vigueur des lois de 1866 et 1867¹⁹¹. Les dépenses devant être obligatoirement assurées par les municipalités et les

¹⁸⁵ Henri SÉE, *Louis XI et les villes*, Paris, Hachette et Cie, 1891, p. 122 : « les municipalités ne tiennent leurs finances que de la main du roi ».

¹⁸⁶ François-André ISAMBERT, Nicolas DECRUSY et Alphonse-Honoré TAILLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises, depuis l'an 420 jusqu'à la révolution de 1789*, Tome XVI, p. 305 et s., articles 344 et s.

¹⁸⁷ Florent GARNIER, « Des libertés et des finances : une autonomie municipale en question (XIIIe – XVIIIe S.) » in Marc LEROY (dir.), *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Paris, Economica, coll. *Finances Publiques*, février 2017, pp. 48 à 49.

¹⁸⁸ Emmanuel de CROUY-CHANEL, « L'autonomie financière des collectivités territoriales à l'époque des contemporaine » in Marc LEROY (dir.), *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Paris, Economica, coll. *Finances Publiques*, février 2017, p. 65.

¹⁸⁹ Loi du 28 pluviôse an VIII concernant la division du territoire français et l'administration ; Arrêté du 4 thermidor an X relatif à une convocation extraordinaire des conseils municipaux.

¹⁹⁰ Emmanuel de CROUY-CHANEL, *Art.Cit.*, p. 68.

¹⁹¹ Loi du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux ; Loi du 24 juillet 1867.

départements sont allégées¹⁹², la compétence fiscale est étendue¹⁹³, le recours à l'emprunt est assoupli¹⁹⁴ et le pouvoir central ne peut se substituer aux élus départementaux pour élaborer un budget si ce dernier n'a pas été approuvé par le Gouvernement¹⁹⁵. Malgré l'allègement des contraintes étatiques sur les finances locales, les dépenses obligatoires sont toujours importantes, les budgets départementaux doivent être approuvés par décret et la loi renforce l'encadrement des tarifs et des produits fiscaux¹⁹⁶.

45. Cet équilibre entre tutelle et liberté, entre « méfiance et confiance envers les capacités gestionnaires des collectivités locales », ¹⁹⁷ perdurera jusqu'à l'avènement de la V^e République ; le principe de libre administration des collectivités inscrit dans la Constitution de 1946 n'aura pas eu d'effets notables sur les finances locales. Une série d'ordonnances de janvier 1959 a singulièrement allégé les contraintes et les contrôles étatiques sur les finances locales et renforcé l'autonomie financière des collectivités territoriales¹⁹⁸. De plus, les lois du 31 décembre 1970¹⁹⁹ et du 10 janvier 1980²⁰⁰ ont respectivement instauré l'exécution de plein droit des budgets locaux quinze jours après leur dépôt en préfecture et octroyé de nouvelles compétences fiscales aux collectivités territoriales.

46. Ce tour d'horizon historique met en lumière les entraves à l'autonomie financière des collectivités territoriales, entraves qui ont été constatées dès le Moyen-Âge et toujours prégnantes

¹⁹² Jean-Henri BUSSON-BILLAULT in Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Paris, 1866, LXVI, p. 348 : « Le projet de loi qui vous est soumis nous est apparu comme ayant un caractère de prudente, mais très nette décentralisation administrative. Dès lors, nous nous sommes inspirés de cette pensée, qu'il fallait inscrire le moindre nombre possible de dépenses obligatoires dans le budget départemental. Déclarer une dépense obligatoire, c'est imposer au conseil général l'obligation d'en faire état, c'est permettre au gouvernement de suppléer au besoin au vote de cette dépense, ce n'est pas donner une marque de confiance aux conseils généraux et augmenter leurs attributions. ».

¹⁹³ Par un allègement de la tutelle de l'État sur les décisions relatives aux octrois et au vote des centimes additionnels par la loi du 24 juillet 1867 et un pouvoir de création de taxes directes ou indirectes par la loi du 29 décembre 1897 de suppression des droits sur les boissons hygiéniques et la loi du 13 août 1926 dite *Niveaux autorisant les communes et les départements à établir des taxes*. Sur la montée en puissance de la compétence fiscale locale, nous renvoyons vers les développements historiques contenus dans la thèse d'Émilie MOYSAN, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, Paris, LGDJ, coll. *Thèses, ss. coll. Bibliothèque de finances publiques et fiscalité*, Tome 61, 2015, p. 136 et s.

¹⁹⁴ Un droit est accordé aux conseils généraux pour voter des emprunts d'une durée inférieure à 12 ans et remboursables sur les ressources ordinaires par la loi du 18 juillet 1866 *sur les conseils généraux*. Aussi, la durée minimale d'emprunt nécessaire à une autorisation législative préalable est augmentée par les lois du 10 août 1871 *relative aux conseils généraux* et du 5 avril 1884 *relative à l'organisation municipale*.

¹⁹⁵ Décret-loi du 30 octobre 1935 *organisant le contrôle de l'État sur les sociétés, syndicats et associations ou entreprises de toute nature ayant fait appel au concours financier de l'État*.

¹⁹⁶ Loi du 12 février 1870 in Emmanuel de CROUY-CHANEL, « L'autonomie financière des collectivités territoriales à l'époque des contemporains » in Marc LEROY (dir.), *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Paris, *Economica*, coll. *Finances Publiques*, février 2017, p. 68.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 73.

¹⁹⁸ L'ordonnance n° 59-32 du 5 janvier 1959 *portant allègement du contrôle administratif sur les départements et simplification de l'administration départementale* a supprimé l'approbation préfectorale des budgets des communes de plus de 9 000 habitants. Quant à l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 *portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes*, elle engage une refonte de la fiscalité locale.

¹⁹⁹ Loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 *sur la gestion municipale et les libertés communales*.

²⁰⁰ Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 *portant aménagement de la fiscalité directe locale*.

dans le droit positif. En effet, que cela soit en matière de dépenses obligatoires ou de compétences fiscales, les problématiques soulevées dans l'ancien droit sont toujours d'actualité²⁰¹, et ce malgré les différents Actes de la décentralisation et la constitutionnalisation de l'autonomie financière. La situation juridique, oscillant entre confiance et méfiance, entre autonomie et subordination, permet la matérialisation d'une situation qualifiée de « semi-décentralisation »²⁰².

47. Une autonomie financière locale en mal de comparaison. Si les arceaux juridiques étrangers ne seront pas étudiés pour notre démonstration, il est néanmoins nécessaire de comparer l'effectivité de l'autonomie financière française à l'aune d'autres pays. Cette comparaison permettra d'identifier le niveau d'autonomie financière des collectivités territoriales françaises et étrangères.

48. Appréhender l'autonomie financière des collectivités territoriales soulevait, jusqu'à la fin des années 1990, un certain nombre de difficultés liées à « l'absence de toute nomenclature homogène »²⁰³ s'expliquant par des « systèmes financiers locaux [...] d'une grande variété et complexité, expressions d'organisations territoriales, de structures économiques, de systèmes politiques modelés par l'histoire propre à chaque pays »²⁰⁴. D'une part, il semblait ardu de pouvoir déterminer la nature ou les fonctions des dépenses locales au regard des données caractérisées par leur « très grande hétérogénéité, dans le temps et dans l'espace »²⁰⁵. Quant aux recettes, d'autre part, les pièges sémantiques²⁰⁶ ne permettaient pas de systématiser un mode de financement commun. Afin de remédier aux juxtapositions de modèles financiers locaux difficilement comparables, plusieurs indicateurs ont été élaborés afin de déterminer un degré d'autonomie financière ou un indice de décentralisation²⁰⁷ de pays étrangers. Mais ces indicateurs se sont révélés être incomplets ou construits sans objectivité²⁰⁸.

²⁰¹ Nous y reviendrons dans les § 768 et § 789.

²⁰² Charles ROIG, « Théorie et réalité de la décentralisation », *Revue française de science politique*, 1966, n° 3, p. 451.

²⁰³ Jacques BLANC, « 5 -Analyse comparative des finances locales dans les états-membres de l'Union Européenne : Éléments pour une méthode » in Guy GILBERT et collectif, *Annuaire des collectivités locales 1997*, Paris, *Litec*, octobre 1997, p. 109.

²⁰⁴ Robert HERTZOG « Finances locales et aménagement du territoire en Europe : analyse comparative » in Jacques BLANC, Guy GILBERT, Alain GUENGANT *et al.*, « Finances locales et aménagement du territoire », Paris, *DATAR et Crédit local de France*, 1994, p. 154.

²⁰⁵ Jacques BLANC, *Art.Cit.*, p. 104.

²⁰⁶ Pierre-Henri DERYCKE et Guy GILBERT, *Économie publique locale*, Paris, *Economica*, 1988, pp. 56 à 61.

²⁰⁷ Rémy PRUD'HOMME, *Vive le système fiscal local français*, Créteil, *CEIL*, 1994, pp. 15 à 16.

²⁰⁸ La mesure du degré d'autonomie financière par Pierre-Henri DERYCKE et Guy GILBERT ne prend en compte que les dépenses. Quant à l'indice de décentralisation de Rémy PRUD'HOMME, le « *taux de liberté* » utilisé pour construire cet indice est calculé selon une « *estimation subjective* ». V. Jacques BLANC, *Art.Cit.*, p. 103.

49. La progressive mise en commun des données financières à travers le monde a permis à l'Organisation de coopération et de développement économiques de construire plusieurs indicateurs de comparaison des finances locales à travers le monde grâce à l'utilisation de nomenclatures financières uniformisées. Pour autant, il est toujours délicat d'identifier un indice permettant la mesure de l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises et étrangères. Le seul indicateur s'en rapprochant est celui de l'autonomie fiscale²⁰⁹. Il détermine la part de l'intervention des administrations centrales dans la compétence fiscale des États. Au regard des pays unitaires aux revenus comparables, les collectivités territoriales françaises disposaient en 2014 d'une autonomie fiscale beaucoup plus importante²¹⁰. En effet, l'intervention du pouvoir central français dans la fixation des taux, des exonérations, des abattements des plafonnements ou des planchers est très inférieure à la moyenne des pays étudiés.

50. Quant à l'Observatoire mondial sur les finances et l'investissement des gouvernements infranationaux créé en 2019 par l'Organisation de coopération et de développement économiques, il ne peut nous renseigner sur l'autonomie financière des collectivités territoriales mais sur la proportion des finances locales dans les finances globales de chaque pays du monde. Un indicateur démontre que le ratio français de recettes fiscales, calculé par le rapport entre les recettes fiscales locales et les recettes fiscales totales de l'État, est supérieur à la moyenne des pays unitaires aux revenus comparables à la France²¹¹. Il en est de même pour la part des dépenses d'investissement des collectivités territoriales françaises, qui est supérieure à la moyenne des dépenses d'investissement des collectivités territoriales des pays étudiés²¹². En revanche, la part des dépenses totales des collectivités territoriales françaises est inférieure à la moyenne des dépenses totales des collectivités territoriales des États retenus pour cette étude²¹³. Il en est de même si l'on place le curseur de la comparaison des dépenses des collectivités territoriales à l'échelle de l'Union européenne. La France reste donc, au regard de ce critère, un pays moins décentralisé que ses voisins²¹⁴.

²⁰⁹ Organisation de coopération et de développement économiques, *Autonomie fiscale* [en ligne], <<https://stats.oecd.org/?lang=fr>> (consulté le 20 février 2023).

²¹⁰ V. annexe n° 2, Indicateurs de la décentralisation financière

²¹¹ *Ibid.*

²¹² *Ibid.*

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2023*, mars 2023, p. 166 : « La dépense publique locale [...] reste néanmoins inférieure en France par rapport à la moyenne de l'Union européenne (17,9 % du PIB). Notre pays, dont la Constitution consacre le caractère décentralisé de son organisation depuis 2003, reste moins décentralisé que ses voisins, l'État et les organismes de sécurité sociale assumant en France des fonctions confiées plus largement aux collectivités locales chez nombre de nos partenaires. »

51. Si ces divers indicateurs ne permettent pas d'appréhender avec précisions l'autonomie financière des collectivités territoriales, ils démontrent néanmoins que l'autonomie fiscale et le poids des dépenses et des recettes des acteurs publics locaux français sont loin d'être insignifiants. Ces indicateurs sont parfois bien supérieurs à la majorité des États unitaires ayant le même niveau de revenu et place paradoxalement la France, malgré son histoire défavorable à l'autonomie financière des acteurs publics locaux, un État dont les finances locales sont les plus décentralisées.

52. **Une situation budgétaire versatile malgré l'autonomie de gestion.** Si notre étude s'attache à démontrer que les EPCI-FP sont effectivement titulaires d'une autonomie de gestion au regard des nombreux dispositifs dont ils disposent pour maîtriser leurs dépenses, optimiser leurs recettes, assurer une politique de péréquation ou de redistribution, l'on constate que ces dispositifs légaux n'auront pas permis de maintenir une situation financière intercommunale stable.

53. Depuis dix ans, la situation financière des EPCI-FP est frappée du sceau de l'instabilité. En effet, plusieurs indicateurs et ratios financiers illustrent les difficultés d'ordre budgétaires que les intercommunalités ont pu connaître ces dernières années. À titre d'exemple, entre 2013 et 2016, l'épargne nette²¹⁵ des EPCI-FP a diminué de plus de 20 %, passant de 3,42 milliards d'euros à 2,68 milliards d'euros²¹⁶. Ensuite, les EPCI-FP ont été, entre 2013 et 2020²¹⁷, dans une situation de besoin de financement²¹⁸, créant donc un déficit. Il n'y a qu'en 2015 où les EPCI-FP étaient dans une situation financière excédentaire. Cette situation illustre les difficultés des EPCI-FP à faire face aux dépenses engagées. Enfin, la baisse des dotations de l'État allouées aux collectivités territoriales et à leurs groupements entre 2014 et 2017 a entraîné une diminution des investissements publics de 23 milliards d'euros²¹⁹. Pour les EPCI-FP, cela s'est traduit par une diminution de près de 16,5 % de leurs dépenses d'investissements, passant de 9,65 à 8,05 milliards d'euros²²⁰.

54. Pour autant, la situation financière des EPCI-FP s'est améliorée dès l'année 2016. Même si les intercommunalités à fiscalité propre se trouvaient toujours dans une situation de besoin

²¹⁵ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 223 : « *c'est l'épargne disponible pour financer les investissements après amortissement du capital des emprunts* ».

²¹⁶ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2017*, septembre 2017, p. 99.

²¹⁷ *Ibid.* ; Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2019*, juillet 2019, p. 79 ; Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2022*, juillet 2022, p. 80.

²¹⁸ Il apparaît un besoin de financement lorsque les recettes totales hors emprunt sont inférieures aux dépenses totales hors remboursement.

²¹⁹ Question écrite n° 01240, JO Sénat, 21 septembre 2017, p. 2889.

²²⁰ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2017*, *Op.Cit.*

de financement, il n'en demeure pas moins que leur situation financière s'est stabilisée et améliorée en raison de l'arrêt de la politique de baisse des dotations. En effet, depuis la stabilisation des dotations, l'épargne nette des EPCI-FP s'est renforcée, passant de 3,05 milliards d'euros en 2017 à 4,21 milliards d'euros en 2022²²¹. Les dépenses des EPCI-FP en matière d'investissement ont aussi augmenté de plus de 40 % depuis 2016, passant de 8,05 milliards d'euros à 11,4 milliards d'euros en 2022²²². Néanmoins, une partie des EPCI-FP a continué à voir leur dotation diminuer entre 2019 et 2020²²³.

55. Malgré une sensible amélioration de leur situation financière, les EPCI-FP restent dans une position d'instabilité. En effet, certaines intercommunalités doivent maintenir leurs efforts pour achever l'absorption des conséquences liées à la baisse des dotations de l'État. De plus, les EPCI-FP ont dû faire face à de nouvelles diminutions de leurs recettes et à des dépenses supplémentaires liées au contexte sanitaire issu de la COVID-19²²⁴. Si une partie des pertes de recettes fiscales a pu être en partie compensée²²⁵, les EPCI-FP doivent également conserver une prudence budgétaire pour étancher les conséquences ayant trait à la pandémie. Récursivement, les intercommunalités sont actuellement soumises à un contexte financier de nouveau contraint, notamment en matière de dépenses de fonctionnement, en raison de l'inflation²²⁶ et de l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires²²⁷. Si les répercussions de la situation géopolitique sont partiellement dédommagées²²⁸ et que le bloc communal confirme sa bonne santé financière retrouvée en 2021²²⁹, les EPCI-FP doivent supporter en 2023 de nouveaux

²²¹ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2019*, juillet 2019, p. 79 et Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 95.

²²² *Ibid.*

²²³ Agence Nationale pour la Cohésion des Territoires, « L'État dans les territoires » [en ligne], avril 2020, <https://anct-carto.github.io/dgf_2020/> (consulté le 18 septembre 2020). La dotation globale de fonctionnement des EPCI-FP diminue pour 563 intercommunalités entre 2019 et 2020. Cette diminution s'explique par les évolutions de population, de ressources et de charges ainsi que par le renforcement de la solidarité intercommunale.

²²⁴ Les EPCI-FP vont subir une diminution de recettes, notamment les recettes issues des produits d'imposition économique (cotisation foncière des entreprises et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) et les recettes issues de l'exploitation des services publics. Les EPCI-FP ont été également contraints d'augmenter leurs dépenses notamment en achetant du matériel pour lutter contre la propagation du virus et venir en soutien des publics vulnérables et des acteurs économiques, associatifs et touristiques du territoire par le versement de subventions. V. Jean-René CAZENEUVE, « Impact de la crise du covid-19 sur les finances locales et recommandations », 20 juillet 2020, pp. 60 à 70 et pp. 81 à 82.

²²⁵ Article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 *de finances rectificative pour 2020* ; Décret n° 2020-1451 du 25 novembre 2020 *pris pour l'application de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020*.

²²⁶ INSEE, « En janvier 2023, les prix à la consommation augmentent de 6,0% sur un an », *Informations rapides*, 31 janvier 2023, n° 29, 2 p.

²²⁷ Décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 *portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation*.

²²⁸ Article 14 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 *de finances rectificatives pour 2022*.

²²⁹ V. en ce sens : Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 1, juillet 2022, p. 66 et s. et Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 1, juillet 2023, pp. 70 à 71.

assujettissements financiers²³⁰ comme l'augmentation des dépenses, de personnel ou encore d'achats de biens et de services²³¹.

56. Une recentralisation des finances locales en dépit d'une protection constitutionnelle. Si le législateur, dans son rôle de pouvoir constituant, a octroyé «une assise constitutionnelle»²³² à l'autonomie financière des collectivités territoriales, l'on démontrera que la protection de cette garantie financière est défailante à plusieurs niveaux, apparaissant comme un «rendez-vous manqué»²³³. En effet, si désormais les collectivités territoriales disposent, dans la Constitution, d'une liberté dans l'utilisation de leurs ressources, d'une compétence fiscale et d'une garantie d'une part déterminante de ressources propres dans la globalité de leurs ressources, il ne s'agit en réalité d'un mince progrès²³⁴. La loi organique du 29 juillet 2004 n'a également pas permis de conférer à ces dispositions constitutionnelles une portée pratique suffisamment satisfaisante²³⁵. En ce qui concerne les EPCI-FP, en sus de ne pas bénéficier d'une protection, même précaire de leur autonomie financière²³⁶, ils ont également subi les mêmes incursions étatiques que les communes, les départements et les régions.

57. L'absence de protection effective de l'autonomie financière des collectivités territoriales et des EPCI-FP n'a pu empêcher la poursuite du mouvement de recentralisation des finances locales qui avait fait son apparition entre les années 1990 et 2000²³⁷. En effet, la diminution ou la suppression de certaines ressources fiscales locales a connu une nouvelle impulsion avec la loi de finances pour 2010 et la suppression de la taxe professionnelle²³⁸, soit quelques années après la constitutionnalisation de l'autonomie financière. Cette «renationalisation»²³⁹ des finances locales a

²³⁰ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 1, juillet 2023, pp. 61 et s.

²³¹ Au cours des neuf premiers mois de l'année 2023, les dépenses liées aux achats de biens et de services ainsi que les dépenses de personnel ont augmenté respectivement de 8,3% et de 6,3%. V. Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 2, octobre 2023, p. 33.

²³² Laurence TARTOUR, L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français, Paris, LGDJ, coll. *Thèse*, ss. coll. *Bibliothèque de finances publiques et fiscalité*, Tome 55, 2012, p. 377.

²³³ Michel BOUVIER, « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, octobre 2011, n° 33, p. 55.

²³⁴ Vincent DUSSART, « Quelle cohérence de la réforme constitutionnelle de 2003 ? » in Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques : la conduite du changement - Actes de la IIIe université de printemps de Finances publiques du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2007, p. 209.

²³⁵ Nous y reviendrons largement dans la deuxième partie de thèse.

²³⁶ Les EPCI-FP ne sont pas inclus dans les bénéficiaires de l'autonomie financière prévue à l'article 72-2 de la Constitution. Nous y reviendrons.

²³⁷ Xavier CABANNES, « Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local », *RFFP*, octobre 2015, n° 131, p. 7.

²³⁸ Laurence TARTOUR, « La recentralisation des ressources des collectivités territoriales : une réponse adéquate à la régulation du système financier public ? », *RFFP*, novembre 2010, n° 112, p. 223.

²³⁹ Paul-Maxence MURGUE-VAROCILIER, « Réforme de la taxe d'habitation et autonomie financière du bloc communal », *GFP*, juillet-août 2018, n° 4, p. 53.

été poursuivie avec l'entrée en vigueur des lois de finances pour 2018 et 2020 qui a instauré une suppression progressive de la taxe d'habitation et le remodelage du panier fiscal de toutes les catégories de collectivités territoriales. Longtemps épargnées, les EPCI-FP sont également intéressée par cette recentralisation de leur finance. En effet, la suppression de la taxe d'habitation et celle, plus récente, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, issue de la loi de finances pour 2023²⁴⁰ emprunte la même voie que les réformes précédentes, à savoir une régulation de la fiscalité locale verticale et descendante par des attributions de fractions de taxe sur la valeur ajoutée sur lesquelles les élus locaux n'ont aucune emprise²⁴¹. Cette recentralisation des finances locales a également pour conséquence de participer à l'effacement progressif du schéma fiscal local historique hérité de la Révolution française et du Directoire des « quatre vieilles », composées de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la taxe professionnelle. Parmi ces quatre contributions directes locales, seules les deux taxes foncières sont toujours du ressort des échelons locaux. En effet, la taxe d'habitation sur les résidences principales et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, composante de l'ancienne taxe professionnelle, ont été entièrement supprimées.

58. Couplée à ces « grignotages successifs des manœuvres fiscales »²⁴² locales, la recentralisation des finances locales s'est également matérialisée à travers la mise en œuvre de politiques ayant pour objectif de diminuer les dépenses publiques²⁴³. Alors que les difficultés économiques survenues à la fin des années 1970 ont poussé la doctrine à identifier les collectivités territoriales comme des « solutions »²⁴⁴, elles furent en revanche considérées comme des « vecteurs » et des « accélérateurs » de la crise en 2008²⁴⁵. De ce fait, l'État a souhaité instituer un *comité pour la réforme des collectivités locales* chargé de mettre à l'étude « l'allocation des moyens financiers en vue de leur emploi le plus économe possible »²⁴⁶. Partant, le montant global de l'enveloppe de dotations octroyées aux collectivités territoriales a été gelé à partir de 2011²⁴⁷, s'établissant à 41,3 milliards d'euros²⁴⁸. Pis encore, entre 2014 et 2017 et conformément au plan de réduction de

²⁴⁰ Article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 *de finances pour 2023*.

²⁴¹ V. § 1089 et 1278 à propos des droits de mutation à titre onéreux.

²⁴² Éric PORTAL, « Autonomie sur les ressources et les dépenses des collectivités locales françaises : effets juridico-financiers différenciés des réformes votées depuis 2010 », *GFP*, mars-avril 2017, n° 2, p. 58.

²⁴³ Philippe LE GAND, « Crise financière et ressources des collectivités territoriales », *RFAP*, 2012, n° 144, p. 950.

²⁴⁴ Michel BOUVIER, « L'autonomie financière locale : un concept à l'épreuve du XXI^e siècle », *RFFP*, avril 2011, n° spécial, p. 163.

²⁴⁵ Didier GUIGNARD, « Réflexions sur la relation collectivités territoriales – crise : un singulier retour de balancier » in Jacques LARRIEU (dir.), *Crise(s) et Droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2012, p. 194.

²⁴⁶ Article 1^{er} du décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 *portant création du comité pour la réforme des collectivités locales*.

²⁴⁷ Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 *de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014*.

²⁴⁸ Article 47 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 *de finances pour 2011*.

50 milliards d'euros de la dépense publique inscrit dans le programme de stabilité 2014-2017²⁴⁹, les lois de finances ont prévu une diminution du montant global de l'enveloppe de la dotation globale de fonctionnement de 9,3 milliards d'euros²⁵⁰. Cette diminution drastique de la dotation globale de fonctionnement aux collectivités territoriales tient au fait que les collectivités territoriales devaient elles aussi participer au plan d'économie alors que, paradoxalement, la dette des collectivités territoriales ne correspondait qu'à 9,2 % de la totalité de la dette publique²⁵¹. Quant aux concours financiers de l'État aux intercommunalités, ils ont connu une baisse plus mesurée entre 2014 et 2017, passant de 8,69 à 8,38 milliards d'euros²⁵². Si la baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP n'est plus caractérisée en 2023²⁵³, la recentralisation financière passée est analogue.

59. Aussi, sans avoir mené de concertation avec les collectivités territoriales et les EPCI-FP²⁵⁴, l'État a renforcé son contrôle sur les finances locales²⁵⁵ en instaurant en 2018, pour intercommunalités et les collectivités territoriales les plus importantes, «un objectif national d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement» de 1,2 % par an²⁵⁶ assorti de sanctions financières en cas de dépassements trop importants de cet objectif²⁵⁷.

60. Alors que les lois composant l'Acte I de la décentralisation ont encouragé l'accroissement des libertés locales, la constitutionnalisation de l'autonomie financière des collectivités territoriales a paradoxalement eu un effet inverse. Le pouvoir central persiste à

²⁴⁹ Programme de stabilité 2014-2017, 23 avril 2014, p. 39.

²⁵⁰ Le montant du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement est passé de 40,1 à 30,8 milliards d'euros. V. Articles 46 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 *de finances pour 2014* et 35 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 *de finances pour 2017*.

²⁵¹ La dette publique notifiée était, au 31 décembre 2012, pour l'État et les organismes d'administration centrale, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale respectivement de 1 633, 188 et 217 milliards d'euros. Soit un total de 2 038 milliards d'euros de dette. V. Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2015*, juillet 2015, p. 68.

²⁵² Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2019*, septembre 2019, p. 79.

²⁵³ Le montant du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement s'élève à 26 931 362 549 d'euros en 2023 contre 26 798 080 294 euros en 2022. V. Articles 44 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 *de finances pour 2022* et 111 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 *de finances pour 2023*.

²⁵⁴ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2017, p. 70.

²⁵⁵ Robin DEGRON, « L'agenda financier France 2022 : un tournant des lois de programmation et de la décentralisation ? », *GFP*, janvier-février 2017, n° 1, p. 14.

²⁵⁶ Article 13, III de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 *de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*.

²⁵⁷ Article 29, V de la loi préc. : « À compter de 2018, il est constaté chaque année la différence entre le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécuté par la collectivité territoriale ou l'établissement et l'objectif annuel de dépenses fixé dans le contrat. Cette différence est appréciée sur la base des derniers comptes de gestion disponibles. Dans le cas où cette différence est supérieure à 0, il est appliqué une reprise financière dont le montant est égal à 75 % de l'écart constaté. »

s'immiscer dans les finances locales au point de constater un « resserrement remarquable »²⁵⁸ des contrôles étatiques sur les finances locales. L'autonomie financière constitutionnelle demeure contestée ou questionnée par la doctrine et son effectivité peine à se concrétiser malgré sa double consécration²⁵⁹.

B. Le mimétisme entre collectivités territoriales et EPCI-FP

61. La distinction entre les collectivités territoriales et les EPCI-FP fait l'objet de nombreuses interrogations et de querelles doctrinales depuis plus d'un siècle²⁶⁰. Cette distinction, fondée sur une opposition entre décentralisation territoriale et décentralisation technique²⁶¹, fut constamment remise en cause et atténuée depuis l'apparition des établissements publics de coopération intercommunale²⁶². Qualifiés d'abord de catégories « plus proche en réalité de la collectivité territoriale que de l'établissement public »²⁶³, les établissements publics de coopération intercommunale ont progressivement été assimilés aux collectivités territoriales au rythme des réformes²⁶⁴, incitant une partie de la doctrine à les qualifier de « collectivités territoriales mal

²⁵⁸ Dans son article « L'autonomie financière des collectivités territoriales à l'époque des contemporaines », Emmanuel de CROUY-CHANEL évoquait un « desserrement remarquable » in Marc LEROY (dir.), *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Paris, *Economica*, coll. *Finances Publiques*, février 2017, p. 74.

²⁵⁹ V. en ce sens, sans être exhaustif : Robert HERTZOG, « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », *AJDA*, 25 octobre 2004, n° 36, p. 2003 et s. ; Vincent DUSSART, « La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : réflexions critiques sur une loi controversée... », *GFP*, novembre-décembre 2014, n°11-12, p. 103 ; Vincent DUSSART, « 40 ans de finances locales et toujours à la recherche de l'autonomie financière des collectivités territoriales ! » in Florence CROUZATIER-DURAND et Mathieu TOUZEIL-DIVINA (dirs.), *40 regards sur 40 ans de décentralisation(s)*, Toulouse, *Lextenso*, Éditions L'Épître, coll. *L'Unité du Droit*, avril 2022, p. 179 ; Matthieu ROUVEYRE, « En finir avec l'autonomie financière des collectivités territoriales », *RFFP*, 1^{er} février 2015, n° 129, p. 63 ; Alain PARIENTE « Le mythe de l'autonomie financière », *RFFP*, 1^{er} février 2015, n° 129, p. 15 ; Xavier CABANNES, « L'autonomie financière des collectivités territoriales après les récentes lois financières », *AJDA*, 9 avril 2018, n° 13, p. 720 ; Michel BOUVIER, « L'autonomie financière locale a-t-elle un avenir ? » in Jean-Marie MONNIER (dir.), *Finances publiques*, Paris, *La documentation française*, 4^{ème} édition, 2015, pp. 205 à 207.

²⁶⁰ Roland DRAGO, *Les crises de la notion d'établissement public*, Paris, *A. Pedone*, 1950, p. 34.

²⁶¹ Georges DUPUIS, Marie-José GUÉDON et Patrice CHRETIEN, *Droit administratif*, Paris, *Sirey*, 11^{ème} édition, 2009, p. 248.

²⁶² Charles EISENMANN, *Centralisation et décentralisation : esquisse d'une théorie générale*, Paris, *LGDJ*, Thèse, 1948 ; Étienne FATOME et Jacques MOREAU, « L'établissement public territorial, mode de gestion du service public ? », *AJDA*, 1988, p. 699 ; Marc JOYAU, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, Paris, *LGDJ* coll. *Bibliothèque de droit public*, Tome 158, 1998, p. 147 ; Mathieu DOAT, *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, Paris, *LGDJ*, coll. *Thèse, ss. coll. Bibliothèque de droit public*, Tome 230, 2003, p. 222.

²⁶³ André DE LAUBADERE, « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. À propos des groupements de collectivités territoriales » in Collectif, *Mélanges offerts à Paul Conzinet*, Université des sciences sociales de Toulouse, 1974, p. 433 ; Georges VEDEL, *Droit administratif*, Paris, *PUF*, coll. *Thémis Droit*, 4^{ème} édition, 1968, p. 655 ; Jacques CHEVALLIER, « Les transformations du statut d'établissement public », *JCP*, 1972, I, 2496 ; Bertrand FAURE, « L'hypothèse des bases constitutionnelles de l'établissement public territorial » in Collectif, *La profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Paris, *Dalloz*, coll. *Études, mélanges, travaux*, 2006, p. 155.

²⁶⁴ Laetitia JANICOT, « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », *RFD*, 9 mai 2011, n° 2, p. 227.

nommées»²⁶⁵. En dépit des critères propres aux EPCI-FP dont les collectivités territoriales, en principe, ne bénéficient pas²⁶⁶, le mimétisme entre ces deux catégories de personnes publiques peut s'illustrer à différentes échelles.

62. Un mimétisme fonctionnel. Les modalités d'exercice des compétences sont les éléments qui participent encore à l'établissement de la distinction entre les EPCI-FP et les collectivités territoriales. En effet, les intercommunalités, en vertu de leur statut d'établissement public, sont soumises au principe de spécialité²⁶⁷ qui implique une attribution de compétences limitativement énumérée par la loi ou ses statuts. Quant aux collectivités territoriales, elles seraient identifiées à l'aune de leur compétence de principe et de leur intervention à vocation générale²⁶⁸.

63. Pour autant, cet élément de distinction qui n'a pas été partagé par l'ensemble de la doctrine juridique²⁶⁹ s'est délité au rythme des réformes territoriales. En effet, les collectivités territoriales et plus particulièrement les départements et les régions exercent, depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, uniquement des compétences limitativement énumérées dans le Code général des collectivités territoriales. La clause générale de compétence, considérée comme une « liberté reconnue à une collectivité territoriale d'intervenir en toute matière à condition de justifier d'un intérêt public local et de ne pas empiéter sur les compétences attribuées par la loi à une autre autorité publique »²⁷⁰ et le principe de spécialité ne peuvent donc constituer les éléments de distinction entre les collectivités territoriales et les EPCI-FP. En effet, les intercommunalités sont spécialisées comme certaines catégories de collectivités territoriales. Autrement dit, certaines collectivités territoriales ne disposent pas de la clause générale de compétence, et ce au même titre que les intercommunalités²⁷¹.

64. Aussi, les EPCI-FP et les collectivités territoriales partagent un autre point commun dans les modalités d'exercice des compétences locales : la qualité de chef de file. Cette dernière

²⁶⁵ Jean-François JOYE, « Les EPCI à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées ? », *LPA*, 16 mai 2003, n° 98, p. 5.

²⁶⁶ Ces caractéristiques et leurs atténuations seront évoquées ultérieurement. V. § 1105 et s.

²⁶⁷ Nous y reviendrons. V. § 1108 et s.

²⁶⁸ Maurice HAURIOU, « Note sous CE, 1909, *Commune de Labastide-Saint-Pierre* » ; Roland MASPETIOL et Pierre LAROQUE, *La tutelle administrative*, Paris, Sirey, 1930, p. 70. ; Jean-Marie PONTIER, « Semper manet, sur une clause générale de compétence », *RDP*, 1984, n° 6, p. 1472.

²⁶⁹ V. par exemple : François PRIET, « Quelles nouvelles compétences pour les nouveaux territoires locaux ? », *BJCL*, janvier 2011, n° 1, p. 8 ; Marc JOYAU, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, Paris, LGDJ coll. Bibliothèque de droit public, Tome 158, 1998, p. 151 et s.

²⁷⁰ Nicolas KADA, « Clause générale de compétence » in Romain PASQUIER, Sébastien GUIGNER et Alistair COLE (dirs.) *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Références, 2020, p. 67.

²⁷¹ Laurent TESOKA, *Les rapports entre catégories de collectivités territoriales*, Aix-Marseille, PUAM, coll. Collectivités locales, 2004, p. 48 s.

permet de déminer qui de la commune, du département, de la région ou de l'EPCI-FP sera chargé d'organiser les modalités de l'exercice des compétences lorsque ces dernières sont partagées, concurrentes ou complémentaires²⁷². À la lecture de l'article L.1111-9 du Code général des collectivités territoriales, les EPCI-FP disposent d'un statut qui leur permet d'organiser l'exercice de ces compétences au même titre que les communes, les départements et les régions. L'octroi du chef de filât aux collectivités territoriales est un élément de spécialisation supplémentaire qui atténue d'autant plus la dichotomie avec les EPCI-FP.

65. Un mimétisme organisationnel. Si l'on observe la constitution des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et les EPCI-FP, de nouveaux points communs peuvent être identifiés. Tout d'abord, les assemblées délibérantes sont composées de membres élus. En effet, des scrutins municipaux, départementaux, régionaux mais aussi des scrutins dits *communautaires* sont organisés selon un calendrier défini par le législateur et des modalités précises afin de procéder à l'élection des conseillers municipaux, départementaux, régionaux et communautaires au suffrage universel direct²⁷³. De plus, la composition des exécutifs territoriaux et intercommunaux est similaire. En effet, si l'exécutif communal est composé d'un maire et d'adjoints, les exécutifs intercommunaux sont composés d'un président et de vice-présidents titulaires de délégations, au même titre que les exécutifs départementaux et régionaux. Aussi, les EPCI-FP et les collectivités territoriales disposent d'un organe restreint de délibération. Si les appellations diffèrent entre les départements, les régions et les EPCI-FP, l'objectif est identique. Les commissions permanentes du département ou de la région et les bureaux communautaires statuent sur les matières déléguées par les conseils départementaux, régionaux et communautaires²⁷⁴. Enfin, le mimétisme institutionnel est notable à la lecture de la disposition du Code électoral qui prescrit le régime des incompatibilités entre un mandat parlementaire et une fonction électorale locale. En 2014²⁷⁵, le législateur organique a énuméré l'ensemble des mandats qui ne peuvent être exercés simultanément par un député ou un sénateur. L'on constate que les incompatibilités concernent autant les fonctions électives au sein d'une collectivité territoriale ou

²⁷² Sur ce sujet, v. Laetitia JANICOT, « La fonction de collectivité chef de file », *RFD*, 9 juillet 2014, n° 3, p. 472 et s. Nous renvoyons également vers la thèse de Mickaël BAUBONNE, *La rationalisation de l'organisation territoriale de la République*, Thèse, Université de Bordeaux, 2015, p. 314 et s. mais aussi vers un second article de Laetitia JANICOT, « Deux nouveaux principes relatifs à la répartition des compétences - Le principe de subsidiarité et le principe de la collectivité chef de file », *RFD*, 2 mai 2023, n° 2, p. 242 et s. pour une réflexion plus critique.

²⁷³ Nous y reviendrons plus largement dans les § 1132 et s.

²⁷⁴ Articles L.3211-2, L.4221-5 et L.5211-10 du Code général des collectivités territoriales.

²⁷⁵ Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 *interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*.

d'un EPCI-FP, mettant alors les élus municipaux, départementaux, régionaux et intercommunaux sur un même pied d'égalité²⁷⁶.

66. Un mimétisme budgétaire. Outre l'exercice d'une compétence fiscale commune consistant à pouvoir lever l'impôt, décider du taux d'imposition, d'instaurer des abattements et des exonérations²⁷⁷, les échelons communaux, départementaux, régionaux mais aussi intercommunaux partagent également des points de concordances en matière budgétaire. En effet, l'article L.5211-36 du Code général des collectivités territoriales précise que toutes les dispositions relatives aux finances communales s'appliquent aux intercommunalités à fiscalité propre. Dès lors, le droit commun des finances des collectivités territoriales s'applique aussi aux EPCI-FP²⁷⁸.

67. Les communes, les départements, les régions et les EPCI-FP sont soumis, de manière identique, aux principes budgétaires qui régissent les finances publiques locales. Tout d'abord, les budgets des intercommunalités à fiscalité propre doivent être votés en équilibre²⁷⁹. Les budgets des EPCI-FP et des collectivités territoriales doivent également respecter le principe d'annualité. Qu'il s'agisse d'un budget intercommunal, communal, départemental ou régional, le budget primitif doit être élaboré, adopté et exécuté dans un calendrier déterminé, soit avant le 1^{er} janvier de l'année à laquelle il s'applique²⁸⁰. Quant aux prévisions budgétaires des collectivités territoriales et des EPCI-FP, elles doivent être retracées dans un seul et même document sans que des recettes ne puissent être affectées à des dépenses particulières²⁸¹.

68. Le mimétisme budgétaire entre les collectivités territoriales et les EPCI-FP s'apprécie également au regard des différents actes budgétaires qu'ils doivent ou qu'ils peuvent présenter lors des réunions des assemblées délibérantes. En effet, qu'ils s'agissent des communes, des départements, des régions ou des EPCI-FP, une présentation du budget principal, du compte administratif et du compte de gestion est obligatoire. Quant au rapport d'orientation budgétaire, sa présentation est une obligation légale pour les communes de plus de 3 500 habitants, pour les EPCI-FP de plus de 10 000 habitants et composés d'au moins une commune de plus de

²⁷⁶ Article LO.141-1, al. 1^{er}, 2^o du Code électoral.

²⁷⁷ Nous y reviendrons tout au long de cette étude. V. § 166 à 204 et § 1082 à 1102.

²⁷⁸ Loïc LEVOYER « L'intercommunalité, levier de la transformation des finances locales ? », *RFFP*, 1^{er} février 2023, n° 161, p. 71.

²⁷⁹ Il s'agit du principe de l'équilibre réel mentionné à l'article L.1612-4 du Code général des collectivités territoriales. Contrairement aux budgets de l'État, les budgets locaux doivent s'équilibrer en dépenses et en recettes, en section de fonctionnement comme d'investissement.

²⁸⁰ Pour autant, les EPCI-FP et les collectivités territoriales disposent de la même exception avec une possibilité de voter le budget avant le 15 avril de l'année d'exécution. V. article L.1612-1 du Code général des collectivités territoriales.

²⁸¹ Il s'agit des principes d'unité et d'universalité budgétaires.

3 500 habitants, pour les départements et les régions²⁸². Les intercommunalités et les collectivités territoriales ont également la possibilité, si la situation budgétaire le nécessite, de présenter un budget supplémentaire ou des décisions modificatives devant l'assemblée délibérante. Qu'elles soient territoriales ou intercommunales, les quatre structures mentionnées disposent du même corpus budgétaire. Il n'y a donc aucune différence notable entre les documents budgétaires des collectivités territoriales et ceux des EPCI-FP.

69. La corrélation entre les collectivités territoriales et les EPCI-FP peut enfin se caractériser sur un plan comptable. En effet, les communes et les EPCI-FP partagent l'utilisation des mêmes instructions budgétaires et comptables, les instructions M 14 et M 57²⁸³. L'on aurait pu imaginer l'utilisation d'une autre instruction budgétaire et comptable par les intercommunalités, au même titre que les départements et les régions qui sont soumis respectivement aux instructions M 52 et M 71. Pour autant, cette assimilation comptable illustre une fraction du mimétisme entre les intercommunalités et les collectivités territoriales, les communes dans ce cas présent.

70. Un mimétisme lexical. Le rapprochement entre les collectivités territoriales et les EPCI-FP se démontre également à la lecture du corpus juridique en droit positif. En effet, nombreuses sont les dispositions législatives qui associent les collectivités territoriales et les EPCI-FP, comme si ces deux catégories de personnes publiques étaient destinataires de la même règle de droit. À de nombreuses reprises, les intercommunalités à fiscalité propre ne sont pas soumises à des dispositions législatives spécifiques mais bien identiques à celles applicables aux collectivités territoriales. Une recherche sur Légifrance des expressions exactes « les collectivités territoriales et leurs groupements », « les communes et leurs groupements », « les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale » et « les communes et les établissements publics de coopération intercommunale » montre que près de 400 articles en vigueur dans 28 codes juridiques associent les collectivités territoriales et les EPCI-FP. Aussi, plusieurs lois, décrets ou arrêtés accolent, dans leur titre, des catégories de collectivités territoriales avec les groupements,

²⁸² Articles L.2312-1, L.5211-36, L.3312-1 et L.4312-1 du Code général des collectivités territoriales.

²⁸³ Comme le précise l'arrêté du 13 janvier 2022 *modifiant l'arrêté du 9 décembre 2021 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif* et l'arrêté du 21 décembre 2022 *relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs*.

mettant *de facto* les destinataires de la norme dans une position d'égalité²⁸⁴. Enfin, la Constitution associe également les collectivités territoriales et les EPCI-FP. En effet, si les alinéas 4 et 5 de l'article 72 différencient ces deux catégories de personne publiques sous l'expression «les collectivités territoriales ou leurs groupements» ou «l'une d'entre elles ou un de leurs groupements», la disposition constitutionnelle est d'application générale, sans distinction entre l'une ou l'autre des personnes publiques évoquées.

71. Cette association sémantique présente dans le droit positif a également pu être faite par l'utilisation doctrinale de l'expression de «collectivités publiques». En effet, certains auteurs²⁸⁵ ont pu intégrer les collectivités territoriales et les groupements intercommunaux dans cette large catégorie de personnes publiques. Cette assimilation sémantique, derrière un seul et même vocable, limite d'autant la distinction entre les collectivités territoriales et les intercommunalités.

72. En définitive, malgré la distinction opérée classiquement entre collectivités territoriales et EPCI-FP, ces deux types d'acteurs locaux sont les deux faces d'une même pièce, celle de la décentralisation. Les communes, les départements et les régions partagent, au même titre que les EPCI-FP, les mêmes caractéristiques mais sans les mêmes conséquences juridiques. Cela a pu être évoqué, les EPCI-FP ne disposent pas de l'autonomie financière contenue à l'article 72-2 de la Constitution. C'est là le hiatus.

²⁸⁴ Par exemple : Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 *instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979* ; Décret n°59-936 du 31 juillet 1959 *relatif aux conditions d'exécution de certains travaux de défense contre les eaux, d'assainissement ou d'irrigation par les communes et les départements, leurs groupements et certains établissements publics* ; Arrêté du 30 janvier 2017 *fixant la date et les modalités de l'élection pour le renouvellement des représentants des régions, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au Conseil national d'évaluation des normes* ; Décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021 *portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements* ; Décret n° 2019-608 du 18 juin 2019 *modifiant le décret n° 2012-1534 du 28 décembre 2012 relatif aux modalités de compensation des pertes de ressources de contribution économique territoriale et de ressources de redevance des mines subies par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale* (nous soulignons).

²⁸⁵ Jean-Marc PEYRICAL, « Transfert de biens entre collectivités publiques », *AJDA*, 11 novembre 2002, n° 18, p. 1157 ; Stéphanie DAMAREY, « Chambres régionales et territoriales des comptes – Avis et communications formulés par les chambres régionales des comptes », *Répertoire du contentieux administratif*, mai 2017, § 685 ; René HOSTIOU « De l'annulation de l'arrêté de cessibilité par voie de conséquence des irrégularités affectant la procédure au terme de laquelle a été conclue la concession d'aménagement d'une ZAC », *RDI*, 15 février 2016, n° 2, p. 83 ; Xavier DELPECH, « Présentation du projet de loi de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises », *Dalloz actualité*, 9 septembre 2013.

C. Une décentralisation illisible

73. L'enchevêtrement des compétences locales, conséquence d'une multiplicité d'échelons territoriaux. L'architecture administrative locale française se singularise par l'importante diversité de catégories d'acteurs intervenant dans les territoires²⁸⁶. Il y a d'abord les collectivités territoriales de droit commun, composées des communes, des départements et des régions. La France compte aussi des collectivités territoriales dotées d'un statut particulier comme les collectivités territoriales uniques (Guyane, Martinique, Mayotte, Corse), la Métropole de Lyon, la Collectivité européenne d'Alsace et la Ville de Paris. Enfin, l'organisation administrative locale est également constituée de collectivités d'outre-mer, celles régies par l'article 74 de la Constitution et celles à statut particulier. De plus, le territoire national est composé d'établissements publics, à l'instar des EPCI-FP comprenant les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles, mais aussi des syndicats et d'autres groupements comme les syndicats intercommunaux à vocation unique, les syndicats intercommunaux à vocation multiple, les établissements publics territoriaux, les syndicats mixtes, les pôles métropolitains ou les pôles d'équilibre territorial et rural.

74. Cet « éclatement des statuts »²⁸⁷ d'acteurs locaux, aux compétences variées, est l'une des sources de l'enchevêtrement des compétences. Si le législateur a souhaité accentuer la lisibilité de l'exercice des compétences locales, notamment par la suppression de la clause générale de compétences aux départements et aux régions et des transferts par blocs²⁸⁸, les transferts de ces compétences se caractérisent également par leur hétérogénéité. En premier lieu, il est nécessaire de distinguer deux modalités de détermination des compétences locales. Les collectivités territoriales et les EPCI-FP exercent des compétences d'attribution et des compétences complémentaires. Les compétences d'attribution peuvent se définir comme étant celles issues d'une opération légale consistant à conférer une compétence étatique à une collectivité territoriale une compétence relevant de l'État. Il s'agit d'un domaine d'intervention identifiable. Quant aux compétences complémentaires, elles permettent de donner aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP la

²⁸⁶ Sur ce sujet, v. Florence LERIQUE, « I. Le pluralisme statutaire. Un outil de réforme ininterrompu » in Collectif GIS-GRALÉ, *Droit et gestion des collectivités territoriales. 40 ans de décentralisation : une mise en perspective*, Antony, Le Moniteur, 2022, pp. 43 à 50.

²⁸⁷ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, ss. coll. Droit public - Science politique, 6^{ème} édition, 2021, p. 360, § 435.

²⁸⁸ Une partie de la doctrine, à l'instar de Jean-Marie PONTIER, ont considéré que les transferts par blocs de compétence ont été des échecs du fait de leur impossibilité de mise en œuvre in « La redéfinition des compétences : à la recherche de la cohérence », *RDP*, septembre 2015, n° 5, p. 1241 et s. V. également François-Xavier FORT, « V. À propos d'un mythe fondateur ... disparu. Le principe des blocs de compétences » in Collectif GIS-GRALÉ, *Droit et gestion des collectivités territoriales. 40 ans de décentralisation : une mise en perspective*, Antony, Le Moniteur, 2022, pp. 79 à 86.

possibilité d'«élargir son administration, ce dont permet le droit en leur offrant ainsi la jouissance d'un faisceau de possibilité d'action»²⁸⁹. Le domaine d'intervention des collectivités territoriales est donc plus large, dépassant le cadre des compétences attribuées strictement. Appréhender les compétences des collectivités territoriales et des intercommunalités nécessite donc de déterminer les deux modalités de détermination. En deuxième lieu, il est primordial de distinguer les différentes variétés de compétences d'attribution et de compétences complémentaires. Les modalités de détermination des compétences d'attribution sont de plusieurs ordres et se différencient par les pouvoirs de décisions laissés par l'État aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP²⁹⁰. Les compétences d'attribution dites *plénières* permettent d'octroyer aux élus une liberté d'initiative dans le domaine transféré. Quant aux compétences d'attribution dites *partielles*, elles confient aux acteurs locaux d'exercer des compétences selon un cadre fixé par l'État. Enfin, les compétences d'attribution dites collectives vont permettre de confier à plusieurs collectivités territoriales et EPCI-FP le soin de coopérer pour la mise en œuvre d'une politique territoriale. Poursuivant des objectifs différents, ces trois catégories de compétences d'attribution vont sensiblement diversifier la manière dont chaque collectivité territoriale et EPCI-FP vont exercer leurs compétences.

75. Les modalités de détermination des compétences complémentaires sont également diverses et ne vont pas encourager la lisibilité de leur exercice. En effet, les compétences complémentaires peuvent être conférées selon trois procédés. D'abord, les collectivités territoriales, et plus particulièrement les communes, peuvent exercer des compétences complémentaires par le biais de leur clause générale de compétence. Chaque commune française peut donc, potentiellement, exercer une compétence dès lors qu'un intérêt public local est reconnu et que cette compétence n'est pas exercée par un autre échelon local. Aussi, toutes les collectivités territoriales, dans une démarche individuelle, peuvent émettre l'intention d'exercer des compétences qui appartiennent à l'État ou à d'autres collectivités territoriales par expérimentation²⁹¹ ou par délégation.

²⁸⁹ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 643, § 733.

²⁹⁰ V. en ce sens : Jean-François BRISSON, « La complexité de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales » in Antoinette HASTINGS MARCHADIER et Bertrand FAURE (dirs.), *La décentralisation à la française*, Paris, LGDJ, coll. *Système*, 2015, p. 155 ; Marthe LE MOIGNE, *Les compétences des collectivités territoriales en droit public français*, Thèse, Université de Brest, 2007, 703 p. ; Vincent DE BRIANT, *L'action commune en droit des collectivités territoriales. Contribution à l'étude de l'exercice en commun de compétences*, Paris, L'Harmattan, coll. *Logiques juridiques*, 2009, 560 p.

²⁹¹ En vertu des articles 37-1 et 72 al. 4 de la Constitution du 4 octobre 1958.

76. Au regard de ces différentes méthodes de détermination de compétences, il semble dès lors périlleux d'établir une systématisation des compétences exercées par chaque échelon d'acteurs locaux. Le caractère casuistique de l'exercice des compétences locales rend dès lors difficile une étude globale et générale²⁹².

77. **Les financements croisés à travers la théorie des *sept ciseaux*.** Cette théorie, qui vient illustrer avec pertinence l'enchevêtrement des compétences locales et la multiplicité des financeurs publics, découle des propos qui ont été tenus de 17 juin 2014 par Martin MALVY au moment de son audition par la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat. L'ancien président de la région Midi-Pyrénées a déclaré « lors de l'inauguration d'une réalisation modeste [...], il y avait sept paires de ciseaux sur les coussins d'inauguration, et sept discours ont été prononcés ; il y avait sept financeurs... »²⁹³. Cette expérience d'élu local met en perspective la prolifération des interventions publiques locales dans l'exercice d'une compétence. En effet, il n'est pas rare que des projets locaux, et notamment communaux, soient soutenus par une kyrielle de co-financeurs agissant en vertu de l'exercice de compétences diverses et variées.

78. Prenons l'exemple d'une commune souhaitant mettre en œuvre un projet d'infrastructures dans le domaine de la protection environnementale. Cet échelon communal participe au financement de ce projet en vertu de sa clause de compétence générale. L'EPCI-FP peut également octroyer une subvention dans le cadre de sa compétence de la protection de l'environnement si l'objectif du projet communal correspond à cette vocation. Le département peut aussi subventionner ledit projet dans le cadre de sa mission de solidarité territoriale tout comme les régions si le projet présente un intérêt régional. Quant à l'État, il peut également apporter une subvention pour aider à financer le projet communal par le versement d'une dotation de soutien à l'investissement local ou une dotation d'équipement des territoires ruraux. L'Union européenne quant à elle peut aussi apporter son soutien financier au projet communal à travers le Fonds européen de développement régional. Enfin, divers opérateurs de l'État peuvent participer au financement de ce projet comme l'Agence nationale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Ce morcellement des financements et des acteurs locaux participe inévitablement à nourrir les critiques vis-à-vis de l'empilement des échelons territoriaux.

²⁹² Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 571, § 674 : « [...] cette détermination [des compétences] se réduit empiriquement à une juxtaposition de sources de compétences, de solutions pragmatiques calculées cas par cas et qui rendent son étude d'ensemble difficile ».

²⁹³ Martin MALVY et Alain LAMBERT ont été auditionnés dans le cadre de leur rapport intitulé *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*. V. <https://w202ww.senat.fr/compte-rendu-commissions/20140616/colter.html> (consulté le 28 novembre 2022).

III. MÉTHODOLOGIE UTILISÉE

79. L'intérêt méthodologique de cette étude vise à répondre à la question suivante : « De quelle façon, juriconsulte, travaillons-nous en fait ? »²⁹⁴. Déterminer la façon dont ce travail de recherche autour de l'autonomie financière des EPCI-FP a été élaboré et construit nécessite d'identifier le corpus juridique utilisé (A.) mais aussi de déterminer la méthode d'analyse employée (B.).

A. Identification du corpus juridique mobilisé

80. Le matériel scientifique sollicité pour construire notre étude est issu de sources multiples. À défaut d'être exhaustif, seules les principales composantes de ce corpus y seront précisées.

81. Les sources constitutionnelles occupent une place fondamentale dans l'étude de l'autonomie financière des collectivités territoriales et des EPCI-FP. Un article retiendra notre attention, il s'agit évidemment de l'article 72-2 de la Constitution qui constitue le fondement juridique de l'autonomie financière constitutionnelle car il en donne les cinq caractéristiques. Les quatre premiers alinéas de cet article seront « décortiqués » et feront l'objet d'une analyse approfondie afin de démontrer que l'autonomie financière constitutionnelle ne peut être, en l'état, effective et garantie pour les collectivités territoriales et les EPCI-FP.

82. Les sources législatives, tirées principalement du Code général des collectivités territoriales et du Code général des impôts, seront également sollicitées dans une plus grande diversité. En effet, le législateur a instauré l'ensemble des dispositifs financiers utilisés par EPCI-FP, dispositifs qui viennent matérialiser une autonomie de gestion dans l'exercice de leur mission d'intercommunalité de projet et de solidarité²⁹⁵. De plus, les caractéristiques de l'autonomie financière constitutionnelle sont également spécifiées dans la loi, et plus précisément dans la loi organique du 29 juillet 2004²⁹⁶ qui renseigne les titulaires de cette protection et les modalités de mise en œuvre des dispositions constitutionnelles.

²⁹⁴ François GÉNY, *Science et technique en droit privé positif : nouvelle contribution à la critique de la méthode juridique*, Paris, Sirey, 1914, Tome I, p. 3.

²⁹⁵ Nous y reviendrons dans le début de ce travail de recherche.

²⁹⁶ Codifiée aux articles LO.1114-1 à LO.1114-4 du Code général des collectivités territoriales.

83. Cette étude sera également enrichie de nombreuses considérations doctrinales. Comme cela a été précisé, la doctrine publiciste s'est fortement impliquée dans l'étude de la décentralisation et de la place qu'occupent les collectivités territoriales et les EPCI-FP dans le paysage institutionnel. Que cela soit en termes de théories ou d'histoire de la décentralisation, des finances locales, de l'autonomie financière, des relations État-collectivités territoriales, des établissements publics, nombreux sont les ouvrages, les thèses et les articles qui apportent des précisions, des clarifications mais aussi des opinions juridiques critiques sur les réformes en la matière mais aussi sur le droit positif. Cette étude s'appuiera sur ce travail doctrinal pour défendre notre thèse.

84. Dans cette démarche scientifique, l'analyse du travail parlementaire y trouve aussi toute sa place. En effet, les rapports, les débats et les questions des députés et des sénateurs permettent d'offrir des éclairages pertinents sur la manière dont les différentes lois ayant trait à notre étude ont été construites et les points de difficultés occasionnés par certaines dispositions législatives. Le travail du juge sera également mobilisé. La jurisprudence du Conseil constitutionnel et des juridictions administratives nous a renseignés sur la faible protection dont bénéficiait l'autonomie financière²⁹⁷ mais aussi précisé les modalités d'applications de certains dispositifs financiers à la disposition des EPCI-FP.

85. Plusieurs rapports institutionnels sont enfin venus soutenir les démonstrations de ce travail de recherche sur l'autonomie financière, notamment par les données chiffrées et les analyses de l'efficacité de certains dispositifs qu'ils contiennent. Les rapports annuels de la Cour des comptes sur les finances publiques locales et les rapports annuels de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales permettent notamment d'accéder à des propositions d'améliorations de certains dispositifs financiers ainsi qu'à des données de références quant aux comptes des collectivités territoriales et des EPCI-FP. Quant aux rapports et aux documents fournis par les services ministériels²⁹⁸ ou les associations d'élus²⁹⁹, ils permettent de confronter certains principes à la réalité de la pratique locale.

B. Identification de la méthode d'analyse employée

86. L'étude de l'autonomie financière à l'aune des EPCI-FP, qui consiste à déterminer la place occupée par l'autonomie de gestion et l'autonomie financière constitutionnelle dans le droit

²⁹⁷ Nous reviendrons sur ce sujet aux § 744 et s.

²⁹⁸ À l'instar de la Direction Générale des Collectivités Locales.

²⁹⁹ Nous pensons principalement à l'Association des Maires de France et à l'Association des Communautés de France.

des collectivités territoriales et des intercommunalités à fiscalité propre, s'appuie sur une analyse inductive. Elle consiste à étudier les faits réels et les données observables découlant du corpus juridique identifié pour caractériser les contours et le contenu de ces deux dimensions de l'autonomie financière au sein des intercommunalités mais aussi des collectivités territoriales. Cette analyse inductive sera couplée d'une démarche historique, d'analyse du droit positif et prospective

87. Une analyse inductive. Le point de départ de cette étude consiste en la recherche et l'analyse des différents dispositifs financiers à la disposition des EPCI-FP pour leur permettre de mener une politique de gestion de leurs recettes et de leurs dépenses tout en étant protégés des incursions abusives du pouvoir central. C'est par cette méthode inductive que l'on a d'abord pu rechercher quels étaient différents outils et dispositifs juridico-financiers pour ensuite démontrer l'effectivité contrastée de l'autonomie de gestion et de l'autonomie financière constitutionnelle au sein des structures intercommunales et des collectivités territoriales. Cette méthode inductive doit permettre de démontrer comment les EPCI-FP sont assimilés aux collectivités territoriales, à travers la recherche de nombreux points communs identifiables dans la législation et dans la pratique locale. Enfin, cette même méthode a également favorisé les recherches des différentes raisons qui ont progressivement fragilisé le département et l'identification des échelons locaux qui pourraient exercer les compétences du département si ce dernier venait à être supprimé.

88. Une démarche historique. La décentralisation s'inscrit dans un double cadre temporel. Si l'on étudie la décentralisation à partir de son point de départ daté traditionnellement par l'Acte I de 1982, alors le cadre temporel sera étroit car la période historique est réduite à une quarantaine d'années. En revanche, si l'on étudie la décentralisation comme une étape dans les modalités d'organisation de l'État dans les territoires, alors le cadre temporel sera beaucoup plus large, la période historique s'étend de la Révolution française³⁰⁰, voir même de l'Ancien Régime³⁰¹ jusqu'à nos jours. En effet, les modalités d'organisation de l'État s'inscrivent dans des mouvements de balanciers entre centralisation, déconcentration, décentralisation et recentralisation. Que le cadre temporel soit étroit ou large, l'étude de la décentralisation et des finances locales ainsi que les phénomènes et les principes qui leurs sont afférentes, à l'instar de l'autonomie financière, ne peut faire l'économie d'une étude historique du droit afin d'identifier les situations juridiques et financières passées des communes, des départements, des régions et des EPCI-FP par rapport à l'État.

³⁰⁰ V. *supra*, § 29.

³⁰¹ V. *infra*, § 1021.

89. Une démarche d'analyse du droit positif. L'étude de l'autonomie financière des EPCI-FP en droit positif permet de déterminer le cadre dans lequel s'inscrit actuellement cet objet d'étude. En premier lieu, cette démarche doit favoriser l'identification et l'analyse des modalités de fonctionnements des différents dispositifs financiers dont disposent les EPCI-FP leur conférant une autonomie de gestion dans l'exercice de leur mission d'intercommunalité de projet et de solidarité. En deuxième lieu, l'analyse du droit positif doit également permettre l'identification et l'explication des vicissitudes et de l'absence d'effectivité des dispositions constitutionnelles et organiques supposées garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales et des EPCI-FP vis-à-vis de l'État. Précisions qu'il ne s'agit pas d'une étude sur l'autonomie financière horizontale des collectivités territoriales, autonomie qui pourrait fluctuer au gré des rapports financiers entretenus entre deux catégories de collectivités territoriales³⁰². En dernier lieu, le droit positif doit permettre de caractériser les dispositions juridiques participant à l'atténuation de la dichotomie entre les collectivités territoriales et les EPCI-FP mais aussi au déclin de l'échelon départemental.

90. Une démarche prospective. Réalisée à la lumière de l'analyse du droit positif et des critiques formulées par la doctrine et les élus locaux, cette démarche vise à s'intéresser au devenir des objets mobilisés dans ce travail de recherche. Nous le verrons, certains dispositifs financiers dont disposent les EPCI-FP pour exercer leur mission d'intercommunalité de projet et de solidarité sont perfectibles. Il en est de même des dispositions relatives à l'autonomie financière contenues dans la Constitution et la loi organique du 29 juillet 2004. Enfin, certaines imperfections se sont manifestées notamment sur l'empilement des échelons locaux et du manque de lisibilité dans l'exercice des compétences locales. Cette démarche prospective n'a pas pour objectif de dévoiler l'avenir mais d'« éclairer l'action présente à la lumière des futurs possibles et du futur souhaitable »³⁰³. Dès lors, les éléments prospectifs de ce travail de recherche ont pour dessein d'encourager plusieurs modifications textuelles afin que les dispositions légales et constitutionnelles actuelles soient en adéquation avec les objectifs poursuivis ou souhaités, notamment en termes d'effectivité et de cohérence du contenu de la norme.

³⁰² Par exemple, cette étude n'a pas pour dessein de démontrer l'affaiblissement de l'autonomie financière des communes par le renforcement de l'autonomie financière des intercommunalités et de leurs prérogatives financières et fiscales.

³⁰³ Boris BARRAUD, *La prospective juridique*, Paris, L'Harmattan, coll. *Logiques Juridiques*, 2020, p. 9.

IV. THÈSE DÉFENDUE ET PLAN

91. La matérialisation d'une autonomie de gestion intercommunale aboutie. Le premier volet de la démonstration consistera à déterminer dans quelle mesure l'autonomie de gestion des EPCI-FP trouve une réalité au point de la considérer comme étant aboutie (**Partie 1**).

92. Cette étude permet de révéler la liberté dont disposent les intercommunalités à fiscalité propre pour solliciter, ou non, et adapter certains dispositifs financiers afin de mener à bien leur mission d'intercommunalité de projet. Dès lors, au regard du contexte budgétaire mouvant, les EPCI-FP ont à leur disposition des mécanismes leur permettant d'instaurer des politiques d'optimisation de leurs recettes et de maîtrise de leurs dépenses. À cette fin, et au nom de la liberté conférée par l'autonomie de gestion, les EPCI-FP peuvent jouir d'une capacité dans le choix de recourir à certains instruments financiers et de les moduler. Parmi les dispositifs d'optimisation des recettes, les EPCI-FP peuvent choisir, en vertu de l'autonomie de gestion, leur régime fiscal, utiliser des instruments de modulation de la fiscalité ou encore les modalités de recours à l'emprunt. Aussi, parmi les dispositifs de maîtrise des dépenses, les EPCI-FP pourront solliciter des outils de mutualisation et de programmation.

93. Cette étude permet également de mettre en évidence la liberté dont disposent les intercommunalités à fiscalité propre pour choisir et moduler certains instruments financiers pour assurer leur mission d'intercommunalité de solidarité, notamment par la mise en œuvre des politiques de péréquation et de redistribution. En vertu de leur autonomie de gestion, les EPCI-FP disposent d'une liberté quant aux modalités de mise en œuvre et de répartition du FPIC mais aussi de la dotation de solidarité communautaire. Également, pour mener à bien leur mission de redistribution des ressources, les intercommunalités ont une latitude quant à l'instauration d'une dotation globale de fonctionnement territoriale ou les modalités d'octrois de concours financiers ou de subventions. La latitude accordée aux EPCI-FP dans le choix de ces dispositifs et des critères d'application sur le territoire démontrera l'autonomie de gestion détenue par les EPCI-FP pour « [...] élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité »³⁰⁴.

94. La matérialisation d'une autonomie financière constitutionnelle intercommunale inachevée. Le deuxième volet de la démonstration consistera à déterminer dans quelle mesure l'autonomie financière constitutionnelle, censée être garantie par l'article 72-2 de la

³⁰⁴ Article L.5210-1 du Code général des collectivités territoriales.

Constitution et la loi organique du 29 juillet 2004, n'est effective ni pour les collectivités territoriales, ni d'ailleurs pour les EPCI-FP, mais qu'elle est néanmoins perfectible (**Partie 2**).

95. Pour les collectivités territoriales, cette autonomie financière ne peut être garantie au regard de nombreux éléments. En effet, les catégories de bénéficiaires sont trop hétérogènes, les ressources propres prises en compte sont trop étendues, le caractère déterminant de ces ressources propres est déficient, les ratios d'autonomie financière peuvent être artificiellement améliorés et leur correction est tardive. De plus, le Conseil constitutionnel est peu enclin à garantir la protection de l'autonomie financière des collectivités territoriales, qui subissent une importante limitation de leur compétence et de leur liberté d'utilisation des ressources. Enfin, la contractualisation des dépenses des collectivités territoriales, les lacunes et la partialité de la compensation financière des compétences transférées ne permettent pas d'affirmer que la « conquête [...] sur l'État »³⁰⁵, représentée par l'autonomie financière contenue dans l'article 72-2 de la Constitution, soit intégrale.

96. Quant aux EPCI-FP, cette autonomie financière constitutionnelle ne peut être garantie car ils sont tout simplement exclus de cette protection. Les intercommunalités ne sont pas mentionnées comme étant des bénéficiaires à part entière de l'autonomie financière. Quand bien même la Constitution et la loi organique du 29 juillet 2004 les incluraient, les EPCI-FP n'en bénéficieraient pas au regard des lacunes exposées.

97. Néanmoins, cette étude démontrera qu'il est envisageable de donner à cette autonomie financière constitutionnelle une réelle et concrète application. Tout d'abord, la perfectibilité de l'autonomie financière nécessite de nombreuses modifications du droit positif avec, notamment, un élargissement de ses bénéficiaires, dont l'attribution d'un ratio d'autonomie financière aux EPCI-FP, une redéfinition des ressources propres pour mesurer l'autonomie financière, un raffermissement de la compétence fiscale locale, une intégrale et évolutive garantie de la compensation financière ou encore un assouplissement du pouvoir financier local. Aussi, cette étude permettra de démontrer que la perfectibilité de l'autonomie financière pourra être encouragée par le recours au droit souple. Ce dernier s'étant développé progressivement, par nécessité, dans les finances locales malgré les craintes d'insécurité et d'illégitimité juridiques. Ce droit souple doit venir pallier certaines limitations à liberté d'utilisation des ressources et les restrictions de la compétence fiscale des EPCI-FP.

³⁰⁵ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 681, § 779.

98. Ce deuxième volet de la démonstration consistera également à déterminer les éventuelles conséquences de l'attribution de l'autonomie financière garantie par l'article 72-2 de la Constitution et la loi organique du 29 juillet 2004 aux EPCI-FP. Cette transformation institutionnelle est l'occasion de mener une réflexion sur l'octroi du statut de collectivité territoriale aux EPCI-FP pouvant, par suite, occasionner la construction d'un Acte IV de la décentralisation³⁰⁶.

99. En gratifiant les EPCI-FP d'un ratio d'autonomie financière constitutionnelle, ces derniers disposeront alors de toutes les caractéristiques des collectivités territoriales. En effet, les EPCI-FP, tout comme les collectivités territoriales, sont d'ores et déjà administrés par des conseils élus, exerçant des compétences propres, titulaires d'une autonomie de gestion. Seule l'autonomie financière constitutionnelle est absente pour parachever l'identité entre ces deux catégories d'acteurs publics locaux. Ce mimétisme permet alors d'envisager une potentielle transposition du statut de collectivité territoriale aux EPCI-FP et de les inscrire dans la Constitution comme étant des collectivités territoriales. Néanmoins, s'ils peuvent être remis en question, les freins à une telle reconnaissance, notamment les principes relatifs aux établissements publics, ne doivent pas être perdus de vue.

100. Dès lors, si les EPCI-FP peuvent être considérés comme des collectivités territoriales à part entière, au même titre que les communes, les départements et les régions, alors il est loisible de pouvoir envisager une modification de l'architecture décentralisée française qui s'articulerait autour de deux propositions fortes : la réduction du nombre de catégories d'échelons territoriaux et la clarification des compétences. Au regard de la fragilisation continue de la collectivité territoriale départementale par le législateur, son maintien dans l'architecture décentralisée n'apparaît plus pertinent. Le département supprimé, il s'agira alors de redistribuer ses compétences et sa fiscalité au profit des échelons locaux les plus adaptés.

Partie 1 : L'autonomie de gestion aboutie des EPCI-FP

Partie 2 : L'autonomie financière constitutionnelle inachevée des EPCI-FP

³⁰⁶ Nous considérons que l'entrée en vigueur de la loi dite 3DS n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale* ne constitue pas un Acte IV de décentralisation contrairement à ce que peut affirmer une publication gouvernementale : « *Ce projet de loi concrétise l'engagement du Président de la République, pris à l'issue du Grand Débat national, d'ouvrir «un nouvel acte de décentralisation adapté à chaque territoire».* » in Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, *La loi 3DS*, février 2022, p. 5. Nous partageons les considérations d'une partie de la doctrine juridique qui estiment, à l'instar de Jean-Marie PONTIER, que la loi 3DS se caractérise par sa « *petitesse d[e] contenu* » in « Loi 3DS : sélection à faire dans un catalogue », *AJCT*, 20 mai 2022, n°5, p. 233.

PREMIÈRE PARTIE

L'AUTONOMIE DE GESTION ABOUTIE DES EPCI-FP

101. Autonomie financière et autonomie de gestion. L'autonomie financière, en dehors de sa définition juridique constitutionnelle³⁰⁷, peut être considérée comme étant la capacité³⁰⁸ ou la liberté³⁰⁹ dont disposent les élus locaux pour maîtriser leurs dépenses et leurs recettes, dans le but de mettre en œuvre des politiques publiques sur le territoire³¹⁰. Quant aux termes d'*autonomie de gestion*, ils sont présentés comme une liberté,³¹¹ mais aussi une composante³¹² ou un aspect³¹³ de l'autonomie financière. Cette gestion, qui s'articule autour de la gestion des recettes et des dépenses,³¹⁴ implique, comme la notion d'autonomie financière, que les élus locaux puissent bénéficier de marges de manœuvre pour financer la mise en œuvre de politiques locales et répondre aux besoins des territoires et des administrés³¹⁵. La méthode qui est donc la plus à même de répondre à cet objectif politique et financier est celle, pour les EPCI-FP, de solliciter et d'adapter des dispositifs et des mécanismes financiers. L'objectif de cette partie sera donc de démontrer la liberté dont disposent les EPCI-FP pour choisir et moduler ces dispositifs de gestion³¹⁶ de leurs recettes et de leurs dépenses au regard de la situation financière et des volontés politiques des exécutifs locaux. Cette démonstration s'appuiera sur une analyse de différents dispositifs financiers de gestion existants en droit positif.

102. Une action publique intercommunale duale. Le Code général des collectivités territoriales³¹⁷ donne une définition des deux missions exercées par les EPCI-FP. En effet, au regard de cette définition, un EPCI-FP mène tout d'abord une mission reposant sur la mise en place de «projets de développement». Donnant une qualification partagée par la doctrine,

³⁰⁷ V. en ce sens l'article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

³⁰⁸ Stéphane GUILLAUME, « Collectivités locales et autonomie financière : quelle latitude d'action ? », *RLCT*, 1^{er} décembre 2014, n° 107, p. 13 ; Matthieu CONAN, « L'autonomie financière des collectivités territoriales - Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux », *AJDA*, 16 avril 2012, n° 14, p. 759.

³⁰⁹ Gilbert KNAUB, « De l'incidence des regroupements de communes sur leur autonomie financière », *RDP*, janvier-février 1974, n° 1, p. 159 ; Michel BOUVIER, « L'autonomie financière locale à travers les crises », *RFFP*, septembre 2012, n° 119, p. 3 ; Michel BOUVIER, « L'autonomie financière locale en France : illusion ou refondation ? » *RFFP*, septembre 2016, n° 135, p. 91.

³¹⁰ Matthieu ROUVEYRE, « En finir avec l'autonomie financière des collectivités territoriales », *RFFP*, février 2015, n° 129, p. 63.

³¹¹ Alain PARIENTE, « Le mythe de l'autonomie financière », *RFFP*, février 2015, n° 129, p. 15.

³¹² Éric OLIVA, « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ? », *GFP*, mars-avril 2017, n° 2, p. 17.

³¹³ Alain GUENGANT, « La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, décembre 2004, n° 5, p. 654.

³¹⁴ Stéphane GUILLAUME, *Art.Cit.*

³¹⁵ Jean-Luc BCEUF, « L'autonomie financière des collectivités locales existe-t-elle ? », *RLCT*, 1^{er} avril 2010, n° 56, p. 57.

³¹⁶ Éric OLIVA, *Art.Cit.*

³¹⁷ Article L.5210-1 du Code général des collectivités territoriales.

d'intercommunalité de projet³¹⁸ face à l'intercommunalité de gestion³¹⁹. Parallèlement, un EPCI-FP a comme mission d'élaborer ces projets « au sein de périmètres de solidarité ». Mais pour que ces périmètres puissent être de véritables espaces de solidarité, les projets doivent être développés sur un territoire intercommunal concomitamment à des actes marqués du sceau de cette solidarité afin qu'elle soit traduite effectivement sur le périmètre de l'EPCI-FP.

103. Dans cette première partie, il s'agira de démontrer comment cette autonomie de gestion est conférée aux EPCI-FP lorsqu'ils exercent leurs missions d'intercommunalité de projet (**Titre 1**) et de solidarité (**Titre 2**).

³¹⁸ François BENCHENDIKH « Les enjeux du transfert de la compétence « organisation des transports urbains » aux intercommunalités à fiscalité propre », *AJDA*, 5 mars 2007, n° 9, p. 459 ; Jean-Philippe BROUANT, « Les contrats d'agglomération : l'intercommunalité de projet à l'épreuve du principe de spécialité », *AJDA*, 3 mai 2014, n° 17, p. 905 ; Jacques FIALAIRE, « Synthèse du colloque : « Les variables de l'intercommunalité » », *RLCT*, 1^{er} décembre 2012, n° 85, p. 52 ; Nathalie LAVAL-MADER, « Le couple communes / communauté : vers un nouvel équilibre territorial des pouvoirs ? », *Droit Administratif*, octobre 2007, n° 10, étude 15 ; Alain PARIENTE, « Communes nouvelles et dotation nationale de péréquation », *AJDA*, 9 septembre 2019, n° 29, p. 1696.

³¹⁹ V. Maurice BOURJOL in *La coopération intercommunale*, Paris, LGDJ, coll. *Systèmes*, 1996, p. 38 qui établit la distinction entre les intercommunalités de projet organisées autour des EPCI-FP et les intercommunalités de gestion qui sont incarnées par des syndicats de communes.

TITRE 1 : L'AUTONOMIE DE GESTION DANS L'EXERCICE DE LA MISSION INTERCOMMUNALE DE PROJET

104. Un contexte financier et territorial contraignant. Dans un contexte de diminution des dotations de l'État de 2013 à 2017 et pour faciliter le maintien d'une situation financière stable, les collectivités territoriales et les EPCI-FP ont dû mener – et continuent de mettre en place – des politiques de diminution ou de maîtrise de leurs dépenses, notamment de fonctionnement, et des politiques d'optimisation de leurs recettes. La crise sanitaire de 2020 liée à la COVID-19 a également rendu la situation financière des collectivités territoriales et des EPCI-FP instable notamment en raison de la diminution des recettes et de la hausse des dépenses de fonctionnement³²⁰. Enfin, l'augmentation notable de l'inflation depuis 2022 à la suite du début de la guerre en Ukraine et les mesures gouvernementales de revalorisations salariales dans la fonction publique participent inévitablement à une nouvelle augmentation subie des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et des EPCI-FP de 4,5%³²¹.

105. En plus de ce contexte financier de réduction des recettes et d'augmentation des dépenses, le contexte territorial de « rationalisation de la carte intercommunale »³²² prévue par la loi NOTRe³²³ a poussé les EPCI-FP à ajuster leurs budgets. En effet, les fusions d'EPCI-FP³²⁴ prévues par les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale ont bouleversé le cadre financier des nouvelles structures intercommunales à fiscalité propre.

106. Une stratégie financière efficace. Pour que les EPCI-FP puissent renforcer l'offre de services rendus et leurs investissements, ou, au moins, maintenir le même niveau de prestations dans un environnement financier mouvant, une stratégie financière doit être adoptée. Une stratégie

³²⁰ Jean-René CAZENEUVE, *Impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales et recommandations*, 29 juillet 2020, p. 82 et 97 : la crise de la Covid-19 a entraîné une « hausse nette des dépenses pour le bloc communal à environ 530 M€ » et « les pertes nettes, toutes recettes confondues, s'établiraient pour l'ensemble du bloc communal à 2,3Md€ ».

³²¹ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 100.

³²² Exposé des motifs de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

³²³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

³²⁴ Les EPCI-FP sont passés de 2 063 au 1^{er} janvier 2016 à 1 267 au 1^{er} janvier 2017. Cette réduction drastique du nombre d'intercommunalités en une seule année résulte de fusions d'EPCI-FP dues à l'augmentation du seuil d'habitants à 15 000 par l'article 33 de la loi NOTRe pour constituer un EPCI-FP. V. Base nationale sur l'intercommunalité, « Le nombre d'EPCI à fiscalité propre depuis le 1^{er} janvier 2007 », *banatic.fr*, 1^{er} juillet 2023.

fonctionne à l'échelle du bloc communal³²⁵ et consiste en une augmentation des recettes supérieure à celle des dépenses pour contrer le « double effet de la raréfaction des financements et des besoins accrus des usagers »³²⁶. Pour faire face aux éventuelles difficultés financières à venir, les EPCI-FP devront veiller à obtenir des recettes supplémentaires, ou à sécuriser les recettes existantes, tout en maintenant ou en diminuant les dépenses³²⁷.

107. Un ensemble de dispositifs existants. Les EPCI-FP ont à leur disposition plusieurs dispositifs de maîtrise des dépenses³²⁸ et d'optimisation des recettes, prévus par la loi, mais pouvant être adaptés, pour les aider à retrouver ou conserver une situation financière soutenable. Comme le précise le Professeur Michel BOUVIER, l'autonomie de gestion est « concernée par la maîtrise des dépenses publiques locales »³²⁹. Pour faire échos aux propos de Stéphane GUILLAUME³³⁰, la méthode qui est donc là plus à même de répondre à cet objectif financier est celle de faire des choix de gestion en sollicitant ces dispositifs et des mécanismes d'optimisation des recettes (**Chapitre 1**) et de maîtrise des dépenses (**Chapitre 2**).

³²⁵ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, septembre 2018, p. 40. Ce rapport précise que l'épargne butte du bloc communal s'est améliorée car « les produits de fonctionnement des collectivités du bloc communal ont augmenté plus rapidement que leurs charges de fonctionnement ».

³²⁶ Sébastien DONY, « La difficile réduction des dépenses de fonctionnement dans les communes françaises », *Audit Comptabilité Contrôle : Recherches Appliquées*, septembre 2018, n° 3, p. 24.

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ Michel BOUVIER, « L'autonomie financière locale : un concept à l'épreuve du XXI^e siècle », *RFFP*, avril 2011, n° spécial, p. 163.

³³⁰ Stéphane GUILLAUME, « Collectivités locales et autonomie financière : quelle latitude d'action ? », *RLCT*, 1^{er} décembre 2014, n° 107, p. 16 : « un fonctionnement durable s'appuie sur une gestion saine qui s'articule sur deux points : la gestion des recettes et la gestion des dépenses. » ; Oulasvirta LASSE et Turala MACIEJ, « L'autonomie financière et la cohérence de la politique du gouvernement central à l'égard des gouvernements locaux », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, juin 2009, Vol. 75, n° 2, p. 343 : « On peut définir la notion théorique d'autonomie financière comme un mélange d'autonomie sur le plan des recettes et d'autonomie sur le plan des dépenses. ».

CHAPITRE 1. L'AUTONOMIE DE GESTION DANS L'OPTIMISATION DES RECETTES

108. Une attractivité et une adaptation fiscale du territoire. Pour qu'un EPCI-FP puisse mener une politique d'optimisation de leurs recettes, il va pouvoir solliciter divers instruments fiscaux. Ces dispositifs doivent permettre, d'une part, d'adapter la fiscalité du territoire aux besoins financiers de l'EPCI-FP, et, d'autre part, de favoriser une certaine attractivité fiscale du territoire par l'installation de contribuables supplémentaires.

109. Si les EPCI-FP disposent également d'une faculté d'optimisation de leurs recettes tarifaires et domaniales en pouvant les adapter en fonction des besoins financiers ou d'attractivité, ces dernières ne seront pas traitées dans leur entièreté à l'appui de cette démonstration. Seules certaines seront analysées, à l'instar des recettes issues de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères³³¹. En effet, s'agissant principalement de droits de stationnement, de redevances d'occupation du domaine public et de revenus issus de prestations de services proposés, les produits totaux de ces recettes peuvent être inégaux et différents d'un EPCI-FP à l'autre en raison de l'hétérogénéité des compétences exercées et des services rendus par les intercommunalités. Cette différence de situation ne permet pas d'apprécier une autonomie financière de gestion intercommunale systématisée sur ces recettes tarifaires et domaniales.

110. Le recours à l'emprunt. L'emprunt constitue une recette d'investissement pour les EPCI-FP. Recourir à l'emprunt permet aux acteurs intercommunaux de bénéficier de ressources supplémentaires pour financer leurs dépenses d'investissement. En effet, seules les dépenses d'investissement peuvent être financées par l'emprunt³³². Les EPCI-FP bénéficient d'une double liberté en matière d'emprunt : ils peuvent choisir d'y recourir ou non³³³ et peuvent choisir le montant, la durée et le coût de l'emprunt en acceptant, ou non, l'offre d'un établissement bancaire. Cette latitude dont disposent les intercommunalités vient illustrer l'autonomie de gestion dont elles sont pourvues dans le but d'optimiser la recette de l'emprunt aux nécessités financières d'investissements.

³³¹ Nous renvoyons vers le § 203.

³³² Mathieu CONAN et Raymond MUZELLE, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 222.

³³³ *Ibid.*

111. Dans l'analyse des différents dispositifs qui conduisent à optimiser les recettes financières, il s'agira de démontrer la présence de l'autonomie de gestion des EPCI-FP dans l'exercice des politiques fiscales locales (**Section 1**) et lors du recours à l'emprunt (**Section 2**).

Section 1. L'autonomie dans l'exercice d'une politique fiscale locale

112. Une compétence fiscale limitée. Les EPCI-FP disposent d'une compétence fiscale³³⁴ pour fixer les taux, les abattements et les exonérations des impositions et taxes dont elles ont la charge. En revanche, cette compétence fiscale reste limitée car il est difficile de pouvoir affirmer qu'elle confère aux intercommunalités une véritable autonomie fiscale³³⁵. Néanmoins, cette faculté de modulation des taux d'imposition peut être intégrée dans l'autonomie de gestion, et plus précisément dans l'autonomie de gestion des recettes fiscales car les acteurs locaux vont pouvoir maîtriser le niveau de ces recettes au regard des besoins en choisissant d'augmenter ou de diminuer les taux d'imposition, de mettre en place des abattements ou des exonérations et appliquer des impositions prévues par la loi.

113. Une compétence fiscale partagée. La compétence fiscale est partagée entre les différents échelons territoriaux. En effet, les communes, les départements, les régions et les EPCI-FP agissent individuellement ou conjointement pour voter, dans les limites fixées par la loi, les taux, certains abattements et exonérations de taxe d'habitation sur les résidences secondaires, de taxe foncière sur les propriétés bâties, de taxe foncière sur les propriétés non bâties, de cotisation foncière des entreprises, d'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux, de taxe sur les surfaces commerciales et d'autres impositions facultatives³³⁶.

114. L'exercice de cette politique fiscale permettant d'optimiser les recettes financières s'illustre par le choix du régime fiscal de la structure intercommunale (§ 1.) et une liberté d'action, relative, pour les EPCI-FP sur les taxes locales (§ 2.).

³³⁴ La compétence fiscale dans l'ordre juridique interne peut se définir comme « *l'habilitation des organes institués à exercer le pouvoir normatif ou le pouvoir d'exécution en matière fiscale* ». V. Andréas KALLERGIS, *La compétence fiscale*, Paris, Dalloz, coll. *Nouvelle Bibliothèque de Thèses*, 2018, vol. 175, p. 2.

³³⁵ Nous y reviendrons. V. § 760 et s.

³³⁶ Direction Générale des Collectivités Locales, *Liste des taxes et impôts directs locaux* [en ligne] (consulté le 27 avril 2023).

§ 1. Le choix du régime fiscal intercommunal et ses conséquences

115. Les deux principaux régimes fiscaux sollicités. Les régimes fiscaux de la fiscalité additionnelle et de la fiscalité professionnelle unique sont ceux qui régissent majoritairement les EPCI-FP. En effet, sur les 1 255 EPCI-FP comptabilisée dans notre pays au 1^{er} juillet 2023, 1 090 appliquent le régime de la fiscalité professionnelle unique et 75 sont régis par la fiscalité additionnelle stricte³³⁷. Le reste des EPCI-FP, moins d'une centaine, appliquent un régime hybride mêlant fiscalité additionnelle, fiscalité professionnelle de zone et fiscalité professionnelle éolienne³³⁸.

116. Les conséquences du choix du régime fiscal. Pour un EPCI-FP, choisir entre le régime de la fiscalité professionnelle unique et la fiscalité additionnelle aura principalement pour conséquences de favoriser, à des degrés différents, l'harmonisation de la fiscalité économique sur le périmètre de l'EPCI-FP. Plus précisément, choisir entre ces deux régimes fiscaux donne à l'EPCI-FP un pouvoir variable en matière de fixation et de perception de la cotisation foncière des entreprises qui est l'une des impositions économiques due par les personnes physiques ou morales qui exercent à titre habituel une activité professionnelle non-salariée et qui ne bénéficient d'aucune exonération³³⁹. Avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, supprimée en 2023, cette cotisation foncière des entreprises est l'une des composantes de la contribution économique territoriale³⁴⁰.

117. Il sera fait état d'une analyse de ces deux régimes fiscaux choisis principalement par les EPCI-FP, à savoir le régime de la fiscalité additionnelle, qui est une première étape de l'intégration fiscale (A.) et le régime de la fiscalité professionnelle unique qui est un gage d'un renforcement supplémentaire de cette intégration fiscale (B.).

A. Le régime de la fiscalité additionnelle, une première étape de l'intégration fiscale

118. Le régime fiscal de la fiscalité additionnelle doit permettre le partage de la compétence fiscale entre les EPCI-FP et leurs communes membres sur les impôts ménages et économiques. Ce

³³⁷ Base nationale sur l'intercommunalité, « Les EPCI à fiscalité propre selon la nature fiscale », *banatic.fr*, 1^{er} juillet 2023.

³³⁸ La multiplicité de ces régimes fiscaux intercommunaux est une illustration qui permet de caractériser une différenciation financière locale. V. en ce sens : Antoinette HASTINGS-MARCHADIER et Laetitia JANICOT, « Penser la différenciation territoriale et financière », *RFFP*, mai 2023, n° 162, p. 23.

³³⁹ BOI-IF-CFE-10-10-10.

³⁴⁰ Article 1447-0 du Code général des impôts.

partage du pouvoir fiscal s'illustre par les modalités de calcul des taux d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la cotisation foncière des entreprises qui tient compte des deux acteurs du bloc communal.

119. Ce régime fiscal répond à des principes et à des objectifs spécifiques liés au partage et à la complémentarité entre les EPCI-FP et leurs communes membres (1.), complémentarité que l'on retrouve dans les modalités de calcul des taux des taxes qui prend en compte l'EPCI-FP et ses communes membres (2.).

1. Les principes et les objectifs de la fiscalité additionnelle

120. Un pouvoir égal de fixation et de perception entre EPCI-FP et communes membres. Lorsque le régime de la fiscalité additionnelle a été choisi après le vote des élus communautaires, l'EPCI-FP et l'ensemble des communes membres qui le composent vont détenir la même compétence et être soumis aux mêmes règles en matière de fixation des taux des différentes taxes locales³⁴¹ et de perception des produits.

121. Les taux additionnels intercommunaux. Concernant les impôts auxquels les ménages sont assujettis, les communes membres vont voter chaque année les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Pour les impôts économiques, l'ensemble de ces communes membres vont également voter un taux de cotisation foncière des entreprises. L'EPCI-FP vote également chaque année le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la cotisation foncière des entreprises. Ces taux sont qualifiés d'additionnels car ils sont votés en complément des taux votés par les communes membres³⁴². L'EPCI-FP, comme chacune de ses communes membres, perçoit des produits fiscaux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la cotisation foncière des entreprises. Cette perception se fait proportionnellement à la hauteur du taux additionnel fixé par l'EPCI-FP. En plus du vote du taux et de la perception du produit de ces quatre taxes, l'EPCI-FP dispose aussi, comme les communes membres, d'une capacité d'action dans la mise en place de politiques d'abattements et d'exonérations sur ses taux additionnels³⁴³.

³⁴¹ BOI-IF-COLOC-20-30-10 § 1.

³⁴² Collectif, *Le Lamy Gestion et finances des collectivités territoriales*, Saint-Ouen, Wolters Kluwer, coll. *Lamy Expert*, 2022, Tome 2, étude 336-70

³⁴³ *Ibid.*, étude 336-76.

122. La conciliation entre autonomie et intégration fiscale. Le choix d'une fiscalité additionnelle, d'une fiscalité partagée, garantit une certaine indépendance fiscale pour les communes membres de l'EPCI-FP. En effet, les communes membres de l'EPCI-FP gardent une fraction de leur compétence dans la fixation des taux, la mise en place d'abattements, l'établissement d'exonérations et la perception des produits d'imposition. Ces communes continuent à utiliser l'ensemble de leur prérogative pour faciliter certaines politiques d'attractivité fiscales. La conservation, par les communes membres, de ces différentes compétences fiscales leur donne la capacité d'instaurer des politiques d'attractivité afin d'inciter l'installation d'acteurs économiques créateurs d'emplois et de nouveaux habitants, potentiellement contribuables, sur leur territoire. Mais cette capacité d'action des communes membres, au regard de son caractère relatif, ne fait pas obstacle à l'harmonisation fiscale du territoire qui est portée par l'EPCI-FP. En effet, la compétence fiscale dont dispose l'échelon intercommunal peut s'apparenter à un contrepoids face à celle qui est détenue par les communes membres. Comme l'EPCI-FP dispose également d'une compétence de fixation de taux, de création d'abattements et d'exonérations et de perception des produits fiscaux, il peut corriger les déséquilibres de pression fiscale constatés entre les différentes communes au titre de sa mission d'intégration.

123. Une possibilité d'harmonisation réduite. Sous l'empire du régime fiscal de la fiscalité additionnelle, l'intervention fiscale de l'EPCI-FP dans sa mission d'intégration n'est pas absolue. La part de la compétence fiscale détenue par les communes membres ne va pas permettre d'homogénéiser la totalité du territoire intercommunal sur un plan fiscal. L'EPCI-FP ne bénéficiant d'une compétence fiscale partielle, son action dans l'harmonisation sera également relative. Il ne pourra permettre qu'une homogénéisation fiscale du territoire intercommunal à la hauteur de la compétence partagée qu'il détient proportionnellement à celle des communes.

2. Le calcul des taux des taxes sous l'emprise de la fiscalité additionnelle

124. Pour déterminer le taux d'imposition de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la cotisation foncière des entreprises, sous l'empire du régime fiscal de la fiscalité additionnelle, une distinction est à opérer. En effet, la détermination des taux d'imposition est différente entre la première année de mise en place de ce régime fiscal **(a.)** et les années suivantes **(b.)**. Les modalités de calcul de ces taux laissent transparaître une certaine autonomie de gestion malgré les règles imposées par le législateur.

a. La détermination des taux de la première année

125. Le principe de « variation proportionnelle ». Pendant la première année où le régime de la fiscalité additionnelle est appliqué, l'EPCI-FP doit fixer les taux d'imposition des différentes contributions en respectant le principe de la variation proportionnelle³⁴⁴. Cette règle de la variation proportionnelle des taux est une méthode qui permet de faire évoluer, à la hausse ou à la baisse, les taux des taxes directes locales dans une même proportion en appliquant un coefficient de variation entre le produit fiscal attendu par la commune et le produit perçu l'année précédente³⁴⁵. Les taux votés seront donc proportionnels aux taux moyens pondérés des différentes communes membres de l'EPCI-FP qui ont été constatés au moment du vote.

126. Une application en plusieurs étapes. La mise en place de cette règle de variation proportionnelle lors de la première année de l'instauration du régime de la fiscalité additionnelle se fait en plusieurs étapes. Dans un premier temps, l'EPCI-FP estime le produit fiscal qu'il attend lorsque le régime de la fiscalité additionnelle sera effectif. Ensuite, l'EPCI-FP calcule le taux moyen pondéré de chacune des taxes (taxe d'habitation sur les résidences secondaires, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties et cotisation foncière des entreprises) de l'année précédant l'instauration du régime de la fiscalité additionnelle. Ce taux moyen pondéré se calcule en faisant le rapport entre les produits d'imposition et les bases d'imposition de l'année *n*-1. Le résultat de ce rapport sera ensuite multiplié par les bases de l'année en cours pour déterminer quel sera le produit fiscal dont des communes membres pourraient assurer. Enfin, l'EPCI-FP devra faire le rapport entre les produits attendus par les communes membres et les produits assurés des communes membres pour déterminer quel est le coefficient de variation proportionnelle. C'est ce coefficient de variation proportionnelle qui sera utilisé comme base dans la fixation des taux d'imposition par l'organe délibérant de l'EPCI-FP à fiscalité additionnelle.

³⁴⁴ Banque des Territoires, « Les différents régimes fiscaux des groupements de communes », mars 2017, p. 11.

³⁴⁵ V. *infra*, tableau n° 1.

Tableau n° 1 : Exemple de la détermination des taux d'imposition par application de la variation proportionnelle

Impositions	Taux d'imposition de l'année <i>n</i>	Calcul du coefficient de variation proportionnelle	Coefficient de variation proportionnelle	Taux d'imposition de l'année <i>n+1</i>
Taxe foncière sur les propriétés bâties	30,65%	<i>Produit fiscal attendu pour l'année <i>n+1</i></i> 487 128 452 875 <i>Produit fiscal de l'année <i>n</i></i>	1,07563	32,96%
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	3,81%			4,09%
Cotisation foncière des entreprises	14,29%			15,37%
Taxe d'habitation sur les résidences secondaires	10,41%			11,19%

b. La détermination des taux des années suivantes

127. Les deux méthodes de fixation des taux. Après la première année d'application du régime fiscal de la fiscalité additionnelle, les EPCI-FP peuvent fixer leurs taux de taxe foncière sur les propriétés bâties, de taxe foncière sur les propriétés non bâties et de cotisation foncière des entreprises selon deux méthodes : la méthode de la variation proportionnelle étudiée précédemment³⁴⁶ ou la méthode de la variation différenciée³⁴⁷ soumise à un encadrement strict.

128. Le respect de règles de liaison. Lorsque les EPCI-FP optent pour la méthode de la variation différenciée, ils doivent respecter deux règles de lien. La première des règles concerne le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties qui ne pourra pas augmenter ou diminuer plus ou moins que le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties³⁴⁸, et ce, jusqu'à la prochaine révision des valeurs locatives foncières. La deuxième règle concerne la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la cotisation foncière des entreprises³⁴⁹. Si un EPCI-FP souhaite diminuer leurs taux, il ne pourra le faire dans une proportion au moins égale :

³⁴⁶ V. *supra*, § 125.

³⁴⁷ Article 1636 B *sexies*, I, 1, b) du Code général des impôts.

³⁴⁸ *Ibid.*, 2°.

³⁴⁹ *Ibid.*, 1°.

- à la diminution du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties ; ou à celle du taux moyen pondéré des deux taxes foncières.
- à la plus forte de ces diminutions lorsque les taux des taxes foncières diminuent.

Si le conseil communautaire souhaite en revanche augmenter le taux de ces deux taxes, il ne pourra le faire dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen pondéré par « l'importance relative des bases de ces deux taxes pour l'année d'imposition ».

129. Un cas de dérogation possible. Malgré les règles de lien strictes imposées par le Code général des impôts, un EPCI-FP peut tout de même y déroger sous certaines conditions. Cette dérogation concerne la situation d'une diminution du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou de la taxe foncière sur les propriétés non bâties sans avoir à diminuer, dans les mêmes proportions, leur taux de cotisation foncière des entreprises ou de taxe foncière sur les propriétés non bâties³⁵⁰. Ce cas dérogatoire à la règle des liens peut intervenir lorsque le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est supérieur au taux moyen de la taxe en cause constaté l'année *n*-1 au niveau national et au taux de cotisation foncière des entreprises de la commune de l'année *n*-1.

130. Cette dérogation aux règles de lien strictes imposées par les textes donne aux EPCI-FP une latitude, certes limitée, pour fixer les taux des deux taxes foncières. Cette liberté donne aux EPCI-FP la possibilité de moduler leur taux d'imposition, mais au prix d'une complexification supplémentaire du droit pour les élus et les agents intercommunaux.

131. L'augmentation plafonnée des taux. La variation à la hausse du taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, la taxe foncière sur les propriétés bâties, et la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la cotisation foncière des entreprises est plafonnée, portant une atteinte relative à leur autonomie de gestion. Concernant la cotisation foncière des entreprises, son taux ne pourra pas être supérieur à deux fois au taux moyen national³⁵¹. Quant à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties, leurs taux ne pourront pas être supérieurs à deux fois et demie au taux moyen communal, départemental et national³⁵². Enfin, la somme des taux d'imposition de l'EPCI-FP à fiscalité additionnelle et de chaque commune membre se doivent de

³⁵⁰ Article 1636 B *sexies*, I, 2, al. 1^{er} du Code général des impôts.

³⁵¹ *Ibid.*, IV, du Code général des impôts.

³⁵² *Ibid.*, I.

respecter les deux plafonds précédemment énoncés. Dans le cas contraire, les taux des communes membres diminueront.

132. Ces plafonnements donnent aux EPCI-FP la faculté d'augmenter les taux de la cotisation foncière des entreprises, de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et des deux taxes foncières tout en limitant les éventuelles augmentations brutales et excessives de ces taux d'imposition que pourraient décider de voter les conseils communautaires. Ce plafonnement de la compétence fiscale des EPCI-FP permet d'adapter des taux d'imposition en fonction des besoins en ressources tout en évitant les abus d'augmentation de ces taux pour les contribuables. L'autonomie de gestion des intercommunalités est donc effective, mais limitée.

B. Le régime de la fiscalité professionnelle unique, gage d'un renforcement supplémentaire de l'intégration fiscale

133. Le régime fiscal de la fiscalité professionnelle unique est utilisé par plus de 86% des EPCI-FP de notre pays³⁵³. Cette proportion élevée s'explique en partie par l'obligation pour certaines communautés de communes, toutes les communautés d'agglomération, la très grande majorité des communautés urbaines et l'ensemble des métropoles d'y recourir³⁵⁴. Facultatif pour la plupart des communautés de communes, ces dernières sont pourtant plus de 83 % à l'appliquer³⁵⁵.

134. Le Code général des impôts s'évertue à procéder à la définition³⁵⁶ et à la précision³⁵⁷ du régime de la fiscalité professionnelle unique. Au travers de ces dispositions, le principe posé par ce régime fiscal est celui de la perception d'une partie de la contribution économique territoriale, qui succède à la taxe professionnelle supprimée par la loi de finances pour 2010³⁵⁸, par les EPCI-FP en se substituant aux communes. Plus précisément, les EPCI-FP régis par le régime de la fiscalité professionnelle unique perçoivent l'ensemble des recettes fiscales de la cotisation foncière des entreprises³⁵⁹. Par cette perception intercommunale, les communes membres vont être amputées d'une fraction des recettes fiscales liées à la contribution économique territoriale tout comme de la

³⁵³ Sur les 1 255 EPCI-FP comptabilisés notre pays, 1 090 appliquent le régime de la fiscalité professionnelle unique. V. en ce sens : Base nationale sur l'intercommunalité, « Les EPCI à fiscalité propre selon la nature fiscale », *banatic.fr*, 1^{er} juillet 2023.

³⁵⁴ Articles 1379-0 *bis*, I, 1^o et s. du Code général des impôts.

³⁵⁵ Sur les 992 communautés de communes comptabilisées, 828 appliquent le régime de la fiscalité professionnelle unique. V. en ce sens : Base nationale sur l'intercommunalité, *Op.Cit.*

³⁵⁶ Article 1379-0 *bis* du Code général des impôts.

³⁵⁷ Article 1609 *nonies* C du Code général des impôts.

³⁵⁸ Article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 *de finances pour 2010*.

³⁵⁹ Direction Générale des Collectivités Locales, *Fiscalité directe locale : les taxes obligatoires (tableau récapitulatif)* [en ligne], (consulté le 27 juin 2022)

compétence sur les taux de la cotisation foncière des entreprises à travers la fixation, les abattements et les exonérations.

135. Ce régime fiscal opère le transfert d'une part importante des recettes de la fiscalité économique des communes à l'EPCI-FP (1.). Quant aux communes membres, elles bénéficieront d'une compensation financière afin qu'elles ne subissent pas une perte nette de leurs recettes fiscales (2.).

1. Le large transfert des recettes de la fiscalité économique locale à l'EPCI-FP

136. Le régime fiscal de la fiscalité professionnelle unique procède d'un transfert de la fiscalité économique appartenant aux communes membres au profit de l'EPCI-FP. Cette appropriation s'avère intégrale en matière de cotisation foncière des entreprises (a.) et doit permettre de réduire la concurrence fiscale entre les communes, tout comme leur compétence fiscale (b.).

a. L'appropriation de la cotisation foncière des entreprises par l'EPCI-FP

137. La substitution de la contribution économique territoriale aux communes. En matière de cotisation foncière des entreprises, les communes membres n'ont plus la compétence de voter leur taux et de percevoir son produit. En revanche, le régime de la fiscalité professionnelle unique leur permet toujours de voter les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties et d'en percevoir leurs produits. De la même manière que sous le régime de la fiscalité additionnelle, l'EPCI-FP continue également de voter les taux additionnels et de déterminer les abattements et les exonérations de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Les contribuables assujettis à la contribution économique territoriale pourront constater sur leur avis d'imposition un taux unique et intercommunal de cotisation foncière des entreprises, les taux additionnels et intercommunaux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties à côté des taux communaux et départementaux.

138. Les différents objectifs de la reprise de la fiscalité économique par l'EPCI-FP. Cette reprise en main par l'intercommunalité d'une partie de la fiscalité économique doit permettre de réduire les écarts de taux existants et de diminuer les phénomènes de concurrence en matière

d'accueil d'entreprises qui pourraient y avoir entre les communes³⁶⁰. En effet, une harmonisation des taux de cotisation foncière des entreprises peut favoriser les implantations d'entreprises sur le territoire intercommunal de façon plus homogène sans que les communes ne puissent se livrer à des comportements pouvant déboucher sur des rivalités économiques ou du dumping fiscal³⁶¹.

139. La mise en place d'une fiscalité professionnelle unique doit également permettre la mutualisation des pertes de recettes fiscales de cotisation foncière des entreprises si un risque économique survient sur le territoire intercommunal³⁶². En effet, si une entreprise est liquidée ou dissoute, l'EPCI-FP qui perçoit les produits fiscaux de la cotisation foncière des entreprises va subir une diminution de ses recettes fiscales. Le régime de la cotisation foncière des entreprises va permettre de faire supporter cette perte de ressources à l'EPCI-FP en lieu et place de la commune où est implantée l'entreprise en difficulté. Ce ne sont donc plus les communes membres qui supporteront la baisse du produit fiscal de cotisation foncière des entreprises mais l'EPCI-FP. Cela doit permettre d'éviter qu'une commune ne soit individuellement pénalisée si une entreprise qui paye un montant important de cotisation ferme.

140. Le régime fiscal de la fiscalité professionnelle unique doit enfin favoriser et accompagner les politiques économiques sur le plan intercommunal³⁶³. La mise en place, à l'échelle intercommunale, d'un taux unique mais aussi des abattements et des exonérations sur la cotisation foncière des entreprises doit permettre d'encourager une dynamique économique homogène sur l'ensemble du territoire. De ce fait, les communes rurales ou dépourvues d'activités économiques pourraient disposer de la même opportunité fiscale en matière d'accueil des entreprises que les communes qui ont déjà une certaine compétitivité fiscale en la matière. En définitive, un taux unique de cotisation foncière des entreprises doit permettre à ces communes de participer au développement économique du territoire intercommunal grâce aux mêmes conditions fiscales qui s'appliquent aux communes déjà très attractives.

³⁶⁰ Banque des Territoires, « Les différents régimes fiscaux des groupements de communes », mars 2017, p. 35.

³⁶¹ V. Brahim EL-FAHIM, « Le code de bonne conduite ECOFIN, ou comment l'Union européenne a tenté de résoudre le problème de la concurrence fiscale dommageable ? », *Revue Droit & Affaires*, octobre 2010, n° 8 : le dumping fiscal, en droit fiscal, a pour but d'« influencer le choix du lieu d'implantation des sociétés » et qui a pour traduction « une perte de revenus fiscaux pour les États membres à fiscalité « normale », au profit d'autres États fiscalement plus avantageux »

³⁶² Banque des Territoires, *Op.Cit.*

³⁶³ *Ibid.*

b. L'évidente limitation de la concurrence entre les communes et de la compétence fiscale

141. Le recours au régime de la fiscalité professionnelle unique accorde davantage de prérogatives fiscales à l'EPCI-FP qui dispose d'un véritable pouvoir de taux et d'assiette de la cotisation foncière des entreprises. Ce régime fiscal n'est donc pas sans inconvénient pour les communes membres d'une intercommunalité à fiscalité professionnelle unique.

142. Une compensation des pertes financières relative. Lorsqu'il est choisi, le régime de la fiscalité professionnelle unique va sans doute pénaliser les communes membres qui portent l'économie du territoire intercommunal. En effet, ces communes vont perdre des produits fiscaux, parfois très importants, de cotisation foncière des entreprises au profit de l'EPCI-FP. Mais pour éviter que les communes ne subissent une perte de ces recettes fiscales, un mécanisme de compensation a été prévu par le législateur³⁶⁴ sous l'appellation d'attributions de compensation³⁶⁵.

143. La volonté de compenser les pertes de recettes fiscales de cotisation foncière des entreprises est une main tendue du législateur vers les communes. Mais l'actualisation de la somme des attributions de compensation qui sera versée à chaque commune ne dépend pas de l'évolution annuelle d'implantations ou de fermetures d'entreprises qui, en principe, influe à la hausse ou la baisse sur le montant de l'attribution de compensation attribué aux communes. Il existe donc un écueil, celui de la déconnexion entre le montant de l'attribution de compensation et la situation économique des communes membres. Le mécanisme des attributions de compensation souffre d'une absence d'adaptation aux situations économiques des communes membres du territoire intercommunal. En effet, l'actualisation des attributions de compensation se heurte au verrou de la Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)³⁶⁶. Tant que la CLECT n'a pas pris l'initiative de procéder à la révision et au vote des nouveaux montants des attributions de compensation, ces attributions de compensation sont figées.

144. Le recul de la concurrence fiscale communale. La mise en place d'un taux unique de cotisation foncière des entreprises sur l'ensemble du territoire intercommunal empêche les communes de mettre en place des politiques d'attractivité en faveur des entreprises. Pourtant, une concurrence entre communes pourrait permettre à ces dernières d'instaurer des politiques publiques pour favoriser l'attractivité économique de leurs territoires et favoriser ainsi

³⁶⁴ Article 94 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*.

³⁶⁵ V. *infra*, § 158 à 164.

³⁶⁶ V. *infra*, § 148 et s.

l'implantation d'entreprises, de créateurs d'emplois et de commerçants. Mais l'harmonisation du taux de cotisation foncière des entreprises, des abattements et des exonérations freine ces initiatives car les communes subissent l'application d'un taux uniforme sur l'ensemble du territoire intercommunal et qu'elles n'ont pas décidé.

145. Une évidente perte de compétence pour les communes. Les communes membres d'un EPCI-FP qui bénéficient d'un tissu économique important vont transférer la totalité de leur compétence fiscale économique à l'EPCI-FP. Ces communes vont alors perdre leur compétence dans la fixation des taux d'imposition, des abattements et des exonérations en matière de cotisation foncière des entreprises. Elles ne pourront donc plus mettre en œuvre des politiques fiscales et se retrouveront délestées d'une compétence politique et stratégique. Il apparaît alors une suppression nette de la compétence fiscale des communes en matière d'imposition économique. Le régime de la fiscalité professionnelle unique pourrait être légitimement décrié par les communes membres qui concentrent l'activité économique du territoire. En effet, les compensations peinent à s'adapter automatiquement à la réalité économique du territoire et ce régime fiscal fait perdre à ces communes une compétence fiscale importante et des ressources fiscales non négligeables.

146. Il serait pertinent d'imposer, par la loi, une révision automatique et annuelle des attributions de compensation lors du vote du budget intercommunal de sorte que la situation fiscale soit en adéquation avec la réalité économique du territoire. Les communes membres de l'EPCI-FP et portant l'économie du territoire pourront être rassurées car il est logique de contrecarrer la perte d'une compétence et de recettes fiscales par une juste compensation.

2. Les compensations financières des communes par les attributions de compensation

147. Les attributions de compensation ont pour objectif «de garantir la neutralité budgétaire»³⁶⁷ protégée par le régime de la fiscalité professionnelle unique. Grâce à ces attributions de compensation, dont le montant global s'élevait à 11,5 milliards d'euros en 2020³⁶⁸, l'EPCI-FP va «reverser à la commune le montant des produits de fiscalité professionnelle perçus par cette dernière [...] en tenant compte du montant des transferts de charges opérés entre l'EPCI-FP et la

³⁶⁷ Rép. min. n° 17627, JOAN, 15 octobre 2019, p. 8810.

³⁶⁸ Direction Générale des Collectivités Locales, *Guide pratique – L'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire*, 2022, p. 12.

commune »³⁶⁹. Les montants de ces attributions de compensation seront préalablement déterminés par une évaluation de la CLECT (a.) avant qu'elles ne soient fixées par l'EPCI-FP (b.).

a. L'évaluation du montant des charges transférées par la CLECT

148. La définition et le fonctionnement de la CLECT sont régis par l'article 1609 *nonies* C IV du Code général des impôts créé par la loi de finances pour 2018³⁷⁰ et l'article L.5219-5, XII du Code général des collectivités territoriales créé par la loi de finances pour 2017³⁷¹. Malgré un encadrement législatif qui semble *a priori* important au regard de la quantité de dispositions contenues dans ces articles, les textes donnent une certaine autonomie de gestion aux exécutifs intercommunaux quant à la mise en place et à l'organisation de la CLECT. Aussi, la jurisprudence administrative et les réponses ministérielles ont permis de clarifier certaines zones d'ombres.

149. Le double rôle de la CLECT. La CLECT a pour rôle majeur « d'évaluer les transferts de charges »³⁷² lors d'un transfert de compétence entre des EPCI-FP à fiscalité professionnelle unique et leurs communes membres. Cette commission se réunit chaque fois où un ou plusieurs transferts de compétences ont lieu, que cela soit un transfert de compétences des communes membres à l'EPCI-FP ou un transfert de compétences de l'EPCI-FP aux communes membres. Elle a pour objectif de garantir une certaine équité financière entre l'EPCI-FP et ses communes membres en faisant œuvre d'objectivité et d'intelligibilité afin que ces transferts de compétences et de charge se déroulent dans un climat de confiance politique et d'équilibre. L'adaptabilité des textes donne une possibilité à la CLECT, en plus d'être une instance d'évaluation, d'être un acteur intercommunal de concertation financière entre les EPCI-FP et leurs communes membres. Car en supplément du rôle d'évaluation qu'elle détient, la CLECT a aussi pour mission de remettre « un rapport évaluant le coût net des charges transférées »³⁷³ qui doit être soumis à l'organe délibérant intercommunal pour information et aux différentes communes membres pour vote.

150. Une instauration obligatoire. La création de la CLECT dans un EPCI-FP soumis au régime de la fiscalité professionnelle unique est obligatoire. Cette contrainte tient au fait que ce régime fiscal impose la mise en place d'attributions de compensation déterminées et examinées par

³⁶⁹ Direction Générale des Collectivités Locales, *Guide pratique du vote des taux des impôts directs locaux et taxes assimilées*, février 2019, p. 10.

³⁷⁰ Article 169 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 *de finances pour 2018*.

³⁷¹ Articles 92 et 93 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 *de finances pour 2017*.

³⁷² Article 1609 *nonies* C, IV, al. 1^{er} du Code général des impôts.

³⁷³ *Ibid.*, al. 7 du Code général des impôts.

la CLECT. Cette exigence est précisée dans le Code général des impôts qui dispose qu'« il est créé entre l'établissement public de coopération intercommunale [...] et les communes membres une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges »³⁷⁴. La lecture de cet article illustre cette obligation car il n'y a pas d'hypothèses de dérogation possible.

151. Un mode de fonctionnement relativement libre. Contrairement à sa composition qui est très strictement encadrée par le Code général des impôts³⁷⁵, le fonctionnement ordinaire de la CLECT et l'organisation interne de ses débats sont frappés par une certaine liberté laissée aux EPCI-FP. Cette latitude vient atténuer la stricte réglementation qui existe en matière de composition et de désignation des membres de la CLECT pour donner aux élus intercommunaux des marges de manœuvre suffisantes dans l'organisation et le fonctionnement interne de la commission. Un règlement intérieur³⁷⁶ peut être adopté lors de la création de la CLECT pour fixer des règles de fonctionnement et d'organisation des débats pour contourner les éventuels risques de dysfonctionnements ou de confusions d'ordres organisationnels. En revanche, ce règlement intérieur ne pourra en aucun cas aller à l'encontre des dispositions législatives et réglementaires, par ailleurs floues et inadaptées à chaque situation intercommunale, qui encadrent l'organisation et le fonctionnement courant de la CLECT.

152. Une répartition choisie des sièges. Les textes ne fixent aucune règle particulière quant à la répartition des sièges à la CLECT hormis le respect de deux obligations : la CLECT doit être composée de membres des conseils municipaux des communes concernées et chaque conseil municipal dispose d'au moins un représentant³⁷⁷. La liberté donnée par les textes confère aux EPCI-FP la faculté de répartir les sièges de la CLECT selon plusieurs modalités possibles, sous réserve de respecter les deux obligations mentionnées ci-dessus. Par exemple, la communauté de communes Couserans-Pyrénées a quant à elle choisi de faire siéger l'ensemble des élus communautaires à la CLECT³⁷⁸ alors que la communauté d'agglomération Grand Verdun a fait le choix qu'il n'y ait qu'un seul représentant par commune siégeant à la CLECT et la communauté urbaine d'Arras a choisi d'appliquer des critères relatifs à la démographie des communes membres

³⁷⁴ Article 1609 *nonies* C, IV, al. 1^{er} du Code général des impôts.

³⁷⁵ *Ibid.*, al. 2.

³⁷⁶ Assemblée des Communautés de France, *Transfert de compétences et Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Conditions de mise en place, organisation et modalités de fonctionnement* [en ligne], mai 2017, p. 7.

³⁷⁷ Article 1609 *nonies* C, IV, al. 1^{er} du Code général des impôts.

³⁷⁸ V. annexe n° 3, Délibération n° DEL-2017-142 de la communauté de communes Couserans-Pyrénées du 6 juillet 2017.

pour déterminer la répartition des sièges à la CLECT³⁷⁹. À noter qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'impose une représentation politique des élus majoritaires et d'opposition ou paritaire entre hommes et femmes.

153. L'établissement d'un rapport pour l'évaluation des transferts de charges.
L'évaluation des charges transférées est très encadrée par la loi contrairement à l'organisation et au fonctionnement de la CLECT qui est chargée de cette mission, et ce pour prévenir les risques de sous-estimation de ces transferts. La loi du 13 août 2004³⁸⁰ distingue deux modalités d'évaluation des charges transférées. Cette distinction se fonde sur deux types de dépenses différentes à transférer³⁸¹ : celles liées à des équipements et celles de fonctionnement qui ne sont pas liées à un équipement. Les charges relatives à des dépenses liées à des équipements sont calculées sur la base d'un coût moyen annualisé³⁸² qui intègre « le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement »³⁸³. Dans ce cadre, ces dépenses sont comptabilisées pour une durée d'utilisation normale annuelle. Quant aux charges relatives à des dépenses de fonctionnement qui ne sont pas liées à un équipement, elles sont évaluées « d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédents ce transfert »³⁸⁴. Dans un arrêt en date du 21 février 2014, la Cour administrative d'appel de Nantes a spécifié que les ressources provisoires n'avaient pas à être intégrées dans le calcul du coût réel des dépenses et qualifiées comme liées à des charges transférées³⁸⁵.

154. L'établissement de ce rapport est une obligation dès lors qu'un transfert de charges entre un EPCI-FP et ses communes membres a lieu. La CLECT a neuf mois³⁸⁶ pour le rédiger à compter du premier jour du transfert des charges. Toutes les communes membres de l'EPCI-FP ont trois mois pour approuver ce rapport à la majorité qualifiée, et ce à partir de sa transmission par le président de la CLECT. La majorité qualifiée dont fait référence le Code général des impôts³⁸⁷ est celle qui impose une adoption du rapport « par deux tiers au moins des conseils

³⁷⁹ Assemblée des Communautés de France, *Transfert de compétences et Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Conditions de mise en place, organisation et modalités de fonctionnement* [en ligne], mai 2017, p. 7.

³⁸⁰ Article 183 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*.

³⁸¹ Article 1609 *nonies* C, IV, al. 4 et 5 du Code général des impôts.

³⁸² *Ibid.*, al. 5.

³⁸³ *Ibid.*,

³⁸⁴ *Ibid.*, al. 4.

³⁸⁵ CAA de Nantes, 21 février 2014, n° 12NT02774, considérant 5. Il s'agissait dans le cas d'espèce des charges relatives à un emploi aidé.

³⁸⁶ Article 1609 *nonies* C, IV, al. 7 du Code général des impôts.

³⁸⁷ *Ibid.*

municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population »³⁸⁸. Le rapport de la CLECT est également transmis à l'organe délibérant de l'EPCI-FP³⁸⁹.

155. Malgré cet encadrement législatif, ce rapport a pu être qualifié par une réponse ministérielle de « simple document préparatoire »³⁹⁰ ayant pour but « d'éclairer pleinement la décision du conseil communautaire »³⁹¹ dans la validation des attributions de compensation. Cette réponse ministérielle relativise la portée normative de ce rapport pourtant fortement encadré. De plus, si l'organe délibérant intercommunal ne peut pas statuer sur la base d'évaluations ne figurant pas expressément dans le rapport et ne peut pas insérer de lui-même de nouveaux éléments qui n'ont pas été expertisés et chiffrés par la CLECT, il peut tout de même « s'écarter des préconisations qui y sont contenues ou ne retenir qu'une partie des facteurs de compensation »³⁹². L'exécutif de l'EPCI-FP peut donc conserver une réelle latitude dans sa prise de décision sans être contraint juridiquement par le contenu du rapport de la CLECT.

156. La non-adoption du rapport de la CLECT. Dans certaines situations, le rapport de la CLECT peut ne pas être approuvé. C'est notamment le cas lorsque le rapport n'est pas adopté dans les conditions de majorité qualifiée prévues par la loi ou si le rapport n'a pas été transmis dans le délai de neuf mois. Afin de pallier les éventuelles situations de paralysie financière et garantir l'évaluation du transfert de charge, le Code général des impôts prévoit l'intervention du préfet qui constatera le coût net des charges transférées par arrêté préfectoral. Afin d'éviter les blocages et notamment la non-adoption du rapport par une majorité qualifiée des membres de la CLECT, l'évaluation des transferts de charges doit s'accompagner de négociations politico-financières et d'arbitrages avec les communes réticentes à approuver ce rapport d'évaluation des charges.

157. Les travaux menés par la CLECT permettent de concilier deux démarches : une démarche individuelle tenant aux communes membres et une démarche collective tenant au territoire intercommunal. Cette conciliation peut se traduire, par exemple, par une modulation des coûts des charges pour encourager une commune membre à accepter un transfert d'une

³⁸⁸ Article L.5211-5, II, al. 1^{er}, Code général des collectivités territoriales.

³⁸⁹ Article 1609 *nonies* C, IV, al. 7 du Code général des impôts.

³⁹⁰ Rép. min., JOAN, 30 juillet 2013, p. 8 240.

³⁹¹ *Ibid.*

³⁹² *Ibid.*

compétence convoitée par l'EPCI-FP. La mutualisation des charges de centralité³⁹³ peut également permettre de rassurer la commune la plus importante afin qu'elle ne se retrouve pas seule à assumer des charges lourdes liées à des infrastructures que des habitants de communes périphériques peuvent utiliser. En effet, en amont du transfert des charges décidé par la CLECT, l'EPCI-FP doit faire œuvre de dialogue et de médiation afin que les représentants des communes s'expriment favorablement en votant le rapport. Ce vote favorable permettra de renforcer la légitimité des transferts de charges et d'affermir plus globalement les relations entre l'EPCI-FP et les communes membres.

b. Les différents modes de fixation des attributions de compensation

158. La composition des attributions de compensation. Une attribution de compensation communale est élaborée autour d'une composante fiscale et d'une composante « charge »³⁹⁴. La composante fiscale est précisée par le Code général des impôts³⁹⁵ et correspond, en plus de la taxe sur les surfaces commerciales, à la cotisation foncière des entreprises, à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux perçus l'année précédant le passage en régime de la fiscalité professionnelle unique. Le montant de ces différents produits est figé. Aussi, certaines redevances et compensations versées par l'État peuvent être comptabilisées et ajoutées ou soustraites à ces produits. La composante charge, quant à elle, correspond au « coût net des charges transférées »³⁹⁶ par les communes membres à l'EPCI-FP. Le montant de la somme de ces charges, calculé par la CLECT, est évolutif contrairement au montant des produits de la part fiscale. C'est le cas lorsqu'une commune membre de l'EPCI-FP prend la décision de lui transférer des charges nettes. D'après le Code général des impôts³⁹⁷, le calcul d'une attribution de compensation s'effectue en diminuant la composante fiscale de la composante charge.

³⁹³ Jean-Louis VASSEUR, avocat à la Cour, définit les charges de centralité comme « *les dépenses particulières que sont conduites à engager les structures territoriales qui ont pour caractéristiques de contenir des équipements uniques dont les autres structures territoriales, périphériques, dispersées, ne disposent pas.* » in Auteurs associés, « La définition de la charge de centralité en question », *Le Courrier des maires*, mai 2016, n° 301, p. 53.

³⁹⁴ Assemblée des Communautés de France, *Transfert de compétences et Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Conditions de mise en place, organisation et modalités de fonctionnement* [en ligne], mai 2017, p. 26.

³⁹⁵ Article 1609 *nonies* C, V, 2°, al. 1^{er} du Code général des impôts.

³⁹⁶ *Ibid.*

³⁹⁷ *Ibid.*

159. Le principe d'évolution des attributions de compensation. Les attributions de compensation sont des dépenses obligatoires³⁹⁸ et ne répondent pas au principe de l'indexation³⁹⁹. Autrement dit, leur montant ne pourra pas évoluer tant qu'une décision en ce sens n'est pas prise par l'organe délibérant de l'EPCI-FP. Les montants des attributions de compensation sont calculés au moment de la création ou d'une transformation d'un EPCI-FP soumis au régime fiscal de la fiscalité professionnelle unique et sont réévalués uniquement lorsqu'un transfert de compétences et, par conséquent, de charges a lieu⁴⁰⁰. Jusqu'à la prochaine révision des transferts chargent, le montant des attributions de compensation versé à chaque commune membre est figé. Lorsque le montant des charges communales transférées est supérieur aux produits fiscaux communaux liés à la fiscalité professionnelle, l'attribution de compensation est négative⁴⁰¹. La commune a la possibilité de verser le montant de l'attribution de compensation à l'EPCI-FP. Ce dernier n'a aucune obligation d'imposer le versement de ce montant à la commune membre. En revanche, si l'intercommunalité souhaite bénéficier de cette créance, elle pourra exiger son paiement par la commune. Les évolutions des montants des attributions de compensation doivent être présentées dans un rapport que le président de l'EPCI-FP doit mettre en débat au sein de l'organe délibérant intercommunal et transmis aux communes membres⁴⁰².

160. Les quatre cas de dérogations de fixation des attributions de compensation. Lors de l'adoption du montant des attributions de compensation, l'organe délibérant de l'EPCI-FP doit se conformer au rapport rédigé et voté par la CLECT. Néanmoins, il peut choisir de s'en écarter en choisissant une voie dérogatoire de fixation prévue par la loi à celle qui est imposée par le suivi du contenu du rapport de la CLECT. Ces procédures dérogatoires de révision, au nombre de quatre, peuvent être appliquées uniquement dans des circonstances bien précises. Ces quatre cas de dérogation, qui illustrent l'autonomie de gestion des EPCI-FP en la matière, sont détaillés dans l'ordre dans lequel ils sont mentionnés dans le Code général des impôts.

161. Le premier cas dérogatoire de fixation des attributions de compensation par le conseil communautaire est possible lorsqu'est constatée une diminution des bases imposables sur le périmètre de l'EPCI-FP⁴⁰³. Cette décision est approuvée par l'organe délibérant de l'EPCI-FP à la majorité simple et sans qu'un accord des communes membres soit nécessaire. En raison de

³⁹⁸ Article 1609 *nonies* C, V, 1°, al. 3 du Code général des impôts.

³⁹⁹ *Ibid.*, al. 1^{er}

⁴⁰⁰ *Ibid.*, al. 7.

⁴⁰¹ *Ibid.*, al. 2.

⁴⁰² *Ibid.*, al. 7.

⁴⁰³ *Ibid.*, 2°, al. 5.

l'imprécision de la loi et de la jurisprudence pour définir les critères de déclenchement, c'est-à-dire le moment où la diminution des bases imposables est suffisante pour pouvoir décider l'utilisation de cette modalité de révision des attributions de compensation, les EPCI-FP ne semblent pas utiliser cette méthode de fixation⁴⁰⁴.

162. Le deuxième cas dérogatoire de fixation des attributions de compensation par le conseil communautaire relève d'une fixation libre⁴⁰⁵. Dans ce cas, l'organe délibérant de l'EPCI-FP peut modifier le montant des attributions de compensation librement tout en prenant en compte le rapport de la CLECT. Pendant longtemps, les EPCI-FP utilisaient peu cette dérogation en raison de la nécessaire unanimité des votants de l'organe délibérant de l'EPCI-FP. Cette condition de vote a été assouplie une première fois en 2014⁴⁰⁶, le vote à l'unanimité a été substitué par le vote à la majorité des deux tiers de du conseil communautaire et sous réserve d'obtenir un accord de toutes les communes membres par une délibération votée en conseil municipal. Cette condition a été une seconde fois assouplie en 2016⁴⁰⁷ avec la suppression de l'accord unanime de toutes les communes. Il lui sera substitué un accord uniquement des communes considérées par le législateur comme « intéressées »⁴⁰⁸.

163. Le troisième cas dérogatoire de fixation des attributions de compensation par l'exécutif intercommunal doit relever d'une fusion d'EPCI-FP ou d'une modification du périmètre de l'EPCI-FP⁴⁰⁹. Dans ce cadre, ne sera uniquement modifié les montants d'attributions de compensation des communes qui auraient fusionné entre-elles ou qui auraient intégré l'EPCI-FP postérieurement à sa création. En effet, lors d'une évolution du périmètre intercommunal, les montants d'attributions de compensation destinés aux communes déjà membres de l'EPCI-FP ne seront pas modifiés. Mais l'EPCI-FP peut s'écarter de ce principe en suivant deux modalités⁴¹⁰ : une révision libre⁴¹¹ ou une révision par un vote d'une délibération à la majorité des deux tiers du conseil communautaire et limitée sur le plan financier⁴¹².

⁴⁰⁴ Assemblée des Communautés de France, *Transfert de compétences et Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Conditions de mise en place, organisation et modalités de fonctionnement* [en ligne], mai 2017, p. 28.

⁴⁰⁵ Article 1609 *nonies* C, V, 1^{er} *bis*, al. 1^{er} du Code général des impôts.

⁴⁰⁶ Article 34 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 *de finances rectificative pour 2014*.

⁴⁰⁷ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 *de finances pour 2016*.

⁴⁰⁸ Article 1609 *nonies* C, V, 1^{er} *bis*, al. 4 du Code général des impôts.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, 5°, 1. b) al. 4.

⁴¹⁰ Assemblée des Communautés de France, *Op.Cit.*, p. 30.

⁴¹¹ L'EPCI-FP applique dans ce cas les règles relatives au régime dérogatoire de fixation libre des attributions de compensation.

⁴¹² Article 1609 *nonies* C, V, 5°, 1., a) du Code général des impôts : « la révision ne peut pas avoir pour effet de minorer ou de majorer l'attribution de compensation de plus de 30% de son montant, représentant au plus 5% des recettes réelles de fonctionnement de la commune intéressée l'année précédant la révision ».

164. Le quatrième et dernier cas dérogatoire de fixation des attributions de compensation par le conseil communautaire relève de la situation où une ou plusieurs communes membres de l'EPCI-FP ont un potentiel financier par habitant plus élevé que les autres communes⁴¹³. Le potentiel financier est un indicateur qui mesure de la richesse théorique d'une commune⁴¹⁴. Le Code général des impôts précise que seules les communes qui « disposent d'un potentiel financier par habitant supérieur de plus de 20% au potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes membres » pourront supporter une diminution leurs attributions de compensation sans « excéder 5% du montant de celles-ci. »⁴¹⁵. Les modalités d'adoption de cette modalité dérogatoire de fixation des montants des attributions de compensation sont assez rigides, car elle doit être adoptée par délibérations concordantes votées à la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de ces communes, ou l'inverse.

165. La possibilité de choisir son régime fiscal est un pouvoir qui est conféré aux EPCI-FP pour leur permettre d'optimiser leurs recettes et exercer leur mission d'intercommunalité de projet. Ce pouvoir de choix et la liberté d'action laissés aux élus intercommunaux dans la mise en œuvre des deux régimes fiscaux étudiés illustrent toute l'autonomie de gestion détenue par les EPCI-FP sur leurs recettes fiscales.

§ 2. La liberté d'action relative sur les taxes locales

166. L'autonomie de gestion des EPCI-FP en matière de recette s'exprime aussi lorsqu'ils exercent leur compétence fiscale pour agir sur les différentes impositions et taxes dont elles ont la charge.

167. Mais les intercommunalités ne disposent pas de cette liberté de manière pleine et entière, cette dernière est circonscrite aux seules impositions dont elles ont la compétence. En effet, les EPCI-FP ne peuvent intervenir uniquement sur les impôts et taxes que le législateur lui a conférés. De plus, cette liberté d'action est limitée car les EPCI-FP disposent seulement d'une capacité d'adaptation fiscale **(A.)** ou pour instaurer des impositions créées par le législateur **(B.)**.

⁴¹³ Article 1609 *nonies* C, V, 7° du Code général des impôts

⁴¹⁴ Site internet de l'Observatoire des territoires [en ligne], entrée « potentiel financier ».

⁴¹⁵ Article 1609 *nonies* C, V, 7° du Code général des impôts.

A. La capacité d'adaptation fiscale

168. L'autonomie de gestion des recettes des EPCI-FP en matière fiscale doit donc pouvoir s'exercer dans le pouvoir d'adaptation des impôts et taxes dont ils ont la compétence. C'est ce pouvoir d'adaptation qui caractérise d'ailleurs l'autonomie de gestion. Les intercommunalités vont pouvoir adapter, notamment, les taux de la cotisation foncière des entreprises (1.), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (2.) mais aussi de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (3.).

1. L'adaptation des taux de cotisation foncière des entreprises

169. La modulation du taux de la cotisation foncière des entreprises. Les EPCI-FP disposent d'un choix quant à la méthode à utiliser pour moduler les taux de la cotisation foncière des entreprises⁴¹⁶. Elles peuvent choisir entre la méthode de la variation proportionnelle ou la méthode de la variation différenciée⁴¹⁷, laissant donc aux intercommunalités une marge de manœuvre dans la fixation du taux.

170. La méthode de la variation proportionnelle doit permettre de faire évoluer dans les mêmes proportions des taux des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises. Les textes n'imposent aucune règle particulière dans la mise en œuvre de la variation proportionnelle des taux, laissant aux EPCI-FP une latitude certaine. Néanmoins, plusieurs contraintes restent opposables aux intercommunalités, notamment celle qui réside dans l'impossibilité de fixer un taux d'imposition supérieur à un certain plafond⁴¹⁸ sauf si le produit fiscal attendu à l'année $n+1$ est inférieur au produit assuré de l'année n . La mise en œuvre de cette méthode de modulation se fait en trois étapes⁴¹⁹ avec la détermination du produit fiscal attendu des deux taxes foncières, le calcul du coefficient de variation proportionnelle⁴²⁰ et l'application de ce coefficient aux taux de l'année précédente afin de déterminer le taux qui sera appliqué l'année suivante.

171. La méthode de la variation différenciée quant à elle doit donner aux EPCI-FP davantage de liberté dans la modulation des taux des taxes locales. Si cette latitude n'est plus soumise au

⁴¹⁶ Article 1636 B *sexies* du Code général des impôts.

⁴¹⁷ V. *supra*, § 128 et s.

⁴¹⁸ En vertu de l'article 1636 B *septies*, I, al. 1^{er} du Code général des impôts, le taux des taxes foncières communales ne peuvent dépasser « deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente pour la même taxe dans l'ensemble des communes du département ou deux fois et demie le taux moyen constaté au niveau national s'il est plus élevé. ».

⁴¹⁹ BOI-IF-COLOC-20-20-20, § 110.

⁴²⁰ Le coefficient de variation proportionnelle est égal au rapport entre le produit fiscal attendu pour l'année $n+1$ des deux taxes foncières et le produit assuré par ces deux taxes à l'année n in BOI-IF-COLOC-20-20-20, § 40.

respect d'une évolution des taux des taxes foncières dans une même proportion, elle reste tout de même soumise à des règles de liens. Depuis la suppression de la taxe d'habitation, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties est devenu le taux pivot, sur lequel les autres taux de taxes locales doivent s'appuyer. En effet, le taux de cotisation foncière des entreprises ne peut être augmenté dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties par rapport à l'année précédente⁴²¹. Aussi, si cette augmentation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties est moins élevée, le taux de cotisation foncière des entreprises ne peut être supérieur à l'augmentation des taux moyens des taxes foncières et de taxe d'habitation sur les résidences secondaires, pondérés par l'importance relative des bases de ces deux taxes pour l'année d'imposition⁴²². De plus, le conseil communautaire ne peut diminuer ce taux de cotisation foncière des entreprises que dans une proportion au moins égale à la diminution du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ou à celle du taux moyen pondéré des deux taxes foncières, ou à la plus importante de ces diminutions lorsque les deux taux sont en baisse⁴²³. La modulation du taux de la cotisation foncière des entreprises reste pour les communes un levier fiscal important pour leur autonomie de gestion de leurs recettes.

172. Les abattements facultatifs de cotisation foncière des entreprises. Les EPCI-FP ont à leur disposition plusieurs abattements facultatifs et temporaires sur la cotisation foncière des entreprises. Les abattements fiscaux constituent une réduction légale de la matière imposable avant l'application de l'impôt au contribuable⁴²⁴. Les contribuables continuent à figurer sur le rôle d'imposition mais bénéficient, si certains critères sont respectés, d'une diminution du montant de l'impôt ou de la taxe qu'ils ont à payer. Ces abattements sont essentiellement destinés aux établissements qui sont implantés sur une partie du territoire intercommunal identifiable. En effet, ils peuvent décider de pratiquer, à destination des établissements redevables, un abattement dégressif de trois ans pour ceux qui se situent dans un bassin urbain à dynamiser⁴²⁵ ou pour les établissements qui font l'objet d'une création ou d'une extension dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville⁴²⁶. Aussi, les EPCI-FP peuvent décider d'appliquer un autre abattement dégressif de trois ans pour les établissements implantés dans des zones de développement prioritaire⁴²⁷.

⁴²¹ Article 1636 B *sexies*, I, 1, b) du Code général des impôts.

⁴²² *Ibid.*

⁴²³ *Ibid.*

⁴²⁴ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. *Quadrige, sous-coll. Dicos poche*, 12^{ème} édition, 2018, p. 3, entrée « abattement ».

⁴²⁵ Article 1466 B, I, al. 3 du Code général des impôts.

⁴²⁶ Article 1466 A, I *septies* du Code général des impôts.

⁴²⁷ Article 1466 B *bis* du Code général des impôts.

173. En choisissant de prendre une délibération prévoyant l'instauration de ces abattements, les EPCI-FP usent de leur autonomie de gestion en matière d'impositions locales. En faisant le choix de diminuer momentanément leurs produits fiscaux, les conseils communautaires renforcent l'attractivité de certaines parties du territoire intercommunal par une incitation à l'installation d'entreprises sur des zones qui nécessitent un accompagnement économique et social. Les EPCI-FP peuvent donc faire le choix, en mettant en œuvre ces abattements, de se priver d'une part des produits fiscaux de cotisation foncière des entreprises pour favoriser l'installation d'établissement dans ces quartiers et ces zones en difficulté par la diminution de la pression fiscale. Cette méthode incitative illustre l'autonomie de gestion dont disposent les EPCI-FP sur les recettes de cotisation foncière des entreprises car ils ont le choix de solliciter ces abattements en fonction des besoins et de la typologie économique du territoire intercommunal.

174. Les exonérations facultatives de cotisation foncière des entreprises. En plus des abattements facultatifs, l'assemblée délibérante de l'EPCI-FP peut choisir d'exonérer certaines catégories de contribuables assujettis à la cotisation foncière des entreprises afin d'inciter leur installation sur le territoire intercommunal. Une exonération fiscale est prévue par la loi et place une ou plusieurs catégories contribuables en dehors du champ d'application d'une mesure fiscale⁴²⁸. S'ils respectent les critères imposés pour en bénéficier, les contribuables ne seront plus redevables de l'imposition ou de la taxe qui fait l'objet d'une mesure d'exonération. Les exonérations facultatives de cotisation foncière des entreprises que peuvent voter les EPCI-FP sont nombreuses et peuvent être réparties en deux catégories.

175. Les conseils communautaires peuvent d'abord décider de voter des exonérations de cotisation foncière des entreprises sur des activités déterminées. C'est le cas par exemple pour les loueurs en meublé⁴²⁹, les entreprises de spectacles vivants et des établissements cinématographiques, les services d'activités industrielles et commerciales des établissements publics administratifs d'enseignement supérieur ou de recherche⁴³⁰ ou encore les librairies indépendantes⁴³¹. Les jeunes entreprises innovantes⁴³², celles implantées exclusivement en zone de revitalisation rurale et ayant fait l'objet d'une reprise ou nouvellement créées⁴³³ ou encore les médecins, auxiliaires

⁴²⁸ Michel BOUVIER, *Les finances locales*, Paris, LGDJ, coll. *Systèmes*, 19^{ème} édition, 2022, p. 144.

⁴²⁹ Article 1459, 3° du Code général des impôts.

⁴³⁰ Articles 1464 A et H du Code général des impôts.

⁴³¹ Article 1464 I) du Code général des impôts.

⁴³² Article 1466 D du Code général des impôts.

⁴³³ Article 1464 B du Code général des impôts.

médicaux et vétérinaires sanitaires⁴³⁴ peuvent faire l'objet d'une exonération de cotisation foncière des entreprises si l'EPCI-FP le décide.

176. Les conseils communautaires peuvent également décider de voter des exonérations de cotisation foncière des entreprises sur certaines zones de son territoire dans un objectif de les redynamiser et de favoriser l'aménagement du territoire⁴³⁵. Pourront en bénéficier, par un vote de l'EPCI-FP, les établissements situés dans les zones de revitalisation des centres-villes et des commerces en milieu rural⁴³⁶, les zones d'aide à finalité régionale, les zones de revitalisation rurales ou les zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises⁴³⁷, les zones urbaines sensibles, les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs et les bassins d'emploi à redynamiser⁴³⁸, ou encore les bassins urbains à dynamiser par des entreprises nouvelles et les zones de développement prioritaire⁴³⁹.

177. En faisant usage de ces exonérations, les EPCI-FP se privent d'une part de leurs produits fiscaux de la cotisation foncière des entreprises. Mais c'est une illustration de l'autonomie de gestion dont ils disposent en la matière car les conseils communautaires ont le choix de les instaurer au regard des besoins et des caractéristiques du territoire intercommunal.

2. L'adaptation de la taxe foncière sur les propriétés bâties

178. La modulation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties est voté librement par les conseils communautaires. Les EPCI-FP disposent donc d'une autonomie de gestion applicable à cette recette fiscale. Néanmoins, le taux de cette taxe doit respecter des règles de liens et de proportion entre les taux des taxes directes locales. En effet, les EPCI-FP sont soumis aux méthodes de la variation proportionnée ou de la variation différenciée⁴⁴⁰. Les EPCI-FP disposent donc d'une latitude circonscrite quant à la modulation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties car ce dernier est soumis aux augmentations ou aux diminutions des autres taxes mais également aux taux plafonnements d'augmentation.

⁴³⁴ Article 1464 D du Code général des impôts.

⁴³⁵ Jean LAMARQUE, Olivier NEGRIN et Ludovic AYRAULT, *Droit fiscal*, Paris, LexisNexis, coll. *Manuel*, 4^{ème} édition, 2016, § 2003.

⁴³⁶ Articles 1464 F et 1464 G du Code général des impôts.

⁴³⁷ Articles 1465, 1465 A et 1465 B du Code général des impôts.

⁴³⁸ Articles 1466 A, I et I *sexies* et *quinquies* A du Code général des impôts.

⁴³⁹ Articles 1466 B et B *bis* du Code général des impôts.

⁴⁴⁰ Article 1636 B *sexies*, I. du Code général des impôts

179. Les abattements facultatifs de taxe foncière sur les propriétés bâties. Les EPCI-FP peuvent décider de voter plusieurs abattements sur la taxe foncière sur les propriétés bâties soit à travers les bases d'imposition, soit à travers les valeurs locatives des locaux.

180. Parmi les abattements intercommunaux facultatifs sur les bases de taxe foncière sur les propriétés bâties, un conseil communautaire peut décider d'en appliquer aux magasins et boutiques dont la surface principale est inférieure à 400 mètres carrés et qui ne sont pas intégrés à un ensemble commercial⁴⁴¹, aux logements et locaux faisant respectivement l'objet d'un bail réel, solidaire⁴⁴² et d'un contrat de résidence temporaire⁴⁴³ ou encore aux locaux situés dans le périmètre d'un projet d'intérêt général justifié par la pollution de l'environnement⁴⁴⁴. Les abattements de la taxe foncière sur les propriétés bâties appliqués aux valeurs locatives quant à eux peuvent être votés par les conseils communautaires et appliqués aux locaux affectés à l'habitation situés dans des immeubles collectifs⁴⁴⁵ ou à des opérations de recherche scientifique et technique⁴⁴⁶.

181. L'autonomie de gestion dont disposent les EPCI-FP en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties à travers l'application de ces abattements n'est pas négligeable car un nombre relativement important de locaux peuvent en bénéficier, participant à une diminution de la pression fiscale pour certaines catégories de redevables.

182. Les exonérations facultatives de taxe foncière sur les propriétés bâties. Les EPCI-FP peuvent également décider d'instaurer de nombreuses exonérations pour les redevables de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

183. Les conseils communautaires peuvent instaurer des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties ayant trait à des activités particulières comme les bâtiments affectés à l'activité de déshydratation de fourrages, les immeubles ou parties d'immeubles qui appartiennent à des établissements assurant le service public hospitalier et qui sont affectés aux activités médicales des groupements de coopération sanitaire et les maisons de santé, les grands ports maritimes et fluvio-maritimes et les parties d'une installation hydroélectrique destinées à la préservation de la

⁴⁴¹ Article 1388 *quinquies* C du Code général des impôts.

⁴⁴² Article 1388 *octies* du Code général des impôts.

⁴⁴³ Article 1388 *quinquies* A du Code général des impôts.

⁴⁴⁴ Article 1388 *quinquies* B du Code général des impôts.

⁴⁴⁵ Article 1518 A *ter* du Code général des impôts.

⁴⁴⁶ Article 1518 A *quater* du Code général des impôts.

biodiversité et de la continuité écologique⁴⁴⁷ ou encore les hôtels et les chambres d'hôtes⁴⁴⁸. Des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties peuvent également être appliquées sur des immeubles situés sur certaines zones du territoire intercommunal comme dans les zones de revitalisation des centres-villes⁴⁴⁹, de revitalisation des commerces en milieu rural ou de développement prioritaire⁴⁵⁰, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville⁴⁵¹ ou dans un bassin urbain à dynamiser⁴⁵². Enfin, les intercommunalités ont la possibilité d'accorder des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties sur des types de constructions particulières comme celles de logements neufs dont le niveau de performance énergétique est supérieur à celui qu'impose la législation en vigueur⁴⁵³.

184. La mobilisation de ces exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties doit permettre aux EPCI-FP de privilégier certains secteurs d'activité et dynamiser certaines parties de son territoire en contrepartie d'une perte de recettes fiscales. Le choix de ces exonérations révèle également l'autonomie de gestion dont dispose l'échelon intercommunal sur ses recettes fiscales.

3. L'adaptation de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires

185. La modulation du taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Comme pour le taux de cotisation foncière des entreprises, celui de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires est voté librement par les conseils communautaires. Les EPCI-FP disposent d'une véritable autonomie de gestion de cette recette fiscale. Néanmoins, le taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires doit respecter des règles de liens et de proportion entre les taux des taxes directes locales. Les EPCI-FP sont soumis aux méthodes de la variation proportionnée ou de la variation différenciée. Les intercommunalités à fiscalité propre disposent alors d'une autre latitude, certes circonscrite, quant à la modulation du taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires car ce taux est également lié aux augmentations ou aux diminutions du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties⁴⁵⁴.

⁴⁴⁷ Articles 1382 B à 1382 G du Code général des impôts.

⁴⁴⁸ Article 1383 E *bis* du Code général des impôts.

⁴⁴⁹ Articles 1382 H et I du Code général des impôts.

⁴⁵⁰ Article 1383 J du Code général des impôts.

⁴⁵¹ Article 1383 C *ter* du Code général des impôts.

⁴⁵² Article 1383 F du Code général des impôts.

⁴⁵³ Article 1383-0 B *bis* du Code général des impôts.

⁴⁵⁴ Article 1636 B *sexies*, I. du Code général des impôts.

186. Les abattements facultatifs de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Les EPCI-FP peuvent décider d'instaurer trois abattements sur la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Le premier, l'abattement dit « général à la base », s'applique sans autre condition que celle liée aux décisions des intercommunalités. Ces dernières ont la liberté de fixer ce taux d'abattement entre 1 et 15%⁴⁵⁵. Aussi, les EPCI-FP peuvent choisir d'instaurer un abattement sur la taxe d'habitation sur les résidences secondaires dit « spécial à la base » en faveur des personnes de condition modeste mais ne peut excéder 15%⁴⁵⁶. Enfin, une intercommunalité peut décider d'appliquer un abattement en faveur des personnes handicapées⁴⁵⁷.

187. La liberté dont disposent les intercommunalités pour instaurer ces dispositifs fiscaux est enrichie par la faculté d'instituer un, deux ou ces trois abattements facultatifs et de choisir des taux différents pour chacun de ces trois abattements. Néanmoins, cette liberté ne pourra s'exercer que si l'EPCI-FP fixe, préalablement, ses propres abattements pour charges de famille.

188. Les exonérations facultatives de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Les deux exonérations de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ne peuvent pas être instaurées par les EPCI-FP car la compétence relève uniquement de l'échelon communal. Ces exonérations ont trait à des activités déterminées situées dans un périmètre géographique particulier. C'est le cas, dans les zones de revitalisation rurale, pour les locaux classés meublés de tourisme et les chambres d'hôtes⁴⁵⁸ quelle que soit la durée la mise en location. Les EPCI ne peuvent s'opposer aux décisions communales par une délibération contraire.

189. La capacité offerte aux EPCI-FP à recourir à des abattements et des exonérations de la cotisation foncière des entreprises, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires illustre la détention d'une compétence fiscale. C'est notamment la liberté dont disposent les intercommunalités pour instaurer certains de ces mécanismes fiscaux qui démontre la détention d'une autonomie de gestion intercommunale en matière fiscale.

⁴⁵⁵ Article 1411, II, 2 du Code général des impôts.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, 3.

⁴⁵⁷ *Ibid.*, 3 bis.

⁴⁵⁸ Article 1407, III du Code général des impôts.

B. La capacité d'instauration d'impositions existantes

190. Les EPCI-FP ne peuvent exercer qu'une compétence fiscale restreinte car cette dernière est soumise aux limites de l'habilitation constitutionnelle conférée au Parlement en matière de fiscalité⁴⁵⁹. En revanche, si cette compétence est restreinte, cela ne signifie en rien qu'elle est inexistante. En effet, cela vient d'être démontré, les EPCI-FP bénéficient d'une compétence fiscale d'adaptation des impositions locales à travers la modulation des taux et la mise en œuvre d'abattement et d'exonération.

191. Aussi, si la création d'un impôt local par une intercommunalité à fiscalité propre est strictement exclue, ces derniers peuvent néanmoins décider de mettre en place des impositions facultatives prévues par le Code général des collectivités territoriales (1.) et le Code général des impôts (2.).

1. Les impositions locales facultatives du Code général des collectivités territoriales

192. Le Code général des collectivités territoriales donne aux EPCI-FP la possibilité d'instaurer des impositions dans des conditions prévues par le législateur, mais dont leur adoption relève de la seule volonté des exécutifs intercommunaux.

193. Une fiscalité facultative sur des activités économiques singulières. Le Code général des collectivités territoriales accorde aux EPCI-FP la capacité de mettre en place des impositions locales au regard de certaines catégories d'activités économiques exercées sur leur territoire. Par exemple, les EPCI-FP peuvent choisir d'instituer une taxe de séjour après délibération votée par l'assemblée délibérante dont le produit doit avoir pour objectif de financer les dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique du territoire intercommunal⁴⁶⁰. L'assiette de cette taxe peut être très large dans certaines zones géographiques. En effet, la nature des hébergements nécessitant le paiement par toute personne⁴⁶¹ y effectuant une nuitée fait l'objet

⁴⁵⁹ Nous y reviendrons dans les § 765 à 771.

⁴⁶⁰ Les articles L.2333-26, I. et L.2333-27, I. du Code général des collectivités territoriales concernent les communes tant dis que l'article L.5211-21 du même code s'applique aux EPCI-FP.

⁴⁶¹ Sauf les personnes mineures, les titulaires d'un contrat de travail saisonnier employés dans la commune, les personnes qui bénéficient d'un logement temporaire ou d'un hébergement d'urgence, entre autres. V. en ce sens l'article L.2333-31 du Code général des collectivités territoriales.

d'une énumération importante⁴⁶². Aussi, en plus de ce pouvoir d'instituer cette taxe de séjour, les EPCI-FP peuvent en choisir le tarif, ce dernier est limité par un plancher et un plafond. Néanmoins, tous les EPCI-FP ne peuvent instituer cette taxe de séjour. En effet, cette compétence fiscale est donnée aux seules EPCI-FP touristiques, littorales, de montagne ou qui réalisent des actions de promotion du tourisme ou de protection de leur espace naturel. Sur 1 800 délibérations relatives à la taxe de séjour recensées au 1^{er} janvier 2021, 54,1% concernent des EPCI-FP⁴⁶³ avec un produit attendu en 2024 à 355 millions d'euros⁴⁶⁴.

194. Une fiscalité facultative en matière de gestion de l'espace public. Les EPCI-FP ont la possibilité d'instituer plusieurs taxes facultatives comme la taxe locale sur la publicité extérieure⁴⁶⁵. Cette taxe frappe les dispositifs publicitaires, les enseignes et les pré-enseignes fixes, extérieures et visibles d'une voie publique⁴⁶⁶. Elle est acquittée par l'exploitant, le propriétaire ou celui dans l'intérêt duquel le support a été réalisé⁴⁶⁷ avec un tarif qui varie en fonction du nombre d'habitants de l'EPCI-FP et du type de publicité. Les produits de cette taxe sont estimés, en 2024, à environs 227 millions d'euros⁴⁶⁸ et son produit n'a cessé de croître depuis plus de 10 ans⁴⁶⁹. C'est en raison de cette dynamique fiscale qu'une partie de la doctrine environnementaliste a pu considérer que l'objectif n'est désormais plus de limiter la pollution visuelle et de réguler l'affichage publicitaire, mais de permettre aux EPCI-FP de percevoir des recettes fiscales⁴⁷⁰. En effet, plus les dispositifs publicitaires prolifèrent, plus les EPCI-FP bénéficieront de produits fiscaux. La compétence fiscale qui découle de la capacité à instituer cette taxe est importante car bon nombre d'EPCI-FP ont sur leur territoire, au moins un dispositif publicitaire, une enseigne ou une pré-enseigne.

195. Les EPCI-FP peuvent également instituer une taxe de balayage⁴⁷¹. Chargée de couvrir les dépenses de balayage des voies qui sont en principe à la charge des riverains, cette taxe pour

⁴⁶² L'article R.2333-44 du Code général des collectivités territoriales précise que les hébergements faisant l'objet de paiement de la taxe de séjour sont les palaces, les hôtels, les résidences, et les meublés de tourisme, les villages de vacances, les chambres d'hôtes, les emplacements dans les aires de camping-cars et les parcs de stationnement touristiques, les terrains de camping, de caravanage et d'hébergement de plein air ou encore les ports de plaisance.

⁴⁶³ Direction Générale des Collectivités Locales, *Guide pratique – Taxes de séjour* [en ligne], juin 2021, p. 9.

⁴⁶⁴ Projet de loi de finances pour 2024, *Évaluation des voies et moyens, Tome I - Les évaluations de recettes*, p. 117.

⁴⁶⁵ Article L.2333-6 du Code général des collectivités territoriales.

⁴⁶⁶ Article L.2333-7 du Code général des collectivités territoriales.

⁴⁶⁷ Article L.2333-13 du Code général des collectivités territoriales.

⁴⁶⁸ Projet de loi de finances pour 2024, *Évaluation des voies et moyens, Tome I - Les évaluations de recettes*, p. 116.

⁴⁶⁹ Le produit de cette taxe est passé de 28,1 millions d'euros en 2007 à près de 183 millions d'euros en 2018, soit une augmentation de 551% en 11 ans. V. en ce sens Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, *Prélever l'impôt et réguler l'affichage publicitaire* [en ligne], Fiche outils, novembre 2020, p. 2.

⁴⁷⁰ V. en ce sens Marianne MOLINER-DUBOST, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, coll. Cours, 2^{ème} édition, 2019, p. 301, § 301.

⁴⁷¹ Article L.2333-97 du Code général des collectivités territoriales.

service rendu est due par tous les propriétaires d'immeubles donnant sur des voies livrées à la circulation publique, que la propriété soit bâtie ou non⁴⁷². Les EPCI-FP sont néanmoins limités dans la fixation du tarif de cette taxe car son produit ne peut pas être supérieur aux « dépenses occasionnées par le balayage de la superficie des voies livrées à la circulation publique, telles que constatées dans le dernier compte administratif [...] »⁴⁷³. La compétence fiscale des EPCI-FP n'a jamais été exercée en la matière car aucune intercommunalité n'a instauré cette taxe⁴⁷⁴. Le produit de la taxe de balayage est faible⁴⁷⁵ mais permet à certaines collectivités de bénéficier de recettes fiscales non négligeables⁴⁷⁶. Perçue comme « injuste », « mal comprise »⁴⁷⁷, elle a pu faire l'objet de plusieurs demandes de suppression⁴⁷⁸.

196. Une fiscalité facultative en matière de transport. Le Code général des collectivités territoriales accorde également aux EPCI-FP ayant la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité la possibilité d'instaurer une fiscalité en direction des employeurs publics ou privés, personnes physiques ou morales qui emploient au moins onze salariés⁴⁷⁹. Institué par une délibération de l'organe délibérant intercommunal et calculé en pourcentage des rémunérations soumises à cotisations sociales versées par l'entreprise aux salariés, le produit du versement mobilité est reversé aux EPCI-FP afin de financer pour financer les services de mobilité et les transports en communs. Si le taux du versement mobilité est plafonné à 0,55 % ou 1 % des salaires, le conseil communautaire peut aussi bien choisir de fixer un taux d'inférieur ou alors de le majorer. Dans ce dernier cas, la majoration du taux sera possible uniquement si l'autorité organisatrice intercommunale de la mobilité, a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en site propre⁴⁸⁰ ou si une commune du territoire intercommunal est classée « commune touristique ». Pour les EPCI-FP, le produit perçu de cet impôt affecté aussi bien au financement des dépenses d'investissement, de fonctionnement ou de toute action relevant des compétences des autorités organisatrices de la mobilité a été de 3,7 milliards d'euros en 2022⁴⁸¹. Cette source de recettes fiscale

⁴⁷² CE, 23 février 1987, *SCI du 64 rue Crozatier*, n° 56 885 et 68 846, considérant 3 : « [...] compte tenu de l'objet et de la nature de la taxe de balayage, tout propriétaire d'un immeuble riverain d'une voie livrée à la circulation publique y est légalement assujéti alors même que ledit immeuble ne serait pas bâti ».

⁴⁷³ Article L.2333-97, I. du Code général des collectivités territoriales.

⁴⁷⁴ Il s'agit des communes de Clichy, d'Huez, de Levallois-Perret, de Paris et de Villeneuve-la-Garenne.

⁴⁷⁵ Le produit de la taxe de balayage est estimé à 113 millions d'euros en 2022 in *Projet de loi de finances pour 2024, Évaluation des voies et moyens, Tome I - Les évaluations de recettes*, p. 116.

⁴⁷⁶ Rép. min., JOAN, 6 juin 2018, p. 5361.

⁴⁷⁷ Question orale n° 344, JOAN, 29 mai 2018.

⁴⁷⁸ Dominique BUR et Alain RICHARD, *Mission « Finances locales » - Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, mai 2018, p. 117 ; Inspection Générale des Finances, *Les taxes à faible rendement*, février 2014, Rapport n° 2013-M-095-02, p. 24.

⁴⁷⁹ Article L.2333-64 du Code général des collectivités territoriales.

⁴⁸⁰ Article L.2333-67 du Code général des collectivités territoriales.

⁴⁸¹ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 186.

non négligeable permet aux EPCI-FP de financer une partie importante de leur dépense en matière de mobilité⁴⁸².

197. Le Code général des collectivités territoriales prévoit aussi d'autres impositions facultatives, certes prévues par la loi, mais dont les EPCI-FP peuvent librement choisir de les instituer sur le territoire, comme la redevance de stationnement⁴⁸³ ou encore le prélèvement sur le produit brut des jeux dans les casinos⁴⁸⁴. Toutes ces sources facultatives de produits fiscaux illustrent la compétence fiscale des EPCI-FP car ils ont la capacité, non pas de créer une imposition locale, mais d'en instituer une, prévue par la loi, sur leur territoire.

2. Les impositions locales facultatives du Code général des impôts

198. À l'instar du Code général des collectivités territoriales, le Code général des impôts donne également aux EPCI-FP la capacité d'instituer des impositions locales sur leur territoire. Certes prévue par le législateur, la sollicitation de cette fiscalité facultative illustre l'exercice d'une compétence fiscale locale car elle relève de la seule décision des assemblées délibérantes.

199. Une fiscalité facultative sur certains types de terrains. La compétence fiscale des EPCI-FP peut s'illustrer au regard de l'instauration de la taxe sur la cession de terrains nus devenus constructibles⁴⁸⁵. Cette taxe s'applique uniquement aux cessions de terrains nus à titre onéreux qui ont été rendus constructibles « du fait de leur classement par un plan local d'urbanisme ou par un document d'urbanisme en tenant lieu dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone constructible ». Assise sur la plus-value réalisée lors de la cession⁴⁸⁶, elle doit permettre de restituer aux EPCI-FP une partie de la plus-value générée par l'urbanisation⁴⁸⁷. La taxe sur la cession de terrains nus devenus constructibles connaît un succès contrasté : sollicitée par plus de 6 600 communes, seuls 2 EPCI-FP ont instauré cette

⁴⁸² En 2018, l'autorité organisatrice de la mobilité d'Île-de-France a perçu 4,4 milliards d'euros de produit fiscaux du versement mobilité, permettant de couvrir 42 % des dépenses qui s'élèvent à 10,4 milliards d'euros. V. Île-de-France Mobilités, « Affectation des recettes tarifaires, des concours publics pour le fonctionnement et des taxes affectées à Île-de-France Mobilités pour les transports collectifs d'Île-de-France en 2018 », 11 mai 2023.

⁴⁸³ Article L.2333-87 du Code général des collectivités territoriales.

⁴⁸⁴ Article L.2333-54 du Code général des collectivités territoriales.

⁴⁸⁵ Article 1529 du Code général des impôts.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, II.

⁴⁸⁷ Gérard HAMEL, *Projet de loi, adopté par le Sénat, portant engagement national pour le logement*, Assemblée nationale, 21 décembre 2005, Rapport n° 2771, p. 114.

taxe en 2023⁴⁸⁸. L'exercice d'une compétence fiscale locale, à travers cette taxe, est bien réel, mais sous-exploité par les structures intercommunales.

200. Les EPCI-FP peuvent également instituer une taxe sur les friches commerciales. Cette taxe frappe l'ensemble des immeubles de bureaux ou utilisés pour une activité commerciale, les parkings des centres commerciaux ou encore les lieux de dépôt et de stockage soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui ne sont plus affectés à une activité soumise à la cotisation foncière des entreprises depuis au moins deux ans⁴⁸⁹. Au regard de la nature des locaux concernés par cette imposition, la taxe sur les friches commerciales vise à inciter tous les redevables de la taxe foncière sur ces locaux commerciaux vacants à favoriser le retour d'une activité. L'efficacité de cette taxe est relative et peut justifier que la compétence fiscale quant à son instauration ne soit pas utilisée par tous les EPCI-FP⁴⁹⁰. En effet, les territoires considérés comme attractifs bénéficieront de conséquences directes comme la baisse des loyers en centre-ville, la recherche de locataire, le maintien des locaux en bon état ou leur réhabilitation⁴⁹¹. En revanche, dans les territoires non attractifs, la taxe sur les friches commerciales peut s'avérer inefficace car elle intensifierait les difficultés financières des redevables de la taxe déjà soumis à des pertes de revenus fonciers en raison de la vacance de leurs locaux⁴⁹².

201. Considérées comme étant de faible rendement, la taxe sur la cession de terrains nus devenus constructibles et la taxe sur les friches commerciales ont fait l'objet de proposition de suppression⁴⁹³. Mais elles illustrent toute la compétence fiscale des EPCI-FP dans leur capacité à instituer un impôt local sur leur territoire.

202. Une fiscalité facultative en matière de déchet et d'environnement. Compétence confiée obligatoirement aux EPCI-FP depuis 2018, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) a pour objectif de concilier les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme avec le risque d'inondation à travers l'aménagement des bassins versants, l'entretien des cours d'eau, la défense contre les inondations et la protection des

⁴⁸⁸ Direction Générale des Finances publiques, *Liste indicative des communes et EPCI qui ont institué la taxe communale forfaitaire sur les cessions à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles*, septembre 2023, p. 1

⁴⁸⁹ Article 1530 du Code général des impôts.

⁴⁹⁰ En 2018, seuls 31 EPCI, englobant 920 communes membres, avaient institué la taxe sur les friches commerciales. V. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, *La Taxe sur les friches commerciales (TFC)*, décembre 2020, p. 5.

⁴⁹¹ Association des Maire de France, *Taxe sur les friches commerciales*, avril 2018, note n° 6, p. 3.

⁴⁹² *Ibid.*, p. 4.

⁴⁹³ Inspection Générale des Finances, *Les taxes à faible rendement*, février 2014, Rapport n° 2013-M-095-02, p. 12.

écosystèmes aquatiques et des zones humides⁴⁹⁴. Afin de permettre l'exercice coûteux de cette compétence, les intercommunalités peuvent soit le financer sur leur budget général ou alors instituer une taxe dédiée⁴⁹⁵. Lorsque l'assemblée délibérante fait le choix d'instituer cette taxe, elle doit être acquittée par toutes les personnes soumises à un ou plusieurs des impôts locaux⁴⁹⁶. Mais les élus ne peuvent voter une délibération qui prévoit un produit dont le montant par habitant dépasserait 40 euros par habitant⁴⁹⁷. En 2021, environ 53% des EPCI-FP ont exercé leur compétence fiscale par l'instauration de cette taxe GEMAPI facultative⁴⁹⁸ et ont choisi de ne pas financer cette compétence par des recettes de leur budget général. Le montant national moyen de cette taxe par habitant s'élève à 7,5 euros⁴⁹⁹ et son produit s'élevait à 380 millions d'euros en 2022⁵⁰⁰.

203. Comme pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, l'exercice de la compétence relative à la collecte et au traitement des déchets ménagers peut être financée par le budget général des EPCI-FP ou alors par le vote d'une taxe ou d'une redevance. L'étude de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est privilégiée car c'est le mode de financement le plus couramment utilisé par les intercommunalités pour financer cette compétence⁵⁰¹. Assise sur le revenu net servant de base à la taxe foncière⁵⁰², elle frappe donc principalement, sous réserve d'exonérations, l'ensemble des propriétés passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties et s'impose aux propriétaires ou aux usufruitiers⁵⁰³. Son taux est fixé librement par l'assemblée délibérante de l'EPCI-FP sous réserve que le produit perçu ne soit pas disproportionné au regard des dépenses exposées par l'intercommunalité pour assurer l'exercice de la compétence⁵⁰⁴ ; la gestion financière de cette dernière peut être identifiée à travers un budget annexe. La TEOM peut être considérée comme « injuste » car son montant ne dépend pas du

⁴⁹⁴ Article L.211-7 du Code de l'environnement.

⁴⁹⁵ Article 1530 *bis* du Code général des impôts.

⁴⁹⁶ Il s'agit de la taxe d'habitation pour les propriétaires de résidence secondaire, de la taxe foncière pour les propriétaires occupant, bailleurs ou fonciers et de cotisation foncière des entreprises pour les entrepreneurs individuels, les sociétés, les loueurs meublés non professionnel ou les professionnels.

⁴⁹⁷ Article 1530 *bis*, II. du Code général des impôts.

⁴⁹⁸ Direction Générale des Collectivités Locales, « La taxe GEMAPI, une ressource en croissance pour les collectivités », *Bulletin d'information statistique*, avril 2023, n° 174, p. 2.

⁴⁹⁹ *Ibid.*, p. 1.

⁵⁰⁰ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 186.

⁵⁰¹ Guillaume GAUCH, Samuel COUVREUR et Romain MILLARD, « 50 questions - La collecte et le traitement des déchets ménagers », *Le Courrier des Maires*, juin-juillet 2020, n° 346-347, p. 6 : la TEOM a été instituée dans 67 % des collectivités regroupant 73% de la population. Quant à la redevance, elle a été mise en place dans 12% des collectivités représentant 3% de la population. Les 21% de collectivités restants financent la compétence déchet par des recettes du budget général (2%), en faisant coexister la TEOM et la redevance (3%) ou grâce à les contributions de ses membres comme dans les syndicats mixtes (16%).

⁵⁰² Article 1522 du Code général des impôts.

⁵⁰³ Article 1523 du Code général des impôts.

⁵⁰⁴ Article 1520, I. du Code général des impôts ; CE, 31 mars 2014, *Société Auchan France*, n° 368111, considérant 3.

service rendu⁵⁰⁵. En effet, certains propriétaires qui ne produisent pas de déchets ménagers et donc qui n'utilisent pas le service de ramassage des déchets sont tout de même assujettis à la TEOM⁵⁰⁶. Afin de rendre cette taxe plus juste et surtout d'encourager la réduction et le tri des déchets des ménages, la part fixe de la TEOM peut être complétée par une part variable, dite *incitative*, calculée par la prise en compte de « la quantité [...] et la nature des déchets produits, exprimées en volume, en poids et en nombre d'enlèvements »⁵⁰⁷. Au regard du nombre important d'EPCI-FP ayant instauré cette taxe et du produit perçu⁵⁰⁸, la compétence fiscale en la matière est exploitée avec abondance.

204. Le législateur donne aux EPCI-FP la possibilité de mettre en place des impositions locales facultatives sur leur territoire. L'on peut dès lors considérer que les élus locaux détiennent une compétence fiscale qui permet par ailleurs une différenciation du territoire intercommunal⁵⁰⁹. Mais cette dernière est limitée car ces impositions locales peuvent être instituées uniquement parce que la loi le prévoit.

Section 2. L'autonomie dans le recours à l'emprunt

205. Le recours à l'emprunt par les acteurs publics locaux voit le jour dès le XIV^e siècle lorsque le roi a autorisé les villes à emprunter afin de pouvoir financer la construction d'ouvrages fortifiés de défense⁵¹⁰. Ces emprunts, qui profitaient à l'État et non pas aux villes, ont fortement dégradé leur situation financière, poussant les révolutionnaires à nationaliser l'emprunt⁵¹¹ et à le soumettre à une autorisation législative⁵¹². Considérée comme inadaptée, cette autorisation fut transformée en exception à la fin du Second Empire⁵¹³. Néanmoins, la tutelle de l'État ne s'est pas

⁵⁰⁵ V. en ce sens Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 180.

⁵⁰⁶ Une décharge ou une réduction de la TEOM peut être demandée en cas de vacance d'un immeuble d'une durée supérieure à trois mois indépendante de la volonté du contribuable. V. en ce sens Article 1524 du Code général des impôts.

⁵⁰⁷ Article 1522 *bis* du Code général des impôts.

⁵⁰⁸ Le produit de la TEOM s'élève en 2022 pour les EPCI-FP à 6,7 milliards d'euros *in* Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 186.

⁵⁰⁹ Antoinette HASTINGS-MARCHADIER et Laetitia JANICOT, « Penser la différenciation territoriale et financière », *RFFP*, mai 2023, n° 162, p. 23.

⁵¹⁰ Émilie MOYSAN, « Bilan et enjeux de trente ans de décentralisation en matière d'emprunts locaux », *RFFP*, septembre 2012, n° 119, p. 25.

⁵¹¹ Louis BALMOND et Michel PAILLET, « L'emprunt local » *in* Henri ISAIA et Jacques SPINDLER, *Histoire du droit des finances publiques*, Paris, *Economica*, vol. III, 1988, p. 385.

⁵¹² Décret du 5 et 10 août 1791 *sur les dettes et les besoins des villes et communes* pour les communes et décret du 22 décembre 1789 et 8 janvier 1790 *relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives* pour les départements.

⁵¹³ Loi du 24 juillet 1867 *sur les sociétés commerciales*.

atténuée car l'autorisation législative fut substituée par des autorisations réglementaires⁵¹⁴, considérées comme plus efficaces⁵¹⁵.

206. L'emprunt local, pourtant ignoré sous la III^e République⁵¹⁶, est resté soumis à la tutelle de l'État qualifiée de « bienfait »⁵¹⁷ en raison de la « trop grande tendance [des collectivités territoriales] à la prodigalité »⁵¹⁸. Le maintien de cette tutelle illustre la méfiance envers la gestion des élus locaux et la crainte de voir les finances de l'État affectées par la mauvaise gestion locale. Il a fallu attendre 1982 et la mise en place de l'Acte I de la décentralisation⁵¹⁹, accordant davantage de libertés locales et donc d'autonomie de gestion en matière d'emprunt, pour que l'État mette fin à sa tutelle et libéralise entièrement le recours à l'emprunt. En effet, ce sont désormais les organes délibérants intercommunaux⁵²⁰ qui décident librement de solliciter l'emprunt dont l'accès s'est libéralisé (§ 1.) tout en restant tout de même conditionné (§ 2.).

§ 1. Le recours libéralisé à l'emprunt

207. La liberté d'emprunter dont bénéficient les collectivités territoriales et les EPCI-FP n'est pourtant jamais mentionnée dans les différents textes relatifs aux finances locales. Pourtant, dans les faits, les différentes règles qui régissent les emprunts locaux confèrent un cadre juridique souple dans l'arbitrage du recours à l'emprunt. L'objectif de ce dernier réside dans l'aide financière qu'il procure aux intercommunalités pour financer les investissements. En effet, ces acteurs publics locaux ne peuvent honorer les financements d'équipements et d'infrastructures en raison de l'insuffisance de l'autofinancement et des autres ressources d'investissement (dotation et recettes fiscales)⁵²¹. L'emprunt leur permet d'étaler la charge financière de ces équipements sur plusieurs

⁵¹⁴ Loi du 24 juillet 1867 *sur les sociétés commerciales*.

⁵¹⁵ M. LAMBRON, *Le crédit des communes*, Thèse, Paris, 1908 in Louis BALMOND et Michel PAILLET, « L'emprunt local » in Henri ISAIA et Jacques SPINDLER, *Histoire du droit des finances publiques*, Paris, *Economica*, vol. III, 1988, p. 381 : « Le contrôle du Conseil d'État, plus rapide que celui du Parlement, est au moins aussi sérieux et présente un nombre au moins égal de garanties ».

⁵¹⁶ Maurice HAURIOU estimait que « la dette locale n'est pas au même titre que la dette de l'État, une dette publique » in Fernand CUENNE, *Le vote et le contentieux des impôts locaux*, Thèse, Dijon, 1910, p. 92.

⁵¹⁷ Louis BALMOND et Michel PAILLET, *Art.Cit.*, p. 388.

⁵¹⁸ Louis-Bertrand BONJEAN, sénateur, lors des débats parlementaires sur la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés commerciales in Louis BALMOND et Michel PAILLET, *Art.Cit.*, p. 338.

⁵¹⁹ Louis BALMOND et Michel PAILLET, *Art.Cit.*, p. 387 : « Car il est difficile de ne pas voir que la latitude dont disposent communes, département puis régions pour emprunter est une pierre de touche de la décentralisation et que donc la reconstitution du mouvement qui a amené le pouvoir local en la matière à ce qu'il est aujourd'hui permet de percevoir, sur le versant financier, ce qu'ont été les fluctuations dans le temps de l'autonomie locale ».

⁵²⁰ Articles L.2121-29, L.3212-4, L.4221-1 et L.5211-6 du Code général des collectivités territoriales pour les communes, les départements, les régions et les EPCI-FP.

⁵²¹ Vincent DUSSART, « Les difficultés de financement des investissements des collectivités territoriales », *RFFP*, février 2015, n° 129, p. 47.

années afin d'éviter de faire supporter trop brutalement le coût de ces investissements sur le contribuable local.

208. L'autonomie de gestion dont disposent les intercommunalités dans la prise de décision de contracter un emprunt est le fruit d'un assouplissement progressif (**A.**) qui s'exerce dans un cadre de liberté protéiforme (**B.**) afin qu'elles puissent déterminer l'emprunt qui sera le mieux à même de répondre aux besoins de financement.

A. L'assouplissement progressif du recours à l'emprunt

209. La loi du 2 mars 1982 symbolisant l'Acte I de la décentralisation met un terme à la tutelle de l'État en matière d'emprunt des collectivités territoriales et des EPCI-FP. Pour autant, cette suppression fut précédée par des allègements larges et successifs des limites dans la décision d'emprunter. En effet, les premiers mouvements d'assouplissement de la réglementation des emprunts locaux datent de la fin des années 1960⁵²² et furent poursuivis dans les années 1970⁵²³. Souhaitant se désengager du contrôle de certains emprunts conclus par les collectivités territoriales et leurs groupements, l'État a permis de rendre les contrôles préalables moins fréquents et d'élargir l'autonomie de gestion des acteurs locaux.

210. Au regard de son histoire, l'emprunt a été marqué par un mouvement allant d'une d'un contrôle étatique initialement fort (**1.**) à une libéralisation croissante (**2.**) afin de garantir aux EPCI-FP une certaine liberté d'accès à l'emprunt tout en préservant l'intérêt de l'État.

1. Un contrôle étatique initialement fort

211. La tutelle de l'État. Jusqu'en 1982, il appartenait au préfet d'autoriser ou de refuser qu'une collectivité territoriale ou une intercommunalité souscrive un emprunt auprès d'un organisme bancaire privé, emprunte ou rembourse un emprunt dans à un taux ou dans une durée

⁵²² Ordonnance n° 59-42 du 5 janvier 1959 *relative à la décentralisation et à la simplification de l'administration communale* : l'article 47, 7° de l'ordonnance prévoit que l'État met fin au contrôle des emprunts sur lesquels elle a une maîtrise suffisante en raison du montant ou du prêteur. V. en ce sens Louis BALMOND et Michel PAILLET, « L'emprunt local » in Henri ISAIA et Jacques SPINDLER, *Histoire du droit des finances publiques*, Paris, *Economica*, vol. III, 1988, p. 398.

⁵²³ Les lois n° 70-1291 du 31 décembre 1970 *relative à la gestion locale et à la liberté municipale* et n° 70-601 du 9 juillet 1970 *relative aux conditions de réalisation des emprunts* ont transformé les contrôles systématiques de l'État des décisions locales d'emprunter en exception, réduisant l'autorisation préalable seulement dans trois hypothèses : l'emprunt est conclu auprès d'une personne privée qui ne respecte pas les conditions réglementaires, la décision d'emprunter est intégrée en dehors de l'approbation du budget ou l'emprunt est conclu avec un établissement bancaire privé.

supérieure à ceux fixés par le Journal Officiel⁵²⁴. Dans ces trois cas de figure, les emprunts étaient soumis au régime du contrôle administratif *a priori* du représentant de l'État, comme tous les actes administratifs locaux. Cette approbation préfectorale obligatoire et préalable rendait la délibération exécutoire si et seulement si le préfet prenait une décision favorable, qu'elle soit expresse ou tacite⁵²⁵.

212. La règle des prêts-subventions. Depuis 1956, pour qu'une collectivité territoriale ou une intercommunalité puisse emprunter auprès de la Caisse des Dépôts et Consignation ou de la Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales qui pratiquaient des taux très bas⁵²⁶, il fallait qu'une subvention d'équipement leur soit promise⁵²⁷ par le ministère de l'Équipement. Cette promesse de subvention ouvrait donc un droit à l'emprunt⁵²⁸ pour les collectivités territoriales afin qu'elles puissent bénéficier des prêts bonifiés et réglementés par l'État. En 1972, la promesse de subvention est transformée en décision attributive de subvention. La nécessité d'obtenir une promesse de versement ou une décision attributive de subvention limitait les financements des collectivités territoriales en matière d'investissement en équipement. En effet, sans cette promesse ou cette décision, ces dernières pouvaient accéder à l'emprunt uniquement selon les conditions classiques du marché, qui étaient moins favorables⁵²⁹. Les collectivités territoriales dépendaient donc des choix d'investissement considérés comme prioritaires par l'État, donnant droit à une subvention, pour obtenir un prêt avantageux.

213. Cette autorisation préalable du préfet et la règle de lien entre prêt et subvention permettaient à l'État d'accomplir sa mission interventionniste dans l'économie à travers les projets d'investissement des acteurs publics locaux⁵³⁰. Mais cette réglementation limitait les initiatives des acteurs publics locaux, contraints d'être dépendants des priorités d'investissements étatiques.

⁵²⁴ Tous les mois, les plafonds des taux d'intérêt et de la durée de remboursement étaient fixés par arrêté et publiés chaque mois dans le Journal Officiel. V. Michel BOUVIER, *Les finances locales*, Paris, LGDJ, coll. *Systèmes*, 19^{ème} édition, 2022, p. 216.

⁵²⁵ Collectif, *Le Lamy Gestion et finances des collectivités territoriales*, Saint-Ouen, Wolters Kluwer, coll. *Lamy Expert*, 2022, Tome 2, étude 374-20.

⁵²⁶ Les taux d'intérêt des emprunts bonifiés étaient inférieurs de 1 à 6% à ceux du marché bancaire ordinaire. V. Michel BOUVIER, *Op.Cit.*, p. 216.

⁵²⁷ L'on parle alors d'« une promesse de subvention ». V. Alain GUENGANT, Christian LE LAMER, Gérard MOINE, Jean-Michel UHALDEBORDE, « Chapitre IX. - Économie et finances locales - Sous la direction scientifique d'Yves Freville » in *Annuaire des collectivités locales*, Tome 1, 1981, p. 428.

⁵²⁸ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 221.

⁵²⁹ Entre 1959 et 1964, le taux moyen global de tous les crédits s'est toujours maintenu au-dessus de 5%. V. en ce sens Jean-Marie BONNET, « Étude des taux d'intérêt en France de 1959 à 1964 : Le coût du crédit, analyse des taux des prêts des intermédiaires financiers », *Revue économique*, 1968, volume 19, n° 1, p. 89.

⁵³⁰ Michel BOUVIER, *Op.Cit.*, p. 216.

2. La libéralisation du recours à l'emprunt

214. La globalisation des prêts⁵³¹. Autorisée uniquement dans certaines circonstances particulières⁵³², la globalisation des prêts à partir de 1976 et de 1979 met un terme au conditionnement d'un accord de subvention pour que les collectivités territoriales et les intercommunalités puissent bénéficier d'un prêt de la Caisse des Dépôts et Consignations. Désormais, le prêt devra être affecté à un financement d'équipement, mais ce prêt est global, d'utilisation libre, pouvant financer n'importe quel équipement en fonction des besoins de financement d'investissement. Le caractère global du prêt et la libre utilisation renversent le mécanisme qui rendait nécessaire une promesse ou une décision attributive de subvention. L'emprunt n'est plus circonscrit au financement d'un équipement déterminé nécessitant un accord de subvention, mais constitue une enveloppe dont les collectivités territoriales et les EPCI-FP pourront utiliser durant une année au regard des besoins. La disparition de l'automaticité entre prêt et subvention, grâce à la globalisation, constitue une première étape dans la libération du recours à l'emprunt. En effet, les collectivités territoriales et les groupements de communes bénéficient d'une autonomie de gestion de leur enveloppe d'emprunt qu'ils pourront utiliser et mobiliser librement pour financer leurs besoins en équipements.

215. La fin de l'approbation préalable. La possibilité pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics de voter une délibération sans être contraints par une décision favorable et préalable du préfet intervient avec la première loi de décentralisation de 1982⁵³³. De plus, les délibérations des acteurs publics locaux ne feront plus l'objet, de la part du préfet, d'un contrôle *a priori* mais d'un contrôle *a posteriori*, les rendant exécutoires de plein droit après publication ou notification et transmission au représentant de l'État⁵³⁴. Il en est de même pour les décisions relatives aux emprunts. Cette suppression de la tutelle de l'État sur ces décisions a permis aux acteurs publics locaux de choisir leur banque, le taux ou encore le montant de l'emprunt⁵³⁵, latitude dont elles ne bénéficiaient pas avant l'Acte I de la décentralisation.

⁵³¹ La globalisation de l'emprunt consiste pour un établissement bancaire à accorder, tous les ans et après négociations préalables des modalités de l'emprunt, un prêt global à une collectivité territoriale ou un EPCI-FP qui pourra être utilisé au fur et à mesure de ses besoins. V. Thierry HERRANT, « La Caisse des Dépôts et la dette locale », *Revue d'économie financière*, 1991, hors-série, p. 279.

⁵³² La globalisation des prêts était limitée à certaines catégories de collectivités territoriales au regard de leur poids démographiques et à certains équipements. V. Alain GUENGANT, Christian LE LAMER, Gérard MOINE, Jean-Michel UHALDEBORDE, « Chapitre IX. - Économie et finances locales - Sous la direction scientifique d'Yves Freville » in *Annuaire des collectivités locales*, Tome 1, 1981, p. 428.

⁵³³ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

⁵³⁴ *Ibid.*, Article 2, I, al. 1^{er} : « Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. ».

⁵³⁵ Michel BOUVIER, *Les finances locales*, Paris, LGDJ, coll. *Systèmes*, 19^{ème} édition, 2022, p. 217.

216. Néanmoins, un contrat d'emprunt de droit privé n'est pas soumis à l'obligation de transmission au préfet pour être exécutoire⁵³⁶. Comme les contrats d'emprunts sont des contrats de droit privé dans la majorité des cas⁵³⁷, ils seront le plus souvent de la compétence des juridictions judiciaires. Le juge administratif exercera ce contrôle uniquement lorsque les contrats d'emprunts des collectivités territoriales ou des EPCI-FP revêtent un caractère public, à savoir si le contrat a pour objet l'exécution d'une mission de service public⁵³⁸, comporte une clause exorbitante du droit commun ou est l'accessoire d'un contrat de prêt de caractère administratif⁵³⁹.

217. Cette libéralisation du recours à l'emprunt vient donner aux collectivités territoriales et aux intercommunalités une « liberté pleine et entière d'appréciation de l'opportunité financière à recourir à l'emprunt »⁵⁴⁰, illustrant l'autonomie de gestion des modalités d'emprunt dont ces acteurs publics locaux disposent en la matière. La disparition de l'autorisation préfectorale préalable et le développement de la globalisation des prêts illustrent la fin de la planification de l'investissement public local par l'État et permettent de donner aux EPCI-FP et aux collectivités territoriales la possibilité d'utiliser plus rationnellement leurs ressources⁵⁴¹. En effet, cette libéralisation a pour conséquence de doter les acteurs publics locaux d'une autonomie de gestion sur une partie non négligeable de leurs ressources pour financer leurs dépenses d'investissements.

B. Une liberté protéiforme

218. Recourir à l'emprunt est une décision prise librement par les exécutifs intercommunaux au regard de deux paramètres : leur situation financière et les besoins de financement en lien avec les projets d'investissements issus d'une volonté politique. La décision d'emprunter relève donc du

⁵³⁶ CE, 12 février 2003, *Ministère des Finances*, n° 234917, considérant 4 : « *Considérant que le contrat en cause dans la présente affaire, conclu entre la commune de Quimper et la société R.S.C.G, ne comporte pas de clause exorbitante de droit commun et ne fait pas participer cette société à l'exécution du service public ; qu'il a, en conséquence, le caractère d'un contrat de droit privé ; qu'il n'avait donc pas à être transmis au préfet pour être exécutoire [...]* ».

⁵³⁷ Tous les contrats d'emprunt ne sont pas des contrats de droit privé. Ces contrats d'emprunt deviennent des contrats de droit public notamment en présence de clauses exorbitantes du droit commun ou si le contrat a pour objet l'exécution d'une mission de service public. V en ce sens, respectivement, CE, 29 avril 1938, *De Lestrac* et CE, 13 juin 1986, *Département de la Réunion*, n° 53110.

⁵³⁸ Lorsqu'une banque ou un organisme prêteur accorde un emprunt à une collectivité territoriale ou un EPCI-FP pour financer une dépense d'investissement, il n'est pas considéré comme participant à une mission de service public. V. CAA de Lyon, 2 mars 1994, *Commune d'Allos*, n° 93LY00820, considérant 5 : « *[...] la simple mise à disposition de la commune à titre de prêt, par une banque, d'une somme, lors même qu'elle serait destinée à financer un équipement public, ne peut être regardée comme ayant pour objet l'exécution même d'un service public [...]* ».

⁵³⁹ TC, 12 janvier 1987, *Ville d'Eaubonne c./ GOBTP*, n° 02440, considérant 2.

⁵⁴⁰ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 222.

⁵⁴¹ Alain GUENGANT, Christian LE LAMER, Gérard MOINE, Jean-Michel UHALDEBORDE, « *Chapitre IX. - Économie et finances locales - Sous la direction scientifique d'Yves Freville* » in *Annuaire des collectivités locales*, Tome 1, 1981, p. 465.

besoin financier de l'EPCI-FP, mais aussi de la stratégie financière souhaitée par le chef de l'exécutif pour financer les dépenses d'équipement.

219. Faire le choix d'emprunter est donc une décision à la fois financière et politique. Les EPCI-FP, décidant seuls de leur stratégie financière⁵⁴² en matière d'emprunt, détiennent une véritable autonomie de gestion de leur endettement et de l'optimisation de leurs besoins de ressources. Cette liberté d'emprunter dont disposent les EPCI-FP s'exprime sous différents angles. En effet, ces acteurs publics locaux détiennent une faculté de choisir la nature de l'emprunt (1.), du prêteur (2.) et du taux d'intérêt (3.).

1. La liberté dans la nature de l'emprunt

220. Les différents produits d'emprunts. Les EPCI-FP peuvent recourir à différentes formes d'emprunt. Ils disposent donc d'une autonomie de gestion de leur produit d'emprunt et notamment la gestion des différents produits bancaires qui seront nécessaires pour financer leurs investissements. Les EPCI-FP peuvent contracter des emprunts bancaires qualifiés par le Professeur Michel BOUVIER comme « anciens » ou « simples »⁵⁴³. Il s'agit d'emprunts bancaires classiques, passés de gré à gré avec un organisme prêteur. Ces prêts sont généralement à taux fixes et à annuités constantes, ce qui permet aux élus de bénéficier d'une facilité de gestion dans leurs dispositifs de financement. Ils peuvent également contracter des emprunts obligataires, en ayant recours à l'épargne, par l'émission d'obligations. Dans ce cadre, les élus intercommunaux décident de faire appel au public pour leur permettre de financer leurs besoins d'investissements. Enfin, les intercommunalités peuvent avoir recours à des produits d'emprunt structurés⁵⁴⁴. Ces emprunts se sont développés dans le milieu des années 80 lorsque les élus ont commencé à vouloir renégocier leurs emprunts⁵⁴⁵, faisant naître « une modification des comportements des banques comme de ceux des décideurs locaux, avec une approche plus technicienne, plus gestionnaire de l'emprunt »⁵⁴⁶. Les organismes prêteurs ont adapté leurs produits financiers en proposant des emprunts

⁵⁴² Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 221.

⁵⁴³ Michel BOUVIER, *Les finances locales*, Paris, LGDJ, coll. *Systèmes*, 19^{ème} édition, 2022, p. 225.

⁵⁴⁴ Ces emprunts sont identifiables par des clauses conditionnelles : « ces emprunts sont facilement reconnaissables puisque la clause qui définit le taux d'intérêt applicable comprend alors nécessairement un ou plusieurs "si". Ils offrent à l'emprunteur, dans les premières années du contrat, un taux inférieur au marché ». V. en ce sens : Cour des comptes, *Les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt*, Rapport public annuel, février 2009 in Jean GERMAIN, *Rapport sur le projet de loi relatif à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public*, Sénat, 7 mai 2014, Rapport n° 515, p. 9.

⁵⁴⁵ Jean RECOULES, Pierre-Bertrand FRAUDET et René-Adrien PENTECOTE, « Point de vue sur les renégociations de dettes des collectivités locales », *RFFP*, 1991, n° 34, pp. 217 à 231.

⁵⁴⁶ Michel BOUVIER, *Op.Cit.*, p. 226.

sophistiqués et plus risqués. La Cour des comptes en a distingué trois catégories⁵⁴⁷ : les produits de pente⁵⁴⁸, à barrière désactivante⁵⁴⁹ et à barrière de change⁵⁵⁰. Les EPCI-FP disposent donc d'un large panel de produits d'emprunts leur permettant d'optimiser, au regard des besoins, les ressources financières nécessaires au financement de leurs investissements.

221. Le montant de l'emprunt. Le montant de l'emprunt est déterminé à la fois par la banque et l'EPCI-FP. L'organisme prêteur est chargé de procéder à une analyse financière complète de l'EPCI-FP pour mesurer sa capacité d'autofinancement et sa solvabilité⁵⁵¹. Ce montant est également déterminé par le demandeur⁵⁵². En effet, les EPCI-FP pourront déterminer un montant, décidé librement, en fonction des besoins nécessaires de ressources dans le financement de leurs investissements. La détermination du montant de l'emprunt est une décision politique, illustrant l'autonomie de gestion du montant de l'emprunt et dont disposent les intercommunalités.

222. La durée d'amortissement de l'emprunt. Les EPCI-FP vont disposer d'une autonomie de gestion de la durée de leur emprunt. En effet, les élus intercommunaux vont déterminer, aux regards du besoin et du coût de l'emprunt, sa durée d'amortissement⁵⁵³. Néanmoins, les EPCI-FP sont contraints de respecter une fourchette temporelle : la durée de l'emprunt ne peut être inférieure à un an et être supérieure à 30 ans⁵⁵⁴. Le choix de la durée de remboursement de l'emprunt est un paramètre sur lequel les EPCI-FP disposent d'une latitude mais qui n'est pas sans conséquences. En effet, emprunter, à montant égal, sur 15 ans occasionne moins de frais financiers (intérêts) qu'un emprunt sur 30 ans. Mais le remboursement de l'emprunt étant limité sur une période plus courte, les échéances de remboursement seront plus importantes.

⁵⁴⁷ Éric PORTAL, « Risques et maîtrise de la dette volatile des collectivités locales françaises », *RFFP*, 1^{er} septembre 2013, n° 123, p. 73.

⁵⁴⁸ Les produits de pente sont caractérisés par « *Le taux d'intérêt payé est lié à l'évolution de l'écart entre les taux courts et les taux longs et donc de la pente de la courbe des taux, d'où leur nom* » in Michel BOUVIER, *Les finances locales*, Paris, LGDJ, coll. Systèmes, 19^{ème} édition, 2022, p. 227 ou encore « *le taux d'intérêt payé par la collectivité est calculé en fonction de l'évolution de l'écart entre les taux courts et les taux longs, et donc de la pente de la courbe des taux. Les taux longs (correspondant à un risque à long terme) sont en principe plus élevés que les taux courts. Tant que la courbe des taux est pentue, elle garantit des taux bonifiés à l'emprunteur* » in Éric PORTAL, *Art.Cit.*

⁵⁴⁹ L'on identifie les produits à barrière désactivante par « *le taux fixe bonifié acheté par la collectivité est "désactivé" au profit d'un taux variable dès lors qu'une "barrière" (seuil défini préalablement dans le contrat de prêt) est franchie. Le risque résultant de ce type de produit est très faible. [...]* » in Michel BOUVIER, *Op.Cit.*

⁵⁵⁰ « *le taux d'intérêt payé est au départ un taux fixe bonifié, mais il dépend de l'évolution d'une parité monétaire* » in Michel BOUVIER, *Op.Cit.*, p. 228. ou encore « *le taux bonifié initial est susceptible d'évoluer en fonction d'une parité monétaire qui dépasserait un seuil prédéfini dans le contrat. Il est alors remplacé par un taux composite intégrant l'écart constaté et est souvent affecté d'un coefficient multiplicateur. Le risque pour la collectivité est ici très élevé. [...]* » in Éric PORTAL, *Art.Cit.*, p. 73.

⁵⁵¹ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLE, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. Mémentos, ss. coll. Droit public, 8^{ème} édition, 2022, p. 227.

⁵⁵² Michel KLOPFER, Céline BACHARAN, Christian ESCALLIER *et al.*, *Gestion financière des collectivités territoriales*, Antony, *Le Moniteur*, 8^{ème} édition, 2018, p. 371.

⁵⁵³ *Ibid.*

⁵⁵⁴ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLE, *Op.Cit.*

Aussi, les EPCI-FP ont la capacité d'adapter la durée de leur emprunt au regard des investissements à financer. Plus les investissements seront importants, plus la durée du prêt nécessitera d'être longue. Les assemblées délibérantes intercommunales ont donc cette liberté d'indiquer à l'organisme prêteur la durée de remboursement de l'emprunt souhaitée en fonction de leurs besoins en ressources pour financer leurs projets d'investissement.

223. Les modalités de remboursement de l'emprunt. Les EPCI-FP ont à leur disposition plusieurs modalités de remboursement de l'emprunt et qui dépendront du choix de l'assemblée délibérante. Trois modalités d'amortissement se distinguent⁵⁵⁵. Ils peuvent d'abord choisir la modalité de remboursement à annuités constantes, appelé également « amortissement progressif du capital »⁵⁵⁶. Cette modalité de remboursement, qui demeure la plus habituelle⁵⁵⁷, est construite autour d'un paiement du capital et des intérêts à montant constant pendant toute la durée de l'emprunt. Dans ce cadre, le capital est remboursé majoritairement en fin de période, contrairement aux intérêts qui constituent une part plus importante du montant de l'échéance dans les premières années de l'emprunt. Les EPCI-FP peuvent également opter pour un amortissement de l'emprunt différé de capital. Dans ce cadre, les emprunteurs remboursent les intérêts du prêt à un montant régulier sur toute la période d'amortissement et l'intégralité du capital à la fin de la durée de l'emprunt, ce qui explique sa qualification de modalité de remboursement d'emprunt *in fine*⁵⁵⁸. Enfin, les EPCI-FP peuvent décider de faire le choix d'amortir leur emprunt par tranche de capital constant. Pendant toute la période d'amortissement du prêt, l'emprunteur rembourse chaque année le même montant de capital. Comme la somme du capital restant dû diminue, le montant des intérêts quant à lui diminue progressivement au cours de la période d'amortissement. L'annuité devient donc dégressive. Comme le remboursement du montant de capital reste quant à lui constant, cette modalité d'amortissement demeure peu sollicitée par les EPCI-FP pour des raisons financières⁵⁵⁹.

⁵⁵⁵ V. annexe n° 4, Les modalités de remboursement de l'emprunt.

⁵⁵⁶ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 227.

⁵⁵⁷ Michel KLOPFER, Céline BACHARAN, Christian ESCALLIER *et al.*, *Gestion financière des collectivités territoriales*, Antony, *Le Moniteur*, 8^{ème} édition, 2018, p. 382.

⁵⁵⁸ *Ibid.*, p. 384.

⁵⁵⁹ *Ibid.*, p. 383.

224. Les EPCI-FP disposent donc d'une large palette de modalités de remboursement de leurs emprunts⁵⁶⁰. Cette liberté de choix des modalités d'amortissement témoigne d'un premier volet l'autonomie de gestion intercommunal en matière d'emprunt.

2. La liberté dans le choix du prêteur

225. Les EPCI-FP peuvent également choisir la nature du prêteur. En dehors de l'appel au public dans le cadre des emprunts obligataires, les intercommunalités disposent d'un nombre important de partenaires, notamment bancaires, chargés de les accompagner dans le financement de leurs investissements.

226. Par des banques commerciales privées. Les EPCI-FP ont à leur disposition un nombre important de banques commerciales privées pour souscrire un emprunt. Parmi celles qui sont les plus sollicitées par les acteurs publics, il y a la Banque Postale, les Caisses d'épargne, le Crédit Agricole, la Société Générale ou encore le Crédit Mutuel. Les acteurs publics locaux pourront choisir librement, sous réserve de respecter les règles de mises en concurrence⁵⁶¹, l'établissement bancaire qui propose l'offre la plus adaptée aux besoins en matière de coût de l'emprunt, de modalité de remboursement, de montant de capital et de service client.

227. Par des organismes publics. Les EPCI-FP peuvent également recourir à divers organismes publics pour contracter un emprunt afin de couvrir leur besoin d'investissement. Parmi eux, il y a la Caisse des Dépôts et Consignation qui assure pour le compte des collectivités territoriales et des EPCI-FP des missions d'intérêt général⁵⁶², l'Agence France Locale fondée par et pour les collectivités territoriales⁵⁶³ ou encore l'Agence Française de Développement pour financer des investissements en outre-mer et dans le cadre de la coopération décentralisée⁵⁶⁴. En fonction de leurs besoins, les EPCI-FP disposent d'une latitude dans le choix de l'organisme prêteur.

⁵⁶⁰ Outre les modalités mentionnées (annuités constantes, différé et capital constant), les EPCI-FP peuvent également avoir recours à d'autres modes d'amortissement comme les remboursements progressifs ou dégressif du capital ou des annuités, les remboursements à la carte, les remboursements à annuités réduites ou encore les remboursements à produits mixtes. V. en ce sens Michel KLOPFER, Céline BACHARAN, Christian ESCALLIER *et al.*, *Gestion financière des collectivités territoriales*, Antony, *Le Moniteur*, 8^{ème} édition, 2018, p. 336.

⁵⁶¹ L'article L.2512-5, 6° du Code de la commande publique intègre les contrats d'emprunt dans la catégorie des marchés publics et sont donc soumis aux procédures de mise en concurrence en termes de publicité, de transparence et de respect de l'égalité entre les candidats.

⁵⁶² Article L.518-2 du Code monétaire et financier.

⁵⁶³ La création de l'Agence France Locale est considérée comme étant « un acte majeur de décentralisation ». V. en ce sens : Yann DOYEN, « Innovation à travers un financement bancaire original : l'Agence France Locale », *GFP*, septembre-octobre 2017, n° 5, pp. 67 à 69.

⁵⁶⁴ Article L.515-13 du Code monétaire et financier.

228. Entre collectivités territoriales et EPCI-FP. En principe, les prêts entre les collectivités territoriales ou EPCI-FP sont proscrits. Cette interdiction est ancienne⁵⁶⁵ et régulièrement rappelée par le pouvoir exécutif et le législateur⁵⁶⁶. Elle impose aux EPCI-FP et aux collectivités territoriales de déposer les fonds disponibles sur un seul compte, celui du Trésor Public et d'interdire le prêt d'argent à une autre collectivité territoriale ou établissement public. Elle impose également que seuls les établissements de crédit ou les sociétés de financement puissent réaliser des opérations de crédit⁵⁶⁷. Cette interdiction résulte aussi du principe constitutionnel d'interdiction d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre⁵⁶⁸. La jurisprudence du juge administratif a logiquement rappelé l'ensemble de cette réglementation lorsque des collectivités territoriales ou des EPCI-FP ont exercé une activité de crédit à titre onéreux⁵⁶⁹. Néanmoins, les EPCI-FP peuvent prendre la décision d'accorder des prêts à d'autres personnes publiques si ce prêt est exceptionnel et ponctuel⁵⁷⁰ mais aussi s'il respecte plusieurs conditions cumulatives comme celui de l'intérêt public⁵⁷¹, d'un intérêt propre du bailleur de fonds⁵⁷², d'une affectation à titre gracieux⁵⁷³ et d'une mention du prêt dans le budget de la collectivité qui l'octroie⁵⁷⁴.

3. La liberté dans le choix du taux d'intérêt

229. Les EPCI-FP peuvent choisir de souscrire un emprunt en payant des intérêts soit à taux fixe, soit à taux variables ou révisables⁵⁷⁵. Des alternatives qui illustrent l'autonomie de gestion des intercommunalités dans l'exercice de leur pouvoir d'emprunt.

230. Les intérêts d'emprunt à taux fixes. Lorsqu'un EPCI-FP opte pour un taux d'intérêt fixe, ce dernier est choisi au moment de la souscription du prêt et déterminé pour toute la durée

⁵⁶⁵ Article 15 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 *portant loi organique relative aux lois de finances*.

⁵⁶⁶ Article 43 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 *portant règlement général sur la comptabilité publique* : « Les fonds des organismes publics autres que l'État sont déposés au Trésor, sauf dérogations autorisées par le ministre des Finances. » ; Article 26.3° de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 *relative aux lois de finances* : « Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État ».

⁵⁶⁷ Article L.511-5 du Code monétaire et financier.

⁵⁶⁸ Article 72, al. 5 de la Constitution du 4 octobre 1958. Nous renvoyons vers la thèse de Mickaël BAUBONNE, *La rationalisation de l'organisation territoriale de la République*, Thèse, Université de Bordeaux, 2015, p. 264 et s.

⁵⁶⁹ CE, 30 novembre 1994, *Préfet de la Meuse*, n° 145198, considérant 3.

⁵⁷⁰ Circ., 4 mars 1996, NOR FPPA9610024C : « les collectivités locales et leurs établissements publics ne peuvent accorder des prêts à d'autres personnes publiques que de façon ponctuelle et exceptionnelle, et ne doivent en aucun cas instituer des mécanismes généraux d'octroi de prêts à caractère systématique et à titre onéreux, et ce quel que soit leur mode de financement ».

⁵⁷¹ CE, 31 mai 2000, *Ville de Dunkerque*, n° 170563, considérant 6 : « Considérant que l'association USDF est chargée d'une mission éducative et sociale ; que le prêt litigieux présente ainsi un intérêt public pour la commune ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que la délibération attaquée serait dépourvue de fondement légal doit être écarté »

⁵⁷² CE, 23 mai 1980, *Commune d'Evaux-les-Bains*, n° 17583.

⁵⁷³ Circ., 2 avril 2002, NOR INT/B/02/00089/C, *Les prêts et avances entre collectivités locales*.

⁵⁷⁴ CAA Marseille, 3 avril 2001, *Préfet des Alpes-de-Haute-Provence*, n°00MA00371, considérant 4.

⁵⁷⁵ Michel BOUVIER, *Les finances locales*, Paris, LGDJ, coll. *Systèmes*, 19^{ème} édition, 2022, p. 226.

du contrat d'emprunt. De plus, ce taux demeurera invariable sur l'intégralité de la période de remboursement. Pendant longtemps, les intercommunalités et les collectivités territoriales ont emprunté à taux fixes en raison de l'inflation et de l'augmentation continue de ces taux⁵⁷⁶. Faire le choix d'un taux d'intérêt à taux fixe doit permettre aux acteurs publics locaux de bénéficier d'une régularité dans le paiement du coût de l'emprunt. Les sommes payées à ce titre peuvent être prévues dans leurs budgets, à l'euro près, sur la totalité de la durée du remboursement.

231. Les intérêts d'emprunt à taux variables ou révisables. Les taux variables ou révisables sont calculés sur la variation d'un index financier monétaire⁵⁷⁷ ou obligataire⁵⁷⁸. Quand une intercommunalité décide d'emprunter à des taux qui ne sont pas fixes, le taux du prêt changera à chaque échéance d'amortissement. Les taux variables sont évalués au regard d'un index post-fixé⁵⁷⁹, les taux révisables au regard d'un index préfixé⁵⁸⁰. En choisissant d'honorer le coût de l'emprunt avec des taux d'intérêt flottant, les EPCI-FP dépendront des fluctuations des index financiers sur lesquels le taux d'intérêt est lié. Lorsque les taux d'intérêt diminuent, c'est un avantage que les acteurs publics vont pouvoir retirer car les échéances diminuent également. En revanche, les EPCI-FP doivent tout de même prévoir une éventuelle augmentation des taux, et donc de fait des échéances, entraînant le paiement d'annuités plus élevées.

232. Les EPCI-FP disposent assurément d'une liberté de choix multiples lorsque la volonté de contracter un emprunt devient nécessaire pour financer des investissements. En effet, les assemblées délibérantes intercommunales peuvent choisir l'établissement bancaire, les catégories de produits financiers, le montant du prêt, la durée et les modalités d'amortissement et le calcul du taux d'intérêt. Cette grande liberté témoigne d'une autonomie de gestion des emprunts détenue par les EPCI-FP.

⁵⁷⁶ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 226.

⁵⁷⁷ Parmi les index du marché monétaire, l'on peut distinguer l'EONIA (Euro OverNight Index Average), le T4M (Taux Moyen Mensuel du Marché Monétaire), le TAM (Taux Annuel Monétaire) et l'EURIBOR (Euro Interbank Offered Rate).

⁵⁷⁸ Les deux principaux index du marché obligataires comprennent le TMO (Taux Mensuel du marché Obligataire) et le TME (Taux Moyen des emprunts d'État).

⁵⁷⁹ Dans ce cadre, la collectivité territoriale ou l'EPCI-FP ne connaissent pas le taux d'intérêt à l'avance mais uniquement à la date de l'échéance. Le taux initial du prêt n'est donc pas connu et peut être un avantage pour les EPCI-FP et les collectivités territoriales si les taux évoluent à la baisse dès la première année de souscription de l'emprunt.

⁵⁸⁰ Dans cette configuration, le taux est revu et connu des collectivités territoriales et des EPCI-FP emprunteurs à chaque début de période pour l'échéance suivante. Les collectivités territoriales et les EPCI-FP pourront intégrer dans leur budget principal le montant définitif du coût de l'emprunt.

§ 2. Le recours conditionné à l'emprunt

233. La présence des emprunts dits « toxiques » dans la dette des EPCI-FP a pu montrer l'excès de liberté dont les acteurs locaux disposaient en la matière. Face aux difficultés financières⁵⁸¹, les acteurs locaux ont demandé à l'État d'intervenir afin qu'il puisse les aider à rembourser leur dette⁵⁸². Ce dernier a dû prendre des mesures afin d'éviter la répétition d'une telle situation⁵⁸³. La responsabilité des élus locaux a également été mise en lumière lors de cette crise qui a touché plus de 800 entités⁵⁸⁴. En effet, au nom du principe de libre administration, certains présidents d'exécutifs locaux ont pris des risques inconséquents pour obtenir des avantages financiers à court terme et sans fournir une bonne information aux assemblées délibérantes⁵⁸⁵. Cette crise des emprunts toxiques met en lumière, d'une part, l'endettement des EPCI-FP et des collectivités territoriales, et d'autre part, la possibilité et la nécessité d'encadrer juridiquement les emprunts locaux⁵⁸⁶ afin que l'État, les acteurs locaux et les banques puissent être protégés face à d'éventuels nouveaux troubles financiers représentant un coût élevé pour les finances publiques⁵⁸⁷.

234. La décision d'emprunter doit donc être adaptée à la situation financière locale (**A.**) et nécessairement soumise à un encadrement juridique, qui s'est maintenu (**B.**), afin que les EPCI-FP puissent déterminer l'emprunt qui sera le plus à même de répondre, avec un risque financier limité, aux besoins de financement.

⁵⁸¹ Ces emprunts toxiques, proposés en très grande majorité par la banque Dexia, reposent sur des écarts de taux d'intérêt de courts et de longs termes ou sur des parités de devises comme l'euro-franc suisse. Ces prêts ont pu paraître avantageux car ils offraient un taux très favorable aux emprunteurs lors des premières années. Mais la crise financière de 2008 a eu comme conséquence d'activer certaines clauses de ces contrats d'emprunts transformant alors les taux d'intérêt bas en taux d'intérêt pouvant atteindre jusqu'à 40%. Sur ce sujet, v. Gabriel ECKERT, « Emprunts « toxiques » des collectivités territoriales », *AJDA*, 19 septembre 2011, n° 30, p. 1712.

⁵⁸² Le montant définitif des aides attribuées au 31 décembre 2016 s'élève à 2,6 milliards d'euros. V. en ce sens Cour des comptes, *La sortie des emprunts à risque des collectivités locales*, Tome I, Rapport public annuel, février 2018, p. 104.

⁵⁸³ *Ibid.* pp. 96 à 98.

⁵⁸⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2009*, février 2009, pp. 253 à 280 et *Rapport public annuel 2010*, février 2010, pp. 171 à 182.

⁵⁸⁵ Cour des comptes, *La sortie des emprunts à risque des collectivités locales*, *Op.Cit.*, p. 93.

⁵⁸⁶ Cour des comptes, *La gestion de la dette publique locale*, Rapport public thématique, juillet 2011, p. 33 : « Rien ne semble donc s'opposer, à ce que la loi encadre plus qu'elle ne le fait actuellement les conditions de recours à l'emprunt par les collectivités territoriales, dès lors que cette mesure répondrait à un objectif d'intérêt général »

⁵⁸⁷ Cour des comptes, *La gestion de la dette publique locale*, *Op.Cit.*, p. 94 : « À la fin de l'année 2017, le coût pour les finances publiques de la sortie des emprunts à risque dépasse 3 Md€, dont près d'1 Md€ pour l'État et 2 Md€ pour les collectivités locales concernées. »

A. Une décision adaptée à la situation financière

235. Depuis l'Acte I de la décentralisation, la dette des acteurs publics locaux connaît une hausse constante⁵⁸⁸. Depuis 1982, la dette des collectivités territoriales et de leurs groupements a augmenté de près de 202 milliards d'euros⁵⁸⁹. En 2022, le montant de la dette des collectivités territoriales et de leurs groupements s'établit à 9,3% du PIB de la France, soit 244,9 milliards d'euros⁵⁹⁰, et leur taux d'endettement, qui correspond au ratio de la dette par rapport aux recettes de fonctionnement est relativement élevée⁵⁹¹.

236. Si les recettes liées à l'emprunt constituent à la fois une ressource complémentaire et nécessaire pour les EPCI-FP dans le financement de leurs investissements⁵⁹², l'emprunt constitue également une limite importante de dans l'autofinancement des intercommunalités. C'est pour cela que la décision de recourir à l'emprunt doit se prendre au regard de la capacité d'autofinancement (1.), mais aussi de la capacité de désendettement (2.) de l'EPCI-FP.

1. La prise en compte de la capacité d'autofinancement

237. La capacité d'autofinancement d'un EPCI-FP s'apprécie au regard de plusieurs indicateurs

238. Le taux d'épargne de gestion. L'épargne de gestion est le premier niveau de mesure de la situation financière d'un EPCI-FP. Elle correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement, hors intérêts de la dette⁵⁹³, et permet d'assurer le paiement des intérêts de la dette. Le taux d'épargne de gestion, qui correspond au rapport entre l'épargne de gestion et les recettes réelles de fonctionnement, est un indicateur attentivement examiné,

⁵⁸⁸ INSEE, « Dette des administrations publiques au sens de Maastricht par sous-secteur » [en ligne], (consulté le 12 avril 2023).

⁵⁸⁹ *Ibid.*

⁵⁹⁰ *Ibid.*

⁵⁹¹ En 2022, le taux d'endettement était de 73,6% pour les communes, de 79,7% pour les EPCI-FP, de 43,1% pour les départements et de 116,1% pour les régions. Le taux d'endettement de l'ensemble des collectivités territoriales et des EPCI-FP était de 70,5%. V. Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, pp. 94 à 99.

⁵⁹² En 2022, sur les 7,9 milliards d'euros de recettes d'investissement perçus par les EPCI-FP, les recettes issues des emprunts correspondaient à 3,2 milliards d'euros, soit 40,5% des recettes d'investissement intercommunales. V. *Ibid.*, p. 95.

⁵⁹³ Cour des comptes, *Grands équilibres financiers*, octobre 2017, p. 1.

notamment lorsque des EPCI-FP en difficultés financières se retrouvent soumises à des plans de redressement⁵⁹⁴.

239. Le taux d'épargne brute. L'épargne brute est considérée comme «le socle de la richesse financière»⁵⁹⁵ des intercommunalités. Elle détermine l'autofinancement brut chargé de financer les investissements et doit être supérieur ou égal au remboursement du capital de la dette. Cette épargne s'établit par la différence entre les recettes réelles et les dépenses réelles de fonctionnement⁵⁹⁶. Le taux d'épargne brute, qui correspond au rapport entre l'épargne brute et les recettes réelles de fonctionnement, indique la part des recettes réelles de fonctionnement qui peut être consacrée pour réaliser des investissements ou rembourser la dette⁵⁹⁷. Ce taux permet d'illustrer la performance financière⁵⁹⁸ des EPCI-FP. Pour que ces derniers puissent réaliser leurs investissements tout en remboursant la dette, un ratio de 8% à 15% est satisfaisant⁵⁹⁹.

240. Le taux d'épargne nette. L'épargne nette quant à elle mesure l'épargne disponible dont les EPCI-FP disposent pour financer leurs investissements une fois le capital de la dette est remboursé. Il s'agit de la capacité d'autofinancement net. Cet indicateur se calcule par la différence entre l'épargne brute et le remboursement du capital de la dette. Pour que les investissements puissent être financés sainement, le ratio d'autofinancement net de l'investissement, qui se calcule en établissant le rapport entre l'épargne nette et les dépenses d'équipement, doit être supérieur à 25%⁶⁰⁰. Néanmoins, le taux d'épargne nette, qui s'établit par le rapport entre l'épargne nette et les recettes réelles de fonctionnement, ne constituent pas un indicateur d'épargne⁶⁰¹ car l'épargne nette ne prend pas en compte l'amortissement du capital de la dette contractée par les EPCI-FP. En effet, le remboursement de la dette est une dépense d'investissement et vient illustrer un choix politique.

⁵⁹⁴ Michel KLOPFER, Céline BACHARAN, Christian ESCALLIER *et al.*, *Gestion financière des collectivités territoriales*, Antony, *Le Moniteur*, 8^{ème} édition, 2018, p. 76.

⁵⁹⁵ Cour des comptes, *Grands équilibres financiers*, octobre 2017, p. 1.

⁵⁹⁶ Article 29, I., 3^o, al. 4 de la loi n^o 2018-32 du 22 janvier 2018 *de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*.

⁵⁹⁷ Préfecture du Finistère, *Méthode d'analyse financière - Des ratios et des communes* [en ligne], Fiches méthodologiques, date inconnue, (consulté le 4 juillet 2021).

⁵⁹⁸ *Ibid.*

⁵⁹⁹ Association des Maires de France, *Analyse financière des communes et des EPCI - Les leviers de l'investissement* [en ligne], novembre 2020, p. 8, (consulté le 4 juillet 2021).

⁶⁰⁰ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 223.

⁶⁰¹ *Ibid.*

241. La marge d'autofinancement courant. Cet indicateur mesure la capacité d'un EPCI-FP à financer ses investissements une fois les dépenses de fonctionnement réalisées et l'annuité de la dette remboursée. Ce ratio illustre les marges de manœuvre dont disposent les intercommunalités pour financer leurs investissements sans recourir à l'emprunt⁶⁰². Une fois les dépenses de fonctionnement et la dette additionnées, le montant est divisé par les recettes de fonctionnement pour calculer ce ratio. Un ratio d'autofinancement courant supérieur à 1 pendant deux exercices budgétaires consécutifs illustre l'insuffisance de la capacité d'autofinancement des EPCI-FP pour financer le remboursement en capital de la dette⁶⁰³.

242. Au regard des résultats de ces indicateurs, les EPCI-FP pourront adapter le recours à l'emprunt, illustrant l'autonomie de gestion dont ils disposent en la matière.

2. L'attention portée à la capacité de désendettement

243. La capacité de désendettement doit permettre de déterminer si l'EPCI-FP va être capable de rembourser l'emprunt contracté auprès des établissements bancaires.

244. Le calcul de capacité de désendettement. Ce ratio a été proposé pour la première fois par Michel KLOPPER en 1991⁶⁰⁴ et demeure aujourd'hui l'un des ratios de référence pour mesurer la solvabilité des EPCI-FP et des collectivités territoriales. La capacité de désendettement ou le délai de désendettement sont calculés en effectuant le rapport entre l'encours de dette à la date de clôture des comptes et l'épargne brute de l'exercice budgétaire des acteurs publics locaux⁶⁰⁵. Ce ratio mesure le nombre d'années nécessaires pour que ces derniers remboursent intégralement leur dette avec la totalité de l'épargne brute de l'exercice⁶⁰⁶.

245. Des plafonds de capacité de désendettement. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 – 2022 fixe dans le marbre législatif le plafond national de référence

⁶⁰² Préfecture du Finistère, *Méthode d'analyse financière - Des ratios et des communes* [en ligne], Fiches méthodologiques, date inconnue, (consulté le 4 juillet 2021).

⁶⁰³ Joël CLEREMBAUX (dir.), Colette AUGUIN, et Françoise LIVOLSI, *Guide pratique du directeur financier : fiscalité, budget et comptabilité des collectivités territoriales*, Voiron, Territorial éditions, coll. *Les clés du métier*, Tome 1, 2021, 1138 p.

⁶⁰⁴ Michel KLOPPER, « Comment apprécier le risque financier d'une collectivité locales ? », *Le Monde*, 14 janvier 1991.
⁶⁰⁵ Article 29, I., 3°, al. 3 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 *de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*.

⁶⁰⁶ Alain GUENGANT et Yann LE MEUR, *Décrypter les finances publiques locales*, Antony, *Le Moniteur*, 2018, 3^{ème} édition, p. 215.

concernant la capacité de désendettement de chaque catégorie de collectivités territoriales⁶⁰⁷. Le plafond est de 12 ans pour les communes et les EPCI-FP, de 10 ans pour les départements et de 9 ans pour les régions. De l'avis des collectivités territoriales, un ratio de 7 ans de capacité de désendettement est optimal⁶⁰⁸. Si les collectivités territoriales ou les EPCI-FP ont un ratio de désendettement supérieur à 12 ans, elles entrent dans un seuil d'alerte car les marges de manœuvre s'avèrent faibles pour permettre un arbitrage budgétaire suffisant.

246. Ces indicateurs de solvabilité vont, d'une part, permettre à l'organisme prêteur de déterminer si l'EPCI-FP est dans une situation financière soutenable et avec quelles catégories de recettes ces derniers vont pouvoir rembourser l'emprunt. D'autre part, ces indicateurs vont fournir aux intercommunalités un état de la capacité de désendettement et leur permettre de faire des arbitrages budgétaires en conséquence : est-ce les générations actuelles qui vont financer les investissements par l'impôt ou les générations futures par l'emprunt.

B. Le maintien d'un encadrement juridique

247. L'encadrement juridique qui subsiste en matière d'emprunt local joue un rôle de protection. Il doit d'abord permettre de protéger les EPCI-FP contre les agissements des établissements bancaires qui pourraient se servir de l'impossibilité de faillite des intercommunalités et de l'obligation pour ces dernières de rembourser leurs dettes⁶⁰⁹ pour leur proposer des produits bancaires trop risqués ou à des taux d'intérêt excessifs. Cet encadrement doit également permettre de protéger les organismes prêteurs, notamment en obligeant les EPCI-FP à rembourser leurs dettes.

248. Nonobstant la libéralisation initiée dans les années 1970 et 1980, l'emprunt des EPCI-FP n'en reste donc pas moins dénué de toute réglementation. En effet, les comportements des organismes prêteurs (1.) comme des emprunteurs (2.) restent soumis à un certain nombre d'obligations.

⁶⁰⁷ Article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 *de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*. Cette disposition constituait les objectifs des contrats dits *de Cahors* qui avaient pour objectif d'intégrer les collectivités territoriales et leurs groupements dans la participation au ralentissement de l'augmentation des dépenses publiques.

⁶⁰⁸ Chambre régionale des comptes de Normandie, *Rapport d'observations définitives - Commune du Havre - Budgets et stratégie financière gestion des opérations funéraires* [en ligne], 14 juin 2018, p. 18 (consulté le 4 juillet 2021).

⁶⁰⁹ Article L.2321-2, 30° du Code général des collectivités territoriales.

1. Les obligations de l'organisme prêteur

249. Dans sa mission d'accord de prêt aux EPCI-FP, l'organisme prêteur doit respecter un certain nombre de règles en matière de taux (a.), de taux effectif global (b.) et d'usure (c.).

a. Les règles de taux

250. Le retour d'une réglementation des taux. Avant le vote de la loi créant l'Acte I de la décentralisation, les taux d'intérêt en matière d'emprunt des collectivités territoriales et de leurs groupements étaient encadrés et ne pouvaient dépasser un certain seuil prévu par le Journal Officiel⁶¹⁰. Malgré l'abrogation de ces conditions en 1982, la crise des prêts à haut risque de 2008 a incité le législateur à mettre en place un nouveau cadre juridique pour les emprunts structurés à taux variables qui ont provoqué des difficultés financières pour certains EPCI-FP⁶¹¹. En effet, dès 2009, les organismes bancaires ont été contraints par la Charte Gissler de « [...] renonce[r] à proposer aux collectivités locales tout produit exposant à des risques sur le capital et des produits reposant sur certains indices à risques élevés »⁶¹². Cette interdiction fut intégrée dans une circulaire ministérielle de 2010⁶¹³ pour limiter les risques liés au manque d'anticipation de l'évolution des taux pour les EPCI-FP.

251. Une limitation des taux variables. De nouvelles précisions ont été apportées par la loi en 2013 concernant les emprunts à taux variables⁶¹⁴. Ces derniers doivent être indexés sur « [...] des critères de simplicité ou de prévisibilité des charges financières des collectivités territoriales, de leurs groupements [...] »⁶¹⁵ et doivent varier selon des indices limitativement

⁶¹⁰ V. *supra*, § 211.

⁶¹¹ Michel BOUVARD, « Les collectivités locales et les produits structurés », *Revue d'économie financière*, mars 2010, n° 100, p. 281 : « Les difficultés financières de plusieurs collectivités locales en France et dans d'autres pays européens du fait du recours à un endettement à base de produits structurés ont été mises en avant au cours de ces derniers mois. »

⁶¹² V. Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales du 7 décembre 2009. Il s'agit, entre autres, de « [...] des produits financiers dont les taux évolueraient en fonction des index suivants : - les références à des indices relatifs aux matières premières, aux marchés d'actions ou à tout autre instrument incluant des actions ; - les références aux indices propriétaires non strictement adossés aux indices autorisés par la charte, aux indices de crédits ou aux événements de défauts d'émetteurs obligataires, ou encore à la valeur de fonds ou à la performance de fonds ; - les références à la valeur relative de devises quel que soit le nombre de monnaies concerné ; - les références aux indices cotés sur les places financières hors des pays membres de l'OCDE. »

⁶¹³ Circ., 25 juin 2010, NOR : IOCB1015077C relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, p. 28.

⁶¹⁴ Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

⁶¹⁵ Article L.1611-3-1, 3° du Code général des collectivités territoriales.

énumérés par décret⁶¹⁶. Les organismes bancaires, en plus de l'obligation de proposer une indexation sur ces indices, doivent également garantir que le taux d'intérêt soit « [...] définit, à chaque échéance, soit comme un taux fixe, soit comme la somme d'un indice [...] et d'une marge fixe exprimée en points de pourcentage » et qu'il soit « [...] supérieur au double de celui le plus bas constaté dans les trois premières années de la vie de l'emprunt » pendant toute la durée du prêt⁶¹⁷.

252. Bien que l'Acte I de la décentralisation ait permis aux EPCI-FP de bénéficier d'un accroissement significatif de leur autonomie de gestion en matière d'emprunt, cette dernière fut de nouveau réduite après la crise financière de 2008, notamment lors du recours aux emprunts à taux d'intérêt variables.

b. L'insertion du taux effectif global (TEG)

253. La détermination du TEG. Ce taux effectif global permet aux EPCI-FP de connaître le coût exact du crédit accordé par l'organisme bancaire⁶¹⁸. En effet, le TEG intègre toutes les dépenses liées au crédit. Les éléments pris en compte pour déterminer le coût réel du crédit ont été précisés par la loi⁶¹⁹ et la jurisprudence⁶²⁰. C'est un décret de 2016⁶²¹ qui vient règlementer la détermination des modalités de calcul du TEG pour les opérations de crédit à destination des personnes morales de droit public. Pour ces emprunts, le décret précise que le TEG doit être « un taux annuel, proportionnel au taux de période, à terme échu et exprimé pour cent unités monétaires »⁶²². C'est la méthode proportionnelle⁶²³ qui est privilégiée.

⁶¹⁶ Article R.1611-33, I du Code général des collectivités territoriales : « *Les taux d'intérêt variables des emprunts souscrits par les collectivités territoriales [et] leurs groupements [...] sont indexés ou varient en fonction d'un des indices suivants : 1° Un taux usuel du marché interbancaire de la zone euro, du marché monétaire de la zone euro ou des emprunts émis par un Etat membre de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ; 2° L'indice du niveau général des prix ou l'indice harmonisé des prix à la consommation de la zone euro, mentionnés à l'article D. 112-1 du code monétaire et financier ; 3° Un indice représentatif du prix d'un échange de taux entre des taux usuels de maturités différentes du marché interbancaire ou monétaire de la zone euro ; 4° Les taux d'intérêt des livrets d'épargne définis aux articles L. 221-1, L. 221-13 et L. 221-27 du code monétaire et financier* ».

⁶¹⁷ Article R.1611-33, II, 1° et 2° du Code général des collectivités territoriales.

⁶¹⁸ Jérôme LASSERRE CAPDEVILLE (dir.) *et al.*, *Droit bancaire*, Paris, Dalloz, coll. Précis, 2019, 2^{ème} édition, § 1568.

⁶¹⁹ Article L.314-1 du Code de la consommation : « [...] les frais, les taxes, les commissions ou rémunérations de toute nature, directs ou indirects, supportés par l'emprunteur et connus du prêteur à la date d'émission de l'offre de crédit [...] ».

⁶²⁰ Parmi les éléments qui ont été intégrés par le juge pour le calcul du TEG, s'y trouvent, entre autres, les frais de souscription d'une assurance décès- invalidité obligatoire, les frais de dossier, les frais de notaire, les commissions liées à l'opération de crédit ou encore les frais de réaménagement de prêts. V. en ce sens : Civ. 1^{re}, 31 janvier 2018, n° 16- 22.945 ; Civ. 1^{re}, 13 juillet 2016, n° 5-11.031 ; Civ. 1^{re}, 28 novembre 2018, n° 17-20.106 ; Civ. 1^{re}, 14 décembre 2016, n° 15-17.415 et Civ. 1^{re}, 6 avril 2016, n° 15-12.774.

⁶²¹ Décret n° 2016-884 du 29 juin 2016 *relatif à la partie réglementaire du code de la consommation*.

⁶²² Article R.314-2 du Code de la consommation.

⁶²³ La détermination du taux effectif global selon la méthode proportionnelle consiste à multiplier le taux d'intérêt, tous frais compris, entre deux échéances de remboursement (taux de période) par le nombre de versements effectués par l'emprunteur (période) pour rembourser le crédit de sorte que le taux de période soit égal au taux effectif global divisé par le nombre de périodes. V. en ce sens : Civ. 1^{re}, 27 novembre 2013, n° 12-22.

254. Le défaut de la mention du TEG. Comme le TEG précise aux emprunteurs locaux le réel coût de l'emprunt, il doit obligatoirement figurer dans le contrat de prêt⁶²⁴. À défaut, le taux du crédit mentionné dans le contrat d'emprunt se verra frapper de nullité et sera substitué par un taux d'intérêt légal⁶²⁵. Aussi, l'établissement bancaire devra, le cas échéant, restituer les excédents d'intérêt qui ont été indument perçus⁶²⁶ au détriment de l'EPCI-FP. Néanmoins, le taux d'intérêt qui a été mentionné dans le contrat d'emprunt d'un EPCI-FP sans que le TEG ne soit précisé est exceptionnellement reconnu valable dans certaines conditions sans qu'il ne soit remplacé par le taux d'intérêt légal. En effet, depuis la loi du 29 juillet 2014⁶²⁷, si le montant ou le mode de détermination des échéances de remboursement du prêt en capital et en intérêts, la périodicité des échéances et le nombre de ces échéances ou la durée du prêt sont mentionnés, alors le taux prévu dans le contrat pourra être maintenu. Ces conditions, également rappelées avec importance par la jurisprudence, peuvent permettre aux EPCI-FP de répondre aux difficultés rencontrées avec la souscription d'emprunts toxiques. En effet, les intercommunalités peuvent se fonder sur l'absence de la mention de ces TEG afin que ces contrats d'emprunt aux taux démesurés soient considérés comme nuls⁶²⁸.

c. L'usure

255. Une limitation des taux excessifs. Depuis 1966⁶²⁹, un établissement bancaire se trouve limité dans la fixation du taux d'intérêt qu'il propose aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP lors de la conclusion d'un contrat d'emprunt. En effet, une banque commet un délit⁶³⁰ lorsqu'elle accorde un prêt dont le taux effectif global excède de plus d'un tiers le taux effectif moyen pratiqué au cours du trimestre précédent par les établissements bancaires qui a été

⁶²⁴ Article L.314-5 du Code de la consommation : « *Le taux effectif global [...] est mentionné dans tout écrit constatant un contrat de prêt [...]* ».

⁶²⁵ Il s'agit d'un taux d'intérêt fixé par la loi, publié chaque semestre. La détermination de ce taux d'intérêt légal est régie par le décret n° 2014-1115 du 2 octobre 2014 *fixant les catégories de prêts servant de base à l'application de l'article L. 313-2 du code monétaire et financier* et codifié à l'article D.313-1-A du Code monétaire et financier.

⁶²⁶ Com., 17 mai 1982, n° 80-12.843.

⁶²⁷ Article 1 de la loi n° 2014-844 du 29 juillet 2014 *relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public*.

⁶²⁸ Françoise DEKEUWER-DÉFOSSEZ et Sophie MOREIL, *Droit bancaire*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit privé*, 12^{ème} édition, 2022, p. 47.

⁶²⁹ Loi n° 66-1010 du 28 décembre 1966 *relative à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage et de publicité*.

⁶³⁰ Au regard de l'article 131-38 du Code pénal qui dispose que « *Le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction.* », les établissements bancaires encourrent une amende de 1 500 000 € par concordance avec l'article L.341-50 du Code de la consommation : « *Le fait de consentir à autrui un prêt usuraire ou d'apporter à quelque titre et de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, son concours à l'obtention ou à l'octroi d'un prêt usuraire ou d'un prêt qui deviendrait usuraire au sens de l'article L. 314-6 du fait de son concours est puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 300 000 euros* ». Néanmoins, cette sanction ne concerne que les crédits usuraires consentis aux personnes physiques.

préalablement calculé par la Banque de France et publié au Journal Officiel⁶³¹. La sanction de cette pratique, qualifiée de taux d'usure, a pour objectif de protéger les emprunteurs locaux face aux établissements bancaires qui leur feraient payer le prix de l'emprunt par un taux au-dessus d'un seuil déterminé et qui n'est pas jugé admissible par la loi⁶³².

256. Le contentieux. Lorsqu'un établissement bancaire ne respecte pas la limite des taux fixée par le Journal Officiel en matière d'emprunt pour les EPCI-FP, la compétence au contentieux sera partagée entre le juge judiciaire et le juge administratif. Ce dernier sera compétent pour annuler la délibération ou la décision des acteurs publics locaux qui prévoit le recours à l'emprunt et qui mentionne un taux usuraire. En effet, cette décision ou cette délibération peut être déférée au Tribunal administratif dans le cadre du contrôle de légalité exercé par le préfet comme toute autre délibération votée ou décision prise par les EPCI-FP. Aussi, le juge judiciaire, s'il est saisi par les acteurs publics locaux lésés par un contrat d'emprunt à taux usuraire, pourra décider que les perceptions excessives de l'organisme prêteur soient imputées sur les intérêts échus et subsidiairement sur le capital de la créance ou alors restituées si la créance de l'emprunt est éteinte en intérêts et en capital⁶³³.

257. Cette limitation de la pratique usuraire vient donner aux EPCI-FP une protection contre les taux excessifs pratiqués par certains organismes bancaires.

2. Les obligations de l'emprunteur

258. L'emprunteur, tout comme le prêteur, est également soumis à un cadre juridique précis. En effet, les EPCI-FP devront respecter les règles de compétences en matière de signature du contrat de prêt (**a.**), d'affectation de l'emprunt (**b.**) et d'obligation de rembourser leur dette (**c.**).

a. La compétence de signature

259. Une décision appartenant, en principe, au chef de l'exécutif local. La signature du contrat de prêt relève de la compétence du maire, du président du conseil départemental, du président du conseil régional et du président de EPCI-FP⁶³⁴. Cette compétence est exercée dans le

⁶³¹ Articles L.314-6 et D.314-15 du Code de la consommation.

⁶³² Jérôme LASSERRE CAPDEVILLE (dir.) *et al.*, *Droit bancaire*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, 2019, 2^{ème} édition, § 1751.

⁶³³ Article L.313-5-2 du Code monétaire et financier.

⁶³⁴ V. respectivement les articles L.2122-21, al. 1^{er}, L.3221-1, L.4231-1 et L.5211-9, al. 2 du Code général des collectivités territoriales.

cadre de la mission d'exécution des décisions votées par l'assemblée délibérante. Ce sont ces chefs d'exécutifs locaux qui entérinent la décision votée par les assemblées délibérantes.

260. Une délégation de signature de l'emprunt possible. Le président de l'EPCI-FP peut choisir de déléguer la signature du contrat d'emprunt. Cette délégation de signature, à un vice-président ou à d'autres membres du bureau si le vice-président est empêché⁶³⁵ doit être suffisamment explicite, partielle, prévue par un texte et publiée⁶³⁶. Le chef de l'exécutif intercommunal peut également déléguer la signature de l'emprunt à un agent qui occupe une fonction de direction au sein de l'EPCI-FP.

261. Les EPCI-FP bénéficient d'une véritable autonomie de gestion dans le cadre de la signature. En témoigne la diversité des acteurs locaux compétents, par délégation, pour signer le contrat de prêt lorsque les chefs des exécutifs intercommunaux le jugent utile.

b. L'affectation précise de l'emprunt

262. Pour la couverture des dépenses d'investissement. En vertu du Code général des collectivités territoriales, les EPCI-FP doivent affecter les recettes de l'emprunt dans la section d'investissement, excluant leur utilisation pour financer des dépenses de fonctionnement⁶³⁷. Les recettes de l'emprunt peuvent financer un équipement particulier ou un ensemble de travaux relatifs à cet équipement, elles ne sont donc pas nécessairement affectées à une opération d'investissement précise et peuvent financer plusieurs équipements différents. Néanmoins, les intercommunalités se trouvent limitées dans l'affectation des recettes d'emprunt dans la section d'investissement. En effet, ils ne peuvent financer le remboursement d'un crédit par les recettes d'un nouvel emprunt⁶³⁸. Cette règle visant à limiter la « cavalerie budgétaire »⁶³⁹ oblige les EPCI-FP à provisionner dans leurs budgets une somme de ressources définitives suffisamment importante pour couvrir les charges de

⁶³⁵ Article L.5211-9, al. 3 du Code général des collectivités territoriales.

⁶³⁶ Guillaume TUSSEAU, « Le juge administratif et la délégation du pouvoir de suspension d'un fonctionnaire : À propos de l'arrêt du Conseil d'État du 22 novembre 2004 *Ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche c/ M. A., req. n° 244515* », *RFD*, 15 septembre 2005, n° 5, pp. 935 et s.

⁶³⁷ Article L.2331-8 du Code général des collectivités territoriales : « *Les recettes non fiscales de la section d'investissement peuvent comprendre notamment [...] le produit des emprunts [...]* ».

⁶³⁸ Cette règle découle de l'article L.1612-4 du Code général des collectivités territoriales qui dispose que « *Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre [...] et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts [...] fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.* »

⁶³⁹ Antony TAILLEFAIT, *Les emprunts communaux*, Antony, *Le Moniteur*, coll. *Les guides juridiques de la Gazette*, 2003, p. 27.

remboursement de l'emprunt. Aussi, les intercommunalités se voient limiter l'affectation des recettes de l'emprunt pour financer des dépenses imprévues d'investissement⁶⁴⁰ car un emprunt ne peut financer que des dépenses prévisionnelles d'investissement ou d'équipement.

263. Pour la couverture des besoins de trésorerie. En dehors du financement des investissements, les EPCI-FP peuvent emprunter pour faire face à des ruptures de trésorerie⁶⁴¹. En raison du dépôt obligatoire des fonds libres et disponibles sur un compte au Trésor public⁶⁴² et qui ne sont pas productifs d'intérêt, les EPCI-FP ont exercé une politique de réduction des dépôts de ces fonds. Néanmoins, le risque étant que ces fonds disponibles soient insuffisants pour couvrir le paiement de charges courantes qui sont la plupart du temps mensuelles⁶⁴³. Deux leviers sont à leurs dispositions pour leur permettre de pallier les insuffisances de trésoreries : les lignes et les avances de trésorerie. Les lignes de trésorerie doivent permettre aux EPCI-FP de faire face à un besoin possible et occasionnel de recettes⁶⁴⁴. L'organisme prêteur donne pendant un an « un droit de tirage permanent »⁶⁴⁵ de recettes, limité par un plafond déterminé par un contrat, quand l'EPCI-FP le souhaite pour pallier un besoin temporaire de liquidité. Quant aux avances de trésorerie, elles ont pour objectif de permettre aux EPCI-FP de couvrir un besoin occasionnel mais avéré de recettes⁶⁴⁶. La banque verse en une seule fois l'avance de trésorerie aux acteurs publics locaux qui doivent la rembourser intégralement dans les six mois après la mise à disposition des fonds, contrairement aux lignes de trésorerie, remboursables au gré des possibilités des EPCI-FP⁶⁴⁷. L'avance de trésorerie s'avère être un dispositif plus rigide et moins sujet à l'adaptation des éventuelles ruptures de paiement dont pourraient connaître les intercommunalités⁶⁴⁸.

⁶⁴⁰ Article L.2322-1, al. 2 du Code général des collectivités territoriales.

⁶⁴¹ Antony TAILLEFAIT, *Les emprunts communaux*, Antony, *Le Moniteur*, coll. *Les guides juridiques de la Gazette*, 2003, p. 28 et 29.

⁶⁴² Article 26, 3^o de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances : « [...] les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat ».

⁶⁴³ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 280 et 281.

⁶⁴⁴ *Ibid.*, p. 227.

⁶⁴⁵ Circ., 22 février 1989, NOR/INT/B/89/00071/C, *Concours financiers à court terme offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics*.

⁶⁴⁶ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Op.Cit.*, p. 282.

⁶⁴⁷ Circ., NOR/INT/B/89/00071/C, *Op.Cit.*

⁶⁴⁸ Roland BROLLES, Bernadette STRAUB et Thierry MARÉCHAL, *Budget des communes et des EPCI 2022*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, coll. *Les Indispensables*, 32^{ème} édition, 2022, p. 418, § 702.

c. Le remboursement obligatoire de la dette

264. Définition générale. La définition des dépenses obligatoires est donnée par la loi du 2 mars 1982⁶⁴⁹, loi qui pose la première pierre de l'Acte I de la décentralisation. Son article 2, codifié actuellement à l'article L.1612-15 du Code général des collectivités territoriales, dispose que « ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé ». En plus de cette définition législative, la doctrine et la jurisprudence⁶⁵⁰ ont pu définir une dépense obligatoire comme ayant un caractère certain, liquide et non sérieusement contestable⁶⁵¹.

265. L'application aux emprunts des EPCI-FP. Le remboursement de la dette est une dépense obligatoire pour les EPCI-FP⁶⁵². Le Code général des collectivités territoriales précise que les montants faisant l'objet d'une dépense obligatoire sont ceux relatifs aux « intérêts de la dette » et aux « dépenses de remboursement de la dette en capital » selon les modalités de remboursement qui ont été déterminées dans le contenu du contrat de prêt. Pour compléter cette précision législative, la doctrine et la jurisprudence ont également précisé le caractère obligatoire du remboursement de la dette par son caractère certain, liquide et incontestable⁶⁵³. En effet, l'emprunt des EPCI-FP est certain car il est prévu par un contrat d'emprunt, il est liquide car son mode de calcul ne soulève pas de difficulté en raison de l'inscription des modalités du prêt dans ce même contrat et n'est pas sérieusement contesté tant qu'un jugement ne soit pas prononcé en cassation⁶⁵⁴.

266. La nécessaire inscription au budget. Les EPCI-FP doivent impérativement inscrire le montant du remboursement du capital et des intérêts de l'emprunt dans leurs budgets en raison du caractère obligatoire de la dépense. Dans le cas contraire, le préfet peut saisir la Chambre Régionale des Comptes⁶⁵⁵. Si cette dernière reconnaît le caractère obligatoire de la dépense, elle met

⁶⁴⁹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

⁶⁵⁰ CE, 11 décembre 1987, *Commune de Pointe-à-Pitre*, n° 26246, considérant 2.

⁶⁵¹ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 765, § 896 ; Roland BROILLES, Bernadette STRAUB et Thierry MARÉCHAL, *Budget des communes et des EPCI 2022*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, coll. *Les Indispensables*, 32^{ème} édition, 2022, p. 311, § 505.

⁶⁵² L'article L.5211-36 du Code général des collectivités territoriales contenu dans la section 6 relative aux dispositions financières des EPCI-FP renvoi à l'article L.2321-2 du Code général des collectivités territoriales qui énonce les dépenses obligatoires des communes.

⁶⁵³ Bertrand FAURE, *Op.Cit.* ; CE, 18 septembre 1998, *Chambre de commerce et d'industrie de Dunkerque*, n° 171087.

⁶⁵⁴ Comme un jugement en appel ne suffit pas pour qu'une dépense soit sérieusement contestée, alors il semblerait que seul un jugement en cassation peut remettre en cause le caractère incontestable de la dépense obligatoire. V. en ce sens : Circ., 22 février 1989, NOR/INT/B/89/00071/C *relative aux concours financiers à court terme offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics*.

⁶⁵⁵ Article L.1612-15 du Code général des collectivités territoriales.

en demeure l'EPCI-FP d'inscrire la dépense liée à l'emprunt dans le budget. Si cette mise en demeure n'est pas respectée, la Chambre peut demander au préfet d'inscrire d'office la dépense⁶⁵⁶.

267. Malgré les réglementations qui subsistent, dont certaines ont pour objectifs de les protéger d'un possible contentieux et des éventuels abus des organismes bancaires, les EPCI-FP disposent d'une réelle autonomie de gestion en matière d'emprunt. En effet, ils sont libres de souscrire un emprunt, de choisir l'organisme prêteur, de décider le type de produit bancaire, le montant, le taux, la durée et les modalités de remboursement pour adapter leur besoin de recettes et optimiser leur endettement.

⁶⁵⁶ Le refus d'un préfet d'inscrire d'office une dépense obligatoire dans le budget d'une collectivités territoriales ou d'un EPCI-FP constitue une faute lourde engageant la responsabilité de l'État. V. en ce sens CE, 29 avril 1987, *Kernitron*, n° 71679 et n° 71430, considérant 4. Toutefois, le préfet peut passer outre la demande de la Chambre Régionale des Comptes par décision motivée. V. en ce sens CE, 10 février 1988, *Brives-Charensac*, n° 78230, considérant 6.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

268. Que cela soit dans l'exercice de leur compétence fiscale ou dans le recours à l'emprunt, les EPCI-FP détiennent des prérogatives importantes. En effet, lorsque les groupements de communes choisissent de mener une politique d'optimisation de leurs recettes pour exercer leur mission d'intercommunalité de projet, ils ont à leur disposition une large gamme de dispositifs financiers. L'utilisation de ces instruments financiers illustre toute l'autonomie de gestion détenue par les EPCI-FP et qui s'exprime à double titre.

269. Les EPCI-FP disposent d'une autonomie de gestion de leurs recettes à travers la liberté de choix de recourir, ou non, à ces dispositifs financiers au regard des besoins financiers du territoire et de la volonté politique des élus locaux. En effet, les intercommunalités peuvent choisir d'appliquer des abattements ou des exonérations sur certains impôts et taxes dont elles ont la compétence ou choisir de recourir à l'emprunt si un besoin en ressources financières supplémentaires est nécessaire pour financer des dépenses d'investissement. Les EPCI-FP peuvent enfin choisir le régime fiscal qui s'appliquera sur le périmètre du territoire intercommunal en fonction de la stratégie d'intégration financière souhaitée.

270. Les EPCI-FP ont aussi une autonomie de gestion de leurs recettes au regard de la liberté d'adaptation des dispositifs choisis à la situation financière du territoire. En effet, les intercommunalités ont une capacité de moduler les taux d'imposition mais aussi de déterminer toutes les caractéristiques de l'emprunt qu'ils souhaitent souscrire comme le montant du prêt, le type de taux, la modalité de remboursement ou le choix de l'organisme prêteur.

271. Cette double liberté – liberté de choix et liberté d'adaptation – qui caractérise l'autonomie de gestion est détenue par les EPCI-FP dans leur politique d'optimisation de leurs recettes financières. Une double liberté qui s'exerce également lorsque les EPCI-FP souhaitent mener une politique de maîtrise des dépenses dans le cadre de leur mission d'intercommunalité de projet.

CHAPITRE 2. L'AUTONOMIE DE GESTION DANS LA MAÎTRISE DES DÉPENSES

272. Une autonomie de gestion intéressée par la maîtrise des dépenses⁶⁵⁷. L'un des principaux objectifs martelés à la sphère publique locale⁶⁵⁸ pour assurer une situation financière stable, garantir la qualité des services rendus et favoriser une certaine flexibilité financière est celui de la maîtrise des dépenses publiques locales⁶⁵⁹. Pour faciliter la maîtrise de leurs dépenses dans un contexte financier toujours aussi contraint, les EPCI-FP peuvent recourir à de nombreux dispositifs qui ont pour objectifs de dégager des économies d'échelle, d'anticiper les dépenses et de partager les coûts liés aux charges de personnels et aux fonctionnements des services. Cette faculté de choix entre ces différents dispositifs illustre l'autonomie de gestion détenue par les EPCI-FP en matière de dépense.

273. Une maîtrise des dépenses à deux échelles. Bon nombre d'EPCI-FP ont, en effet, compris la nécessité de mettre en œuvre une politique de maîtrise de leurs dépenses. Cette dernière s'illustre tout d'abord à travers une gestion prévisionnelle avec la pluriannualité⁶⁶⁰. Cette gestion pluriannuelle doit permettre de dégager les marges de manœuvre et d'évaluer les contraintes budgétaires de dépenses sur plusieurs années⁶⁶¹. Aussi, la tendance au regroupement et à la mise en commun s'est développée de manière exponentielle par un encouragement croissant du législateur qui n'a cessé de prévoir, au fil des années, des mécanismes permettant de partager des charges financières entre les EPCI-FP et leurs communes membres.

274. Dans l'analyse des différents dispositifs qui conduisent à maîtriser les dépenses locales, il s'agira de démontrer l'existence d'une autonomie de gestion dont bénéficient les EPCI-FP lorsqu'ils sollicitent des dispositifs de mutualisation (**Section 1**) et de programmation des dépenses (**Section 2**).

⁶⁵⁷ Michel BOUVIER, « L'autonomie financière locale : un concept à l'épreuve du XXI^e siècle », *RFFP*, avril 2011, n° spécial, p. 163.

⁶⁵⁸ Les gouvernements successifs et la Cour des comptes ont notamment défendu cette position par la mise en place de grands plans de diminution de la dépense publique et dans des rapports, souvent sans résultat probant.

⁶⁵⁹ V. en ce sens : Christophe RUPRICH-ROBER, « Comment (ré)concilier les démarches de pilotage des politiques publiques et le processus budgétaire dans la gestion locale », *RFFP*, août 2014, n° 127, p. 273.

⁶⁶⁰ Éric PORTAL, « Le pilotage financier pluriannuel des collectivités territoriales : entre prévision et prospective », *RFFP*, 1^{er} avril 2015, n° 130, p. 301.

⁶⁶¹ Robert HERTZOG, « Enjeux et contraintes de la pluriannualité dans les collectivités territoriales », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 25.

Section 1. L'autonomie dans l'utilisation d'outils de mutualisation

275. La mutualisation, une notion doctrinale. La notion de *mutualisation* ne fait pas l'objet de définition légale⁶⁶². De plus, il aura fallu attendre l'année 2011 pour que le juge y fasse référence⁶⁶³. Cette absence de définition juridique a encouragé la doctrine⁶⁶⁴ et certaines institutions⁶⁶⁵ à proposer plusieurs définitions et explications de la mutualisation. Au regard de ces différentes définitions doctrinales et institutionnelles, une définition synthétique peut être proposée : la mutualisation peut être définie comme une méthode de mise en commun de moyens humains et/ou matériels entre plusieurs structures publiques locales dans le but de faciliter l'efficacité du service rendu à la population et de réduire les charges financières.

276. Une mutualisation essentiellement intercommunale. Si l'on transpose la définition de la mutualisation dans le cadre de l'intercommunalité, l'on peut considérer qu'il s'agit d'un partage de moyens humains et/ou matériels entre plusieurs acteurs du bloc communal (communes et EPCI-FP) dans les mêmes buts, ceux de diminuer les dépenses publiques intercommunales et de favoriser l'efficacité des services rendus à la population. En qualifiant la

⁶⁶² Assemblée des Communautés de France, *Le cadre juridique de la mutualisation des services* [en ligne], septembre 2015, p. 4.

⁶⁶³ CAA de Bordeaux, 26 avril 2011, n° 10BX01726, considérant 4 : « *Considérant que M. A n'établit pas qu'il aurait été remplacé par un autre agent non titulaire ; qu'il ressort au contraire des pièces du dossier que la décision de ne pas renouveler le contrat de M. A est motivée par la réorganisation et la mutualisation des services de la communication de la ville et de la communauté d'agglomération et que, par délibération du 31 mars 2009, l'emploi de M. A a été supprimé du tableau des emplois municipaux ; que le requérant n'est, dès lors, pas fondé à soutenir que la décision attaquée aurait été prise pour un motif étranger à l'intérêt du service ou qu'elle serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir* ».

⁶⁶⁴ Philippe NEVEU définit la mutualisation comme « *la mise en place d'un dispositif commun à deux ou plusieurs personnes publiques collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale* » in « Contractualisation et mutualisation, outils de l'intercommunalité. », JCP A, n° 30-34, 26 juillet 2010, p. 2242. ; François BENCHENDIKH adopte une définition utilitariste de la mutualisation comme étant « *une technique de réduction des dépenses publiques locales* » in « Le recours à la mutualisation par les intercommunalités à fiscalité propre : remède à la crise ou complexification de l'action publique locale ? », *Droit administratif*, n° 3, mars 2011, étude 6. Antony TAILLEFAIT qualifie la mutualisation comme étant « *une forme technique de coopération et de partage de ressources entre plusieurs personnes morales qui repose sur la mise en commun ou la mise à disposition de services ou de biens pour la réalisation de missions propres à chacune de ces personnes* » in « Le développement législatif de la mutualisation des moyens : élargissement ou resserrement des possibilités d'intervention locale ? », *RLCT*, 1^{er} mars 2012, n° 77, p. 99.

⁶⁶⁵ Alain LAMBERT, Yves DÉTRAIGNE, Jacques MÉZARD et Bruno SIDO, *Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens*, Sénat, Rapport d'information n° 495, 25 mai 2010, p. 9 : le rapport considère que la mutualisation est un « *gage d'efficacité de l'action publique, puisqu'elle permet de fournir à une collectivité des supports utiles, voire indispensables, à l'accomplissement de ses missions, alors même qu'elle ne disposerait pas de ressources suffisantes pour les financer intégralement.* » ; Inspection Générale de l'Administration et Inspection Générale des Finances, *La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements*, Rapport d'inspection, 15 mai 2015, p. 13 : « *La mutualisation consiste en la mise en commun de moyens entre différentes structures.* » ; Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements* [en ligne], juillet 2019, p. 3 : « *ensemble d'outils permettant aux collectivités et à leurs groupements de mettre en commun leurs moyens et de coordonner leur action en vue de l'élaboration de leurs projets.* ».

mutualisation de « fille de l'intercommunalité »⁶⁶⁶, cette mise en commun semble être privilégiée à l'échelle du bloc communal. Si la mutualisation est la fille de l'intercommunalité, elle n'en est pas la fille unique. En effet, les communes, les départements et les régions sont également concernés par la mutualisation et disposent eux aussi d'une liberté de choix des dispositifs censés permettre la réduction des dépenses publiques locales et l'amélioration des services rendus.

277. La mutualisation recouvre plusieurs modalités de mise en commun des ressources et s'applique à différentes échelles, agents ou services. Le choix de recourir à une mutualisation tient généralement à l'amélioration de l'organisation du service rendu à la population et à la possibilité de réduire les dépenses.

278. Afin de bénéficier de cette mutualisation, les EPCI-FP ont à leur disposition plusieurs instruments, dont la possibilité de les solliciter ou non illustre une nouvelle fois l'autonomie de gestion dont ils disposent dans la maîtrise de leurs dépenses. Parmi ces instruments, les EPCI-FP pourront porter un document stratégique correspondant au schéma de mutualisation (§ 1.) mais aussi solliciter deux modalités reconnues comme étant « au cœur de la logique de mutualisation des services »⁶⁶⁷ (§ 2.).

§ 1. Le schéma de mutualisation, un document stratégique porté par l'EPCI-FP

279. Un schéma de mutualisation contenu dans un rapport. C'est l'article 67 de la loi dite « RCT » du 16 décembre 2010⁶⁶⁸ qui évoque la première fois l'élaboration d'un « rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres » contenant un « un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat »⁶⁶⁹. La rédaction de ce rapport « dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux » est « adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI » pour avis⁶⁷⁰. Les assemblées délibérantes communales ont « trois mois pour se prononcer » auquel cas l'avis « est réputé favorable »⁶⁷¹. Quant aux EPCI-FP, ils doivent aussi

⁶⁶⁶ Antony TAILLEFAIT, « Le développement législatif de la mutualisation des moyens : élargissement ou resserrement des possibilités d'intervention locale ? », *RLCT*, 1^{er} mars 2012, n° 77, p. 99.

⁶⁶⁷ Assemblée des Communautés de France, *Panorama et enjeux de la mutualisation entre communes et communautés* [en ligne], janvier 2015, p. 4.

⁶⁶⁸ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*.

⁶⁶⁹ Article L.5211-39-1, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales.

⁶⁷⁰ Article L.5211-39-1, al. 1^{er} et 4 du Code général des collectivités territoriales.

⁶⁷¹ *Ibid.*

approuver ce rapport contenant le schéma de mutualisation. L'avancement de ce schéma est communiqué chaque année à l'ensemble des élus intercommunaux « lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget »⁶⁷².

280. Un rapport de mutualisation obligatoire rendu facultatif. La loi RCT de 2010 avait fait de l'élaboration du rapport une obligation⁶⁷³. D'ailleurs, la loi ne prévoyait ni incitation financière à la mutualisation ni sanction en cas de violation de cette obligation⁶⁷⁴. La rédaction de la nouvelle version du deuxième alinéa de l'article L.5211-39-1 du Code général des collectivités territoriales né de l'article 80 de loi du 27 décembre 2019 dite « Engagement et Proximité »⁶⁷⁵ fait désormais de l'élaboration de ce rapport une simple possibilité⁶⁷⁶. L'étude de ce schéma de mutualisation nécessite de s'attacher à son objectif (A.) ainsi qu'à sa construction et sa mise en œuvre (B.).

A. L'objectif financier des schémas de mutualisation

281. Les buts du schéma de mutualisation sont doubles : « assurer une meilleure organisation des services »⁶⁷⁷ et réaliser des économies par la maîtrise ou la réduction des dépenses de fonctionnement. C'est ce dernier aspect, celui de la maîtrise des dépenses qui reste tout de même relatif, qui sera étudié puisqu'il correspond à l'approche de ce chapitre consacré aux leviers permettant de favoriser la maîtrise des dépenses publiques des EPCI-FP (1.). Aussi, l'incitation financière à la mutualisation qui permettait de donner des recettes supplémentaires aux EPCI-FP a été supprimée, ce qui peut être contesté (2.).

1. La relative maîtrise des dépenses

282. Un objectif reconnu de maîtrise des dépenses. Un schéma de mutualisation est mis en place pour remplir un objectif, qui est devenu depuis plusieurs années une nécessité pour les

⁶⁷² Article L.5211-39-1, al. 5 du Code général des collectivités territoriales.

⁶⁷³ *Ibid.*, al. 1^{er}, version en vigueur du 16 décembre 2010 au 29 décembre 2019 : « [...] le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services [...] ».

⁶⁷⁴ Caisse des Dépôts et Consignations, *Les mutualisations intercommunales*, novembre 2018, p. 33.

⁶⁷⁵ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

⁶⁷⁶ Article L.5211-39-1, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales : « [...] le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut établir un rapport relatif aux mutualisations de services [...] ».

⁶⁷⁷ *Ibid.*

EPCI-FP et une volonté pour les gouvernements⁶⁷⁸ : celui de réaliser des économies. En effet, le rapport de Michel PÉBEREAU⁶⁷⁹ met en évidence un changement d'approche en matière de mutualisation. À partir de 2007, la mutualisation n'est plus regardée sous un angle uniquement juridique mais aussi sous un angle économique et budgétaire car elle est aussi devenue « le moyen d'aboutir à une meilleure maîtrise de la dépense des collectivités locales »⁶⁸⁰. Mais dès 2005, la Cour des comptes avait déjà mis en évidence la nécessité pour les EPCI-FP et leur communes membres de solliciter les différents dispositifs de mutualisation à leur disposition afin, entre autres, de « favoriser des économies d'échelle »⁶⁸¹. La Cour des comptes recommandait même aux élus communautaires « d'engager ou de poursuivre une politique résolue de mutualisation des services, source d'économies potentielles »⁶⁸². En effet, cette mutualisation intégrée dans ces schémas semble constituer « un précieux outil d'optimisation des dépenses locales »⁶⁸³, et ce, notamment en matière de dépenses de personnel⁶⁸⁴. La maîtrise des effectifs d'agents territoriaux, considérée comme un « défis »⁶⁸⁵, passe par la mise en œuvre de dispositifs de mutualisation qui apparaissent comme « la solution à privilégier »⁶⁸⁶.

283. Deux types d'économies possibles. Ces économies liées à la mutualisation peuvent être de deux ordres : il pourra s'agir de réductions nettes de dépenses ou de non-dépenses⁶⁸⁷.

284. Les réductions nettes de dépenses correspondent à des économies directes et visibles grâce à la diminution des coûts de fonctionnement de l'EPCI-FP. Cette diminution des coûts de fonctionnement peut se traduire par des suppressions de postes de direction et des doublons dans les services⁶⁸⁸. Aussi, les frais généraux de fonctionnement des services doivent pouvoir décroître

⁶⁷⁸ Floriane BOULAY, « Vers une généralisation de la mutualisation des services entre collectivités locales ? », *AJDA*, 12 mars 2012, n° 9, p. 468 : « le président de la République a annoncé, lors de ses vœux pour 2012 aux fonctionnaires et aux acteurs de la réforme de l'Etat, souhaiter diminuer les dépenses des collectivités locales ».

⁶⁷⁹ Michel PÉBEREAU, *Rompre avec la facilité de la dette publique - Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Paris, La Documentation Française, coll. *Rapports officiels*, 2006, pp. 88 à 101.

⁶⁸⁰ Vincent AUBELLE, « Mutualisations et action publique locale », *AJCT*, 24 septembre 2012, n° 9, p. 396.

⁶⁸¹ Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, Rapport public thématique, novembre 2005, p. 138.

⁶⁸² *Ibid.*, p. 139.

⁶⁸³ Alain LAMBERT, Yves DÉTRAIGNE, Jacques MÉZARD et Bruno SIDO, *Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens*, Sénat, Rapport d'information n° 495, 25 mai 2010, p. 9.

⁶⁸⁴ Floriane BOULAY, *Art. Cit.* : « La mutualisation des services entre plusieurs collectivités pourrait être un moyen pour permettre la rationalisation de ces effectifs ».

⁶⁸⁵ Cyrille DEVENDEVILLE, « Les aspects généraux de la mutualisation » in « Mutualiser, coopérer, partager : des enjeux pour les archives communales et intercommunales », *La Gazette des archives*, 2013, n° 232, p. 36.

⁶⁸⁶ *Ibid.*

⁶⁸⁷ Inspection Générale de l'Administration et Inspection Générale des Finances, *La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements*, Rapport d'inspection, 15 mai 2015, p. 27.

⁶⁸⁸ *Ibid.*

par la suppression des doublons en matière « de fournitures, d'abonnements, de matériels et de prestations externes »⁶⁸⁹ mais aussi par la mutualisation des achats⁶⁹⁰.

285. À côté de ces réductions nettes de dépenses, le bloc communal peut réaliser des non-dépenses grâce à la mutualisation. Il s'agit ici, notamment dans le cadre d'une mutualisation des services, d'éviter, à l'avenir, le recrutement d'agents⁶⁹¹.

286. Une enquête conduite par une équipe du GRALE prouve qu'une grande majorité des EPCI-FP ont pu bénéficier d'économies grâce à la mutualisation⁶⁹². En effet, il en ressort que « 78% des EPCI interrogés considèrent que la mutualisation des services a permis de « maîtriser les dépenses définies et de les engager de manière adéquate, économe et conforme » »⁶⁹³, et cela dans plusieurs domaines⁶⁹⁴.

287. Dépenser pour maîtriser les dépenses. Bien que la mutualisation a toujours été mise en avant et encouragée pour inciter les structures publiques à faire des économies d'échelle et notamment de personnel⁶⁹⁵, il est tout de même nécessaire qu'« il faille systématiquement se méfier des évidences »⁶⁹⁶. En effet, il est notable que cet objectif ne soit pas si souvent atteint⁶⁹⁷ et que la mutualisation ne soit pas une source si évidente d'économies, notamment à court terme⁶⁹⁸. Trois raisons peuvent être mises en exergue pour affirmer que la mutualisation peut générer des coûts qui peuvent venir diminuer les économies réalisées⁶⁹⁹.

288. Il peut être évoqué en premier lieu l'harmonisation à la hausse du régime indemnitaire des agents⁷⁰⁰. En effet, lorsque des agents communaux sont transférés à l'EPCI-FP et si le régime

⁶⁸⁹ Inspection Générale de l'Administration et Inspection Générale des Finances, *La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements*, Rapport d'inspection, 15 mai 2015, p. 28.

⁶⁹⁰ Des gains sont possibles par l'amélioration des procédures, la professionnalisation de la fonction achat et la massification des achats par les groupements de commande.

⁶⁹¹ Inspection Générale de l'Administration et Inspection Générale des Finances, *Op.Cit.*, p. 28.

⁶⁹² François RANGEON et Nathalie DEVÈZE SANSON, « Enquête nationale sur la mutualisation des services entre communes et communautés », *RLCT*, 1^{er} septembre 2013, n° 93, pp. 59 à 64.

⁶⁹³ *Ibid.*, p. 63.

⁶⁹⁴ Des économies peuvent être faites en matière d'effectif, de locaux, de système d'informations, de téléphonie, de logistique, de moyens généraux et de matériel technique. V. en ce sens : Inspection Générale de l'Administration et Inspection Générale des Finances, *Op.Cit.*, p. 224.

⁶⁹⁵ Vincent AUBELLE, « Mutualisations et action publique locale », *AJCT*, 24 septembre 2012, n° 9, p. 396.

⁶⁹⁶ Antony TAILLEFAIT, « Le développement législatif de la mutualisation des moyens : élargissement ou resserrement des possibilités d'intervention locale ? », *RLCT*, 1^{er} mars 2012, n° 77, p. 100.

⁶⁹⁷ *Ibid.*

⁶⁹⁸ Floriane BOULAY, « Vers une généralisation de la mutualisation des services entre collectivités locales ? », *AJDA*, 12 mars 2012, n° 9, p. 468

⁶⁹⁹ Inspection Générale de l'Administration et Inspection Générale des Finances, *Op.Cit.*, p. 38 et 39.

⁷⁰⁰ *Ibid.*

indemnitaire de l'EPCI-FP est supérieur à celui des communes, la rémunération des agents augmente automatiquement car ces derniers conservent le régime indemnitaire communal uniquement si ce dernier leur est favorable. Peut être également mis en avant le coût supplémentaire lié aux embauches de cadres administratifs afin d'accroître l'encadrement d'un nombre d'agents qui a été renforcé par la mutualisation⁷⁰¹. Enfin, il peut exister des dépenses ponctuelles supplémentaires, comme des dépenses relatives à des déménagements, à des réaménagements de locaux ou encore à l'harmonisation de logiciels informatiques qui doivent servir à accompagner la mutualisation⁷⁰².

289. Comme le relève l'enquête du GRALE⁷⁰³, « la mutualisation a davantage généré de surcoûts qu'elle n'a suscité d'économies » et les dépenses de personnels des EPCI-FP ont augmenté de 5% environ entre 2006 et 2013⁷⁰⁴.

2. La disparition contestable de l'incitation financière à la mutualisation

290. Une prime à la mutualisation. C'est un projet de loi 2013⁷⁰⁵ qui évoque pour la première fois une incitation financière à la mutualisation. En effet, le Gouvernement souhaitait créer une « dotation de mutualisation »⁷⁰⁶ qui correspondait à 10% de la dotation globale de fonctionnement des EPCI-FP⁷⁰⁷. Il était prévu que cette dotation de mutualisation évolue en fonction d'un « coefficient intercommunal de mutualisation »⁷⁰⁸. Mais cette disposition a finalement été reportée dans le projet de loi MAPTAM dans une version très différente à ce qui était prévu dans le projet de loi de 2013. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014⁷⁰⁹ a en effet instauré en son article 55 un coefficient de mutualisation. Ce coefficient avait pour objectif d'inciter les EPCI-FP à optimiser ses moyens humains et matériels sur le territoire intercommunal par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement. En 2014, au moment du vote de la loi MAPTAM, le Gouvernement et le législateur ont choisi de diminuer les dotations accordées aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP. Afin que les collectivités territoriales et les EPCI-FP soient

⁷⁰¹ Inspection Générale de l'Administration et Inspection Générale des Finances, *La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements*, Rapport d'inspection, 15 mai 2015, p. 38 et 39.

⁷⁰² *Ibid.*

⁷⁰³ François RANGEON et Nathalie DEVÈZE SANSON, « Enquête nationale sur la mutualisation des services entre communes et communautés », *RLCT*, 1^{er} septembre 2013, n° 93, pp. 59 à 64.

⁷⁰⁴ Bruno KOEBEL, « Rapport sur les mutualisations au sein du bloc communal : simplifier, rationaliser les dépenses et servir le projet intercommunal », *JCP A*, 1^{er} juin 2015, n° 22, p. 2155.

⁷⁰⁵ Projet de loi n° 497 *de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale*, déposé le 10 avril 2013.

⁷⁰⁶ Article 39 du projet de loi n° 497 *de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale*.

⁷⁰⁷ *Ibid.*

⁷⁰⁸ *Ibid.*

⁷⁰⁹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

encouragées de leur plein gré à mettre en place une diminution de leurs dépenses grâce aux dispositifs de mutualisation, une incitation financière leur était donc proposée. Cette disposition permettait d'adapter le montant de cette dotation globale de fonctionnement au regard du degré de la mutualisation des services communaux et intercommunaux en prenant en compte le coefficient de mutualisation. Ce coefficient de mutualisation était calculé par le rapport entre, d'un côté, la rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de service fonctionnel employés par l'EPCI-FP, y compris ceux transférés ou mis à sa disposition⁷¹⁰ et, de l'autre côté, la rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de service fonctionnels au sein de l'EPCI-FP et dans toutes les communes membres⁷¹¹.

291. Un coefficient limitatif et concurrencé. Au regard de son mode de calcul, ce coefficient de mutualisation était circonscrit à la prise en compte de la mutualisation des dépenses de personnels travaillant au sein de services fonctionnels⁷¹². Le périmètre d'application de ce coefficient était limité aux seuls services fonctionnels et aux seuls salaires des agents rattachés à ces services. Cette limitation a donc rendu l'évaluation du degré de mutualisation plus ardue.

292. Aux côtés de ce coefficient de mutualisation, il existait déjà un coefficient d'intégration fiscale⁷¹³, toujours en vigueur aujourd'hui, qui correspond au rapport entre la fiscalité prélevée par l'EPCI-FP et la totalité de la fiscalité prélevée sur son territoire par les communes membres et leurs groupements⁷¹⁴. Ce coefficient est un instrument de mesure de l'intégration financière des EPCI-FP : plus les communes membres transfèrent leur compétence fiscale aux EPCI-FP, plus ils devront supporter de charges et plus ils devront bénéficier de ressources fiscales. Afin de renforcer ce coefficient d'intégration fiscale, les EPCI-FP peuvent faire le choix de prendre en charge davantage de dépenses de fonctionnement de leurs communes membres grâce, notamment, aux dispositifs de mutualisation.

293. Le renforcement de ce coefficient d'intégration fiscale doit permettre aux EPCI-FP et à leurs communes membres d'en tirer un avantage financier non négligeable. En effet, plus les communes auront transféré de charges à l'intercommunalité à fiscalité propre⁷¹⁵, plus leur dotation

⁷¹⁰ Article L.5211-4-1, V, 1° du Code général des collectivités territoriales en vigueur du 27 janvier 2014 au 1^{er} janvier 2017.

⁷¹¹ *Ibid.*, 2°.

⁷¹² Article L.5211-4-2, al. 3 du Code général des collectivités territoriales en vigueur avant le 9 août 2015.

⁷¹³ Article L.5211-29, II 1° et 1° bis du Code général des collectivités territoriales.

⁷¹⁴ Jean-François PICARD, *Finances locales*, Paris, LexisNexis, coll. *Manuels*, septembre 2013, p. 118.

⁷¹⁵ Direction Générale des Collectivités Locales, « DGF des EPCI » [en ligne], 25 février 2020. L'article use d'une image pour expliquer le transfert de charge des communes vers les EPCI-FP en évoquant le fait de « *jou[er] le jeu* » de l'intercommunalité ».

globale de fonctionnement sera importante. De même pour l'intercommunalité, car plus un EPCI-FP exerce de compétences, et donc supporte des charges supplémentaires, plus son coefficient d'intégration fiscale sera élevé et plus sa dotation globale de fonctionnement sera majorée⁷¹⁶.

294. Proposition de réforme et disparition du coefficient de mutualisation. Néanmoins, ce coefficient de mutualisation n'est pas exempt de vicissitudes. Tout d'abord, le calcul du coefficient de mutualisation prenait seulement en compte la mutualisation des services fonctionnels. Pour pallier cet écueil, tout en maintenant une incitation à la mutualisation, l'Inspection Générale des Finances a proposé de substituer le coefficient de mutualisation prévu par la loi MAPTAM par un coefficient d'intégration et de mutualisation⁷¹⁷. Ce nouveau coefficient devait couvrir une assiette plus large⁷¹⁸ des différentes formes de mutualisation et aurait permis de représenter plus fidèlement les actions des EPCI-FP en la matière⁷¹⁹. En effet, contrairement au coefficient de mutualisation, le coefficient d'intégration et de mutualisation aurait intégré les services opérationnels dans la mesure de la mutualisation et donc permettre une évaluation plus large et plus fidèle de l'incitation financière. En plus de cette prise en compte parcellaire de la mutualisation, c'est sa difficulté à être calculée⁷²⁰ et les potentiels effets non désirés⁷²¹ qui ont précipité la disparition rapide du coefficient de mutualisation. En effet, le rapport gouvernemental chargé d'évaluer les conséquences financières de la prise en compte de ce coefficient de mutualisation et qui aurait dû être présenté dans les six mois après le vote de la loi MAPTAM⁷²² n'est jamais paru. De plus, les modalités d'application de ce coefficient de mutualisation n'ont jamais été précisées par le décret qui aurait dû être pris en Conseil d'État⁷²³.

295. Ce coefficient de mutualisation sera abandonné par l'article 138 de la loi de finances pour 2017⁷²⁴ et depuis, les EPCI-FP et leurs communes membres ne bénéficient plus d'aucune incitation financière à la mutualisation.

⁷¹⁶ Philippe DALLIER, *Bilan et perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre*, Sénat, 30 octobre 2006, Rapport d'information n° 48, p. 41.

⁷¹⁷ Inspection Générale des Finances, *Les mutualisations au sein du bloc communal*, Rapport d'inspection, décembre 2014, p. 31.

⁷¹⁸ *Ibid.* p. 18.

⁷¹⁹ *Ibid.*

⁷²⁰ *Ibid.* p. 233.

⁷²¹ Inspection Générale de l'Administration et Inspection Générale des Finances, *La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements*, Rapport d'inspection, 15 mai 2015, p. 6.

⁷²² Article 55 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁷²³ Article L.5211-4-1, V, 2° du Code général des collectivités territoriales en vigueur du 27 janvier 2014 au 1^{er} janvier 2017.

⁷²⁴ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

B. La construction et la mise en œuvre du schéma de mutualisation

296. La mise en place d'un schéma de mutualisation a pour objectif de réduire les dépenses, notamment en matière de personnel qui constituent toujours une très large part des dépenses de fonctionnement des acteurs du bloc communal⁷²⁵. Cette volonté de recourir à ce dispositif doit permettre aux EPCI-FP de réaliser, en plus d'une amélioration du fonctionnement de leurs services, des économies qui leur donneront la possibilité financière de renforcer leurs actions sur le territoire intercommunal. C'est justement à travers ce territoire intercommunal, pris dans sa globalité, que la construction collective de ce schéma doit s'inscrire (1.). Mais cette construction nécessite d'être rigoureuse (2.) afin que l'objectif de ce schéma soit atteint.

1. Une construction collective pour une vision globale du territoire

297. **Un échelon intercommunal dominant.** Le législateur a formellement choisi l'échelon intercommunal comme le pilote de la construction et de l'exécution du schéma de mutualisation. En effet, le Code général des collectivités territoriales dispose que «le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale»⁷²⁶. La compétence en matière de schéma de mutualisation est donc exclusivement réservée aux EPCI-FP. Quant aux communes, elles ont uniquement la possibilité de donner un avis⁷²⁷. Face à des avis consultatifs, l'EPCI-FP a toute latitude de passer outre les avis défavorables rendus par les communes. Aussi, le Code général des collectivités territoriales précise que le rôle d'établir et de présenter aux élus ce rapport de mutualisation des services contenant le schéma appartient au président de l'EPCI-FP en début de mandat⁷²⁸. Cette affirmation du rôle du président de l'EPCI-FP renforce la place de l'intercommunalité comme étant l'échelon de référence en la matière.

298. **Une co-construction entre l'EPCI-FP et ses communes membres.** Malgré un EPCI-FP prépondérant dans l'initiative et la construction du schéma de mutualisation, les communes membres y sont tout de même associées. En effet, les communes ont tout intérêt à participer à son élaboration avec l'EPCI-FP pour garantir la bonne tenue de la démarche de mutualisation. Un schéma de mutualisation ne pourra pas être accepté et mis en œuvre

⁷²⁵ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, pp. 94 à 97 : en 2022, les dépenses de personnel correspondaient à 54% des dépenses de fonctionnement pour les communes, 38% pour les EPCI-FP et 50% pour le bloc communal (communes et EPCI-FP).

⁷²⁶ Article L.5211-39-1, al. 3 du Code général des collectivités territoriales.

⁷²⁷ *Ibid.*, al. 2.

⁷²⁸ *Ibid.*, al. 1^{er}.

correctement si les demandes et les éventuelles préoccupations des agents ne sont pas identifiées. Il en sera de même si les élus communaux ont une opinion négative et non avertie du schéma et si les différentes informations communales nécessaires à sa construction ne sont pas connues. En effet, ce schéma de mutualisation a trait à des thématiques délicates qui doivent requérir un certain consensus. C'est le cas par exemple des conditions de travail des agents et la gestion des ressources humaines, sous peine de voir le schéma remis en cause politiquement par certains agents et élus intercommunaux. Aussi, le Code général des collectivités territoriales prévoit qu'une communication de l'avancée du schéma de mutualisation par le président de l'EPCI-FP à l'assemblée délibérante intercommunale soit réalisée chaque année lors de l'examen du rapport d'orientation budgétaire ou du vote du budget⁷²⁹. Les élus intercommunaux sont donc informés, une fois par an, de l'avancée du schéma de mutualisation. Mais il serait pertinent que ce rendez-vous avec les élus intercommunaux puisse se tenir plus régulièrement. En effet, renforcer la régularité de ces échanges doit permettre de favoriser les débats entre l'EPCI-FP et ses communes membres et que des points d'étape plus fréquents soient réalisés sur les objectifs de ce schéma. Enfin, ce travail de co-construction entre l'EPCI-FP et ses communes membres doit pouvoir se renforcer par la prise en compte d'un spectre général du territoire lors de l'élaboration du contenu du schéma de mutualisation par les agents et les élus qui en sont responsables. En effet, le contenu doit prendre en compte des données intercommunales et communales pour donner au schéma un périmètre et une légitimité d'application sur l'échelon intercommunal mais aussi communal. À cette vision élargie dans le contenu du schéma de mutualisation, ce dernier doit également s'accompagner d'une mise en commun des informations, des dispositifs utilisés et des méthodes d'évaluation employées.

2. La nécessité d'une construction rigoureuse

299. Quatre étapes ont été identifiées par la Caisse des Dépôts pour permettre de favoriser la réalisation du schéma de mutualisation⁷³⁰.

300. Le cadrage et l'état des lieux de la situation. Cette première étape débute par une définition des orientations politiques⁷³¹ de l'ensemble des acteurs élus du bloc communal et l'assurance qu'ils acceptent le principe d'un tel schéma. En effet, la mutualisation est une procédure

⁷²⁹ Article L.5211-39-1, al. 5 du Code général des collectivités territoriales.

⁷³⁰ Caisse des Dépôts et Consignations, *Les mutualisations intercommunales* [en ligne], *Territoire Conseil*, coll. *Fiches Pédagogiques*, novembre 2018, p. 32.

⁷³¹ *Ibid.*

de mise en commun qui peut être soumise aux critiques⁷³². Pour dissiper ces réticences et avertir les agents et les élus de la mise en œuvre potentielle d'un schéma de mutualisation, une attention pourra être attirée sur ce qui a pu être réalisé dans les autres EPCI-FP, par l'intervention d'élus et d'agents extérieurs où ce schéma a déjà été mis en place. En interne, la collecte de propositions et d'informations quant aux attentes et aux éventuelles difficultés exprimées des agents et des élus doit permettre à l'exécutif de l'EPCI-FP d'envisager ce schéma de mutualisation avec davantage de facilité. Afin de garantir le succès de cette étape, l'EPCI-FP a la possibilité de porter à la connaissance des élus intercommunaux et communaux une charte de mutualisation⁷³³ qui détermine les services qui pourraient bénéficier d'une mutualisation, qui peut dissiper avec pédagogie les réticences éventuelles et qui définit la méthode choisie pour élaborer ce document. Cette charte de mutualisation aurait le mérite de devenir obligatoire avant la mise en place d'un schéma de mutualisation tout comme sa révision préalable à chaque changement du contenu du schéma.

301. Le choix des périmètres de mutualisation. Cette phase a tout d'abord pour but de rassurer les agents face aux changements d'organisation et de fonctionnement des services mais aussi des procédures de travail liés à la mutualisation. L'exécutif de l'EPCI-FP doit « faire preuve de pragmatisme dans la proposition des champs de mutualisation »⁷³⁴. En effet, un schéma qui prévoirait une mutualisation hâtive et entière des services serait difficilement admis par certains agents et élus. L'EPCI-FP peut également utiliser des dispositifs déjà présents dans son arsenal juridique pour faciliter la mise en place de mutualisation de divers services. Le choix du périmètre de la mutualisation implique que les élus et les agents responsables de son élaboration priorisent les services qui seront mutualisés avec un calendrier prévisionnel, une méthode et le secteur géographique concerné par la mutualisation⁷³⁵.

⁷³² Assemblée des Communautés de France, *La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale* [en ligne], mai 2011, p. 50 : « les maires peuvent être réticents à partager « leur » administration communautaire avec la ville centre » ; Inspection Générale de l'Administration et Inspection Générale des Finances, *La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements*, Rapport d'inspection, 15 mai 2015, p. 27 : « des réticences tant des élus que des agents et tenant aux conditions d'emploi et aux garanties accordées aux personnels » : « C'est la crainte d'un éloignement de la décision, d'un affaiblissement du maire et de sa capacité de réaction qui explique la plupart des réticences à mutualiser ».

⁷³³ Caisse des Dépôts et Consignations, *Les mutualisations intercommunales* [en ligne], *Territoire Conseil*, coll. *Fiches Pédagogiques*, novembre 2018, p. 32.

⁷³⁴ *Ibid.*

⁷³⁵ *Ibid.* : Définir les périmètres de la mutualisation implique un choix de la forme de mutualisation (transfert, prestation de service, service commun, mise à disposition de service, etc.), de la manière dont elle est opérée (mutualisation ascendante - commune vers EPCI-FP - ou descendante - EPCI-FP vers commune - et son secteur géographique (une seule commune, une partie des communes ou la totalité des communes membres de l'EPCI-FP).

302. L'élaboration d'un plan d'action. Il s'agit notamment de la mise en œuvre d'un procédé d'évaluation des économies et des dépenses supplémentaires qui seront éventuellement réalisées à la suite de l'instauration d'un schéma de mutualisation. Ce plan d'action doit être diffusé à l'ensemble des élus et des agents afin de permettre une transition acceptée entre l'avant et l'après-mutualisation. Pour favoriser cette progressivité dans la mise en œuvre du schéma, l'EPCI-FP a la possibilité de mettre en œuvre des « plans d'action [et de] nouveaux organigrammes »⁷³⁶ pour différencier les degrés de mutualisation de chaque service et associer les agents chargés de la construction du schéma.

303. La mise en œuvre du schéma de mutualisation. Cette dernière étape est cruciale pour le président de l'EPCI-FP et il devra, au préalable, présenter le projet de schéma devant tous les conseils municipaux des communes membres et l'assemblée délibérante de l'intercommunalité. L'objectif étant de donner une légitimité⁷³⁷ à ce schéma, de faire œuvre de pédagogie en précisant les points techniques, la méthode utilisée pour sa mise en œuvre et surtout rassurer les élus et les agents sur le futur fonctionnement de la collectivité⁷³⁸. Afin que le schéma de mutualisation bénéficie d'un accueil positif de la part des agents et des élus de chaque commune membre de l'EPCI-FP, les exécutifs communaux et intercommunaux peuvent signer des conventions de mutualisation⁷³⁹. Ces dernières doivent permettre de définir les modalités organisationnelles et financières de la mutualisation⁷⁴⁰ et plus précisément les clefs de répartition des dépenses et leurs modalités de révision pour instaurer une transparence maximale⁷⁴¹.

304. Les conditions de réussite du schéma de mutualisation. En complément des quatre étapes essentielles à la construction du schéma de mutualisation, plusieurs paramètres sont également à prendre en compte pour en garantir les « conditions de réussite »⁷⁴².

⁷³⁶ Caisse des Dépôts et Consignations, *Les mutualisations intercommunales* [en ligne], *Territoire Conseil*, coll. *Fiches Pédagogiques*, novembre 2018, p. 32.

⁷³⁷ Assemblée des Communautés de France, *La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale* [en ligne], mai 2011, p. 60. Cette légitimation devra s'appuyer sur « l'argument d'une amélioration de la qualité du service rendu à la population » mais aussi sur les gains financiers éventuels.

⁷³⁸ *Ibid.* p. 47.

⁷³⁹ Caisse des Dépôts et Consignations, *Op.Cit.*, p. 32.

⁷⁴⁰ Assemblée des Communautés de France, *Op.Cit.*, p. 92.

⁷⁴¹ Inspection Générale des Finances, *Les mutualisations au sein du bloc communal*, Rapport d'inspection, décembre 2014, p. 4.

⁷⁴² Caisse des Dépôts et Consignations, *Op.Cit.*, p. 39.

305. Sur le plan politique, il peut être conseillé au président de l'EPCI-FP et aux maires des communes membres de privilégier une démarche volontariste et collective afin que ce schéma devienne un outil au service du territoire⁷⁴³ en plus d'un outil de maîtrise des dépenses.

306. Aussi, afin que ce schéma de mutualisation puisse être admis et compris par les agents, les élus mais aussi les citoyens et qu'il permette de « lever progressivement les inquiétudes légitimes »⁷⁴⁴, une communication⁷⁴⁵ autour de cet outil est indispensable. Cette recommandation pourra être appliquée grâce à la mise en place d'une stratégie de communication construite autour de réunions d'information, de rencontres collectives ou individuelles avec les agents, de publications digitales sur le site Internet de l'EPCI-FP ou de foires aux questions⁷⁴⁶.

307. Les agents et les élus concernés par le schéma de mutualisation ont également tout intérêt à savoir quelles seront les dépenses et les économies éventuelles qui seront dégagées par la mise en place du schéma et dans quelles mesures l'EPCI-FP et les communes membres en bénéficieront. Cette transparence financière⁷⁴⁷ doit également s'accompagner de la présentation de la méthode de répartition pour le remboursement des charges⁷⁴⁸, répartition qui doit être simple, intelligible, mais aussi des modalités de réajustement du schéma l'année après sa mise en œuvre⁷⁴⁹.

308. Le schéma de mutualisation mis en place par l'EPCI-FP devra enfin être « étayé par des analyses quantitatives et qualitatives de qualité »⁷⁵⁰ afin de lui garantir une légitimité supplémentaire et limiter les difficultés techniques. Pour remplir cet objectif, il s'agira pour les agents et les élus de l'EPCI-FP et de ses communes membres d'organiser des rencontres afin qu'ils puissent partager et analyser les données⁷⁵¹ relatives au territoire et aux services.

309. Des points de vigilance à prendre en compte. Que cela soit le président de l'EPCI-FP, les élus et les agents intercommunaux et communaux chargés de la construction et de la mise

⁷⁴³ Caisse des Dépôts et Consignations, *Les mutualisations intercommunales* [en ligne], *Territoire Conseil*, coll. *Fiches Pédagogiques*, novembre 2018, p. 32.

⁷⁴⁴ Cyrille DEVENDEVILLE, « Les aspects généraux de la mutualisation » in « Mutualiser, coopérer, partager : des enjeux pour les archives communales et intercommunales », *La Gazette des archives*, 2013, n° 232, p. 36.

⁷⁴⁵ Caisse des Dépôts et Consignations, *Op.Cit.*, p. 39.

⁷⁴⁶ Inspection Générale de l'Administration et Inspection Générale des Finances, *La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements*, Rapport d'inspection, 15 mai 2015, p. 28.

⁷⁴⁷ Caisse des Dépôts et Consignations, *Op.Cit.*, p. 39.

⁷⁴⁸ Assemblée des Communautés de France, *La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale*, [en ligne], mai 2011, p. 79.

⁷⁴⁹ Caisse des Dépôts et Consignations, *Op.Cit.*, p. 39.

⁷⁵⁰ *Ibid.*

⁷⁵¹ *Ibid.*

en œuvre du schéma de mutualisation, ils devront être soucieux quant aux éléments qui pourraient compromettre son efficacité et son acceptation. L'objectif étant, en partie, de prévenir les éventuels risques d'alourdissement des procédures, de surcroît de travail des agents et de « la tentation de la surqualité »⁷⁵². En effet, un schéma de mutualisation peut être une source d'inquiétudes pour certains élus du territoire intercommunal. Ces inquiétudes, liées notamment à l'éloignement⁷⁵³ et à la « complexification du travail et des procédures »⁷⁵⁴, peuvent aussi bien toucher les agents, les élus communaux et les usagers des services proposés par les communes.

- Pour certains élus, notamment ceux des communes les plus rurales, ils peuvent légitimement craindre une perte de maîtrise du fonctionnement des services communaux⁷⁵⁵. Aussi, ces élus ruraux pourraient légitimement se sentir considérés comme de simples « relais des communautés »⁷⁵⁶.
- Certains agents pourraient appréhender leurs futurs rôles, lieux de travail et possibles évolutions de carrière dans un service mutualisé⁷⁵⁷. Aussi, une complexification des dossiers et des procédures peut être redoutée par les agents⁷⁵⁸.
- Les usagers quant à eux pourraient être contraints de subir un éloignement géographique du service concerné par la mutualisation⁷⁵⁹.

310. Pour circonscrire les craintes, l'exécutif intercommunal qui met en œuvre le schéma de mutualisation doit accompagner les agents, les élus et les usagers dans son élaboration. En effet, sans cette démarche, l'intérêt du schéma dans son volet relatif à l'amélioration des services sera très probablement compromis. Le consensus nécessaire à son approbation par l'organe délibérant de l'EPCI-FP, de ses communes membres et des représentants syndicaux du personnel intercommunal en sera fragilisé.

⁷⁵² Assemblée des Communautés de France, *La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale*, [en ligne], mai 2011, p. 96.

⁷⁵³ Cyrille DEVENDEVILLE, « Les aspects généraux de la mutualisation » in « Mutualiser, coopérer, partager : des enjeux pour les archives communales et intercommunales », *La Gazette des archives*, 2013, n° 232, p. 38.

⁷⁵⁴ Caisse des Dépôts et Consignations, *Les mutualisations intercommunales* [en ligne], *Territoire Conseil*, coll. *Fiches Pédagogiques*, novembre 2018, p. 39.

⁷⁵⁵ Inspection Générale des Finances, *Les mutualisations au sein du bloc communal*, Rapport d'inspection, décembre 2014, p. 43 : c'est le cas notamment pour la voirie qui est un domaine « au cœur des préoccupations des maires des communes rurales ». De plus, cette crainte ressentie dans les communes rurales et périphériques s'illustre par une possible perte « de la proximité du service et de perte de réactivité des services vis-à-vis des demandes d'intervention. »

⁷⁵⁶ Caisse des Dépôts et Consignations, *Op.Cit.*, p. 38.

⁷⁵⁷ *Ibid.*

⁷⁵⁸ Cyrille DEVENDEVILLE, *Art.Cit.*, p. 38.

⁷⁵⁹ Inspection Générale de l'Administration et Inspection Générale des Finances, *La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements*, Rapport d'inspection, 15 mai 2015, p. 23.

311. L'intégration du schéma de mutualisation au rapport de mutualisation. Une fois le contenu définitif du schéma de mutualisation déterminé, ce dernier devra être intégré au rapport de mutualisation⁷⁶⁰ voté par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI-FP⁷⁶¹. Au préalable, ce rapport devra faire l'objet d'une transmission aux communes membres de l'EPCI-FP qui auront trois mois pour donner un avis sous peine d'être réputé favorable.

312. Le schéma de mutualisation est un document qui se caractérise par son caractère facultatif mais aussi par la latitude qui est laissée aux intercommunalités dans les choix du périmètre de mutualisation, de la méthode d'élaboration et de la construction avec les communes membres. Cette liberté d'instauration et d'adaptation démontre toute l'autonomie de gestion des EPCI-FP en matière de maîtrise des dépenses

§ 2. Les deux modalités principales de la mutualisation

313. La mutualisation recouvre plusieurs modalités de mise en commun des ressources et s'applique à différentes échelles, agents ou services. Le choix de recourir à une mutualisation tient généralement à l'amélioration de l'organisation du service et à la possibilité de réduire les dépenses.

314. Plusieurs dispositifs juridiques existent pour concourir à la réalisation de ces deux objectifs⁷⁶², certains sont considérés comme étant « au cœur de la logique de mutualisation des services »⁷⁶³ comme les mises à dispositions diverses qui ont un même objectif mais des régimes juridiques différents (A.) et le service commun qui est un instrument de mutualisation plus abouti (B.).

A. Les mises à disposition : deux régimes juridiques pour un même objectif

315. Les EPCI-FP peuvent recourir à des mises à disposition qui ont pour objectif de mettre en commun les moyens humains entre l'EPCI-FP et ses communes membres afin de renforcer le

⁷⁶⁰ Article L.5211-39-1, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales : « *Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat* ».

⁷⁶¹ *Ibid.*, al. 3.

⁷⁶² Philippe NEUVEU, « Contractualisation et mutualisation, outils de l'intercommunalité », *JCP A*, 26 juillet 2010, n° 30-34, p. 2242 : « [...] sachant que l'exhaustivité est ici impossible, vu le nombre et la diversité des expériences conduites au niveau des communes et Intercommunalités ».

⁷⁶³ Assemblée des Communautés de France, *Panorama et enjeux de la mutualisation entre communes et communautés* [en ligne], janvier 2015, p. 4.

fonctionnement des services et réduire les dépenses du bloc communal. Les mises à disposition répondent toutes à ce même objectif mais elles sont soumises à des régimes juridiques différents.

316. Cette différence de régime juridique concorde avec une variation du degré d'intégration⁷⁶⁴ intercommunale sur le territoire. En effet, la mise à disposition individuelle aura une capacité de mutualisation partielle (1.) alors que la mise à disposition de service aura une capacité de mutualisation renforcée (2.).

1. Les mises à disposition individuelles pour une mutualisation partielle

317. Un encadrement fondé sur la situation individuelle de l'agent. La possibilité de mettre à disposition un agent territorial pour une autre collectivité a vu le jour en 1984 grâce au vote de la loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale⁷⁶⁵. Les articles 61 à 63 de cette loi sont venus déterminer le régime juridique de la mise à disposition de l'agent. Les dispositions de cette loi de 1984 ont été complétées et adaptées par les articles 10 à 16 de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique⁷⁶⁶.

318. La mise à disposition individuelle peut être définie comme étant la situation du fonctionnaire qui occupe un poste dans son cadre ou son corps d'emploi d'origine, qui continue à percevoir la rémunération associée et qui exerce ses fonctions en dehors du service où il a vocation à servir⁷⁶⁷. Un agent communal peut donc changer de lieu de travail tout en conservant son cadre d'emploi et sa rémunération. Il pourra être mis à la disposition d'une autre collectivité pour une durée de trois ans. Pour les agents titulaires, cette mise à disposition est renouvelable tous les 3 ans sans limites de durée⁷⁶⁸. En revanche, pour les agents contractuels, elle est renouvelable tous les 3 ans dans la limite des 10 ans⁷⁶⁹. Un agent communal peut donc être mis à disposition de l'EPCI-FP dont sa commune est membre puisque la loi prévoit une mise à disposition auprès des collectivités territoriales et de leurs établissements publics⁷⁷⁰.

⁷⁶⁴ Assemblée des Communautés de France, *La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale* [en ligne], mai 2011, p. 33 : « Il s'agit de définir le niveau le plus pertinent pour exercer telles ou telles compétences, en fonction des moyens disponibles, de la convergence ou de la complémentarité des orientations politiques, de la conciliation entre l'exigence croissante d'expertise, la problématique des économies d'échelle et le souci de proximité. ».

⁷⁶⁵ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁷⁶⁶ Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

⁷⁶⁷ Article 61, al. 1^{er} de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁷⁶⁸ Direction de l'information légale et administrative, *Mise à disposition d'un agent public*, 27 février 2020.

⁷⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁷⁰ Article 61-1, I de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

319. Pour qu'un agent communal puisse être mis à disposition de l'EPCI-FP, trois conditions sont nécessaires : l'accord de l'agent⁷⁷¹, un arrêté de mise à disposition⁷⁷² et une convention entre la collectivité d'origine et la collectivité d'accueil⁷⁷³. Le contenu de cette convention de mise à disposition a été précisé dans une circulaire de 2008⁷⁷⁴ relative à la mise à disposition des agents de l'État mais applicable aux agents territoriaux⁷⁷⁵. Cette circulaire impose de préciser, entre autres, la nature des activités confiées au fonctionnaire qui fait l'objet d'une mise à disposition⁷⁷⁶, ses conditions d'emploi⁷⁷⁷, les modalités de contrôle et d'évaluation de ses activités⁷⁷⁸, les missions qui lui sont confiées⁷⁷⁹ et enfin les modalités de remboursement⁷⁸⁰. Cette convention de mise à disposition peut s'appliquer à plusieurs agents territoriaux individuellement mis à disposition⁷⁸¹.

320. L'activité de l'agent communal qui est mis à disposition de l'EPCI-FP sera encadrée par les règles fixées par la structure intercommunale. Il restera néanmoins soumis à l'autorité disciplinaire de la commune, à savoir l'autorité de son administration d'origine qui est celle du maire⁷⁸². Cette mise à disposition de l'agent communal a plusieurs conséquences pour la commune qui met à disposition et pour l'EPCI-FP qui accueille l'agent : la signature d'un arrêté de mise à disposition et d'une convention par les deux chefs exécutifs des deux collectivités concernées par la mise à disposition de l'agent, le transfert de l'autorité fonctionnelle à l'EPCI-FP, la conservation de l'autorité hiérarchique par la commune et le remboursement des charges liées à la mise à disposition comme la rémunération de l'agent et des cotisations correspondantes.

321. Des avantages pratiques mais désuets. La mise à disposition individuelle d'un agent d'une collectivité à une autre est une pratique ancienne dont le principe a pu être maintenu malgré

⁷⁷¹ Article 61, al. 2, de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*.

⁷⁷² Caisse des Dépôts et Consignations, *Les mutualisations intercommunales* [en ligne], novembre 2018, p. 12.

⁷⁷³ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 préc.

⁷⁷⁴ Circ. n° 2167 du 5 août 2008 *relative à la réforme du régime de la mise à disposition des fonctionnaires de l'État*.

⁷⁷⁵ Direction de l'information légale et administrative, *Mise à disposition d'un agent public*, 27 février 2020 : la Direction de l'information légale et administrative utilise les mêmes impératifs de précisions des conventions les mises à dispositions d'agents territoriaux que pour les conventions les mises à dispositions d'agents de l'État.

⁷⁷⁶ Circ. n° 2167 du 5 août 2008, préc. : Il s'agit ici de préciser le poste qui sera occupé par l'agent et les missions qu'il devra effectuer.

⁷⁷⁷ *Ibid.* : il convient de préciser l'organisation du travail de l'agent avec notamment le lieu, la durée hebdomadaire et les horaires de travail, les moyens mis à sa disposition et les précisions du règlement intérieur s'il existe.

⁷⁷⁸ *Ibid.* : cela consiste en l'identification de l'autorité qui va être chargée de contrôler les activités de l'agent mis à disposition.

⁷⁷⁹ *Ibid.* : cette précision intervient uniquement si l'agent mis à disposition d'un organisme chargé de mettre en œuvre une politique publique. Dans ce cas, les précisions quant aux missions de service public devront être renforcées.

⁷⁸⁰ *Ibid.* : le remboursement est évalué par l'organisme d'accueil de l'agent mis à disposition chargé de rémunérer l'agent. Les règles relatives au remboursement sont fixées par l'article D. 5211-16 du Code général des collectivités territoriales.

⁷⁸¹ Caisse des Dépôts et Consignations, *Les mutualisations intercommunales* [en ligne], *Op.Cit.*, p. 12.

⁷⁸² *Ibid.*

les différentes lois votées en la matière depuis 1984⁷⁸³. La sauvegarde de la mise à disposition individuelle dans l'arsenal juridique des collectivités territoriales et des EPCI-FP prouve que cette pratique conserve tout son intérêt et toute son utilité. En effet, cette mise à disposition d'agent entre dans le cadre de cette démarche exponentielle de mutualisation, censée améliorer le fonctionnement du service et donner la possibilité aux acteurs publics locaux de limiter leurs dépenses de fonctionnement. Cette mise à disposition doit pouvoir favoriser la répartition d'agents qualifiés sur le territoire entre l'EPCI-FP et ses communes membres et participer à la réduction du nombre d'agents qui n'occupent pas d'emplois à temps plein⁷⁸⁴. Ces avantages, d'ordre fonctionnels et financiers, semblent expliquer le succès des mises à disposition individuelles qui seraient sollicitées entre les acteurs du bloc communal⁷⁸⁵. Néanmoins, les mises à disposition individuelles d'agents sont peu sollicitées au regard des autres instruments juridiques de mutualisation existants⁷⁸⁶. En effet, les mises à disposition de services ou les services communs sont des dispositifs avec un pouvoir mutualisateur plus conséquent en matière de ressources humaines, pour la limitation des dépenses et l'amélioration de l'organisation des services. La mise à disposition individuelle, fondée uniquement sur la situation de l'agent, a un pouvoir de mutualisation très inférieur au regard d'autres dispositifs applicables à plus grande échelle, sur un ou plusieurs services.

2. Les mises à disposition de services pour une mutualisation renforcée

322. Un dispositif de mutualisation fondé sur le service. La mise à disposition de services a vu le jour grâce au vote de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité⁷⁸⁷ et actuellement codifiée à l'article L.5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales. La mise à disposition de service doit permettre de partager le temps de travail des agents entre les services communaux et les services intercommunaux. Comme le précise le Code général des collectivités territoriales, la mise à disposition de service concerne uniquement les cas de figure où il y a un transfert de compétences d'une commune à un EPCI-FP⁷⁸⁸. La loi RCT de

⁷⁸³ L'article 60 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale* a été modifié à 5 reprises par la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 *modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale*, la loi n° 89-19 du 13 janvier 1989 *portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales*, la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 *modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale*, la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 *de modernisation de la fonction publique* et la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 *relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique*.

⁷⁸⁴ Caisse des Dépôts et Consignations, *Les mutualisations intercommunales* [en ligne], novembre 2018, p. 12.

⁷⁸⁵ *Ibid.*

⁷⁸⁶ *Ibid.*

⁷⁸⁷ Article 46 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité*.

⁷⁸⁸ Article L.5211-4-1, I, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales.

2010⁷⁸⁹ apporte une précision en donnant la possibilité aux communes de garder tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison de son caractère partiel⁷⁹⁰, et ce dans le cadre d'une bonne organisation des services⁷⁹¹. La mise à disposition de service est un dispositif qui laisse une certaine latitude aux communes et aux EPCI-FP car une commune peut conserver ou transférer le service ou une partie de ce service à l'EPCI-FP, témoignant d'une autonomie de gestion des dépenses de fonctionnement.

323. Les deux régimes juridiques de mises à disposition de service. Le Code général des collectivités territoriales distingue la mise à disposition de service *descendante* et la mise à disposition de services *ascendante*. La mise à disposition de service dite *descendante* correspond à une mise à disposition du service ou d'une partie de service de l'EPCI-FP vers ses communes membres. Cette modalité est instaurée lorsque cette mise à disposition entre dans le cadre d'une bonne organisation des services⁷⁹². Cette mise à disposition ne sera pas davantage étudiée car il s'agit d'une mise à disposition de moyens par l'EPCI au profit de ses communes membres. L'autre modalité qui sera analysée dans le cadre de cette étude est celle qui va permettre à l'EPCI-FP de bénéficier de moyens supplémentaires et de diminuer ses dépenses. Cette mise à disposition de services est celle qui est qualifiée d'*ascendante* car elle met à disposition le service ou la partie de service communal au profit des EPCI-FP⁷⁹³. Dans cette situation, une séparation est établie entre les agents qui exercent entièrement leur fonction dans le service et ceux qui l'exercent partiellement.

324. Les agents communaux qui exerçaient entièrement leur fonction dans un service ou partie de service communal qui a été transféré à l'EPCI-FP y seront transférés également et pour la totalité de leur temps de travail⁷⁹⁴, et ce en raison du principe de spécialité⁷⁹⁵. Aussi, ces agents communaux vont dépendre des conditions de statut et d'emploi fixés par l'EPCI-FP pour ses propres agents. Pour se faire, une fiche d'impact chargée de décrire les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail, les droits et la rémunération des fonctionnaires et des agents territoriaux non titulaires concernés par la mise à disposition de service doit être établie⁷⁹⁶.

⁷⁸⁹ Article 65 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*.

⁷⁹⁰ Article L.5211-4-1, I, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales.

⁷⁹¹ *Ibid.*

⁷⁹² Article L.5211-4-1, III du Code général des collectivités territoriales.

⁷⁹³ Article L.5211-4-1, I du Code général des collectivités territoriales.

⁷⁹⁴ *Ibid.*, al. 2.

⁷⁹⁵ Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements* [en ligne], juillet 2019, p. 56 : « En application du principe d'exclusivité et de spécialité, tout transfert de compétences impose le transfert des services nécessaires à sa mise en œuvre, et l'EPCI utilise les moyens transférés le cas échéant par ses membres. ».

⁷⁹⁶ Article L.5211-4-1, I, al. 3 du Code général des collectivités territoriales.

Aussi, une décision conjointe de l'EPCI-FP et de la commune membre devra être prise⁷⁹⁷. Cette fiche d'impact et cette décision devront être soumises aux comités sociaux⁷⁹⁸ pour avis.

325. Les agents communaux qui exerçaient qu'une seule partie de leur fonction dans un service ou partie de service communal qui a été transféré à l'EPCI-FP sont, de plein droit et sans limitation de durée, individuellement mis à disposition du président de l'EPCI-FP pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré et seront placés, dans l'exercice de ces fonctions, sous son autorité fonctionnelle⁷⁹⁹. Néanmoins, l'agent a la possibilité d'être pleinement transféré à l'EPCI-FP malgré un exercice partiel de ses missions à son service⁸⁰⁰. C'est le cas lorsque l'EPCI-FP lui en fait la proposition et que l'agent l'accepte.

326. Que la mise à disposition de service s'exerce dans une configuration ascendante ou descendante, le comité social⁸⁰¹ doit donner son avis avant la signature de la convention de mise à disposition chargée d'établir les conditions de fonctionnement des services transférés et les modalités de remboursement des frais de fonctionnement⁸⁰². Mettre à disposition un service ou une partie de service contraint l'EPCI-FP et ses communes membres à respecter un certain nombre d'obligations : la signature d'une convention après avis du comité social, le transfert de l'autorité hiérarchique mais aussi fonctionnelle et le remboursement des frais de fonctionnement afférant au service transféré.

327. La protection des agents et la souplesse d'organisation du travail. La mise à disposition de services est un outil de mutualisation souple pour l'EPCI-FP et ses communes membres et protecteur pour les agents. En effet, la mise à disposition doit permettre au bloc communal de gagner en souplesse car elle doit rendre possible le partage le temps de travail des agents entre l'EPCI-FP et ses communes membres⁸⁰³. Aussi, une mise à disposition de service ou d'une partie de service pourra prendre fin à n'importe quel moment si la convention de la mise à disposition est rompue par l'EPCI-FP et les communes membres concernées⁸⁰⁴. La mise à disposition doit également être protectrice pour les agents car ces derniers vont pouvoir continuer

⁷⁹⁷ Article L.5211-4-1, I, al. 3 du Code général des collectivités territoriales.

⁷⁹⁸ *Ibid.*

⁷⁹⁹ *Ibid.*, al. 4.

⁸⁰⁰ *Ibid.*

⁸⁰¹ Le comité social résulte de la fusion entre les comités techniques et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail depuis la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 *de transformation de la fonction publique*.

⁸⁰² Article L.5211-4-1, IV du Code général des collectivités territoriales.

⁸⁰³ Caisse des Dépôts et Consignations, *Les mutualisations intercommunales* [en ligne], novembre 2018, p. 13.

⁸⁰⁴ *Ibid.*

à bénéficier de leurs avantages statutaires, d'emploi et de rémunération⁸⁰⁵. En effet, malgré le transfert de l'autorité hiérarchique et fonctionnelle liée à la mise à disposition de service, les agents continueront à être employés par leur collectivité d'origine⁸⁰⁶.

328. Une méthode de réorganisation non sans inconvénients. Néanmoins, la souplesse permise par la mise à disposition de services peut être remise en cause par certains de ses aspects pratiques potentiellement préjudiciables pour les agents. D'abord, une mise à disposition de services n'est pas limitée dans le temps contrairement à la mise à disposition individuelle. Une fois le service ou la partie de service transféré, les agents seront soumis à l'autorité hiérarchique et fonctionnelle de la collectivité d'accueil tant que la convention entre l'EPCI-FP et les communes membres concernées n'est pas rompue. Certains agents peuvent alors avoir l'impression que le lien d'attachement avec leur collectivité d'origine se dégrade car une mise à disposition de service ou d'une partie de service peut avoir une durée extrêmement longue. Aussi, les textes régissant la mise à disposition de service ou d'une partie de service ne prévoient pas l'obligation de recueillir l'avis des agents concernés lorsque l'EPCI-FP et ses communes membres font le choix de mettre en place cet outil de mutualisation. Cela semble logique car l'échelon du transfert pris en compte est le service ou la partie de service, pas l'agent pris individuellement. Malgré le recueil de l'avis du comité social, dont les collectivités peuvent passer outre, certains agents peuvent légitimement s'alarmer du changement inévitable de leurs futures conditions de travail. Pour éviter que les agents ne soient déstabilisés par le changement de lieu de travail, de méthode de management ou de relation avec les autres agents, l'intérêt de la mise à disposition de service ou d'une partie de service doit être expliqué par l'EPCI-FP et ses communes membres. Cette démarche doit être comprise par les agents afin de les rassurer.

329. Qu'elles soient individuelles ou de services, les mises à disposition sont enserrées dans un corpus juridique important. Mais leur caractère facultatif vient démontrer l'autonomie de gestion détenue par les EPCI-FP en matière de maîtrise des dépenses. En effet, les élus locaux disposent d'une pleine et entière liberté de les instaurer.

⁸⁰⁵ Caisse des Dépôts et Consignations, *Les mutualisations intercommunales* [en ligne], novembre 2018, p. 13.

⁸⁰⁶ *Ibid.*

B. Les services communs, un dispositif de mutualisation plus abouti

330. La possibilité de recourir aux services communs a été créée grâce au vote de la loi dite « RCT » du 16 décembre 2010⁸⁰⁷ en son article 66 qui énonce qu'« En dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs ». Cette disposition, après avoir subi plusieurs modifications législatives⁸⁰⁸, est aujourd'hui codifiée à l'article L.5211-4-2 du Code général des collectivités territoriales.

331. Le service commun peut être considéré comme un instrument juridique de mutualisation qui doit permettre de regrouper les services, les équipements et les infrastructures d'un EPCI-FP et de ses communes membres dans le but de rationaliser les moyens nécessaires à l'exercice des missions de ces structures et à en améliorer l'exercice. En effet, comme le précise la Cour des comptes, « la mutualisation des services constituent des sources majeures d'économies »⁸⁰⁹. Au regard des divers dispositifs juridiques existants, le service commun reste l'« un des outils de mutualisation les mieux identifiés par les acteurs locaux »⁸¹⁰. Pourtant, un service commun peut aller à l'encontre de son objectif de diminution des dépenses publiques si l'harmonisation du régime indemnitaire et des avantages sociaux des agents se fait à la hausse. De plus, une fois le service commun mis en œuvre, il semble très ardu de revenir à la situation initiale. C'est donc pour cela que les services communs bénéficient d'un encadrement dans leurs missions d'intervention (1) tout comme dans leurs procédures d'instauration et de financement (2).

1. Un dispositif très encadré

332. Un champ de mutualisation limité. C'est la loi qui fixe le périmètre des missions qui pourront être mutualisées dans le cadre d'un service commun. L'article L.5211-4-2, alinéa 1^{er}, du Code général des collectivités territoriales énonce que les services communs sont chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles.

⁸⁰⁷ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*.

⁸⁰⁸ L'article 66 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* a été modifié à cinq reprises par la loi n° 2012-281 du 29 février 2012 *visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale*, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 *de finances pour 2019* et la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 *de transformation de la fonction publique*.

⁸⁰⁹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2013, p. 41.

⁸¹⁰ Inspection Générale des Finances, *Les mutualisations au sein du bloc communal*, Rapport d'inspection, décembre 2014, p. 36

333. Les missions opérationnelles représentent le personnel et les activités qui participent directement à l'exercice des compétences d'une structure. Il n'y a pas de liste exhaustive, légale ou réglementaire, qui précise quelles sont ces missions opérationnelles mais l'on peut y trouver les travaux de voirie, l'entretien des espaces verts ou encore le traitement et l'enlèvement des ordures ménagères.

334. Les missions fonctionnelles regroupent quant à elles le personnel et les activités qui ont une mission de support ou d'expertise. L'article L.5211-4-2 du Code général des collectivités territoriales initial établissait une liste limitative de ces missions fonctionnelles le service commun pouvait prendre en charge. Il s'agissait de « gestion du personnel [...], de gestion administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique, d'expertise fonctionnelle ainsi que de l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État. »⁸¹¹ En 2015, l'article 72 de la loi NOTRe⁸¹² a supprimé cette liste exhaustive des missions fonctionnelles. En revanche, un service commun ne peut pas prendre en charge la gestion de missions relatives à l'organisation des concours administratifs, à la publicité des créations d'emplois, au reclassement des fonctionnaires ou encore à l'assistance dans le recrutement⁸¹³. Ces missions font partie intégrante de la compétence des centres de gestion⁸¹⁴. Aussi, dans une réponse du directeur de la Direction Générale des Collectivités Locales à l'Assemblée des Communautés de France, il est rappelé que les services communs « ne peuvent avoir pour mission de mettre en œuvre les compétences qui ont été transférées au groupement. A contrario, n'importe quelle autre mission peut être confiée à un service commun »⁸¹⁵. Autrement dit, un service commun ne peut intervenir que sur des compétences qui n'ont pas été transférées à l'EPCI-FP, ce qui limite de manière non négligeable le champ d'application de cette méthode d'organisation des services au regard du nombre important de compétences dont disposent les EPCI-FP⁸¹⁶.

335. La distinction entre conditions générales et spécifiques d'emploi. La réglementation du service commun s'appuie sur une distinction entre deux catégories d'agents : ceux « qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service

⁸¹¹ Article L.5211-4-2, al. 3 du Code général des collectivités territoriales en vigueur avant le 9 août 2015.

⁸¹² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

⁸¹³ Article 32 de la Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*.

⁸¹⁴ Article L.5211-4-2, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales.

⁸¹⁵ Assemblée des Communautés de France, « La réponse de la DGCL sur les services communs » [en ligne], mai 2014.

⁸¹⁶ Base nationale sur l'intercommunalité, « Les compétences exercées par les EPCI-FP à fiscalité propre », *banatic.fr*, 1^{er} juillet 2023.

mis en commun» et ceux qui «qui remplissent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun»⁸¹⁷.

336. Les agents remplissant la totalité de leur fonction dans le service sont transférés de plein droit à la collectivité chargée de la gestion de ce service commun, et ce pour une durée prévue dans une convention⁸¹⁸ pour la totalité de leur temps de travail. Ils seront entièrement placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'EPCI-FP ou du maire de la commune chargée de la gestion du service commun⁸¹⁹. Pour ces agents transférés de plein droit, la loi MAPTAM⁸²⁰ pose plusieurs règles en matière de rémunération, d'indemnité et d'avantages financiers⁸²¹. Les agents peuvent désormais garder le régime indemnitaire applicable dans leur collectivité d'origine mais aussi conserver les avantages qu'ils ont pu acquérir lors de leur carrière⁸²². De plus, l'EPCI-FP ou la commune chargée de la gestion du service commun peuvent verser une indemnité de mobilité⁸²³. Enfin, ces agents transférés en totalité à un service commun vont pouvoir conserver «le bénéfice des participations qui leur étaient applicables»⁸²⁴ dans les «contrats et règlements en matière de santé ou de prévoyance»⁸²⁵ précédemment signés.

337. Quant aux agents remplissant une seule partie de leur fonction dans le service, ils sont également mis à disposition de plein droit à la collectivité chargée de la gestion de ce service commun sans aucune limitation de durée mais uniquement pour le temps de travail correspondant à celui consacré au service commun⁸²⁶. Ils seront donc placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'EPCI-FP chargé de la gestion du service commun lorsqu'ils exercent une mission réalisée pour le compte du service commun. Mais lorsqu'ils exercent une mission pour la commune, en dehors du service commun, ils seront placés uniquement sous l'autorité fonctionnelle du maire.

⁸¹⁷ Article L.5211-4-2, al. 4 du Code général des collectivités territoriales.

⁸¹⁸ *Ibid.*, al. 6.

⁸¹⁹ *Ibid.*

⁸²⁰ Article 69 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

⁸²¹ Articles L.5111-7, I et L.5111-7, I *bis*, al. 2 du Code général des collectivités territoriales.

⁸²² En vertu de l'article 111, al. 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*.

⁸²³ En fonction de modalités prévues par le décret n° 2015-933 du 30 juillet 2015 *portant attribution d'une indemnité de mobilité à certains agents de la fonction publique territoriale* et le décret n° 2015-934 du 30 juillet 2015 *fixant les plafonds de l'indemnité de mobilité attribuée à certains agents de la fonction publique territoriale*.

⁸²⁴ Article L.5111-7, I *bis*, al. 2 du Code général des collectivités territoriales.

⁸²⁵ Article 88-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*.

⁸²⁶ *Ibid.*

2. Les procédures d'instauration et de financement des services communs

338. Un remboursement facultatif des coûts de fonctionnement du service commun.

Le remboursement des coûts de fonctionnement du service commun à l'EPCI-FP ou à la commune qui en a la charge est facultatif, ce n'est en aucun cas une obligation. Mais si la convention de mise en place de ce service commun prévoit ce remboursement, diverses dispositions légales et réglementaires sont à respecter. Issu d'un décret du 7 avril 2000⁸²⁷, remplacé par le décret du 10 mai 2011⁸²⁸, l'article D.5211-16 du Code général des collectivités territoriales précise les modalités de calcul pour le remboursement des coûts de fonctionnement du service commun. Ce calcul se fait sur la base de coût unitaire de fonctionnement⁸²⁹, autrement dit au coût journalier de fonctionnement du service commun. Le coût unitaire journalier du service commun correspond aux « charges de personnel, les fournitures, le coût de renouvellement des biens et les contrats de services rattachés »⁸³⁰. Les autres dépenses, qui n'ont aucun lien strict avec le fonctionnement du service commun, sont exclues du calcul. Ce coût unitaire est multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement⁸³¹, autrement dit les moyens constatés par l'EPCI-FP et mis en œuvre pour délivrer une prestation. Ce coût unitaire est mesuré au regard des dépenses constatées dans les derniers comptes administratifs et mises à jour « des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année »⁸³². L'article L.5211-4-2 du Code général des collectivités territoriales précise dans son deuxième alinéa que les coûts relatifs au fonctionnement du service commun peuvent être imputés sur les attributions de compensations⁸³³. Les communes membres de l'EPCI-FP bénéficiant du service commun se verront déduire le montant du remboursement du service commun de leurs attributions de compensation.

339. Les instances à saisir et les actes juridiques nécessaires. Préalablement à la mise en place du service commun, une instance consultative du personnel doit être saisie pour avis et deux actes juridiques doivent être signés. Le Code général des collectivités territoriales impose à l'EPCI-FP et à ses communes membres intéressées par le service commun de signer une convention et de réaliser une fiche d'impact⁸³⁴. La convention signée entre l'EPCI-FP et à ses

⁸²⁷ Décret n° 2000-318 du 7 avril 2000 *relatif à la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales*.

⁸²⁸ Décret n° 2011-515 du 10 mai 2011 *relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L.5211-4-1 du code général des collectivités territoriales*.

⁸²⁹ Article D.5211-16, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales.

⁸³⁰ *Ibid.*, al. 2.

⁸³¹ *Ibid.*, al. 1^{er}.

⁸³² *Ibid.*, al. 3.

⁸³³ Sur ce sujet relatif aux attributions de compensation, nous renvoyons vers les § 147 et s.

⁸³⁴ Article L.5211-4-2, al. 2 du Code général des collectivités territoriales.

communes membres précise toutes les modalités de mise en œuvre du service commun, comme le nombre d'agents qui seront mis à disposition ou transférés par les communes.

340. À cette convention, doit être jointe une fiche d'impact détaillant l'organisation du service commun et les conséquences sur les conditions de travail, les droits et la rémunération des agents. Pour ceux qui exerceront leurs fonctions entièrement dans le service commun, la commune devra voter une délibération prescrivant la suppression d'emploi et le maire devra prendre un arrêté de radiation d'effectif. Quant à l'EPCI-FP, il devra voter une délibération de transfert d'emploi et le président devra prendre un arrêté de nomination individuel pour chaque agent. Pour les agents qui exercent leurs fonctions au sein du service commun de manière partielle, cet arrêté individuel de nomination ne semble pas pertinent car la mise à disposition au profit du service commun est obligatoire.

341. Le comité social territorial est l'instance qui devra être obligatoirement saisie pour avis avant la mise en place du service commun⁸³⁵. Ce comité social territorial doit donner un avis sur la convention qui fixe les règles de modalités de mise en œuvre du service commun, sur la fiche d'impact⁸³⁶, sur l'organigramme de la collectivité gestionnaire du service commun et les suppressions de postes dans les collectivités d'origine des agents.

342. À l'instar des mises à disposition, les services communs sont des dispositifs de mutualisation qui bénéficient d'un encadrement juridique très important. Néanmoins, l'utilisation de ces instruments de maîtrise de dépenses, du fait de leur caractère facultatif, démontre l'autonomie de gestion dont disposent les EPCI-FP et les élus intercommunaux. Ces derniers, au regard des besoins du territoire intercommunal et des situations financières, choisiront de créer, ou non, un tel service.

Section 2. L'autonomie dans le recours aux dispositifs de programmation des dépenses

343. « Gouverner c'est prévoir » et « ne rien prévoir, ce n'est pas gouverner, c'est courir à sa perte »⁸³⁷. Émile de GIRARDIN mettait déjà en avant la nécessité pour les pouvoirs publics d'anticiper sur le long terme la mise en œuvre de leurs actions. En effet la programmation est

⁸³⁵ Article L.5211-4-2, al. 2 du Code général des collectivités territoriales.

⁸³⁶ *Ibid.*

⁸³⁷ Émile de GIRARDIN, *La politique universelle*, Paris, *Librairie Nouvelle*, 3^{ème} édition, 1855, p. 19.

nécessaire afin que les acteurs publics puissent bénéficier d'un temps long et d'une certaine visibilité dépassant le court terme pour organiser la mise en place de leurs politiques publiques. Pourtant, cette nécessité d'une vision à long terme semble être, pour une partie de la doctrine, effacée ou mise de côté pour des raisons politiques mais aussi médiatiques « qui cultivent l'instantané et le futile »⁸³⁸. Une position partagée par la doctrine, que cela soit pour le budget de l'État⁸³⁹ ou pour les budgets locaux⁸⁴⁰. Cette vision pluriannuelle, qualifiée également par Éric PORTAL de nécessité, doit être articulée avec le principe de l'annualité budgétaire⁸⁴¹.

344. Cette nécessité de vision à long terme s'est traduite depuis plusieurs décennies par le développement croissant de dispositifs venus encadrer cette anticipation dans la mise en place des politiques publiques locales. Afin de bénéficier d'une vision et d'une adaptation des dépenses à long terme, les EPCI-FP ont à leur disposition plusieurs instruments, dont la possibilité de les solliciter ou non illustre une nouvelle fois l'autonomie de gestion dont ils disposent dans la maîtrise de leurs dépenses. Parmi ces instruments, les EPCI-FP pourront choisir de faire usage des plans pluriannuels (§ 1) ou des autorisations de programmes et des crédits de paiement (§ 2).

§ 1. La programmation à travers les plans pluriannuels

345. Un plan pluriannuel est un dispositif qui répond à une logique de planification d'intervention afin de conférer une vision synthétique et prospective à ces interventions⁸⁴². Ce dispositif « au potentiel encore sous-estimé »⁸⁴³ permet pourtant à l'EPCI-FP d'engager des dépenses d'investissement et de fonctionnement sur plusieurs années, dépassant donc le temps budgétaire annuel imposé par le principe de l'annualité.

346. Le dépassement de ce principe d'annualité doit permettre à l'EPCI-FP de bénéficier de souplesse et d'une vision à plus long terme sur les grands projets qu'il réalise et qu'il finance. Comme le précise Alain PARIENTE à propos des finances de l'État, cette programmation

⁸³⁸ Robert HERTZOG, « Enjeux et contraintes de la pluriannualité dans les collectivités territoriales », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 25.

⁸³⁹ Michel BOUVIER, « La constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques », *Petites affiches*, décembre 2008, n° 254, p. 50.

⁸⁴⁰ Jean-Luc ALBERT, « B - La programmation pluriannuelle : les délibérations de programme », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 1 (folio n° 7030), février 2014 : « il est de plus en plus nécessaire de replacer le budget annuel dans un cadre pluriannuel. ».

⁸⁴¹ Éric PORTAL, « Éléments sur l'utilisation d'outils financiers pluriannuels dans les collectivités locales », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 121.

⁸⁴² Direction Générale des Collectivités Locales, *Généraliser la pluriannualité* [en ligne], date inconnue, p. 2.

⁸⁴³ Damien CAITEAU, « Des innovations budgétaires et comptables en matière d'investissement », *GFP*, septembre-octobre 2017, n° 5, p. 60.

pluriannuelle permettrait également de favoriser l'équilibre budgétaire car « le déficit s'étant creusé, le retour à l'équilibre ne peut pas être immédiat »⁸⁴⁴. Pour que ce retour à l'équilibre puisse être atteint, une « trajectoire pluriannuelle » est nécessaire⁸⁴⁵. Néanmoins, les EPCI-FP ne peuvent pas jouir de ce rapprochement entre équilibre et programmation pluriannuelle mais il serait pourtant utile de pouvoir le garantir⁸⁴⁶. Ces plans pluriannuels, notamment ceux d'investissement, vont reposer sur une démarche dérogatoire d'optimisation des dépenses (A.) répondant à des conditions d'élaboration et à des objectifs précis (B.).

A. Une démarche dérogatoire d'optimisation des dépenses

347. Une démarche pluriannuelle doit permettre le financement d'opérations sur plusieurs exercices budgétaires. La pluriannualité est considérée comme une exception⁸⁴⁷, un tempérament⁸⁴⁸ ou encore un assouplissement⁸⁴⁹ de l'annualité. C'est donc une « recomposition du temps budgétaire »⁸⁵⁰ et une dérogation au principe d'annualité budgétaire qui implique un raisonnement budgétaire sur une année civile. L'objectif est de permettre à l'EPCI-FP de ne pas être enfermé dans un délai de court terme qui nuirait au bénéfice d'une vision globale des dépenses et à la mesure de leur incidence dans le temps⁸⁵¹.

348. Les finances locales, tout comme les finances de l'État, sont soumises au respect de plusieurs principes comme le principe d'universalité, d'équilibre, d'unité, de sincérité, de spécialité ou encore à la règle de prudence. Le principe d'annualité, qui a pu être qualifié de dogme budgétaire⁸⁵², doit également être respecté par le budget de l'État et les acteurs publics locaux (1.). Néanmoins, ce principe d'annualité n'est pas intangible car il peut être dérogé par des aménagements extra-annuels et infra-annuels (2.).

⁸⁴⁴ Alain PARIENTE, « Équilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle », *RFFP*, 1^{er} février 2012, n° 117, p. 87.

⁸⁴⁵ *Ibid.*

⁸⁴⁶ Christophe RUPRICH-ROBER, « Comment (ré)concilier les démarches de pilotage des politiques publiques et le processus budgétaire dans la gestion locale », *RFFP*, août 2014, n° 127, p. 273.

⁸⁴⁷ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 54.

⁸⁴⁸ Aurélien BAUDU, *Droit des finances Publiques*, Paris, Dalloz, coll. *Hyper Cours*, 4^{ème} édition, 2023, p. 764, § 1 193.

⁸⁴⁹ *Ibid.*

⁸⁵⁰ Alain PARIENTE, « L'annualité budgétaire à l'épreuve de la Constitution », *RFFP*, 1^{er} mai 2020, n° 150, p. 49.

⁸⁵¹ Michel BOUVIER, « La constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques », *LPA*, décembre 2008, n° 254, p. 50.

⁸⁵² Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel*, ss. coll. *Droit public*, 22^{ème} édition, 2023, p. 353, § 228.

1. Le respect du principe d'annualité budgétaire

349. Les justifications du principe d'annualité budgétaire. L'existence de ce principe d'annualité est justifiée sur un plan politique, technique et économique.

350. Sur le plan politique, le principe de l'annualité budgétaire a permis « un contrôle suffisamment fréquent de la part de l'autorité budgétaire » et notamment « un progrès décisif du contrôle parlementaire sur l'autorité royale »⁸⁵³. En effet, le Gouvernement demande l'autorisation de percevoir les impôts et de faire des dépenses sur une année, ce qui semble être un délai courant sur une période assez succincte. Avec l'application de ce principe, le Parlement bénéficie d'une vision claire et cadrée dans le temps au moment de l'examen et du vote du budget de l'année à venir.

351. Sur le plan technique, comme les budgets étatiques et locaux sont élaborés sur le fondement de prévisions, la période ne doit pas être trop étendue. L'objectif est de permettre aux assemblées délibérantes de conserver une relative exactitude dans ces prévisions et de garantir avec plus de facilité le respect du principe de sincérité. L'échelon annuel est considéré comme un échelon raisonnable pour « faire des prévisions sérieuses, des comparaisons rapprochées et des rectifications en temps utiles »⁸⁵⁴.

352. Enfin, le principe de l'annualité budgétaire trouve aussi toute sa pertinence d'un point de vue économique. Ce principe a conservé tout son intérêt à travers les siècles « pour des raisons tenant à des facteurs naturels, tels que le rythme des récoltes »⁸⁵⁵. En effet, le secteur primaire correspondant à l'agriculture constituait la majorité des emplois de la population active jusqu'au milieu des années 1920⁸⁵⁶ et donc assurait une part non négligeable des recettes et du poids économique du pays. Le cycle budgétaire a donc été mis en corrélation avec le cycle agricole.

353. Une implémentation progressive du principe d'annualité. Pour les finances de l'État, ce principe apparaît officiellement dans notre arsenal juridique lors de l'émergence de la règle du consentement à l'impôt en 1789 qui dispose que « Tous les Citoyens ont le droit de constater,

⁸⁵³ Jean-Luc ALBERT, *Finances Publiques*, Paris, Dalloz, coll. *Cours*, 12^{ème} édition, 2022, p. 42, § 58.

⁸⁵⁴ *Ibid.*

⁸⁵⁵ Martin COLLET, *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, coll. *Précis Domat*, 7^{ème} édition, 2023, p. 446, § 613.

⁸⁵⁶ Olivier MARCHAND et Claude THELOT, *Deux siècles de travail en France : population active et structure sociale, durée et productivité du travail*, Paris, INSEE, 1991, p. 175.

par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »⁸⁵⁷. Ce principe d'annualité ne sera réellement affirmé qu'à la Restauration, dans la Charte Constitutionnelle du 4 juin 1814 qui disposait que « L'impôt foncier n'est consenti que pour un an »⁸⁵⁸ et appliqué pour la première fois lors du vote de la loi de finances du 26 mai 1817. Concomitamment, le principe de l'annualité budgétaire s'intègre dans notre droit au même moment où l'on voit s'installer un régime parlementaire. Le principe de l'annualité budgétaire sera davantage développé et précisé par une ordonnance du 31 mai 1838⁸⁵⁹ et un décret du 31 mai 1862⁸⁶⁰. Enfin, le principe d'annualité budgétaire sera consacré par plusieurs articles de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances⁸⁶¹ qui disposent que « La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État »⁸⁶² et que « Le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'État »⁸⁶³. Ces dispositions ayant été abrogés le 1^{er} janvier 2005, c'est désormais la LOLF de 2001⁸⁶⁴ qui consacre ce principe de l'annualité budgétaire en ses articles 1^{er}, 6 et 15⁸⁶⁵.

354. Pour les finances des collectivités territoriales et des EPCI-FP, le principe d'annualité budgétaire est consacré dans le Code général des collectivités territoriales qui précise que « Le budget de la commune est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la commune »⁸⁶⁶ et évoque les cas où le budget « n'a pas été adopté avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique »⁸⁶⁷. Le principe énoncé s'adresse aux communes mais il s'applique également à tous les acteurs publics locaux comme les départements, les régions et les EPCI-FP.

355. Un principe applicable aux EPCI-FP. Les instructions budgétaires et comptables M14 et M57 précisent que le budget est voté chaque année pour la durée d'un exercice qui commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre. Par une application littérale de cette

⁸⁵⁷ Article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.

⁸⁵⁸ Article 49 de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814.

⁸⁵⁹ Ordonnance du 31 mai 1838 *portant règlements généraux sur la comptabilité publique*.

⁸⁶⁰ Décret du 31 mai 1862 *portant règlement général sur la comptabilité publique*.

⁸⁶¹ Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 *portant loi organique relative aux lois de finances*.

⁸⁶² Article 2 de l'ordonnance préc.

⁸⁶³ *Ibid.*, Article 16.

⁸⁶⁴ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 *relative aux lois de finances*.

⁸⁶⁵ Ces trois articles disposent, respectivement : « L'exercice s'étend sur une année civile », « Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État » et « Les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes ».

⁸⁶⁶ Article L.2311-3, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales.

⁸⁶⁷ Article L.1612-1, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales.

disposition, l'EPCI-FP doit donc adopter son budget de l'année suivante jusqu'au 31 décembre de l'année en cours. Mais ce principe ne s'applique pas uniquement dans la durée de la prévision. En effet, ce principe s'intéresse à la durée de l'autorisation budgétaire ainsi qu'à l'exécution du budget, il a donc une double dimension⁸⁶⁸. Néanmoins, ce budget peut être adopté par l'EPCI-FP jusqu'au 15 avril de l'exercice auquel il s'applique ou jusqu'au 30 avril l'année du renouvellement de l'assemblée délibérante⁸⁶⁹. Cette adoption tardive du budget après le 31 décembre doit permettre aux EPCI-FP de bénéficier d'un délai supplémentaire pour obtenir des informations nécessaires, comme la notification des dotations ou des bases de fiscalité, et ainsi construire un budget chiffré avec davantage de précision.

2. Les deux possibilités de dérogation au principe d'annualité

356. Le respect du principe de l'annualité budgétaire par les EPCI-FP peut créer « de fortes rigidités dans la gestion financière »⁸⁷⁰ et ne serait pas adapté à la réalité économique⁸⁷¹ car il serait « en déphasage avec le rôle économique des collectivités locales »⁸⁷². Pour permettre aux EPCI-FP d'être moins corsetés dans un temps budgétaire délimité et enfermé dans le carcan⁸⁷³ de l'année civile, ce principe fait donc l'objet d'atténuations. Les prévisions budgétaires pourront se faire de manière pluriannuelle, sur plusieurs exercices budgétaires, ou de manière infra-annuelle, sur une partie de l'exercice budgétaire annuel.

357. Un aménagement pluriannuel. Les communes et les EPCI-FP ont pu bénéficier du recours aux autorisations pluriannuelles de programme et aux crédits de paiement dès la loi ATR du 6 février 1992⁸⁷⁴ qui dispose que « des dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement »⁸⁷⁵. Cette loi consacre donc cette possibilité de recourir à la pluriannualité pour les EPCI-FP en reprenant la faculté qui existait déjà pour l'État depuis l'ordonnance de 1959⁸⁷⁶. Quant aux autorisations d'engagement, elles ont pu être mobilisées par les EPCI-FP depuis une ordonnance

⁸⁶⁸ Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel*, ss. coll. *Droit public*, 22^{ème} édition, 2023, p. 353, § 228.

⁸⁶⁹ Article L.1612-2, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales.

⁸⁷⁰ Philippe FOILARD, *Finances Publiques*, Paris, Bruylant, coll. *Paradigme-Manuel*, 15^{ème} édition, 2017, p. 22, § 24.

⁸⁷¹ Alain PARIENTE, « L'annualité budgétaire à l'épreuve de la Constitution », *RFFP*, 1^{er} mai 2020, n° 150, p. 49.

⁸⁷² Pierre-Louis MARIEL, « Le cadre législatif et réglementaire de la pluriannualité », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 101.

⁸⁷³ *Ibid*, p. 100.

⁸⁷⁴ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

⁸⁷⁵ Article 50 de la loi préc.

⁸⁷⁶ Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

de 2005⁸⁷⁷. Le recours à la pluriannualité permet à EPCI-FP de ne pas faire supporter sur une seule année l'intégralité d'une dépense et un paiement échelonné sur plusieurs exercices budgétaires. C'est un dispositif qui va donc à rebours du principe classique de l'annualité budgétaire. En effet, cette pluriannualité doit « modifier l'horizon de la prévision annuelle » et donner aux EPCI-FP la possibilité de bénéficier d'une vision sur plusieurs années sur des dépenses d'investissement très importantes⁸⁷⁸. Pour le Professeur Robert HERTZOG, cette pluriannualité est considérée comme étant « consubstantielle à toutes les fonctions assumées par les collectivités territoriales », ce qui peut expliquer par ailleurs que ce recours à la pluriannualité soit « assez largement répandu »⁸⁷⁹.

358. Des aménagements infra-annuels. Outre le recours à la pluriannualité, il existe des aménagements infra-annuels au principe de l'annualité budgétaire qui doivent permettre aux EPCI-FP d'apporter des modifications à leurs budgets primitifs au cours de l'exercice budgétaire annuel. Les EPCI-FP ont à leur disposition deux dispositifs qui concourent à l'ajustement de ces budgets.

359. Parmi ces dispositifs, il y a le budget supplémentaire qui est un acte d'ajustement et de report. L'objectif du budget supplémentaire est de donner la possibilité aux EPCI-FP de corriger, en cours d'année, leur budget primitif et de reporter, notamment, « le déficit ou l'excédent de clôture du compte administratif de l'année *n-1* »⁸⁸⁰. Cet acte facultatif doit être adopté à la majorité absolue du conseil communautaire. Une fois voté, comme le budget primitif, il devra être adressé au préfet. Le Code général des collectivités territoriales impose un vote à l'équilibre de ce budget supplémentaire⁸⁸¹ sans occasionner un déséquilibre financier du budget primitif.

360. Il y a également les décisions modificatives, qui ont la même fonction que le budget supplémentaire concernant l'ajustement des prévisions en cours d'année sans pour autant avoir la fonction de report du budget supplémentaire. La différence entre ces deux actes budgétaires réside dans la fonction ou non de report des excédents ou des déficits du compte administratif de l'année *n-1*. Ces décisions modificatives pourront être votées plusieurs fois dans l'année et à chaque fois que l'exécutif de l'EPCI-FP juge nécessaire d'ajuster son budget primitif. Comme pour le budget primitif et le budget supplémentaire, ces décisions modificatives sont votées à la majorité

⁸⁷⁷ Ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 *relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés*.

⁸⁷⁸ Alain PARIENTE, « L'annualité budgétaire à l'épreuve de la Constitution », *RFFP*, 1^{er} mai 2020, n° 150, p. 49.

⁸⁷⁹ Robert HERTZOG, « Enjeux et contraintes de la pluriannualité dans les collectivités territoriales », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 25.

⁸⁸⁰ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLE, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 59.

⁸⁸¹ Article L.1612-5 du Code général des collectivités territoriales.

absolue du conseil communautaire. L'autre objectif fondamental de ces décisions modificatives étant de permettre au président de l'EPCI-FP de percevoir des recettes ou de réaliser des dépenses complémentaires au budget initial. Comme le budget supplémentaire, souvent voté à l'automne⁸⁸², les décisions modificatives peuvent être votées toute l'année à partir du moment où le budget primitif est adopté. Aussi, une décision modificative peut être prise après le 31 décembre de l'exercice et avant le 21 janvier de l'année suivante pour que l'EPCI-FP puisse « ajuster les crédits de la section de fonctionnement pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre »⁸⁸³. Dans ce cas, le Code général des collectivités territoriales précise que les décisions modificatives doivent être transmises au préfet au plus tard cinq jours après le délai limite fixé pour leur adoption⁸⁸⁴, soit avant le 26 janvier de l'exercice suivant.

361. L'autonomie de gestion des EPCI-FP se retrouve renforcée par ces deux dérogations au principe de l'annualité budgétaire. En effet, les élus intercommunaux peuvent décider, au regard des besoins budgétaires, de s'en écarter et de prévoir des dépenses intercommunales dans un cadre pluriannuel ou infra-annuel.

B. L'instauration conditionnée des plans pluriannuels d'investissement

362. Élaborer et mettre en place un plan pluriannuel doit permettre aux EPCI-FP de gagner en visibilité et en prudence quant aux dépenses qu'ils souhaitent engager. Ces dépenses sont échelonnées sur plusieurs années, garantissant pour l'EPCI-FP des marges de manœuvre financières supplémentaires. En effet, cet échelonnement des dépenses permet aux EPCI-FP de ne pas consacrer l'intégralité de ses dépenses d'investissement sur un nombre restreint de projets mais de les étaler sur du long terme et de consacrer ces crédits non dépensés pour d'autres projets.

363. Ces plans pluriannuels vont indéniablement permettre de piloter la priorisation des dépenses et de visualiser l'ensemble des projets (1.). Ces plans vont donc permettre aux EPCI-FP d'en retirer des avantages financiers indéniables sous réserve de la vigilance des élus dans la construction de ces plans pluriannuels (2.).

⁸⁸² Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 59.

⁸⁸³ Article L.1612-11, al. 2 du Code général des collectivités territoriales.

⁸⁸⁴ *Ibid.*, al. 3.

1. Le pilotage de la priorisation des dépenses et la visualisation complète des projets.

364. « *Quant à la politique, n'est-elle pas l'art de garder la maîtrise du temps ?* »⁸⁸⁵. Le Professeur Robert HERTZOG met en exergue le besoin de quitter le cadre annuel pour intégrer une vision plus globale des dépenses, sur plusieurs années. Ce mécanisme de pilotage et visualisation des dépenses à long terme, « réducteur d'incertitude »⁸⁸⁶ doit permettre aux EPCI-FP d'être aidés dans le « choix des investissements par la prise en compte de l'avenir dans les choix présents. »⁸⁸⁷

365. Le développement de la pluriannualité, mouvement considéré comme « incontestable et inévitable »⁸⁸⁸ et favorisé par la culture ou la logique de performance⁸⁸⁹, dépend intégralement de la volonté des EPCI-FP⁸⁹⁰ car l'utilisation de ces instruments est facultative. Mais comme le précise André SANTINI, élu local et ancien ministre, « Les élus ont [...] inévitablement engagé des réflexions stratégiques, élaboré des plans d'investissement et mis en place de nouveaux outils de gestion »⁸⁹¹ confirmant, dès la fin du XX^e siècle, l'évidence de la mise en place d'une stratégie et d'une programmation pluriannuelles⁸⁹². L'année étant dépassée « de tous les côtés par des temps plus longs »⁸⁹³, un plan pluriannuel doit permettre aux EPCI-FP de planifier des dépenses d'investissements et de fonctionnement sur plusieurs années. Cette planification régule sur plusieurs années la mise en œuvre de projets dans un calendrier. De plus, elle doit donner aux élus un panorama à moyen terme des dépenses qui financeront la réalisation de ces projets. Aussi, cette planification sera le reflet des projets considérés comme prioritaires par l'EPCI-FP. Enfin, cette planification, cette vision à long terme, a pour autre objectif de fixer la direction que souhaite donner le président de l'EPCI-FP en termes de projets d'investissement et de fonctionnement.

⁸⁸⁵ Robert HERTZOG, « Enjeux et contraintes de la pluriannualité dans les collectivités territoriales », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 25.

⁸⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁸⁷ Gérard MAAREK et Albert SAYAL, « Les programmes pluriannuels d'investissements : outil de pilotage ou programmation financière », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 139.

⁸⁸⁸ Robert HERTZOG, *Art.Cit.*, p. 25.

⁸⁸⁹ Michel BOUVIER, « Programmation pluriannuelle, équilibre des finances publiques et nouvelle gouvernance financière », *LPA*, janvier 2009, n° 16, p. 52.

⁸⁹⁰ V. André TISSIDRE, *Financement externe et gestion de trésorerie des collectivités locales*, Rapport au nom du Conseil économique et social, 24 mai 1998, JO n° 4101, p. 18 ; Vincent HOFFMANN ARTINOT, « Enseignements pour les collectivités locales françaises des pratiques et techniques de planification et de gestion prévisionnelle appliquées à l'étranger », *Politiques et management public*, septembre 1988, p. 103 : contrairement au Royaume-Uni ou à l'Allemagne qui ont l'obligation d'utiliser ces dispositifs pluriannuels pour bénéficier de l'octroi de subventions.

⁸⁹¹ André SANTINI, « Pluriannualité et stratégie financière : une démarche nécessaire pour toutes les collectivités », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 21.

⁸⁹² Raymond MUZELLEC, « Les moyens et les techniques de la démarche stratégique financière pluriannuelle des collectivités locales », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 81.

⁸⁹³ Robert HERTZOG, *Art.Cit.*, p. 25.

366. Une vision financière globale. L'EPCI-FP qui met en place un plan pluriannuel bénéficiera d'une vision financière à 360 degrés⁸⁹⁴ de l'ensemble des projets qu'il souhaite porter en priorité sur son territoire. C'est aussi une opportunité pour organiser un audit des projets intercommunaux en cours de réalisation et des programmations existantes pour en mesurer la cohérence, l'incidence financière et en faire un bilan. Afin de bénéficier de cette vision globale des projets qui seront construits dans le cadre de la pluriannualité, les EPCI-FP ont tout intérêt à mettre en place une grille de lecture⁸⁹⁵. Cette dernière permettra d'informer l'ensemble des élus communaux et intercommunaux sur la nature, la chronologie, le coût et le mode financement des réalisations, les moyens matériels et humains mobilisés, l'identité du maître d'ouvrage et du porteur du projet mais aussi le public et la zone géographique du périmètre de l'EPCI-FP concerné.

367. Ces plans pluriannuels doivent aussi permettre de remplir plusieurs missions⁸⁹⁶ : favoriser la logique d'objectifs et de pilotage en raison du cadre budgétaire dépassant la simple année civile, faciliter la construction du compte administratif en raison de l'inscription annuelle des crédits de paiement et enfin améliorer la visibilité financière de l'EPCI-FP sur le moyen terme grâce à la programmation des ressources et des dépenses.

2. Avantages et points de vigilance dans la construction des plans pluriannuels

368. Les avantages des plans pluriannuels. Un EPCI-FP a tout intérêt à élaborer un plan pluriannuel car il va assurément en retirer des avantages⁸⁹⁷.

369. Ces plans vont d'abord améliorer la cohérence de l'action publique de l'EPCI-FP en permettant de concilier trois logiques généralement incompatibles : la logique technique, la logique politique et la logique financière⁸⁹⁸. La logique technique permet d'organiser matériellement la pluriannualité des projets, la logique politique va « traduire et afficher budgétairement » les projets retenus par l'exécutif intercommunal pour être gérés en pluriannualité. Enfin, la logique financière va tâcher de borner l'inscription des crédits de paiement lors de l'exercice budgétaire de l'année

⁸⁹⁴ Assemblée des Communautés de France, *Pacte fiscal et financier de solidarité au service du projet de territoire*, décembre 2014, p. 80.

⁸⁹⁵ *Ibid.*, p. 81.

⁸⁹⁶ Direction Générale des Collectivités Locales, *Généraliser la pluriannualité* [en ligne], date inconnue, p. 2.

⁸⁹⁷ *Ibid.*, p. 3.

⁸⁹⁸ *Ibid.*

pour restreindre les sommes de restes à réaliser⁸⁹⁹. Aussi, les plans pluriannuels doivent favoriser l'objectif de « planification technique »⁹⁰⁰ des différents projets souhaités et proposés par le président de l'EPCI-FP. En effet, les services et leurs agents n'auront pas à attendre le vote du budget primitif de l'année suivante pour lancer les procédures d'appels d'offres et les études sur les dossiers. Tout étant déjà prévu dans le plan pluriannuel.

370. La pluriannualité doit également permettre aux EPCI-FP d'obtenir une meilleure adéquation des moyens aux besoins⁹⁰¹. En effet, lors de la préparation du budget primitif de l'année suivante, la mesure des crédits qui devront être engagés gagnera en exactitude. L'autre objectif lié à ce renforcement de l'exactitude budgétaire consiste, pour les exécutifs intercommunaux, de ne pas être « accusé de lever trop d'impôt par rapport aux réalisations effectives »⁹⁰². Aussi, la pluriannualité doit permettre à l'EPCI-FP d'atténuer les reports d'emprunt dans les comptes administratifs et les budgets supplémentaires.

371. La mise en place d'un plan pluriannuel doit enfin permettre de sécuriser la vision financière de l'EPCI-FP à moyen terme⁹⁰³. En effet, le budget primitif qui sera voté par le conseil communautaire contenant des dépenses programmées sera plus transparent et compréhensible car il sera davantage en concordance avec le compte administratif associé. Aussi, les prévisions des dépenses, sur plusieurs exercices budgétaires, permettront de renforcer la qualité des évaluations prospectives réalisées par les services financiers des EPCI-FP.

372. Les points de vigilance dans l'élaboration du plan pluriannuel. Pour garantir l'efficacité des plans pluriannuels, plusieurs points de vigilance doivent être pris en compte par les EPCI-FP au moment de leur construction et de leur gestion⁹⁰⁴.

373. Ces derniers doivent, en premier lieu, engager une démarche maîtrisée et anticipée⁹⁰⁵. En effet, s'ils engagent des autorisations d'engagement ou de paiement trop prématurément, la concordance entre ces autorisations et les crédits de paiement affectés peuvent se détériorer. Si les

⁸⁹⁹ « Les restes à réaliser concernent plus généralement la section d'investissement et correspondent : « - aux dépenses engagées non mandatées [...] - aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre [...] » in Préfecture de la Meuse, Fiche n°6 - Les restes à réaliser (RAR) [en ligne], date inconnue, 3 p.

⁹⁰⁰ *Ibid.*

⁹⁰¹ Direction Générale des Collectivités Locales, *Généraliser la pluriannualité* [en ligne], date inconnue, p. 3.

⁹⁰² *Ibid.*

⁹⁰³ *Ibid.*

⁹⁰⁴ *Ibid.*

⁹⁰⁵ *Ibid.*

premiers programmes lancés sont retardés tout en étant juridiquement engagés, l'exécutif intercommunal doit veiller à diminuer le montant des autorisations de programme⁹⁰⁶. Ensuite, l'exécutif de l'EPCI-FP et les services financiers doivent être attentifs à la mise à jour du contenu des plans pluriannuels⁹⁰⁷. Dans le cas contraire, les taux de réalisation se dégraderont et cela compromettra l'efficacité du plan pluriannuel. Enfin, l'EPCI-FP a tout intérêt à mettre en place des tableaux de synthèse et des règles ayant trait à la gestion⁹⁰⁸ des plans pluriannuels pour faciliter l'élaboration d'un état de la situation des autorisations imposé par le Code général des collectivités territoriales⁹⁰⁹.

374. Ajoutons que de nombreux EPCI-FP disposent d'un plan pluriannuel d'investissement et effectuent un travail de prospective et de simulation approfondies sur leurs équilibres futurs⁹¹⁰.

§ 2. La programmation à travers les autorisations de programme et crédits de paiement

375. L'utilisation des autorisations de programme et des crédits de paiement doit permettre aux EPCI-FP de favoriser une gestion des investissements sur le long terme et de faciliter le suivi de leurs réalisations. Les autorisations de programme et les crédits de paiement diminuent les reports de crédits sur les exercices budgétaires suivants, renforcent la lisibilité budgétaire et encouragent la planification des dépenses afin que les EPCI-FP puissent jouir d'une meilleure gestion de leurs ressources et d'une liberté dans leur utilisation. Mais leur efficacité sera étroitement liée à une réglementation adaptée et à la pratique des élus et des agents locaux⁹¹¹.

376. Afin de permettre une explication sur l'intérêt, pour les EPCI-FP, de solliciter ce dispositif, les autorisations de programme et les crédits de paiement seront abordés sous un angle positiviste du droit en traitant d'abord de la notion (A.) puis du régime (B.).

⁹⁰⁶ Direction Générale des Collectivités Locales, *Généraliser la pluriannualité* [en ligne], date inconnue, p. 2.

⁹⁰⁷ *Ibid.*

⁹⁰⁸ *Ibid.*

⁹⁰⁹ Article L.2311-3, II, al. 6 du Code général des collectivités territoriales : « *La situation des autorisations d'engagement et de programme, ainsi que des crédits de paiement y afférents donne lieu à un état joint aux documents budgétaires* ».

⁹¹⁰ Christophe RUPRICH-ROBER, « Comment (ré)concilier les démarches de pilotage des politiques publiques et le processus budgétaire dans la gestion locale », *RFFP*, août 2014, n° 127, p. 273.

⁹¹¹ Pierre-Louis MARIEL, « Le cadre législatif et réglementaire de la pluriannualité », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 99.

A. La notion complexe des autorisations de programme et de crédits de paiement

377. Créés initialement pour un usage au sein de l'État, les autorisations de programme et les crédits de paiement ont progressivement intégré le droit des collectivités territoriales et de l'intercommunalité pour répondre « au problème posé par la nécessité de la prise en compte de la pluriannualité »⁹¹². En effet, cette technique permet d'offrir aux élus locaux et aux agents une opportunité d'agir et de dépenser dans un cadre plus large, dépassant un horizon budgétaire à une année⁹¹³.

378. Les autorisations de programme et crédits de paiement doivent permettre aux EPCI-FP de gagner en souplesse⁹¹⁴ et en certitude⁹¹⁵ par un échelonnement sur plusieurs années des dépenses au regard des besoins. Le recours à ces autorisations de programme et crédits de paiement résulte d'une construction historique progressive (1.) et doit permettre aux EPCI-FP d'exécuter des dépenses à long terme (2.).

1. Une construction historique progressive soumise à obstacles

379. La difficile transposition d'un mécanisme étatique au secteur public local. Deux raisons peuvent être distinguées pour expliquer l'impossibilité et le caractère inopérant de l'intégration des autorisations de programme et crédits de paiement dans la procédure budgétaire locale⁹¹⁶. Il s'agissait de tenir compte du fonctionnement financier et des règles budgétaires spécifiques auxquelles les collectivités territoriales sont soumises.

380. Le calendrier budgétaire des collectivités territoriales et de l'État, tout d'abord, ne coïncide pas. En effet, le budget de l'État doit être adopté avant le 31 décembre de l'année précédant son exécution⁹¹⁷. En revanche, le budget des collectivités territoriales peut être adopté pendant le premier trimestre de l'année de son exécution jusqu'au 31 mars⁹¹⁸. Ensuite se pose la question de savoir si toutes les opérations de dépenses sont admises à faire l'objet d'une

⁹¹² Pierre-Louis MARIEL, « Le cadre législatif et réglementaire de la pluriannualité », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 101.

⁹¹³ *Ibid.*, p. 99.

⁹¹⁴ Par opposition à la rigidité évoquée par Pierre-Louis MARIEL *in Ibid.*, p. 99.

⁹¹⁵ Robert HERTZOG, « Enjeux et contraintes de la pluriannualité dans les collectivités territoriales », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 27 : par référence à la « réduction d'incertitude » évoquée dans cet article.

⁹¹⁶ *Ibid.*

⁹¹⁷ Article 1^{er}, al. 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 *relative aux lois de finances*.

⁹¹⁸ Article L.1612-2 du Code général des collectivités territoriales.

programmation pluriannuelle avec les autorisations de programme et crédits de paiement. Enfin se pose la question du rôle des organes exécutifs ou délibératifs locaux et notamment la présence d'une « structure intermédiaire »⁹¹⁹ comme une commission ou un bureau. Cependant, toutes ces difficultés ont été soldées par une réglementation progressive des autorisations de programme et crédits de paiement. Ces derniers ont ainsi pu se développer dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales.

381. Un champ d'application réservé aux « grandes collectivités ». Créée par la loi de finances du 30 mars 1947⁹²⁰, l'utilisation des autorisations de programme et crédits de paiement était pendant longtemps réservée à l'État. La première collectivité territoriale qui a pu recourir à cette technique est la région Île-de-France dès 1976⁹²¹. Dix ans plus tard, c'est l'ensemble des régions⁹²² et la Ville de Paris⁹²³ qui ont pu se saisir de cette possibilité de dépenses pluriannuelles. Quant aux départements, même s'ils pouvaient avoir recours à cette technique uniquement pour les programmes d'équipements scolaires⁹²⁴, ils n'ont pu jouir pleinement de cette modalité de dépenses pluriannuelle qu'à partir de la loi ATR de 1992⁹²⁵. En effet, cette extension aux départements relève, d'une part, de l'usage satisfaisant des autorisations de programme et crédits de paiement par les régions et, d'autre part, du besoin de considérer la préoccupation de toutes les collectivités territoriales de renforcer la pluriannualité⁹²⁶.

382. Une application tardive aux communes et aux EPCI-FP. La possibilité pour les communes d'utiliser cette modalité de dépenses pluriannuelles s'est heurtée à des réticences gouvernementales⁹²⁷ et aux inconvénients liés aux tailles, parfois très restreintes, des communes⁹²⁸. Le champ d'application des autorisations de programme fut une première fois élargi aux communes et aux établissements publics administratifs remplissant les conditions fixées par décret en Conseil

⁹¹⁹ Pierre-Louis MARIEL, « Le cadre législatif et réglementaire de la pluriannualité », RFFP, 1996, n° 53, p. 102.

⁹²⁰ Loi n° 47-580 du 30 mars 1947, *Budget de la reconstruction - fixation des crédits ouverts et autorisations de programme au budget général et aux budgets annexes*.

⁹²¹ Article 18 de la loi n° 76-394 du 6 mai 1976 *portant création et organisation de la région d'Ile-de-France* ; articles 6 et 7 du décret n° 76-1312 du 31 décembre 1976 *relatif au régime financier et comptable de la région d'Ile-de-France*.

⁹²² Article 5 de la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 *relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux*.

⁹²³ Article 1^{er} de la loi n° 86-1308 du 29 décembre 1986 *portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris*.

⁹²⁴ Article 6 du décret n° 85-1036 du 19 septembre 1985 *relatif à la dotation régionale d'équipement scolaire et à la dotation départementale d'équipement des collèges*.

⁹²⁵ Article 50-II de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*.

⁹²⁶ Pierre-Louis MARIEL, *Art.Cit.*, p. 103.

⁹²⁷ Rép. min. n° 16491, JOAN, 2 mars 1987 et Rép. min. n° 10178, JO Sénat, 31 mars 1988 : les communes, et notamment les plus petites, rencontreraient des difficultés à maîtriser les engagements et leur financement.

⁹²⁸ Cour des comptes, *Rapport public*, 1981, p. 98 : le rapport précise que les autorisations de programme étaient principalement utilisées par les grandes communes.

d'État⁹²⁹ par la loi ATR. Cette disposition restrictive a été assouplie en 1996⁹³⁰, élargissant la possibilité de recourir à cette technique à toutes les communes et à tous les établissements publics tant qu'ils remplissent les conditions fixées en Conseil d'État⁹³¹. Cette disposition interdisait les autorisations de programme pour certains établissements publics. En 2005, cette restriction a été complètement abandonnée⁹³². Désormais les communes et les EPCI-FP sans distinctions pourront recourir aux autorisations de programme et aux crédits de paiement afin d'exécuter leurs dépenses dans un cadre pluriannuel et sur le long terme.

2. Un moyen d'exécution à long terme des dépenses

383. Les autorisations de programmes. Les autorisations de programme correspondent aux dépenses d'investissement qui seront engagées dans un cadre pluriannuel. La possibilité de recourir à des dispositifs pluriannuels permet à l'EPCI-FP de mettre en réserve un montant de paiement destiné à une dépense qui aura été préalablement évaluée financièrement. Le Code général des collectivités territoriales adopte une définition technique des autorisations de programme les qualifiant comme étant la « la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements »⁹³³. Elles donnent la possibilité aux EPCI-FP d'appréhender une dépense d'investissement prévue sur plusieurs exercices budgétaires. Le paiement échelonné de cette dépense a pour avantage de ne pas faire supporter à l'EPCI-FP cette dépense sur un unique exercice budgétaire, limitant par la même occasion le recours à l'emprunt. Quant aux autorisations d'engagement, elles obéissent au même principe mais ont trait aux dépenses de fonctionnement. Elles sont définies comme étant « la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des dépenses mentionnées à l'alinéa précédent »⁹³⁴.

384. Les crédits de paiement. Comme pour les autorisations de programme, le Code général des collectivités territoriales donne aux crédits de paiement une définition très technique en les qualifiant de « limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes »⁹³⁵. Pour chaque autorisation de programme ou d'engagement correspond la

⁹²⁹ Article 50-I de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*.

⁹³⁰ Loi n° 96-142 du 21 février 1996 *relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales*.

⁹³¹ Article L.2311-3, III du Code général des collectivités territoriales en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2006.

⁹³² Ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 *relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés*.

⁹³³ Article L.2311-3, I, al. 2 du Code général des collectivités territoriales.

⁹³⁴ *Ibid.*, II, al. 2.

⁹³⁵ *Ibid.*, I, al. 3 et II, al. 4.

répartition prévisionnelle, par exercice, des crédits de paiement correspondants⁹³⁶. Néanmoins, ils peuvent être aussi définis dans la pratique comme les ressources financières chargées d'honorer les paiements correspondants aux autorisations de programme et d'engagement. Ces crédits de paiement vont payer les factures et les bons de commande relatifs aux dépenses prévues dans le cadre pluriannuel. Le principe de l'équilibre budgétaire⁹³⁷, qui s'impose aux budgets des intercommunalités à fiscalité propre⁹³⁸ et qui prescrit un équilibre de la section de fonctionnement et d'investissement, s'appréciera par la prise en compte des crédits de paiement correspondant aux autorisations de programme et d'engagement.

B. Le régime des autorisations de programme et crédits de paiement

385. L'exception faite au principe de l'annualité budgétaire a poussé le législateur à réglementer de manière allégée les autorisations de programme et crédits de paiement dans leur adoption. En revanche, pour ce qui est de leur affectation et de leur remboursement, le cadre juridique sera davantage précis et contraignant. Dans l'étude du régime de ces autorisations de programme et crédits de paiement, les modalités d'adoption et les conséquences juridiques et financières seront analysées (1.), tout comme l'encadrement des affectations et leurs modalités de virement (2.).

1. Les modalités et les conséquences de l'adoption des autorisations de programme et crédits de paiement

386. Le niveau d'adoption des autorisations de programme et crédits de paiement. Les lois et les règlements sont peu précis concernant les règles applicables en matière d'adoption des autorisations de programme et crédits de paiement. En effet, les précisions fournies par le droit en vigueur sont rares de précisions, notamment sur le niveau de vote. Cette quasi-absence d'encadrement dans le niveau de vote peut logiquement amener à la déduction suivante : les autorisations de programmes et d'engagement peuvent être votées par chapitre, nature, opération ou groupe d'opérations⁹³⁹ par l'organe délibérant de l'EPCI-FP. En revanche, en ce qui concerne

⁹³⁶ Article R.2311-9, al. 2 du Code général des collectivités territoriales.

⁹³⁷ Article L.1612-4 du Code général des collectivités territoriales.

⁹³⁸ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 50 : le principe d'équilibre est qualifié de « vrai principe » et de « principe essentiel du droit budgétaire local » qui fait de l'équilibre du budget « une obligation juridique pour les collectivités locales, l'inverse de l'État ».

⁹³⁹ Comité national de fiabilité des comptes locaux, *Guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements*, 2012, p. 8.

les autorisations qui n'ont pas été votées par le niveau de l'opération, une précision est donnée : elles devront être affectées à une ou plusieurs opérations par décision de l'ordonnateur⁹⁴⁰.

387. Le contenu de l'autorisation et de la délibération. La rédaction de l'autorisation doit être suffisamment intelligible pour que les conseils communautaires discernent son objet sans difficulté ou confusion⁹⁴¹. Quant aux crédits de paiement correspondants, ils doivent être répartis par exercice budgétaire et au moins par chapitre⁹⁴². Aussi, les dépenses liées à des autorisations pluriannuelles peuvent être liquidées et mandatées « dans la limite des crédits de paiement prévus au titre de l'exercice par la délibération d'ouverture de l'autorisation de programme ou d'engagement »⁹⁴³ au comptable public avant le vote du budget de l'année *n*+1 par l'exécutif intercommunal. En ce qui concerne le contenu de la délibération adoptant la mise en place d'autorisations de programme, d'engagement et de crédits de paiement, le guide du Comité national de fiabilité des comptes locaux précise que cette délibération doit contenir l'objet, le montant et la répartition pluriannuelle des crédits de paiement⁹⁴⁴. Le montant des crédits de paiement doit être égal, à l'euro près, au montant de l'autorisation de programme et d'engagement.

388. Le cadre temporel des autorisations de programme et crédits de paiement. Le Code général des collectivités territoriales est aussi succinct quant à la durée de validité de ces autorisations. En effet, ces autorisations restent valables jusqu'à leur annulation, elles ne sont pas limitées dans le temps mais peuvent être révisées⁹⁴⁵. Il n'y a donc en réalité aucune règle temporelle quant à leur durée. De plus, ces autorisations peuvent être révisées au regard de la situation financière de l'EPCI-FP. Cette règle s'applique de la même façon pour les crédits de paiement correspondants. Le Code général des collectivités territoriales précise aussi que les autorisations de programme et crédits de paiement peuvent être approuvés ou modifiés lors de l'adoption du budget de l'exercice ou des décisions modificatives⁹⁴⁶, et ce, après leur présentation par le président de l'EPCI-FP. Le Code général des collectivités territoriales précise seulement le cas de l'échelon communal, pas celui de l'intercommunalité. Mais cette disposition semble aussi s'appliquer à ces

⁹⁴⁰ Comité national de fiabilité des comptes locaux, *Guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements*, 2012, p. 8.

⁹⁴¹ *Ibid.*

⁹⁴² *Ibid.*

⁹⁴³ Article L.1612-1, al. 5 du Code général des collectivités territoriales.

⁹⁴⁴ Comité national de fiabilité des comptes locaux, *Op.Cit.*, p. 7.

⁹⁴⁵ Articles L.2311-3, I, al. 2 et L.2311-3, II, al. 3 du Code général des collectivités territoriales.

⁹⁴⁶ Article R.2311-9, al. 3 du Code général des collectivités territoriales.

derniers car le titre du Guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales fait également référence à « leurs groupements »⁹⁴⁷.

389. Le choix entre plusieurs types d'autorisations de programme. L'EPCI-FP doit faire un choix parmi trois types d'autorisations de programme⁹⁴⁸. Ce choix est fait en fonction du projet que l'EPCI-FP souhaite financer sur plusieurs exercices budgétaires. Tout d'abord, l'autorisation de programme d'investissements récurrents⁹⁴⁹ a pour objectif de financer des opérations courantes, sans grand impact financier et à une durée égale à celle du programme. Ensuite, l'autorisation de programme de projet⁹⁵⁰ a pour but de financer un projet de grande ampleur et exceptionnel comme la construction d'une nouvelle ligne de métro ou d'une importante infrastructure. Sa durée quant à elle est égale à la durée du projet. Enfin, l'autorisation de programme de contrat⁹⁵¹ est chargée de financer un ou plusieurs projets lorsque l'EPCI-FP n'en assure pas la maîtrise d'ouvrage. Sa durée sera celle du contrat ou du contrat le plus long.

390. Les inconvénients d'une adoption trop hâtive. Une adoption des autorisations de programme et des crédits de paiement exercée dans la précipitation peut engendrer une mauvaise appréciation du coût de l'opération⁹⁵² en raison de surestimations ou de sous-estimation de ce coût. Il est pertinent de conseiller aux EPCI-FP de voter les autorisations de programme, non pas quand le projet est programmé, mais au plus près du moment où commence l'intervention et une fois que les caractéristiques, qu'elles soient techniques ou financières, sont précisément définies⁹⁵³. De plus, ces autorisations de programme et d'engagement grèvent financièrement les budgets futurs en raison de l'accumulation, chaque année, des crédits de paiement correspondant. Pour ne pas mettre les EPCI-FP en difficulté financière, le guide du Comité national de fiabilité des comptes locaux conseille de faire en sorte que les crédits de paiement, additionnés aux dépenses réalisées en dehors des autorisations de programme, ne doivent pas dépasser excéder la capacité annuelle d'investissement de l'EPCI-FP⁹⁵⁴.

⁹⁴⁷ Comité national de fiabilité des comptes locaux, *Guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements*, 2012, 16 p.

⁹⁴⁸ Direction du Budget et des Programmations Pluriannuelles de la Communauté Urbaine de Bordeaux, *Règlement expérimental de gestion en Autorisations de Programme et Crédits de Paiement*, date inconnue, p. 8.

⁹⁴⁹ *Ibid.*

⁹⁵⁰ *Ibid.*

⁹⁵¹ *Ibid.*

⁹⁵² Comité national de fiabilité des comptes locaux, *Op.cit.*, p. 7.

⁹⁵³ *Ibid.*

⁹⁵⁴ *Ibid.*

2. L'encadrement des affectations et les modalités de virement des autorisations de programme

391. La définition de l'affectation. L'affectation est un acte comptable qui consiste, pour l'ordonnateur, à réserver les crédits pluriannuels nécessaires à la réalisation d'opérations ou de dépenses d'investissement dont le contenu, le coût et le délai de réalisation ont été identifiés⁹⁵⁵. Autrement dit, c'est une réserve des crédits nécessaires à la réalisation des dépenses prévues par les autorisations de programmes ou d'engagement. Cette affectation correspond à l'acte juridique qui traduit en pratique la délibération votée par l'organe délibérant de l'EPCI-FP qui fixe la somme des crédits de paiement correspondant à une autorisation dans le financement d'une opération. Il peut être précisé enfin qu'une affectation doit être prise avant tout engagement juridique de dépense et doit être mentionnée dans le projet de délibération qui vient autoriser la dépense⁹⁵⁶. Elle doit aussi contenir plusieurs informations, notamment l'objet, le montant, le délai et la mention de l'autorisation de programme ou d'engagement de rattachement⁹⁵⁷.

392. L'amélioration du suivi de la pluriannualité. Pour améliorer l'efficacité du suivi des différents programmes financés dans un cadre pluriannuel, le Comité national de fiabilité des comptes locaux conseille un vote disjoint des autorisations et des crédits de paiement associés de leur affectation⁹⁵⁸. Aussi, la mise en œuvre d'une règle de caducité⁹⁵⁹, applicable aux autorisations qui n'ont pas été réservées à une opération dans un court délai après leur vote doit pouvoir assurer une efficacité supplémentaire de la gestion pluriannuelle et garantir la sécurité financière de l'EPCI-FP. L'un des objectifs étant de permettre une actualisation constante des différents programmes en fonction de leur probabilité de réalisation. L'autre objectif est d'anticiper la mise en œuvre d'autorisations de programme ou d'engagement dont les délais et les coûts ne sont pas suffisamment maîtrisés⁹⁶⁰.

393. La compétence des virements. Lors du virement de crédits de paiement de chapitre à chapitre ou à l'intérieur d'un même chapitre correspondant à une ou plusieurs autorisations, l'organe compétent pour effectuer ce virement et la forme de la décision doivent être précisés. Une distinction est faite entre les virements entre deux autorisations et les virements au sein d'une même

⁹⁵⁵ Direction du Budget et des Programmations Pluriannuelles de la Communauté Urbaine de Bordeaux, *Règlement expérimental de gestion en Autorisations de Programme et Crédits de Paiement*, date inconnue, p. 10.

⁹⁵⁶ *Ibid.*

⁹⁵⁷ Comité national de fiabilité des comptes locaux, *Guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements*, 2012, p. 9.

⁹⁵⁸ *Ibid.*

⁹⁵⁹ *Ibid.*

⁹⁶⁰ *Ibid.*

autorisation⁹⁶¹. Lors d'un virement entre deux autorisations, les règles de révision s'appliquent⁹⁶². La révision d'une autorisation correspond à une diminution ou une augmentation de la limite supérieure des dépenses qui sont autorisées pour chaque programme. Lorsque le montant de l'autorisation est modifié, la répartition des crédits de paiement entre les chapitres budgétaires l'est également. Que cela soit pour un virement de chapitre à chapitre ou à l'intérieur d'un même chapitre, c'est l'assemblée délibérante de l'intercommunalité qui est compétente⁹⁶³. La décision pour un virement à l'intérieur d'un chapitre nécessitera la prise d'une simple délibération alors qu'un virement de chapitre à chapitre nécessitera le vote d'une décision modificative en plus d'une délibération⁹⁶⁴.

394. L'ajustement du virement. Lors d'un virement au sein d'une même autorisation, ce sont les règles d'ajustement qui vont s'appliquer⁹⁶⁵. Dès lors, le montant de l'autorisation de programme ou d'engagement ne change pas mais la répartition des crédits de paiement correspondant peut être modifiée. Pour un virement de chapitre à chapitre, c'est le conseil communautaire qui est compétent et qui devra voter une décision modificative⁹⁶⁶. En revanche, pour un virement à l'intérieur d'un même chapitre, c'est l'exécutif intercommunal qui est compétent et qui va pouvoir prendre une simple décision de virement de crédit⁹⁶⁷.

395. Au même titre que les dispositifs de mutualisation, les instruments de programmation financière analysés entrant dans le cadre de l'exercice de la maîtrise des dépenses peuvent contrecarrer l'autonomie de gestion des EPCI-FP en raison de leur forte réglementation. Néanmoins, cette autonomie se démontre en raison de la liberté de choix dont disposent les élus intercommunaux pour les instaurer. De plus, l'autonomie de gestion est confirmée par l'adaptation de ces dispositifs par les EPCI-FP une fois choisis.

⁹⁶¹ Comité national de fiabilité des comptes locaux, *Guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements*, 2012, pp. 9 à 10.

⁹⁶² *Ibid.*, p. 10.

⁹⁶³ *Ibid.*

⁹⁶⁴ *Ibid.*

⁹⁶⁵ *Ibid.*, p. 9.

⁹⁶⁶ *Ibid.*

⁹⁶⁷ *Ibid.*

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

396. Les EPCI-FP bénéficient d'une latitude quant au recours aux divers instruments qui ont pour but de maîtriser leurs dépenses. L'autonomie de gestion dont les EPCI-FP disposent en la matière leur permet de choisir les dispositifs de limitation des dépenses les plus appropriés à leur situation financière. Ces choix vont également dépendre des souhaits politiques de l'exécutif intercommunal et des assemblées délibérantes dans la manière dont ils souhaitent exercer leurs missions d'intercommunalité de projet. En effet, les EPCI-FP vont pouvoir, grâce à la maîtrise des dépenses de fonctionnement notamment, favoriser leur politique d'investissement et de maintien des services publics sur leurs territoires.

397. Comme pour l'optimisation des recettes, l'utilisation d'instruments financiers en matière de maîtrise des dépenses vient illustrer l'autonomie de gestion détenue par les EPCI-FP et qui s'exprime à double titre.

398. Les EPCI-FP disposent d'une autonomie de gestion de leurs dépenses à travers la liberté de choix dans le recours à ces dispositifs financiers. En effet, les intercommunalités peuvent choisir d'instaurer une politique de mutualisation et de mettre en œuvre un schéma de mutualisation, des mises à disposition individuelles ou de service mais aussi instaurer un service commun afin de regrouper des services communaux et intercommunaux au sein d'une même structure. Elles peuvent également choisir de solliciter certains dispositifs de programmation de dépenses à l'instar des plans pluriannuels ou des autorisations de programme et crédits de paiement.

399. Les EPCI-FP disposent également d'une autonomie de gestion au regard de la liberté d'adaptation des dispositifs qui auront été choisis pour remplir cette politique de maîtrise des dépenses. Effectivement, les élus intercommunaux pourront adapter, sous réserve des conditions prévues par la loi et le règlement, la méthode de construction du schéma de mutualisation, la durée des mises à disposition, le périmètre du service commun ou encore le contenu du plan pluriannuel d'investissement ou des autorisations de programme et crédits de paiement.

400. L'on retrouve ici la double liberté — liberté de choix et liberté d'adaptation — évoquée dans le chapitre précédent et qui caractérise l'autonomie de gestion détenue par les EPCI-FP dans leur politique de maîtrise de leurs dépenses.

CONCLUSION DU TITRE 1

401. Dans un contexte financier contraint, les EPCI-FP n'ont pas d'autre choix que de recourir à des dispositifs ayant pour objectifs d'améliorer l'optimisation des recettes et la maîtrise des dépenses. Cette stratégie financière permet de les accompagner dans leur mission d'intercommunalité de projet, à savoir garantir les services rendus à la population, réaliser des investissements et permettre au territoire intercommunal de se développer.

402. Le fonctionnement de ces dispositifs d'accompagnement financiers illustrent assurément l'autonomie de gestion dont disposent les EPCI-FP. En effet, en matière d'optimisation des recettes, les EPCI-FP disposent d'une autonomie de gestion de leur régime fiscal lorsqu'ils font le choix entre le régime de la fiscalité additionnelle et celui de la fiscalité professionnelle unique. Cette autonomie de gestion des recettes intercommunales s'exprime également lorsque les EPCI-FP choisissent de solliciter ou non, des instruments de modulation de fiscalité comme l'adaptation des taux, l'instauration d'abattements ou d'exonérations facultatives mais aussi en exerçant le pouvoir d'instaurer des impositions locales prévues par la loi. Enfin, cette autonomie de gestion en matière de recettes s'illustre lorsque les EPCI-FP font le choix de recourir à l'emprunt et en sélectionnant les caractéristiques inhérentes aux prêts bancaires sollicités au regard des besoins d'investissements.

403. Quant à la maîtrise des dépenses, les EPCI-FP disposent d'une certaine autonomie de gestion concernant leurs politiques de mutualisation avec le choix de mettre en œuvre un schéma de mutualisation ou des projets de mise à disposition ou de réorganisation de services. Cette autonomie de gestion s'exprime également en matière de dépense par la possibilité dont dispose les EPCI-FP pour instaurer une politique de dépense pluriannuelle, notamment à travers des autorisations de programmes et les crédits de paiement.

404. Que cela soit en dépenses ou en recettes, les EPCI-FP disposent d'une large palette d'instruments financiers leur donnant la faculté d'adapter leur politique budgétaire en fonction des besoins du territoire. Grâce à ces divers instruments, les EPCI-FP se dotent d'une autonomie de gestion de leur budget dans le but de mener une mission d'intercommunalité de projet adaptée.

405. Cette autonomie de gestion, dont disposent les EPCI-FP pour l'exercice de leur mission d'intercommunalité de projet à travers le recours ou la modulation d'instruments d'optimisation

des recettes et de maîtrise des dépenses, se retrouve également dans l'exercice de la deuxième mission de l'EPCI-FP, la mission d'intercommunalité de solidarité.

TITRE 2 : L'AUTONOMIE DE GESTION DANS L'EXERCICE DE LA MISSION INTERCOMMUNALE DE SOLIDARITÉ

406. Des situations financières locales hétérogènes. Des facteurs économiques ou juridiques peuvent créer et ont pu renforcer les écarts de richesse entre les différents EPCI-FP et collectivités territoriales de notre pays. En effet, ces derniers ont connu une diminution, puis un gel, de la dotation globale de fonctionnement et certains ont également subi une raréfaction de leurs produits d'imposition conséquemment, entre autres, à des sinistres économiques (licenciement, fermetures d'entreprises, diminution de vente d'immeuble) entraînant une réduction de leurs possibilités d'investissements. Certains EPCI-FP connaissent donc des difficultés financières les empêchant de pouvoir exercer leur mission d'intercommunalité de projet en adéquation avec les besoins réels du territoire et de la population se situant dans le périmètre intercommunal. En revanche, d'autres EPCI-FP ont réussi à maintenir une relative dynamique fiscale leur permettant de maintenir leurs politiques d'investissements, de contrebalancer les diminutions des dotations de l'État et de conserver une situation financière relativement favorable pour assurer un niveau de service à la population à la hauteur des besoins du territoire.

407. La nécessité d'un rééquilibrage financier. Afin de permettre un certain rééquilibrage des ressources financières à l'échelle du bloc communal, des mécanismes de compensation ont été créés et peuvent être adaptés ou sollicités en fonction des besoins, démontrant la relative autonomie de gestion conférée aux EPCI-FP en la matière. Parmi ces mécanismes, les intercommunalités peuvent solliciter des instruments de péréquation⁹⁶⁸. D'après une large majorité de la doctrine, la péréquation comprend deux dimensions⁹⁶⁹ : une péréquation verticale et une péréquation horizontale. La péréquation verticale « implique l'intervention de l'État [...] dans la répartition des ressources ou des charges entre les collectivités territoriales d'une même catégorie afin de réduire

⁹⁶⁸ Sur ce sujet, nous renvoyons vers la thèse de Vincent SEMPASTOUS, *La péréquation financière en droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2023, 544 p.

⁹⁶⁹ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLE, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. Mémentos, ss. coll. Droit public, 8^{ème} édition, 2022, pp. 40 à 45 ; Vanessa BARBÉ, « La péréquation, principe constitutionnel », *RFDC*, 2010/1, n° 81, p. 3. ; Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « Dotations et autonomie financière locale. Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *GFP*, 2017, n° 2, pp. 31 à 43 ; Paul HERNU, « Des relations financières difficiles et très contraintes entre l'État et les collectivités locales », *GFP*, septembre-octobre 2020, n° 5, pp. 4 à 17 ou encore Michel BOUVIER, « Repenser la solidarité financière entre collectivités locales : les nouveaux enjeux de la péréquation en France », *RFAP*, 2007, n° 121-122, pp. 75 à 78.

leurs inégalités de richesses »⁹⁷⁰ et « s'exerce par l'intermédiaire des dotations »⁹⁷¹ ou des concours de l'État⁹⁷². Quant à la péréquation horizontale, celle qui fait l'objet de cette étude, elle a pour dessein la « réduction des disparités entre les collectivités d'une même catégorie en opérant un prélèvement sur les ressources des collectivités les plus riches au profit des moins biens dotées »⁹⁷³. Indépendamment de l'utilisation de ces instruments de péréquation (**Chapitre 1**), les EPCI-FP auront également la possibilité de mobiliser des dispositifs de redistribution de ressources sur le territoire intercommunal (**Chapitre 2**).

⁹⁷⁰ Vincent SEMPASTOUS, *La péréquation financière en droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2023, p. 11, § 12.

⁹⁷¹ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, ss. coll. Droit public - Science politique, 6^{ème} édition, 2021, p. 687, § 789.

⁹⁷² Alain GUENGANT et Yann LE MEUR, *Décrypter les finances publiques locales*, Antony, Le Moniteur, coll. Pratique du droit, 3^{ème} édition, 2018, p. 237.

⁹⁷³ Vincent SEMPASTOUS, *Op.Cit.*

CHAPITRE 1. L'AUTONOMIE DE GESTION DANS LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE

408. La péréquation, une pratique ancienne. En 1975, le premier instrument de péréquation voit le jour avec la loi supprimant la patente au profit de la taxe professionnelle et vient créer les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle⁹⁷⁴. Plus de 15 ans après, un deuxième dispositif de péréquation voit le jour avec le vote de la loi relative à la solidarité financière en Île-de-France de 1991 qui met en place un autre fonds : le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSDRIF)⁹⁷⁵. L'année suivante, la loi ATR de 1992 crée les fonds de correction des déséquilibres régionaux⁹⁷⁶. Malgré le développement des dispositifs de péréquation, les buts de la péréquation n'avaient pas été explicitement mentionnés dans les textes. Il aura fallu attendre 1995 pour que l'objectif de la péréquation soit précisé comme étant « La réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales, en fonction de leurs disparités de richesse et de charge constitue un objectif fondamental de la politique d'aménagement du territoire »⁹⁷⁷.

409. La consécration constitutionnelle. La constitutionnalisation de la péréquation fut relativement tardive au regard de l'apparition des premiers dispositifs en 1975. En effet, il a fallu attendre la décision du Conseil constitutionnel du 6 mai 1991⁹⁷⁸, considérée comme étant « la pierre

⁹⁷⁴ Article 15 de la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 *supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*. Ce fond est chargé de redistribuer, aux communes défavorisées, « une partie du produit de la taxe professionnelle prélevé sur les établissements dits exceptionnels, c'est-à-dire ceux dont les bases de taxe professionnelle par habitant dépassent deux fois la moyenne nationale. » V. en ce sens Sénat, « Les dispositions relatives aux collectivités territoriales dans la loi de finances pour 2008 et la loi de finances rectificative pour 2007 », 2007-2008, n° CT 08-1.

⁹⁷⁵ Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 *instituant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes*. Ce fond est chargé « de renforcer considérablement l'effort de solidarité en faveur des communes les plus défavorisées de la région parisienne. » V. en ce sens Michel MERCIER, *Projet de loi relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales*, Sénat, 30 janvier 1996, Rapport n° 190, p. 24.

⁹⁷⁶ Article 64 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*. Ce fond doit permettre « d'atténuer l'aggravation des écarts de richesses entre les collectivités régionales ». V. en ce sens Pierre JARLIER, *Le bilan de la péréquation régionale*, Sénat, 15 juillet 2009, Rapport d'information, n° 556, p. 18.

⁹⁷⁷ Article 68, I de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*.

⁹⁷⁸ Cons. const., Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, *Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes*, considérant 25 : « Considérant que l'ampleur et le cumul de ces éléments justifient que le législateur institue pour la région d'Île-de-France, indépendamment de la création de la dotation de solidarité urbaine, un mécanisme intercommunal de redistribution de ressources ayant pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans celles des communes qui supportent des charges particulières sans disposer d'un potentiel fiscal par habitant élevé ».

angulaire de toute construction juridique sur la péréquation»⁹⁷⁹, et «l'avènement d'un droit constitutionnel»⁹⁸⁰ pour la péréquation. Mais ce n'est qu'en 2003 que la péréquation fut finalement consacrée dans la Constitution⁹⁸¹, mentionnée à l'article 72-2 de la Constitution qui prévoit, en son dernier alinéa, que «La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales». Le Conseil Constitutionnel s'est également exprimé sur la péréquation en lui donnant comme objectif «de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité»⁹⁸².

410. Dans l'analyse des différents dispositifs qui conduisent à instaurer une politique de péréquation horizontale intercommunale, il s'agira de démontrer la présence de l'autonomie de gestion des EPCI-FP dans la mise en œuvre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) (**Section 1**) et de la dotation de solidarité communautaire (DSC) (**Section 2**).

Section 1. L'autonomie à travers le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

411. Le double objectif du FPIC. Le FPIC est un dispositif de péréquation dont les objectifs peuvent être qualifiés d'ambitieux⁹⁸³ car il a pour but de «corriger globalement les inégalités financières entre les ensembles intercommunaux et non pas seulement celles issues de la réforme de la fiscalité locale de 2010»⁹⁸⁴. Ce dessein doit pouvoir se réaliser en faisant supporter l'effort financier aux collectivités favorisées mais sans porter atteinte à leur capacité de mener des politiques publiques et de soutien aux autres collectivités en difficulté.

⁹⁷⁹ V. Robert HERTZOG, «A propos de la péréquation dans les finances locales», *RFFP*, 1991, n° 34, p. 57 à 78 ; Loïc PHILIP, «[Note sous décision n° 91-291 DC]», *RFDC*, juillet - septembre 1991, pp. 497 à 501 ; Robert HERTZOG, «La péréquation dans les finances locales : à la recherche d'un régime juridique» in Guy GILBERT, *La péréquation financière entre les collectivités locales*, Paris, PUF, coll. «GRALÉ», 1996, p. 206 ; Xavier PRÉTOT, «Libre administration des collectivités territoriales et solidarité nationale», *Revue de droit sanitaire et social*, 1991, n° 4, p. 639 ; Yves JEGOUZO, «La recherche d'une meilleure solidarité financière entre les communes», *RFAP*, 1991, p. 322.

⁹⁸⁰ Charley DARBOUSSET, *Recherches sur la notion de péréquation en droit public*, Thèse, Université de La Rochelle, juillet 2011, p. 19.

⁹⁸¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

⁹⁸² Cons. const., Décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003, *Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité*, considérant 15 : «Considérant, enfin, qu'aux termes du cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : «La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales» ; que cet alinéa, qui a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, n'impose pas que chaque transfert ou création de compétences donne lieu à péréquation ; que, dès lors, l'article 4 de la loi déferée ne méconnaît pas le cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution».

⁹⁸³ Gaëtan HUET, «En route vers une nouvelle péréquation horizontale : le fonds national de péréquation des ressources intercommunales (FPIC)», *JCP A*, 7 novembre 2011, n° 45-46, p. 2 349 et s.

⁹⁸⁴ Vincent SEMPASTOUS, *La péréquation financière en droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2023, p. 25, § 31.

412. Une double particularité d'intervention⁹⁸⁵. Le FPIC est un dispositif de péréquation obligatoire qui intervient à l'échelle nationale en couvrant l'ensemble des EPCI-FP et de leurs communes membres. Le FPIC se caractérise également par une double particularité spatiale⁹⁸⁶. Dans un premier temps, une redistribution fiscale sur le plan national entre les EPCI-FP du territoire est organisée, et dans un deuxième temps, les prélèvements ou les versements au FPIC sont partagés au sein du bloc communal, autrement dit entre les EPCI-FP et leurs communes membres. En effet, et c'est une originalité du FPIC⁹⁸⁷, deux niveaux de prélèvement et de reversement sont identifiés et participent au fonctionnement de ce dispositif. Le premier niveau relève de l'ensemble des EPCI-FP du territoire national, le deuxième niveau quant à lui relève plus spécifiquement de chaque EPCI-FP et de leurs communes membres.

413. Le succès de la création et de la mise en œuvre du FPIC. Ce succès relève, en partie, d'un consensus qui a pu se dégager au Parlement⁹⁸⁸. Un accord qui s'est accompagné d'un travail très approfondi du Comité des finances locales et d'un soutien de l'Association des Maires de France⁹⁸⁹ et de l'Assemblée des Communautés de France. Ces associations d'élus sont pourtant souvent critiques vis-à-vis des textes bouleversant le cadre juridique et financier des collectivités territoriales. Pour autant, l'important encadrement législatif pesant sur les acteurs du bloc communal peut donner l'impression de donner qu'une infime autonomie de gestion du FPIC par les acteurs publics locaux.

414. Les textes mettent donc l'EPCI-FP au cœur de ce dispositif de péréquation, favorisant par ailleurs la construction intercommunale⁹⁹⁰. Le FPIC reste le seul dispositif national de péréquation permettant une redistribution des ressources à l'échelle intercommunale (§ 1) soumis à des règles de répartition très encadrées mais performantes (§ 2).

⁹⁸⁵ Vincent AUBELLE, « Le FPIC ou les nouveaux contours de la péréquation horizontale », *RLCT*, n° 76, 1^{er} février 2012, p. 15.

⁹⁸⁶ Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « Solidarité financière au sein des territoires et système financier local », *RLCT*, n° 103, 1^{er} juillet 2014, pp. 65 à 71.

⁹⁸⁷ Alain GUENGANT, Matthieu LEPRINCE et Jean-Michel UHALDEBORDE, « Économie et finances locales » in Collectif GIS-GRALE, *Droit et gestion des collectivités territoriales - Transports et politiques locales de déplacement*, Antony, *Le Moniteur*, 2012, p. 563.

⁹⁸⁸ Robert PINI, « § 2 - La mise en place du FPIC », *Dalloz*, *Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 2 (folio n° 7720), novembre 2012, § 62.

⁹⁸⁹ Association des Maires de France, « Péréquation : l'AMF favorable à la mise en place du fonds en 2012 » [en ligne], 2 décembre 2011, 1 p.

⁹⁹⁰ *Ibid.*

§ 1. Le FPIC, seul dispositif national de redistribution à l'échelle intercommunale

415. D'après le Professeur Robert PINI⁹⁹¹, la création du FPIC revêt deux objectifs. Le premier relève du prélèvement d'une part des ressources des EPCI-FP considérées comme étant financièrement favorisées pour les reverser à des EPCI-FP financièrement plus en difficulté. Le deuxième objectif relève quant à lui de l'accompagnement de la réforme fiscale à la suite de la suppression de la taxe professionnelle par le prélèvement d'une part des ressources des EPCI-FP qui détenaient des recettes fiscales économiques dynamiques. En effet, le FPIC est le tout premier dispositif de rééquilibrage des richesses entre EPCI-FP et communes membres depuis la suppression de la taxe professionnelle⁹⁹² et modifie profondément le cadre de la solidarité territoriale à l'échelle intercommunale.

416. Le FPIC, qui « s'inscrit [...] dans un contexte de tarissement de la péréquation dite « verticale » [...] au regard de la situation des finances publiques nationales »⁹⁹³ est le seul dispositif national récent de péréquation qui doit permettre une redistribution des ressources à l'échelle des EPCI-FP et des communes (A.) mettant en relation des contributeurs et des bénéficiaires (B.).

A. Un dispositif de péréquation horizontale récent et partagé entre l'intercommunalité et les communes membres

417. Le FPIC est un dispositif singulier dans l'arsenal juridique et financier local car il regroupe un EPCI-FP et des communes membres en une seule entité. Il s'agit de l'« ensemble intercommunal »⁹⁹⁴, composé d'une intercommunalité et de ses communes membres⁹⁹⁵. Ce dispositif de rééquilibrage, partagé entre les deux acteurs de l'ensemble intercommunal, est apparu récemment, non sans quelques questionnements, dans l'arsenal juridique des EPCI-FP au regard d'apparition plus ancienne de la péréquation horizontale (1.). C'est un instrument qui fait également de l'intercommunalité l'échelon privilégié et consacré dans la mise en œuvre de ce fonds (2.).

⁹⁹¹ Robert PINI, « § 2 - La mise en place du FPIC », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 2 (folio n° 7720), novembre 2012, § 61.

⁹⁹² Vincent AUBELLE, « Le FPIC ou les nouveaux contours de la péréquation horizontale », *RLCT*, n° 76, 1^{er} février 2012, p. 15.

⁹⁹³ Pierre-Yves MONJAL et Vincent AUBELLE, *La France intercommunale, Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, Paris, L'Harmattan, coll. GRALE - Observatoire national de la décentralisation, ss. coll. *Les Cahiers du CeFap*, 2013, p. 292.

⁹⁹⁴ Article 144 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 *de finances pour 2012*.

⁹⁹⁵ Article L.2336-1, III du Code général des collectivités territoriales.

1. L'apparition récente et du FPIC, source de questionnement

418. L'essor récent de la péréquation horizontale. La loi de finances pour 2010⁹⁹⁶ a posé « Les premiers jalons de la solidarité horizontale à l'échelle nationale du bloc communal »⁹⁹⁷. En effet, l'article 78 de cette loi est venu prévoir la création du fonds de péréquation de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les régions, qui est un dispositif de péréquation horizontale pour l'échelon régional qui a pour but de redistribuer une partie des ressources entre les régions⁹⁹⁸. Après des balbutiements, la péréquation horizontale a connu un essor⁹⁹⁹ en 2011 jusqu'en 2013. En trois ans, plusieurs dispositifs de péréquation horizontale ont vu le jour comme le fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements¹⁰⁰⁰, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales (FPIC)¹⁰⁰¹ ou encore le fonds de péréquation des ressources perçues par les régions et la collectivité territoriale de Corse¹⁰⁰². Le développement de la péréquation horizontale et de ces différents instruments permet de venir compléter les dispositifs de péréquation verticale¹⁰⁰³ qui n'effacent pas totalement les écarts de richesses entre les collectivités territoriales.

419. La jeune histoire du FPIC. La disparition de la taxe professionnelle en 2009 avec la loi de finances pour 2010¹⁰⁰⁴ a bouleversé le fonctionnement des fonds de péréquation communaux existants. En effet, cette réforme fiscale a opéré une redistribution des impôts locaux entre les différents échelons de collectivités territoriales a eu comme conséquences d'augmenter les écarts de richesse entre les territoires¹⁰⁰⁵. Pour garantir le maintien de l'objectif de réduction des inégalités de ressources entre les EPCI-FP et leurs communes membres, le Sénat a proposé qu'un engagement soit pris en ce sens dans la loi de finances pour 2010¹⁰⁰⁶. Cet engagement fait écho à la publication du rapport *Durieux-Subremon*¹⁰⁰⁷ chargé d'évaluer les conséquences à moyen terme de la suppression de la taxe professionnelle sur les ressources financières des collectivités

⁹⁹⁶ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 *de finances pour 2010*.

⁹⁹⁷ Anaëlle DEBARGE et Gaëtan HUET, « Esquisse d'une péréquation horizontale », *JCP A*, 1^{er} juillet 2013, n° 27, p. 2192.

⁹⁹⁸ Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, *Note d'information du 16 juillet 2019 relative au fonds de péréquation des ressources perçues par les régions et la collectivité de Corse en 2019*, 16 juillet 2019, p. 1.

⁹⁹⁹ Anaëlle DEBARGE et Gaëtan HUET, *Art.Cit.*

¹⁰⁰⁰ Article 113 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 *de finances pour 2013*.

¹⁰⁰¹ Article 125 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 *de finances pour 2011*.

¹⁰⁰² Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 préc.

¹⁰⁰³ Anaëlle DEBARGE et Gaëtan HUET, *Art.Cit.*

¹⁰⁰⁴ Articles 2 et 3 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 *de finances pour 2010*.

¹⁰⁰⁵ Anaëlle DEBARGE et Gaëtan HUET, *Art.Cit.*

¹⁰⁰⁶ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 *de finances pour 2010*.

¹⁰⁰⁷ Bruno DURIEUX et Patrick SUBREMON (dir.), *Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locale et sur les entreprises*, Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et al., mai 2010, 64 p.

territoriales¹⁰⁰⁸ et en proposant de mettre en place de nouveaux instruments de péréquation au niveau communal¹⁰⁰⁹. Cet engagement a été retranscrit dans la loi de finances pour 2010¹⁰¹⁰.

420. C'est sur la base de ce rapport et de cette disposition que la création d'un nouvel instrument de péréquation horizontale intercommunal et communal a été débattue et entérinée un an plus tard avec le vote de la loi de finances pour 2011¹⁰¹¹. L'article 125 de cette loi vient mettre en place dans l'ordre juridique et financier local le fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FNPRIC). Cette création a été complétée par le IX de ce même article d'une obligation pour le Gouvernement de remettre un rapport précisant les modalités de répartition de ce fonds au Parlement avant le 1^{er} septembre 2011. Pour concrétiser ce balbutiement de création d'un instrument de péréquation horizontale à l'échelle intercommunale et communale, la loi de finances pour 2012¹⁰¹² est venue créer le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). L'article 144 de cette loi sécurise financièrement et juridiquement ce nouveau fonds de péréquation qui revêt toujours actuellement une importance fondamentale dans l'arsenal juridique du bloc communal.

421. Les obstacles à la mise en place du FPIC. La mise en place de ce nouvel instrument de péréquation horizontale du bloc communal ne s'est pas faite non sans quelques inquiétudes exprimées par certains EPCI-FP et communes, notamment ceux qui se trouvent dans une situation financière favorable. En effet, l'apparition du FPIC crée un nouveau prélèvement qui peut provoquer une atteinte au « consentement des collectivités les plus « riches » »¹⁰¹³ avec le risque qu'elles supportent une nouvelle ponction sur leurs ressources qui doivent alimenter les budgets des collectivités territoriales les plus en difficulté. Aussi, Vincent AUBELLE met en lumière deux obstacles contre lesquels la mise en place du FPIC s'est heurtée lors de sa discussion au Parlement¹⁰¹⁴ : un obstacle méthodologique et des obstacles financiers.

¹⁰⁰⁸ Bruno DURIEUX et Patrick SUBREMON (dir.), *Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locale et sur les entreprises*, Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et al., mai 2010, p. 3.

¹⁰⁰⁹ *Ibid.*, p. 50.

¹⁰¹⁰ Article 76 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 *de finances pour 2010* : « [...] la loi précise et adapte le dispositif de répartition des ressources des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle met en place des mécanismes de péréquation fondés sur les écarts de potentiel financier et de charges entre les collectivités territoriales. ».

¹⁰¹¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 *de finances pour 2011*.

¹⁰¹² Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 *de finances pour 2012*.

¹⁰¹³ Alain GUENGANT, Matthieu LEPRINCE et Jean-Michel UHALDEBORDE, « Économie et finances locales » in Collectif GIS-GRALE, *Droit et gestion des collectivités territoriales - Transports et politiques locales de déplacement*, Antony, *Le Moniteur*, 2012, p. 568.

¹⁰¹⁴ Vincent AUBELLE, « Le FPIC ou les nouveaux contours de la péréquation horizontale », *RLCT*, n° 76, 1^{er} février 2012, pp. 15 à 16.

422. L'obstacle méthodologique relève de l'élaboration de la loi qui a créé le FPIC. En effet, lors des discussions parlementaires, il a été mentionné à plusieurs reprises une absence de visibilité financière dans la loi de finances pour 2011 prévoyant la mise en place de ce fonds de péréquation. Cette carence d'information a incité la commission des finances du Sénat à décider le report de l'instauration effective du FPIC d'un an.

423. L'obstacle méthodologique se conjugue avec un triple obstacle financier. Tout d'abord, les modifications de calendrier venant reporter la mise en place du FPIC sont liées aux difficultés exprimées par les EPCI-FP et les communes membres contributeurs au fonds. En effet, un doute a été émis par ces acteurs du bloc communal quant à leur capacité de pouvoir assumer cette nouvelle dépense obligatoire. Le projet de loi de finances pour 2012 prévoyait que le prélèvement des EPCI-FP et des communes membres augmenterait progressivement chaque année pour atteindre 2% de leurs recettes fiscales d'ici 2015¹⁰¹⁵. Cet objectif de 2% n'a pas été remis en cause lors du vote de la loi de finances. En revanche, le législateur avait prévu de rallonger la période de montée en puissance du FPIC à 2% des recettes fiscales d'une année, soit un objectif à atteindre en 2016¹⁰¹⁶.

424. Le plafond de la contribution d'un EPCI-FP ou d'une commune membre au FPIC a également pu poser une difficulté liée à la capacité financière de contribuer à ce fonds. Dans le projet de loi de finances pour 2012, il était prévu que ce plafond de contribution soit fixé à 15% du montant total des recettes fiscales de l'EPCI-FP ou de la commune membre¹⁰¹⁷. Cette volonté était également celle des sénateurs qui souhaitaient maintenir ce plafond de contribution au FPIC à 15% des recettes totales car sa diminution aurait entraîné « un report de la solidarité territoriale sur les communes et les ensembles intercommunaux ayant moins de ressources »¹⁰¹⁸. Les députés ont une nouvelle fois été attentifs aux inquiétudes de certains EPCI-FP et communes membres en ramenant ce plafond à 10% du montant total des recettes perçues¹⁰¹⁹. L'intérêt d'une diminution

¹⁰¹⁵ Article 58 du *projet de loi de finances pour 2012*, n° 3775, 28 septembre 2011 : « Les ressources de ce fonds de péréquation en 2012, 2013 et 2014 sont fixées respectivement à 250, 500 et 750 millions d'euros. À compter de 2015, les ressources du fonds sont fixées à 2% des recettes fiscales des communes et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre. »

¹⁰¹⁶ Article 144 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 *de finances pour 2012* : « Les ressources de ce fonds national de péréquation en 2012, 2013, 2014 et 2015 sont fixées, respectivement, à 150, 360, 570 et 780 millions d'euros. À compter de 2016, les ressources du fonds sont fixées à 2% des recettes fiscales des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre. »

¹⁰¹⁷ Article 58 du *projet de loi de finances* préc. : « La somme des prélèvements opérés en application du 2° du présent article et de ceux effectués en application de l'article L. 2531-13 au titre de l'année précédente ne peuvent excéder, pour chaque ensemble intercommunal ou chaque commune mentionnés au 1°, 15% du produit qu'ils ont perçu [...] »

¹⁰¹⁸ François MARC, JO Sénat, CR 3 décembre 2011, p. 9239.

¹⁰¹⁹ Article 144 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 préc. : « La somme des prélèvements opérés en application du 2° du présent I et de ceux supportés par les communes en application de l'article L. 2531-13 au titre de l'année précédente ne peut excéder, pour chaque ensemble intercommunal ou chaque commune mentionnés au 1° du présent I, 10% du produit qu'ils ont perçu [...] ».

d'un tiers de ce plafond fut exprimé par amendement afin de maintenir la capacité budgétaire des collectivités territoriales concernées à un niveau admissible¹⁰²⁰.

425. Deux logiques opposées dans la prise en compte de la population. En plus de ces obstacles qui ont freiné la mise en place de ce fonds de péréquation horizontale, les discussions parlementaires ont également jalonné les débats et retardé sa mise en œuvre. Un débat a notamment concerné la question du référentiel de population à prendre en compte dans le calcul du FPIC. D'après Vincent AUBELLE, deux logiques se sont opposées : une logique où des strates démographiques ne serait pas prise en compte pour établir les prélèvements au FPIC et une logique qui, au contraire, défend la présence d'un référentiel de population, intégré dans des strates démographiques¹⁰²¹.

426. La logique dite de *stratification de la population au sein du FPIC*¹⁰²² est issue des travaux parlementaires de la commission des finances du Sénat¹⁰²³. En effet, un rapport a mis en lumière une concentration du prélèvement sur les communes les plus peuplées¹⁰²⁴ si le prélèvement du FPIC n'était pas soumis à un mécanisme de stratification de la population. Sans cette méthode, le fonds pèserait sur un nombre très faible d'EPCI-FP. C'est pour cela que le rapport de la commission des finances du Sénat proposait un nombre réduit de strates, limitées à 4 ou 6. Une proposition qui fut ensuite reprise dans le projet de loi de finances pour 2012, portant le nombre de strates de population à 6. Au fil de la discussion parlementaire en séance publique, ce nombre de strates a été augmenté d'une unité supplémentaire, passant de 6 à 7 strates de population.

427. Face à leurs collègues parlementaires qui défendaient une stratification de la population dans le prélèvement du FPIC, les sénateurs Jean-Pierre BALLIGAND et Marc LAFFINEUR ont, quant à eux, plaidé pour une autre logique : la déstratification de la population¹⁰²⁵, à savoir un calcul du prélèvement du FPIC sans référence à cet indicateur démographique. En effet, ils soutiennent dans une communication¹⁰²⁶ que la stratification « ne semble pas être une bonne manière de

¹⁰²⁰ Amendement n° 37, Assemblée nationale, 10 décembre 2011.

¹⁰²¹ Vincent AUBELLE, « Le FPIC ou les nouveaux contours de la péréquation horizontale », *RLCT*, n° 76, 1^{er} février 2012, p. 17.

¹⁰²² *Ibid.*

¹⁰²³ Philippe DALLIER, Charles GUENÉ, Pierre JARLIER et Albéric de MONTGOLFIER, *La mise en œuvre de la péréquation entre les collectivités territoriales*, Sénat, 6 juillet 2011, Rapport d'information n° 731, 198 p.

¹⁰²⁴ *Ibid.*, p. 37.

¹⁰²⁵ Vincent AUBELLE, *Art.Cit.*, pp. 16 à 17.

¹⁰²⁶ Assemblée Nationale, « Communication de MM. Marc LAFFINEUR et Jean-Pierre BALLIGAND, rapporteurs d'information, sur la péréquation communale » in *Compte rendu - Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire*, n° 87, 21 juin 2011, pp. 2 à 10.

construire un fonds de péréquation »¹⁰²⁷ car elle aurait pour conséquence de « centrer le prélèvement sur de petites communes aux moyens plus limités »¹⁰²⁸.

428. De plus, la prise en compte de la population dans le prélèvement du FPIC « se heurte aux effets de seuil »¹⁰²⁹. Cet effet de seuil pénalise les EPCI-FP et les communes membres se trouvant à la limite entre deux strates de population. Pour permettre de pallier les effets négatifs de cet effet de seuil, la commission des finances du Sénat a proposé « la pondération de la population par un coefficient croissant en fonction de la taille de l'ensemble intercommunal [...] compris entre 1 et 2 »¹⁰³⁰ qui est codifiée actuellement. C'est ce coefficient qui a été retenu pour mettre un terme au débat entre ces deux logiques antagonistes. Un autre référentiel, dont le calcul a connu des évolutions à la suite de la réforme des indicateurs financiers de 2022¹⁰³¹, a été mobilisé pour déterminer le prélèvement du FPIC : le potentiel financier agrégé (PFIA) de l'ensemble intercommunal¹⁰³².

2. L'ensemble intercommunal, l'échelon privilégié et consacré dans la mise en œuvre du fonds

429. Le FPIC est un instrument de péréquation horizontale dont le champ d'application relève de deux échelons territoriaux : l'échelon intercommunal et l'échelon communal. Néanmoins, la question se pose de savoir qui des EPCI-FP, des communes membres ou bien des deux structures seront les échelons de référence pour l'application et la mise en œuvre du FPIC.

430. La notion d'ensemble intercommunal. L'article L.2336-1, I, du Code général des collectivités territoriales précise en premier lieu que le FPIC est instauré « à destination des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ». À la lecture de cette disposition, les EPCI-FP et leurs communes membres sont considérés comme étant les échelons bénéficiaires de ce fonds de péréquation horizontal. Le Code général des

¹⁰²⁷ Assemblée Nationale, « Communication de MM. Marc LAFFINEUR et Jean-Pierre BALLIGAND, rapporteurs d'information, sur la péréquation communale » in *Compte rendu - Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire*, n° 87, 21 juin 2011, p. 3.

¹⁰²⁸ *Ibid.*

¹⁰²⁹ Vincent AUBELLE, « Le FPIC ou les nouveaux contours de la péréquation horizontale », *RLCT*, n° 76, 1^{er} février 2012, p. 17.

¹⁰³⁰ *Ibid.*

¹⁰³¹ Décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022 *portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales, à la péréquation des ressources fiscales, à la fiscalité locale et aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales*.

¹⁰³² V. *infra*, § 437 et s.

collectivités territoriales évoque également une autre notion, celle d'*ensemble intercommunal*¹⁰³³. Ce dernier est constitué d'un EPCI-FP et de ses communes membres et mobilisé dans le cadre de « la mise en œuvre du FPIC »¹⁰³⁴. Au regard des dispositions contenues dans le Code général des collectivités territoriales, les EPCI-FP et leurs communes membres sont envisagés comme étant les deux échelons de référence en la matière, englobés dans cette notion d'ensemble intercommunal.

431. La place centrale occupée par les EPCI-FP¹⁰³⁵. Malgré les dispositions du Code général des collectivités territoriales, l'échelon intercommunal est pourtant considéré comme étant « le pivot de la répartition du prélèvement [du FPIC] et l'échelon de référence »¹⁰³⁶. Trois raisons peuvent justifier la place prépondérante de l'EPCI-FP dans la gestion du FPIC¹⁰³⁷.

432. La première raison est d'ordre géographique. En effet, le législateur a considéré que le périmètre intercommunal permettait une action de péréquation nécessaire sur des bassins de vie afin de garantir la mise en œuvre du projet politique sur le territoire intercommunal¹⁰³⁸. La deuxième raison tient au moment où ce dispositif de péréquation horizontale des ressources intercommunales fût créé. En effet, lors de sa création, le FPIC avait pour objectif d'être déployé sur l'ensemble du territoire français. Pour permettre ce déploiement à grande échelle, le législateur avait considéré que l'échelon intercommunal était le plus pertinent. Une stratégie qui a porté ses fruits car le FPIC fût déployé sur plus de 80% des ensembles intercommunaux en 2012¹⁰³⁹. La troisième raison qui a donné une place centrale à l'EPCI-FP dans la gestion du FPIC relève des modalités de répartition. En effet, le législateur a choisi d'utiliser le potentiel financier agrégé afin de mesurer la richesse de chaque échelon intercommunal et de répartir le FPIC sur le territoire de l'ensemble intercommunal¹⁰⁴⁰. En choisissant cet indicateur, le législateur a donné l'opportunité au niveau intercommunal de piloter les prélèvements et les reversements afin de renforcer la répartition des richesses sur le territoire de l'ensemble intercommunal¹⁰⁴¹.

¹⁰³³ Article L. 2336-1, III du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰³⁴ *Ibid.*

¹⁰³⁵ Matthieu HOUSER, « La construction de la péréquation intercommunale », *RFFP*, 1^{er} septembre 2012, n° 119, p. 221 et s.

¹⁰³⁶ Robert PINI, « § 2 - La mise en place du FPIC », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 2 (folio n° 7720), novembre 2012, § 63.

¹⁰³⁷ Assemblée des Communautés de France, *Pacte fiscal et financier de solidarité au service du projet de territoire* [en ligne], 2014, p. 68.

¹⁰³⁸ *Ibid.*

¹⁰³⁹ *Ibid.*

¹⁰⁴⁰ *Ibid.*

¹⁰⁴¹ Gaëtan HUET, « En route vers une nouvelle péréquation horizontale : le fonds national de péréquation des ressources intercommunales (FPIC) », *JCP A*, 7 novembre 2011, n° 45-46, p. 2349.

433. L'intercommunalité a donc été choisie comme échelon de référence pour la gestion et la répartition du FPIC. Un échelon qui se trouve « plus que jamais au centre du dispositif de péréquation sur son territoire [...] comme le niveau de gestion permettant d'optimiser la péréquation sur le territoire »¹⁰⁴². Le FPIC et l'intercommunalité sont indissociables car le premier « entretient une étroite corrélation avec la question intercommunale »¹⁰⁴³. En effet, sa conception, son fonctionnement et les relations qui en découlent, tissées avec les communes membres, font du FPIC un dispositif de péréquation horizontale tourné vers l'intercommunalité. Néanmoins, la mise en œuvre et la répartition du FPIC ne sont pas exclusivement réservées aux EPCI-FP. En effet, le FPIC est un dispositif de péréquation horizontal dont la répartition reste partagée entre les intercommunalités et leurs communes membres, justifiant par ailleurs un champ d'application sur un ensemble intercommunal.

B. La mise en relation de contributeurs et de bénéficiaires

434. Le FPIC repose sur une méthode de mise en relation d'EPCI-FP et de communes membres contributeurs et bénéficiaires. Cette méthode de répartition appuie la concrétisation de l'objectif de réduction des écarts de richesse entre les territoires. En 2021, 658 ensembles intercommunaux étaient contributeurs au FPIC et 695 en étaient bénéficiaires¹⁰⁴⁴.

435. Le FPIC repose donc sur un mécanisme de prélèvement de ressources au détriment des ensembles intercommunaux favorisés (1.) et de reversement de ces ressources au profit des ensembles intercommunaux en difficulté (2.).

1. Un dispositif de prélèvement au détriment ensembles intercommunaux favorisés

436. Un prélèvement global stabilisé. Doté initialement d'un montant global de 150 millions d'euros en 2012¹⁰⁴⁵, le FPIC s'est ensuite établi à 360 millions d'euros en 2013, 570 millions d'euros en 2014, 780 millions d'euros en 2015, pour atteindre un milliard d'euros en

¹⁰⁴² Gaëtan HUET, « En route vers une nouvelle péréquation horizontale : le fonds national de péréquation des ressources intercommunales (FPIC) », *JCP A*, 7 novembre 2011, n° 45-46, p. 2349.

¹⁰⁴³ Vincent AUBELLE, « Le FPIC ou les nouveaux contours de la péréquation horizontale », *RLCT*, n° 76, 1^{er} février 2012, p. 18.

¹⁰⁴⁴ Gouvernement, *Rapport 2022 du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*, décembre 2021, p. 25 et 33.

¹⁰⁴⁵ Article 144 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 *de finances pour 2012*.

2016¹⁰⁴⁶. Ce montant reste depuis inchangé et a été reconduit chaque année. En effet, comme le précise le Code général des collectivités territoriales¹⁰⁴⁷, « En 2016 et en 2017, les ressources du fonds sont fixées à 1 milliard d'euros. À compter de 2018, les ressources du fonds sont fixées à 1 milliard d'euros ». Cette montée en puissance progressive¹⁰⁴⁸ du montant total du FPIC a permis de le stabiliser à 1 milliard d'euros depuis 2016. Cette stabilisation du montant global du FPIC a un double objectif : maintenir un niveau de péréquation élevé et permettre une relative prévisibilité du montant global du fonds¹⁰⁴⁹. En revanche, le montant du FPIC de l'année *n* étant notifié à la fin du mois de juin ou au début du mois de juillet de cette même année *n*, aucun EPCI-FP ne peut prévoir son montant exact lors de l'élaboration et du vote du budget¹⁰⁵⁰.

437. La mesure de la richesse de l'ensemble intercommunal. Afin de déterminer si un ensemble intercommunal se trouve dans la catégorie des contributeurs ou des bénéficiaires du FPIC, l'étape nécessaire est celle de la mesure de la richesse de cet ensemble intercommunal. La mesure de cette richesse nécessite l'utilisation d'un indicateur : le potentiel financier agrégé (PFIA) par habitant¹⁰⁵¹. Cet indicateur est constitué de l'addition de l'ensemble des richesses fiscales communales et intercommunales perçues sur le territoire de l'EPCI-FP auxquelles est ajouté l'ensemble des dotations perçues par les communes membres¹⁰⁵².

438. La détermination des ensembles intercommunaux contributeurs. Les ensembles intercommunaux contributeurs au FPIC sont ceux dont le PFIA par habitant est supérieur à 90% du potentiel financier agrégé moyen par habitant¹⁰⁵³ évalué sur le plan national. À l'intérieur de ces ensembles intercommunaux, le prélèvement obéit à une répartition au prorata des contributions des EPCI-FP et de leurs communes membres au PFIA. Les attributions de compensation obtenues ou versées par l'EPCI-FP et leurs communes membres réduiront ou augmenteront le prélèvement pour que « les communes riches payent plus que les pauvres »¹⁰⁵⁴.

¹⁰⁴⁶ Article 162 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 *de finances pour 2016*.

¹⁰⁴⁷ Article L.2336-1, II, 1. du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁴⁸ Anaëlle DEBARGE et Gaëtan HUET, « Esquisse d'une péréquation horizontale », *JCP A*, 1^{er} juillet 2013, n° 27, p. 2192.

¹⁰⁴⁹ Rédaction, « Publication de la répartition du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales pour 2019 », *JCP A*, 10 juin 2019, n° 23, act. 402.

¹⁰⁵⁰ Charles GUENÉ et Claude RAYNAL, *Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales*, Sénat, 20 octobre 2021, Rapport d'information n° 73, p. 48.

¹⁰⁵¹ Article L.2336-3, I, 1°, a) du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁵² Le détail du calcul de ce potentiel financier agrégé, ou potentiel fiscal agrégé, est précisé à l'article L.2336-2 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁵³ Article L.2336-3, I, 1°, a) du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁵⁴ Marie-Christine STECKEL ASSOUEIRE, « Mythes et réalités de la solidarité financière intercommunale », *RLCT*, 1^{er} décembre 2012, n° 85, pp. 57 à 58.

439. La fixation du montant du prélèvement. Le prélèvement de chaque ensemble intercommunal au titre du FPIC est déterminé par l'utilisation de deux indicateurs : un indice synthétique de ressources et de charges mais aussi la population de l'ensemble intercommunal¹⁰⁵⁵. Cet indice synthétique de ressources et de charges pour les ensembles intercommunaux contributeurs est calculé en additionnant l'écart relatif entre le potentiel financier agrégé par habitant de l'ensemble intercommunal et 90% du potentiel financier agrégé moyen par habitant¹⁰⁵⁶ et l'écart entre le revenu par habitant de l'ensemble intercommunal et le revenu par habitant moyen¹⁰⁵⁷. Dans ce cadre, la population prise en compte est celle qui correspond au dernier recensement. Quant au revenu considéré, il s'agit du dernier revenu fiscal de référence connu¹⁰⁵⁸. Cet indice synthétique, calculé à partir d'une prise en compte respective à 75% et à 25% des écarts sus mentionnés, doit être multiplié par la population de l'ensemble intercommunal — deuxième indicateur — afin de déterminer le prélèvement du FPIC pour chaque EPCI-FP.

440. Le plafonnement des contributions. Afin que le FPIC conserve sa fonction de péréquation et éviter d'en faire un dispositif confiscatoire pour les ensembles intercommunaux bénéficiant d'une situation financière favorable, le montant total des prélèvements du FPIC sur un ensemble intercommunal ne puisse excéder 14% des ressources retenues dans le calcul du PFIA¹⁰⁵⁹. Ce plafond a été régulièrement augmenté depuis la création du FPIC dans le but d'augmenter modérément les prélèvements sur les ensembles intercommunaux favorisés et par conséquent de diminuer les prélèvements des ensembles intercommunaux les moins riches. En effet, le plafond avait été fixé à 10% en 2012¹⁰⁶⁰, à 11% en 2013¹⁰⁶¹, à 13% de 2014 à 2017¹⁰⁶² et à 13,5% en 2018¹⁰⁶³. Depuis 2019¹⁰⁶⁴, ce plafond est toujours fixé à 14%¹⁰⁶⁵.

2. Un dispositif de reversement au profit des ensembles intercommunaux en difficulté

441. La détermination des EPCI-FP bénéficiaires du FPIC. Une fois que les ensembles intercommunaux considérés comme étant les plus riches sont déterminés, les sommes qui leur sont prélevées au titre du FPIC sont reversées aux ensembles intercommunaux qui sont en difficulté.

¹⁰⁵⁵ Article L.2336-3, I, 2° du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁵⁶ *Ibid.* a).

¹⁰⁵⁷ *Ibid.* b).

¹⁰⁵⁸ *Ibid.*

¹⁰⁵⁹ *Ibid.* 3°.

¹⁰⁶⁰ Article 144 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 *de finances pour 2012*.

¹⁰⁶¹ Article 112 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 *de finances pour 2013*.

¹⁰⁶² Article 134 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 *de finances pour 2014*.

¹⁰⁶³ Article 163 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 *de finances pour 2018*.

¹⁰⁶⁴ Article 250 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 *de finances pour 2019*.

¹⁰⁶⁵ Article L.2336-3, I, 3° du Code général des collectivités territoriales.

Ces ensembles intercommunaux bénéficiaires du FPIC correspondent aux « 60% des ensembles intercommunaux classés en fonction décroissante d'un indice synthétique de ressources et de charges »¹⁰⁶⁶. En revanche, il peut être envisagé qu'un ensemble intercommunal soit éligible au versement d'une recette au titre du FPIC mais tout en étant exclu des ensembles intercommunaux bénéficiaires. C'était le cas, avant 2023, des ensembles intercommunaux qui ont un taux d'effort fiscal inférieur à 1. Désormais, cette condition est supprimée¹⁰⁶⁷. Dès lors, un plus grand nombre d'ensemble intercommunaux deviendront éligibles au reversement du FPIC. Le montant global du fonds à attribuer étant réparti entre un plus grand nombre d'ensembles intercommunaux, une diminution des reversements pour chaque ensemble intercommunal est attendue.

442. La fixation du montant de reversement. Le reversement dont bénéficie chaque ensemble intercommunal au titre du FPIC est déterminé par l'utilisation des mêmes indicateurs que pour la détermination des montants de prélèvements : un indice synthétique de ressources et de charges et la population de l'ensemble intercommunal¹⁰⁶⁸. Cet indicateur de ressources et de charges pour les bénéficiaires est calculé par l'addition des rapports « entre le potentiel financier agrégé moyen par habitant et le potentiel financier agrégé par habitant de l'ensemble intercommunal »¹⁰⁶⁹, « entre le revenu moyen par habitant des collectivités de métropole et le revenu par habitant de l'ensemble intercommunal »¹⁰⁷⁰ et « entre l'effort fiscal de l'ensemble intercommunal »¹⁰⁷¹. Ces rapports seront respectivement pris en compte à proportion de 20%, 60% et 20%¹⁰⁷². Comme pour les prélèvements, la population prise en compte dans le cadre du reversement est celle qui correspond au dernier recensement et le revenu considéré est le dernier revenu fiscal de référence connu¹⁰⁷³. Cet indice synthétique doit être multiplié par le deuxième indicateur, celui de la population de l'ensemble intercommunal, afin de déterminer l'attribution du FPIC pour chacun d'entre eux.

443. La progressivité de la perte de ressources pour les bénéficiaires. L'augmentation du seuil d'effort fiscal a eu pour conséquence de priver certains ensembles intercommunaux bénéficiaires d'un reversement au titre du FPIC. Afin que les budgets des ensembles intercommunaux anciennement bénéficiaires ne soient pas brutalement affectés de cette perte

¹⁰⁶⁶ Article L.2336-5, I, 1°, a) du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁶⁷ Article 195 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 *de finances pour 2023*.

¹⁰⁶⁸ Article L.2336-5, I, 3° du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁶⁹ *Ibid.* 2°, a).

¹⁰⁷⁰ *Ibid.* 2°, b).

¹⁰⁷¹ *Ibid.* 2°, c), al. 1^{er}.

¹⁰⁷² *Ibid.*, al. 3.

¹⁰⁷³ *Ibid.*, al. 2.

sèche de ressources, le législateur a prévu un mécanisme de sortie progressive du FPIC. La loi de finances pour 2016¹⁰⁷⁴ avait prévu une diminution dégressive des ressources sur 3 ans permettant aux ensembles intercommunaux bénéficiaires non éligibles au FPIC de percevoir « une attribution égale à 90% en 2016, 75% en 2017 puis 50% en 2018 du montant perçu en 2015 »¹⁰⁷⁵. La loi de finances pour 2023 a augmenté d'une année supplémentaire la diminution dégressive de ces ressources¹⁰⁷⁶. Désormais, le Code général des collectivités territoriales prévoit que les ensembles intercommunaux qui ne sont plus éligibles au reversement du FPIC perçoivent pendant les quatre années suivant leur dernière année d'éligibilité, « une attribution respectivement égale à 90%, 70%, 50% puis 25 % du reversement perçu l'année précédant la perte d'éligibilité »¹⁰⁷⁷.

§ 2. La répartition encadrée et performante du FPIC

444. Une fois les montants des prélèvements ou des reversements du FPIC fixés pour chaque ensemble intercommunal, ces montants sont ensuite répartis pour chaque commune membre et l'EPCI-FP composant l'ensemble intercommunal. Le législateur a mis en place plusieurs modalités de répartition du FPIC au sein de ces ensembles intercommunaux, permettant de démontrer l'autonomie de gestion, certes modeste, dont disposent les EPCI-FP **(A)**. Cette répartition du FPIC est suffisamment ancienne pour établir un bilan et envisager des perspectives **(B)**.

A. La modeste autonomie de gestion de la répartition du FPIC

445. Le Code général des collectivités territoriales prévoit deux types de répartitions du FPIC. Le choix entre ces deux modalités de répartition du FPIC dont disposent les EPCI-FP permet une répartition des prélèvements ou des reversements plus au moins souple et adaptée aux besoins du territoire de l'ensemble intercommunal. La première répartition laisse peu de place à l'auto-organisation territoriale¹⁰⁷⁸, freinant cette autonomie de gestion en matière de répartition du FPIC au sein de l'ensemble intercommunal. Il s'agit de la répartition classique de droit commun **(1.)**. La deuxième répartition est double car il existe en effet deux répartitions dérogatoires **(2.)** et consacre donc l'autonomie de gestion qui est conférée aux EPCI-FP en la matière.

¹⁰⁷⁴ Article 162 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 *de finances pour 2016*.

¹⁰⁷⁵ Article L.2336-6 du Code général des collectivités territoriales en vigueur du 1^{er} janvier 2016 au 1^{er} janvier 2017.

¹⁰⁷⁶ Article 195 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 *de finances pour 2023*.

¹⁰⁷⁷ Article L.2336-6 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁷⁸ Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « Dotations et autonomie financière locale. Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *GFP*, 2017/2, n° 2, pp. 65 à 71.

1. Une répartition classique et rigide de droit commun

446. Une répartition en deux temps. La répartition de droit commun des reversements et des prélèvements du FPIC à l'intérieur de l'ensemble intercommunal entre l'EPCI-FP et les différentes communes membres qui le compose s'effectue en deux temps.

447. Dans un premier temps, la répartition des prélèvements et des reversements de l'ensemble intercommunal entre l'EPCI-FP et les différentes communes membres s'opère en fonction du coefficient d'intégration fiscale¹⁰⁷⁹. Ce coefficient d'intégration fiscale est calculé en faisant le rapport entre les produits de l'ensemble des impôts et taxes « perçus ou supportés par l'établissement public minorés des dépenses de transfert » et les produits de l'ensemble des impôts et taxes « perçus ou supportés par les communes [...] et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celles-ci »¹⁰⁸⁰. Dans un second temps, la répartition du montant du FPIC s'effectue entre les communes membres « en fonction de l'insuffisance du potentiel financier par habitant de ces communes [...] et de leur population »¹⁰⁸¹.

448. Une répartition plébiscitée. La répartition des prélèvements ou des reversements de droit commun des montants du FPIC est la modalité qui est la plus utilisée par les ensembles intercommunaux. En effet, en 2020, 75% des ensembles intercommunaux ont utilisé cette modalité de répartition de droit commun pour les prélèvements du FPIC et 68% d'entre eux ont utilisé cette répartition classique pour les reversements¹⁰⁸².

449. Le calcul du reversement ou du prélèvement. Pour déterminer la répartition du prélèvement du FPIC dans la configuration classique de droit commun, le montant du prélèvement de l'ensemble intercommunal doit être multiplié par le coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI-FP¹⁰⁸³. Quant au montant du prélèvement que devront se partager les communes membres de l'EPCI, il est obtenu en soustrayant le montant du prélèvement de l'ensemble intercommunal par

¹⁰⁷⁹ Article L.2336-5, II du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁸⁰ Article L.5211-30, III, 1° du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁸¹ Article L.2336-5, II du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁸² Gouvernement, *Rapport 2022 du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*, décembre 2022, pp. 47-48.

¹⁰⁸³ Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, *Note d'information du 14 juin 2019 relative à la répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour l'exercice 2019 à destination de la métropole et des départements d'outre-mer, à l'exception de Mayotte*, 14 juin 2019, p. 25.

le montant du prélèvement de l'EPCI-FP obtenu précédemment¹⁰⁸⁴. Par exemple, pour un ensemble intercommunal contributeur au FPIC à hauteur de 200 000 euros et disposant d'un coefficient d'intégration fiscale de 25%, la part qui sera prélevée à l'EPCI-FP sera de 50 000 euros (200 000 x 25%). Les 150 000 euros restants à verser au FPIC seront prélevés auprès de chaque commune membre en fonction de leur potentiel financier par habitant et de leur population.

450. Cette logique de calcul est identique pour déterminer la répartition du reversement du FPIC dans la configuration classique de droit commun. Dans ce cadre, le montant du reversement de l'ensemble intercommunal doit être multiplié par le coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI-FP¹⁰⁸⁵. Le montant du reversement que devront se partager les communes membres de l'EPCI est obtenu en soustrayant le montant du reversement de l'ensemble intercommunal par le montant du reversement de l'EPCI-FP¹⁰⁸⁶. Par exemple, dans l'hypothèse d'un ensemble intercommunal bénéficiaire du FPIC d'un montant de 300 000 euros et dont le coefficient d'intégration fiscale s'élève à 14%, la part du FPIC qui sera versée à l'EPCI-FP sera de 42 000 euros (300 000 x 14%). Les 258 000 euros restants seront versés à chaque commune membre en fonction de leur potentiel fiscal par habitant et de leur population.

2. Deux répartitions dérogatoires du FPIC gages d'autonomie

451. Face à la répartition des prélèvements et des reversements du FPIC de droit commun, l'EPCI-FP peut faire le choix de s'en écarter au profit de deux modalités de répartition dérogatoires qui se sont notamment renforcées à travers la récente fusion des communautés de communes¹⁰⁸⁷. Elles doivent permettre de laisser une certaine autonomie de gestion et des marges de manœuvre importantes aux exécutifs intercommunaux pour répartir les prélèvements et les reversements entre l'EPCI-FP et ses communes membres¹⁰⁸⁸ en fonction des besoins du territoire. Aux côtés de la répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers (a.), il existe une répartition dérogatoire dite « libre » (b.).

¹⁰⁸⁴ Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, *Note d'information du 14 juin 2019 relative à la répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour l'exercice 2019 à destination de la métropole et des départements d'outre-mer, à l'exception de Mayotte*, 14 juin 2019, p. 25.

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*, p. 28.

¹⁰⁸⁶ *Ibid.*

¹⁰⁸⁷ Question écrite n° 1104, JOAN, 19 septembre 2017, p. 4408.

¹⁰⁸⁸ Robert PINI, « § 2 - La mise en place du FPIC », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 2 (folio n° 7720), novembre 2012, § 66.

a. La répartition à la majorité des deux tiers

452. Une répartition délaissée. La modalité dérogatoire de répartition des montants des prélèvements et des versements à la majorité des deux tiers est celle qui est la moins sollicitée par les ensembles intercommunaux. En effet, en 2021, seulement 2% de ces derniers ont utilisé la répartition à la majorité des deux tiers pour les prélèvements et 8% d'entre eux ont utilisé cette modalité de répartition pour les versements¹⁰⁸⁹.

453. La nécessité d'un vote aux deux tiers. Afin de pouvoir choisir ce mode dérogatoire de répartition des montants de prélèvement ou de versement du FPIC, l'EPCI-FP doit obtenir la majorité des deux tiers¹⁰⁹⁰ de l'organe délibérant. Le conseil communautaire dispose d'un délai de deux mois pour voter une délibération en ce sens, et ce, à compter de la notification des prélèvements ou des versements par le préfet¹⁰⁹¹. Cette condition de vote restrictive, plus difficile à remplir qu'un vote à la majorité simple, peut expliquer la faible sollicitation de cette modalité de répartition par les ensembles intercommunaux pour les versements ou les prélèvements du FPIC. À ce propos, une réponse ministérielle de 2018 précise pourtant qu'« il apparaît difficile d'ouvrir plus largement la faculté de déroger à la répartition de droit commun aux ensembles intercommunaux sans exiger, par ailleurs, l'unanimité de l'organe délibérant de l'EPCI »¹⁰⁹². Le maintien de cette modalité d'adoption avec le vote des deux tiers semble entrer en contradiction avec la volonté du ministre de l'Intérieur, ce dernier prônant l'exigence de l'unanimité des membres du conseil communautaire.

454. Une répartition en deux étapes. La répartition des prélèvements et des versements à la majorité des deux tiers se fait en deux étapes.

455. La première répartition s'effectue entre l'EPCI-FP d'une part et ses communes membres d'autre part. Dans ce cadre, le montant des prélèvements ou des versements pour l'EPCI-FP ne pourra pas s'écarter, à la hausse ou à la baisse, de 30% du montant de droit commun¹⁰⁹³. Jusqu'en 2014, cette limite était établie à 20%. Aussi, le Conseil d'État a considéré en

¹⁰⁸⁹ Gouvernement, *Rapport 2022 du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*, décembre 2022, pp. 47-48.

¹⁰⁹⁰ Article L.2336-5, II, 1° du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁹¹ *Ibid.*

¹⁰⁹² Rép. min. n° 1104, JOAN, 27 février 2018, p. 1707.

¹⁰⁹³ Article L.2336-5, II, 1° du Code général des collectivités territoriales.

2016 dans un avis qu'il était « difficile d'envisager un assouplissement significatif » des règles relatives à cette modalité de répartition dérogatoire, « en particulier du plafond de 30% »¹⁰⁹⁴.

456. La deuxième répartition s'opère entre les différentes communes membres de l'EPCI-FP. Le montant des versements ou des prélèvements est partagé entre les communes en calculant la différence entre le prélèvement ou le versement de l'ensemble intercommunal et le prélèvement ou le versement de l'EPCI-FP. Cette répartition du montant entre les communes membres est déterminée en fonction de critères obligatoires et de critères facultatifs. La population de ces communes membres, l'écart entre le revenu par habitant de ces communes et le revenu moyen par habitant de l'EPCI-FP mais aussi l'insuffisance du potentiel fiscal ou financier par habitant au regard de la moyenne sont les critères légaux qui doivent être pris en compte¹⁰⁹⁵. En revanche, le conseil communautaire a la possibilité d'ajouter des critères complémentaires¹⁰⁹⁶. Cette autonomie dans le choix des critères complémentaire dans ce cadre de répartition du FPIC vient illustrer de nouveau l'autonomie de gestion des montants du FPIC détenue par les EPCI-FP, notamment par la capacité d'adaptation de la péréquation aux besoins du territoire.

b. La répartition libre, source d'autonomie de gestion

457. Une répartition d'utilisation modérée. La modalité de répartition dite *libre* des prélèvements ou des versements est la plus utilisée des deux modalités de répartition dérogatoire. Néanmoins, elle reste tout de même minoritaire¹⁰⁹⁷. En effet, en 2020, 23% des ensembles intercommunaux ont utilisé la liberté de répartition pour les prélèvements et 24% d'entre eux ont utilisé cette modalité de répartition pour les versements¹⁰⁹⁸.

458. Une modalité d'adoption double. La liberté accordée aux ensembles intercommunaux pour la répartition des montants des prélèvements ou des versements du FPIC est soumise à deux modalités d'adoption. La première modalité d'adoption nécessite un vote de la répartition à l'unanimité sous deux mois à compter de la notification du préfet par l'organe

¹⁰⁹⁴ CE, Avis, 12 juillet 2016, *avis relatif aux conditions de majorité applicables en matière de versements financiers au sein du bloc communal*, n° 391635.

¹⁰⁹⁵ Article L.2336-5, II, 1° du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁹⁶ *Ibid.*

¹⁰⁹⁷ Anaëlle DEBARGE et Gaëtan HUET, « Esquisse d'une péréquation horizontale », *JCP A*, 1^{er} juillet 2013, n° 27, p. 2192

¹⁰⁹⁸ Gouvernement, *Rapport 2022 du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*, décembre 2022, pp. 47-48.

délibérant de l'EPCI-FP¹⁰⁹⁹. La deuxième modalité d'adoption nécessite un vote de cette répartition par l'organe délibérant de l'EPCI-FP à la majorité des deux tiers des élus sous deux mois à compter de la notification du préfet et par un accord unanime de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres sous deux mois à compter de la notification de la délibération de l'intercommunalité¹¹⁰⁰. Si les communes membres n'ont pas voté de délibération approuvant cette modalité de répartition dans ce délai de deux mois, elles sont réputées avoir approuvé la délibération intercommunale¹¹⁰¹.

459. Une répartition dénuée de contraintes légales et favorable à l'autonomie de gestion. Que cela soit pour la répartition des prélèvements ou des reversements du FPIC entre l'EPCI-FP et ses communes membres d'une part et entre les communes membres d'autre part, les montants sont calculés librement, sans qu'aucun critère légal ne soit nécessaire.

460. Ces deux modalités de répartition dérogatoires du montant des prélèvements ou des reversements du FPIC vont donner l'opportunité aux ensembles intercommunaux d'adapter ce dispositif de péréquation sur le territoire intercommunal. Choisir une modalité de répartition dérogatoire, c'est se détourner d'une modalité de répartition du FPIC de droit commun qui peut s'avérer inadéquate ou rigide au regard des besoins et des particularités du territoire. Cette liberté de choix dans la gestion de la répartition du montant du FPIC au sein de l'ensemble intercommunal, entre l'EPCI-FP et ses communes membres et entre chaque commune membre, offre aux acteurs du bloc communal un cadre de négociation sur la façon dont chacun de ces acteurs participera à la répartition du montant du FPIC notifié par le préfet. Par exemple, un EPCI-FP en situation financière favorable, disposant de ressources importantes, pourra concrétiser son souhait d'accroître son effort de contribution au FPIC pour préserver davantage les communes membres du prélèvement. À l'inverse, des communes peuvent aider l'EPCI-FP à bénéficier de ressources supplémentaires en provenance du FPIC en acceptant une part réduite de ce fonds de péréquation. Toutes ces hypothèses de modulation des montants de reversement ou de prélèvement du FPIC, concrétisant l'autonomie de gestion des EPCI-FP en la matière, se voient renforcées par des négociations entre les différents acteurs de l'ensemble intercommunal et leurs élus respectifs en fonction des besoins financiers mais aussi des équilibres politiques du territoire, et ce avant l'intervention du vote actant la répartition.

¹⁰⁹⁹ Article L.2336-5, II, 2° du Code général des collectivités territoriales.

¹¹⁰⁰ *Ibid.*

¹¹⁰¹ *Ibid.*

B. Bilan positif et perspectives de la répartition du FPIC

461. Le FPIC est le seul dispositif de péréquation horizontale national à instaurer une redistribution des richesses à l'échelle intercommunale, et cela dans le but de rééquilibrer les richesses entre EPCI-FP et communes membres.

462. Ce dispositif, qui « serait le plus efficace que la péréquation verticale »¹¹⁰² et « doublant pratiquement les résultats de la péréquation strictement communale »¹¹⁰³, remplit sa mission de péréquation entre les intercommunalités et leurs communes membres avec efficacité **(1.)** grâce à des perfectionnements qui ont été progressifs mais qui méritent d'être poursuivis **(2.)**.

1. Un outil efficace de péréquation entre les EPCI-FP et les communes membres

463. Le FPIC est un dispositif de péréquation des ressources communales et intercommunales efficace car un état des lieux positif des prélèvements et des reversements peut être dressé **(a.)**. Une efficacité de répartition peut également être identifiée à travers deux modalités de mesure **(b.)**.

a. L'état des lieux positif des prélèvements et des reversements

464. Des prélèvements pertinents. Les prélèvements au titre du FPIC remplissent assurément les objectifs attendus par le législateur. Ces derniers ont connu une véritable montée en puissance qui n'a, en revanche, ni porté atteinte à leur libre administration ni empêché les ensembles intercommunaux, les EPCI-FP et les communes membres de les supporter.

465. Concernant le montant total des prélèvements du FPIC sur les ensembles intercommunaux les plus riches, il s'établit depuis 2016 à 1 milliard d'euros. Fixée à 150 millions d'euros¹¹⁰⁴ en 2012, la totalité des prélèvements au titre du FPIC a été multipliée par environ 6,5 points en l'espace de sept ans, soit une augmentation de plus de 566%. Cet accroissement des montants totaux des prélèvements du FPIC a donné à ce dispositif de péréquation une assise solide et une capacité accrue dans la réduction des écarts de richesses et le rééquilibrage financier entre

¹¹⁰² Jacques FIALAIRE et Rémy LE SAOUT, « Synthèse du colloque Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité », *RLCT*, 1^{er} septembre 2013, n° 93, p. 68.

¹¹⁰³ Alain GUENGANT, Matthieu LEPRINCE et Jean-Michel UHALDEBORDE, « Économie et finances locales » in Collectif GIS-GRALÉ, *Droit et gestion des collectivités territoriales - Transports et politiques locales de déplacement*, Antony, *Le Moniteur*, 2012, pp. 563 à 584.

¹¹⁰⁴ Article L.2336-1, II, 1 du Code général des collectivités territoriales.

les ensembles intercommunaux. Néanmoins, la fixation du montant total des versements de ce fonds fut l'objet de vifs débats entre les élus ruraux, souhaitant accroître le montant des versements au titre du FPIC ce qui a été retenu par la loi de finances pour 2013, et les élus des villes urbaines, partisans d'un fléchissement du dispositif¹¹⁰⁵. Néanmoins, certains élus de grandes villes ont continué à reprocher au FPIC « de ponctionner les grandes villes au profit des campagnes, et de n'apporter aucun moyen supplémentaire à 76 des villes les plus pauvres »¹¹⁰⁶. Des dysfonctionnements pouvant être considérés comme minimes au regard du nombre de communes bénéficiant effectivement du FPIC.

466. Ces prélèvements sont également pertinents car ils sont supportés par les ensembles intercommunaux les plus riches, comme souhaité par le législateur. Cela peut être illustré, même si l'exemple est daté, par le rapport gouvernemental remis au Parlement en 2017 relatif au FPIC. D'après ce dernier, les territoires contribuant à ce fonds ont un revenu moyen par habitant de 15 656,02 € et un PFI par habitant moyen de 704,09 € en 2017¹¹⁰⁷. Ces ratios sont supérieurs aux ratios nationaux qui étaient établis respectivement à 14 501 euros et à 619,88 euros¹¹⁰⁸ en 2017. La part de la population contributrice au FPIC s'élève à 58% en 2017, soit une progression de deux points par rapport à 2016¹¹⁰⁹.

467. Le plafonnement des prélèvements permet enfin de préserver les ensembles intercommunaux, les EPCI-FP et les communes membres des atteintes au principe de libre administration des collectivités territoriales. Ce principe précise 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 »¹¹¹⁰. Le Conseil Constitutionnel s'est appuyé sur ce principe de libre administration des collectivités territoriales pour indiquer que les lois « ne doivent pas avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration »¹¹¹¹. Les diverses dispositions législatives encadrant les

¹¹⁰⁵ Anaëlle DEBARGE et Gaëtan HUET, « Esquisse d'une péréquation horizontale », *JCP A*, 1^{er} juillet 2013, n° 27, p. 2192.

¹¹⁰⁶ *Ibid.*

¹¹⁰⁷ Gouvernement, *Rapport 2017 du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*, octobre 2017, p. 10.

¹¹⁰⁸ *Ibid.*

¹¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹¹⁰ Article 72, al. 3, Constitution du 4 octobre 1958.

¹¹¹¹ Cons. const., Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, considérant 38 : « Considérant que les règles édictées par le législateur sur le fondement de ces dispositions ne doivent pas avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ; qu'en égard au montant du prélèvement en cause par rapport à l'ensemble des recettes de fonctionnement du budget de la Ville de Paris, sa suppression n'est pas contraire au principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales ».

finances des collectivités territoriales ne peuvent donc pas diminuer les ressources globales des ensembles intercommunaux ou leur faire endosser des charges trop importantes. Cette protection semble être maintenue dans le cadre du FPIC car en 2022, les prélèvements représentaient moins de 5% des recettes fiscales agrégées pour 80% des territoires contributeurs¹¹¹².

468. Ces prélèvements au titre du FPIC s'apprécient favorablement par les élus des EPCI-FP favorisés car leur champ d'application est établi sur une base très large d'ensembles intercommunaux. Cela permet de limiter les risques de faire supporter des contributions importantes sur un nombre restreint de collectivités et donc de favoriser l'acceptabilité du prélèvement. Aussi, tout en permettant au FPIC d'atteindre un montant global d'un milliard d'euros, les contributions ne représentent qu'une partie très réduite des recettes de fonctionnement des ensembles intercommunaux, des EPCI-FP et des communes membres contributeurs. L'ensemble de ces paramètres atteste, d'une part, que les prélèvements du FPIC sont supportables par les acteurs locaux et, d'autre part, que les contributions sont perçues avec équité et objectivité.

469. Des reversements performants. Tout comme les prélèvements, les reversements au titre du FPIC remplissent également les objectifs de rééquilibrage et de péréquation qui leur ont été assignés.

470. Les montants de ces reversements sont rigoureusement et naturellement liés aux montants des prélèvements. Ces derniers ayant atteint la somme totale d'un milliard d'euros, la somme globale des reversements a également connu une montée en puissance de 850 millions d'euros supplémentaires depuis 2012. Aussi, il apparaît que les reversements au titre du FPIC versés aux ensembles intercommunaux en difficulté et subvenant aux besoins financiers des plus pauvres sont en adéquation avec la philosophie de ce mécanisme lors de sa création. En effet, et c'est l'une des conséquences de la forte augmentation du montant total des prélèvements, la part des territoires bénéficiaires d'un reversement au titre du FPIC est en augmentation, passant de 59% en 2016¹¹¹³ à 67,8% des territoires en 2019¹¹¹⁴. Aussi, la part de la population bénéficiaire d'un reversement au titre du FPIC s'élève à 59% en 2017, soit une progression de six points par rapport

¹¹¹² Gouvernement, *Rapport 2022 du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*, décembre 2022, p. 27.

¹¹¹³ Gouvernement, *Rapport 2021 du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*, novembre 2021, p. 10.

¹¹¹⁴ Gouvernement, *Rapport 2019 du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*, novembre 2019, p. 43.

à 2016¹¹¹⁵. Cet exemple, datant certes de plusieurs années, met en lumière le succès du FPIC en la matière. Enfin, la montée en puissance des reversements permet à la majorité des communes membres et des EPCI-FP d'être bénéficiaires du FPIC. En effet, en 2017, 66% des EPCI-FP et 52% des communes membres ont bénéficié d'un reversement au titre du FPIC selon la répartition de droit commun¹¹¹⁶. Cette large couverture des EPCI-FP et des communes membres en termes de reversement illustre l'objectif de renforcer la péréquation sur le territoire national. Au regard de ces indicateurs, les reversements au titre du FPIC ont également connu une montée en puissance, bénéficiant à un nombre important de collectivités, confirmant l'objectif de venir en soutien des territoires en difficulté.

471. À travers toutes ces données, un constat positif des modalités de prélèvements et de reversement du FPIC peut être dressé. En effet, ces modalités participent au succès de ce dispositif de péréquation des ensembles intercommunaux par la réduction des écarts de richesses, le rééquilibrage des ressources et le développement d'une solidarité financière locale.

b. La double mesure de l'efficacité de la répartition du FPIC

472. Afin de mesurer l'efficacité de la répartition du FPIC au regard des objectifs conférés par le législateur, deux approches peuvent être retenues.¹¹¹⁷

473. L'approche globale. Cette approche globale de la mesure de l'efficacité du FPIC a pour objectif de comparer les inégalités de ressources de tous les ensembles intercommunaux avant et après l'instauration de ce mécanisme de péréquation horizontale. Cet écart de richesse entre les ensembles intercommunaux est établi en utilisant le coefficient de Gini¹¹¹⁸ qui correspond au rapport entre le PFIA et le nombre d'habitants. Pour ensuite déterminer les effets du FPIC sur les écarts de richesse, le FPIC est additionné au PFIA, somme qui sera ensuite divisée par le nombre d'habitants. Le taux de correction des écarts de richesse rendu possible par le FPIC pour chaque territoire sera finalement déterminé par le pourcentage d'évolution entre le coefficient de Gini avant l'application du FPIC et le coefficient de Gini après l'application du FPIC. Au niveau national, une fois ces coefficients de Gini calculés, l'on constate une réduction des inégalités de

¹¹¹⁵ Gouvernement, *Rapport 2017 du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*, octobre 2017, p. 10.

¹¹¹⁶ *Ibid.*, p. 17.

¹¹¹⁷ *Ibid.*, pp. 23 à 25.

¹¹¹⁸ Du nom du statisticien et démographe italien Corrado GINI (1884–1965), le coefficient de Gini est un indicateur qui permet notamment de mesurer les inégalités dans la distribution des richesses sur un territoire.

ressources entre les territoires de 4% en 2013 et de près de 12% depuis 2016¹¹¹⁹ grâce au FPIC. Cette stabilisation de la réduction des inégalités de richesse depuis 2016 est logique en raison du maintien du montant global du FPIC à un milliard d'euros. Plus le montant global du FPIC est important, plus le taux de réduction des inégalités augmentera.

474. Au regard de cette approche globale et nationale fondée sur l'effet *avant/après* l'application du FPIC, ce dispositif peut être caractérisé par son efficacité péréquatrice. La stratégie reposant sur un mécanisme de prélèvements de ressources auprès de collectivités riches et de leur reversement aux collectivités les plus défavorisées est opérante.

475. L'approche individuelle. Cette approche individuelle permet aussi de calculer l'écart de richesse avant et après l'instauration du FPIC mais par rapport à la moyenne de chaque collectivité. Le FPIC est considéré comme répondant à son objectif de péréquation lorsqu'il fait converger vers la moyenne le critère de référence de l'écart de richesse par rapport à la moyenne de chaque collectivité. À l'inverse, si le FPIC s'écarte à la hausse ou à la baisse de ce critère, le fonds deviendra contre-péréquisiteur ou sur-péréquisiteur. Au regard des chiffres de l'année 2021, le FPIC a eu un effet péréquisiteur pour 874 ensembles intercommunaux, un effet contre-péréquisiteur pour 215 ensembles intercommunaux et un effet sur-péréquisiteur pour 55 ensembles intercommunaux¹¹²⁰. D'après le rapport de 2021 du Gouvernement, le FPIC était péréquisiteur pour près de 76,4% des territoires, contre péréquisiteur pour environ 18,8% des ensembles intercommunaux et sur-péréquisiteur pour les 4,8% des territoires restants¹¹²¹. Aussi, la part des territoires souffrant d'effets contre-péréquisiteurs en lien avec le FPIC a diminué, passant de 20% en 2016¹¹²² à 17% en 2019¹¹²³, illustrant l'amélioration constante du fonctionnement et de la répartition péréquatrice du FPIC sur les territoires. Aux vues de cette approche individuelle, la performance du FPIC et son efficacité dans la diminution des écarts de richesse sont aisément confirmées.

476. Entre une péréquation active sur plus de 76% du territoire national et une diminution de 12% des inégalités de ressources, le FPIC reste indéniablement l'un des dispositifs de solidarité et de répartition des richesses les plus efficaces dont disposent les ensembles intercommunaux dans leur arsenal juridique et financier. En effet, en comparaison avec les autres dispositifs de

¹¹¹⁹ Gouvernement, *Rapport 2021 du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*, novembre 2021, p. 56.

¹¹²⁰ *Ibid.* p. 57.

¹¹²¹ *Ibid.*

¹¹²² *Ibid.*, pp. 24 à 25.

¹¹²³ Gouvernement, *Rapport 2019 du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*, novembre 2019, p. 44.

péréquation et de reversements, le FPIC est davantage péréquisiteur que les dispositifs de péréquation verticale existants et trois fois plus péréquisiteur que les dotations de péréquation communale¹¹²⁴. Une performance qui s'explique par la réduction, modérée, des ressources des collectivités les plus riches et leur reversement aux collectivités les moins favorisées¹¹²⁵.

2. Un dispositif progressivement perfectionné mais toujours améliorable

477. Ce fonds de péréquation a, depuis sa création, bénéficié d'améliorations constantes au travers des lois de finances (a.). Néanmoins, ce dispositif de réduction des écarts de richesse fait l'objet de critiques persistantes malgré les propositions de pistes de perfectionnement (b.).

a. Des améliorations constantes

478. Des améliorations globales. Depuis son instauration en 2012, le FPIC a fréquemment subi des modifications afin qu'il devienne un mécanisme de rééquilibrage performant sur le territoire intercommunal. En effet, chaque année, quasiment toutes les lois de finances sont venues simplifier les modalités de répartition du montant du FPIC et insérer de nouveaux critères pour calculer les prélèvements et les reversements au sein des ensembles intercommunaux et à destination des EPCI-FP et des communes membres. De plus, le seuil de l'effort fiscal et la part du revenu par habitant ont également été relevés afin d'accroître les réductions d'écart de richesse et la solidarité territoriale. Mais la principale amélioration qu'a connue le FPIC est celle de l'augmentation continue de son montant global. Le Code général des collectivités territoriales illustre l'évolution exponentielle des ressources du FPIC¹¹²⁶ depuis 2013, première année d'effectivité du FPIC. En effet, les ressources du FPIC « en 2012, 2013, 2014 et 2015 sont fixées, respectivement, à 150, 360, 570 et 780 millions d'euros. En 2016 et en 2017, les ressources du fonds sont fixées à 1 milliard d'euros. À compter de 2018, les ressources du fonds sont fixées à 1 milliard d'euros »¹¹²⁷.

479. Une amélioration liée à l'augmentation du FPIC. Une des corrections qui a été apportée au FPIC est justement liée à la montée en puissance du montant des ressources de ce fonds. Une inquiétude est née de cette amplification et a été illustrée par un parlementaire, qui, à

¹¹²⁴ Anaëlle DEBARGE et Gaëtan HUET, « Esquisse d'une péréquation horizontale », *JCP A*, 1^{er} juillet 2013, n° 27, p. 2 192.

¹¹²⁵ *Ibid.*

¹¹²⁶ Article L.2336-1, II, 1 du Code général des collectivités territoriales.

¹¹²⁷ *Ibid.*

travers une question écrite¹¹²⁸, a fait part de ses appréhensions quant à la multiplication par 5 des contributions au FPIC d'ici à 2016. Une inquiétude justifiée par une crainte de la part des élus de se voir amputer leur capacité d'investissement, rendant le FPIC « plus nuisible que bénéfique pour l'économie dans son ensemble »¹¹²⁹. Face à cette inquiétude, le Gouvernement a pu rassurer le député et plus largement les élus locaux en précisant que le législateur avait instauré un mécanisme de protection des ensembles intercommunaux, face à des prélèvements trop importants au titre du FPIC¹¹³⁰. Le Gouvernement a également profité de cette réponse pour rappeler qu'« en 2013 les territoires contributeurs ne peuvent être prélevés de plus de 11% de leurs ressources fiscales prises en compte dans le calcul de leur potentiel fiscal agrégé »¹¹³¹, venant protéger les collectivités contributrices d'un prélèvement excessif. Une protection qui s'est pourtant vue atténuée un an plus tard par une augmentation de deux points du plafond qui a été fixée à 13% en 2014¹¹³².

480. À travers ces perfectionnements constants et le souhait du législateur de lui donner les moyens financiers à la hauteur de son objectif de péréquation, le FPIC a su gagner en importance et en effectivité pour les ensembles intercommunaux, les EPCI-FP et leurs communes membres.

b. Des pistes d'amélioration et des critiques persistantes

481. Des critiques relayées par les élus locaux. Malgré la performance du FPIC démontrée par les chiffres et sa capacité à réduire les écarts de richesse des ensembles intercommunaux, des EPCI-FP et de leurs communes membres, les opinions favorables envers le FPIC ne sont pas fréquentes¹¹³³ et ce dispositif de péréquation n'en reste pas moins sujet aux critiques notamment de la part des élus locaux.

482. Si certains élus évoquent « la modestie des sommes collectées et réparties, comparées aux autres ressources des collectivités. »¹¹³⁴, c'est aussi le mode de calcul qui fait l'objet de débat et de critiques¹¹³⁵. Ces critiques se retrouvent notamment lorsque la modalité choisie dans la répartition des prélèvements et des reversements est celle de la répartition de droit commun. Une

¹¹²⁸ Question écrite n° 38598, JOAN, 1^{er} octobre 2013, p. 10 298.

¹¹²⁹ *Ibid.*

¹¹³⁰ Rep. min., JOAN, 10 décembre 2013, p. 12 982.

¹¹³¹ *Ibid.*

¹¹³² V. *supra*, § 440.

¹¹³³ Jacques FIALAIRE et Rémy LE SAOUT, « Synthèse du colloque Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité », *RLCT*, 1^{er} septembre 2013, n° 93, p. 68.

¹¹³⁴ Vincent AUBELLE, « Le FPIC ou les nouveaux contours de la péréquation horizontale », *RLCT*, n° 76, 1^{er} février 2012, p. 15.

¹¹³⁵ Jacques FIALAIRE et Rémy LE SAOUT, *Art.Cit.*

modalité qui s'appuie sur des critères légaux, sollicités notamment pour « ne pas bouleverser les arrangements politiques locaux »¹¹³⁶ et pouvant avoir comme conséquences de frapper d'un lourd prélèvement les communes les plus riches¹¹³⁷. De plus, certains élus considèrent que le FPIC ne permet pas de corriger les disparités de richesses entre les territoires car, certes, le rééquilibrage du FPIC s'exerce sur les ressources, mais le FPIC n'agit pas sur les disparités de charges¹¹³⁸, notamment les charges de centralités¹¹³⁹. À ce propos, des critiques se portent aussi sur le coefficient de pondération démographique du FPIC. En effet, ce dernier ne fournit pas une image fidèle et cohérente avec la représentation des charges de la dotation globale de fonctionnement¹¹⁴⁰. Enfin, des critiques contre le fonctionnement du FPIC s'élevèrent des élus de la région Île-de-France car les ensembles intercommunaux franciliens étaient généralement, dès 2012, de très importants contributeurs et ne bénéficiaient pas ou peu de reversements¹¹⁴¹. Un constat illustré dans le rapport gouvernemental relatif au FPIC datant de 2012¹¹⁴² qui précisait que les sommes prélevées sur les ressources des ensembles intercommunaux d'Île-de-France représentaient 47,8% du montant total du FPIC. Une part élevée, en raison d'un PFIA moyen plus élevé que la moyenne nationale, établie respectivement à 897 € et 613 €. Pour les reversements, ce même rapport précise que les ensembles intercommunaux d'Île-de-France représentaient moins de 2% des bénéficiaires¹¹⁴³.

483. Trois grandes propositions d'amélioration. Afin d'accroître l'efficacité du FPIC, plusieurs pistes d'amélioration se dégagent¹¹⁴⁴. Parmi elles, il y a l'insertion de critères de charges¹¹⁴⁵ dans la répartition du FPIC entre les communes membres, principalement au niveau des prélèvements afin d'affiner davantage cette répartition. En effet, cette proposition permettrait de prendre en compte notamment les charges de centralités pesant sur certaines communes et de permettre une majoration du reversement au titre du FPIC. Aussi, il peut être proposé de remanier

¹¹³⁶ Jacques FIALAIRE et Rémy LE SAOUT, « Synthèse du colloque Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité », *RLCT*, 1^{er} septembre 2013, n° 93, p. 68.

¹¹³⁷ *Ibid.*

¹¹³⁸ Robert PINI, « § 2 - La mise en place du FPIC », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 2 (folio n° 7720), novembre 2012, § 67.

¹¹³⁹ V. *infra*, § 495.

¹¹⁴⁰ Alain GUENGANT, Matthieu LEPRINCE et Jean-Michel UHALDEBORDE, « Économie et finances locales » in Collectif GIS-GRAL, *Droit et gestion des collectivités territoriales - Transports et politiques locales de déplacement*, Antony, *Le Moniteur*, 2012, p. 564.

¹¹⁴¹ Anaëlle DEBARGE et Gaëtan HUET, « Esquisse d'une péréquation horizontale », *JCP A*, 1^{er} juillet 2013, n° 27, p. 2192.

¹¹⁴² Gouvernement, *Rapport du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en application de l'article 144 de la loi de finances pour 2012*, septembre 2012, p. 20.

¹¹⁴³ *Ibid.*

¹¹⁴⁴ Assemblée des Communautés de France, *Pacte fiscal et financier de solidarité au service du projet de territoire* [en ligne], 2014, p. 69.

¹¹⁴⁵ *Ibid.*

les imbrications entre le FPIC et les autres dispositifs de péréquation communaux¹¹⁴⁶ comme la dotation de solidarité urbaine ou encore le FSRIF pour les collectivités situées en région Île-de-France. Il a été constaté que le plafonnement des cotisations pour le FSRIF et les réductions ou les exonérations dans le cadre de la dotation de solidarité urbaine cible font peser aux EPCI-FP la diminution des ressources. Enfin, une dernière proposition aurait pour objet d'assouplir les règles limitant l'augmentation du montant du prélèvement du FPIC pour une commune membre par rapport à l'augmentation de 20% de droit commun et qui impose un vote à l'unanimité lorsque l'EPCI-FP souhaitait recourir à la modalité dérogatoire de répartition libre du montant du FPIC¹¹⁴⁷. Alors que cet impératif du vote à l'unanimité continue de persister pour recourir à la modalité de répartition dérogatoire libre, les élus communautaires, à travers la voix de l'Assemblée des Communautés de France, ont été entendus sur l'assouplissement de la limite d'augmentation du prélèvement. En effet, la loi de finances pour 2015¹¹⁴⁸ est venue relever à 30%, au lieu de 20%, la limite de la majoration de la contribution dans le cadre de la répartition de droit commun. Néanmoins, cette modification législative entre en contradiction avec l'avis du Conseil d'État en date du 12 juillet 2016 relatif aux conditions de majorité applicables en matière de reversements financiers au sein du bloc communal¹¹⁴⁹ qui considère qu'il serait « difficile d'envisager un assouplissement significatif » de cette règle de majoration et « en particulier du plafond de 30% »¹¹⁵⁰.

484. Malgré certains assouplissements qui seraient encore nécessaires pour parfaire le fonctionnement actuel du FPIC, l'on rappellera que ce dispositif de péréquation horizontale remplit son rôle de réduction des écarts de richesse sur le territoire intercommunal avec efficacité. À travers le choix des critères de répartition, le FPIC laisse aux EPCI-FP une relative autonomie financière dans sa gestion afin que la mission d'intercommunalité de solidarité puisse être menée avec adaptation sur le territoire intercommunal.

¹¹⁴⁶ Assemblée des Communautés de France, *Pacte fiscal et financier de solidarité au service du projet de territoire* [en ligne], 2014, p. 69.

¹¹⁴⁷ *Ibid.*

¹¹⁴⁸ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

¹¹⁴⁹ CE, Avis, 12 juillet 2016, *avis relatif aux conditions de majorité applicables en matière de reversements financiers au sein du bloc communal*, n° 391635.

¹¹⁵⁰ *Ibid.*

Section 2. L'autonomie à travers la dotation de solidarité communautaire

485. La DSC est un mécanisme de péréquation créé en 1992 avec le vote de la loi relative à l'administration territoriale de la République¹¹⁵¹ et permet aux EPCI-FP de la verser à leurs communes membres. C'est cette possibilité, cette faculté, qui atteste toute l'autonomie de gestion sur ce dispositif péréquateur par les EPCI-FP. En effet, certains EPCI-FP ont le choix de mettre en place un versement de DSC, ou non, à leurs communes membres. Aussi, l'autonomie de gestion dont disposent les EPCI-FP en la matière s'illustre par une certaine liberté dans la répartition du montant de la DSC aux différentes communes membres et du choix des critères utilisés. Cette autonomie, cette liberté, certes relative, doit permettre aux EPCI-FP de mettre en œuvre une stratégie péréquatrice au regard des besoins du territoire¹¹⁵².

486. Néanmoins, cette autonomie de gestion de la DSC est tout de même restreinte pour deux raisons : depuis 2014¹¹⁵³, les communautés urbaines et les métropoles ont une obligation légale de mettre en place une DSC¹¹⁵⁴, et depuis 1999¹¹⁵⁵, les EPCI-FP doivent tenir compte de certains critères de répartition qui ont évolué¹¹⁵⁶.

487. En effet, il sera précisé que ces critères obligatoires utilisés par les EPCI-FP dans la répartition de la DSC ont été modifiés en 2020¹¹⁵⁷. La DSC est un dispositif qui répond à des logiques territoriales et dont l'utilisation au sein du bloc intercommunal peut être améliorée (§ 1.). De plus, l'autonomie réelle dont disposent les EPCI-FP dans la gestion de ce dispositif de péréquation est tout de même relative (§ 2.).

¹¹⁵¹ L'article 94 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République* dispose que « Le solde restant disponible sur le produit de la taxe professionnelle à la suite du versement des attributions de compensation et du prélèvement communautaire constitue une dotation de solidarité communautaire dont les critères de répartition entre les communes membres sont fixés librement par le conseil de communauté, statuant à la majorité des deux tiers. »

¹¹⁵² Le choix de mettre en œuvre une DSC et d'en déterminer les critères est qualifié, à l'instar des régimes fiscaux intercommunaux, d'illustration de la différenciation financière locale. V. en ce sens : Antoinette HASTINGS-MARCHADIER et Laetitia JANICOT, « Penser la différenciation territoriale et financière », *RFFP*, mai 2023, n° 162, p. 23.

¹¹⁵³ Article 12 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 *de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*.

¹¹⁵⁴ Article L.5211-28-4, I, du Code général des collectivités territoriales.

¹¹⁵⁵ Article 86 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*.

¹¹⁵⁶ Article 256 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 *de finances pour 2020*.

¹¹⁵⁷ V. *infra*, § 517.

§ 1. Logiques territoriales et améliorations financières de la dotation de solidarité communautaire

488. La DSC est un dispositif dont disposent, avec une grande latitude¹¹⁵⁸, les EPCI-FP pour renforcer la péréquation, réduire les inégalités de richesses entre les communes membres et garantir une certaine homogénéité financière sur le territoire intercommunal. Les dispositifs de péréquation horizontale sont nombreux et concernent l'ensemble des échelons de collectivités territoriales. En effet, les régions disposent du fonds de péréquation des ressources perçues par les régions¹¹⁵⁹, les départements du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux¹¹⁶⁰, les EPCI-FP et les communes du FPIC.

489. La DSC est l'un des autres dispositifs de péréquation du bloc communal¹¹⁶¹ qui sera partagé entre des EPCI-FP et leurs communes membres qui respectivement verseront et recevront les montants de DSC (A.). Mais ce dispositif, malgré la volonté constante du législateur d'en faire un véritable dispositif de péréquation, reste tout de même imparfait (B.).

A. Un dispositif péréquateur partagé entre communes et EPCI-FP

490. Pour permettre un plus large équilibre financier du territoire intercommunal, les EPCI-FP doivent permettre, grâce à la DSC, l'organisation d'une redistribution des richesses intercommunales vers les communes membres qui bénéficiaient de faibles ressources fiscales de taxe professionnelle.

491. Pourtant, les sommes liées au reversement de la DSC au niveau national sont modestes¹¹⁶². En effet, le montant consacré au reversement d'une DSC s'élevait en 2007 à 939 millions d'euros¹¹⁶³ contre 76 millions d'euros en 2017¹¹⁶⁴, soit un effondrement de presque

¹¹⁵⁸ Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 15 juin 2010, Vol 27/3, p. 12.

¹¹⁵⁹ Article L.4332-9 du Code général des collectivités territoriales.

¹¹⁶⁰ Article L.3335-2 du Code général des collectivités territoriales.

¹¹⁶¹ Jean-Michel UHALDEBORDE, « La péréquation financière dans les finances locales françaises : le kaléidoscope d'un dispositif polymorphe contesté », *RFFP*, février 2017, n° 137, p. 161 : « la péréquation est aussi à l'œuvre localement. Sa forme la plus immédiatement perceptible s'exprime à travers la dotation de solidarité communautaire (DSC). »

¹¹⁶² Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, *Art.Cit.*, p. 8.

¹¹⁶³ *Ibid.*

¹¹⁶⁴ Christophe PIERUCCI, « La péréquation des ressources fiscales locales en France », *RFFP*, septembre 2020, n° 151, p. 49.

92% en dix ans. De plus, il existe des inégalités¹¹⁶⁵ dans le versement de la DSC : certains EPCI-FP versent une DSC, qui peut être plus ou moins conséquente, d'autres EPCI-FP n'en versent pas du tout. Aussi certaines communes vont bénéficier d'un montant important de DSC et d'autres ne vont recevoir qu'une somme marginale. En tout état de cause, la DSC demeure un dispositif affiché comme un véritable outil de péréquation (1.) qui vient se heurter à deux logiques opposées (2.).

1. La péréquation affichée par le recours à la DSC

492. La DSC a deux objectifs : permettre aux EPCI-FP de reverser aux communes des ressources provenant des impositions économiques et favoriser la solidarité financière entre leurs différentes communes membres¹¹⁶⁶.

493. Une DSC pour renforcer la redistribution de produits fiscaux. L'un des deux objectifs de la DSC est de donner aux EPCI-FP la possibilité de reverser, à leurs communes membres, des ressources financières qui ont été procurées par l'imposition des entreprises grâce à la taxe professionnelle¹¹⁶⁷. Cette redistribution d'une part de ce produit fiscal aux communes membres des EPCI-FP, qualifiée d'esprit initial de la DSC¹¹⁶⁸, va devenir un outil fondamental pour les élus intercommunaux qui souhaitent réduire les inégalités fiscales¹¹⁶⁹. Cette volonté du législateur¹¹⁷⁰ de diminuer les différences d'ordres fiscaux du territoire intercommunal à travers cet « outils de redistribution financière »¹¹⁷¹ va également intervenir dans un contexte de développement exponentiel de la DSC concomitant et non sans conséquences au recours croissant au régime de la fiscalité professionnelle unique par les EPCI-FP¹¹⁷². En effet, la mise en place de ce régime fiscal a entraîné la suppression de la compétence fiscale des communes en matière de fiscalité économique du fait du transfert de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises à l'EPCI-FP¹¹⁷³. De plus, les possibles immobilisations des montants d'attributions de

¹¹⁶⁵ Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 15 juin 2010, Vol 27/3, p. 8 : la Direction Générale des Collectivités Locales a constaté en 2007 que 8 départements français sur 104 n'ont aucun EPCI-FP qui versent une DSC. Aussi, dans certains départements, la somme de cette DSC est particulièrement élevée en volume ou en part du budget intercommunal.

¹¹⁶⁶ Rémy LE SAOUT et Sébastien SEGAS, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, 2011/1, n° 93, p. 143.

¹¹⁶⁷ *Ibid.*

¹¹⁶⁸ Robert PINI, « § 3 - Le maintien de la dotation de solidarité communautaire », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 2 (folio n° 7720), novembre 2012, § 82.

¹¹⁶⁹ David GUÉRANGER, « Solidarité intercommunale : cadrages institutionnels et contraintes politiques d'invisibilité », *RLCT*, n° 103, 1^{er} juillet 2014, p. 58.

¹¹⁷⁰ *Ibid.*

¹¹⁷¹ Gérard TERRIEN, « Fonds de concours et intercommunalité », *JCP A*, 21 janvier 2008, n° 4, p. 2013.

¹¹⁷² Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, *Art.Cit.*, p. 11.

¹¹⁷³ V. *supra*, § 137.

compensation¹¹⁷⁴ entraînent des lacunes dans d'adaptabilité des redistributions au regard de la réalité économique communale. Cette perte de compétence et cette défaillance d'adaptation occasionnelle vont pousser ou contraindre certains EPCI-FP à intervenir dans les budgets des communes membres pour corriger les déséquilibres financiers.

494. Une DSC pour corriger les déséquilibres de richesse. L'autre objectif de la DSC est de favoriser la solidarité entre toutes les communes membres d'un EPCI-FP en donnant aux élus intercommunaux une possibilité de réajuster et de corriger la répartition des richesses sur le territoire de l'intercommunalité¹¹⁷⁵. Correction pourtant contestée au regard des faibles montants consacrés par les EPCI-FP à la DSC, cette dernière permet tout de même aux communes membres de percevoir des ressources supplémentaires de la part de l'EPCI-FP¹¹⁷⁶, recettes qui sont loin d'être négligeables pour certaines communes.

495. Outre la création de débats autour des inégalités de richesses du territoire intercommunal, la DSC doit permettre de réduire les inégalités économiques entre les communes membres d'un EPCI-FP¹¹⁷⁷ mais aussi « compenser les charges de centralité supportées par les villes-centres »¹¹⁷⁸. Ces charges de centralités peuvent être définies comme étant des dépenses supplémentaires pesant sur les communes qui financent des infrastructures et des services qui bénéficient à des usagers qui n'ont pas participé à leur financement¹¹⁷⁹. C'est le cas par exemple pour des équipements sportifs ou culturels dont l'aire de fréquentation est plus grande que l'aire de financement par le contribuable de la commune et de l'EPCI-FP (médiathèque, piscine municipale, etc.)¹¹⁸⁰. La DSC matérialise la solidarité financière¹¹⁸¹ sur le territoire intercommunal et permet d'intégrer la péréquation dans l'organisation des relations entre les intercommunalités et leurs communes membres¹¹⁸².

¹¹⁷⁴ V. *supra*, § 159.

¹¹⁷⁵ Remy LE SAOUT et Sébastien SEGAS, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, 2011/1, n° 93, p. 143.

¹¹⁷⁶ Bertrand VENDÉ, « La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale », *RFDA*, 12 novembre 2004, n° 6, p. 1157.

¹¹⁷⁷ Hélène PAULIAT, « Synthèse – Intercommunalité », *J. Cl. Collectivités territoriales*, 6 juin 2022, § 66.

¹¹⁷⁸ Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 15 juin 2010, Vol 27/3, p. 25.

¹¹⁷⁹ France Urbaine, *Abécédaire des finances publiques locales du bloc communal* [en ligne], octobre 2016, p. 18.

¹¹⁸⁰ *Ibid.*

¹¹⁸¹ Vincent AUBELLE, « La solidarité financière et les projets de schéma départementaux de coopération intercommunale », *RLCT*, n° 73, 1^{er} novembre 2011, p. 63.

¹¹⁸² Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « Dotations et autonomie financière locale. Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *GFP*, 2017/2, n° 2, p. 68.

496. À travers ces deux objectifs, l'utilisation de cette technique financière¹¹⁸³ qu'est la DSC permet une homogénéisation du territoire intercommunal. Néanmoins, ce rééquilibrage peut être nuancé en raison de la part relativement réduite, mais parfois non négligeable, des versements aux communes membres¹¹⁸⁴.

2. Les deux logiques opposées de la dotation de solidarité communautaire

497. La DSC, qui relève de la compétence des intercommunalités¹¹⁸⁵, est un dispositif qui met en scène les deux acteurs du bloc communal : les EPCI-FP et leurs communes membres. Le faible encadrement légal et réglementaire de la DSC doit permettre de rechercher un compromis entre les intérêts des communes et les intérêts des EPCI-FP¹¹⁸⁶.

498. Néanmoins, ces deux acteurs ont une vision particulière de la DSC et vont souhaiter en retirer un avantage qui sera différent. Une distinction entre la logique communaliste (a.) et la logique communautaire (b.) dans le partage de la DSC¹¹⁸⁷ est à opérer.

a. La logique communaliste¹¹⁸⁸

499. « *I want my money back* »¹¹⁸⁹. Tel pourrait être le cri poussé par les communes membres d'un EPCI-FP qui décide de mettre en place une DSC. La croissance du recours à la DSC par les EPCI-FP fait suite à la réforme de la taxe professionnelle perçue par les communes qui a été remplacée en 1999¹¹⁹⁰ par la taxe professionnelle unique pour certaines catégories d'EPCI-FP¹¹⁹¹. Cette intercommunalisation de la fiscalité économique se traduit par le transfert de la compétence fiscale économique communale de la taxe professionnelle vers les EPCI-FP. Par ce transfert, les communes ont donc subi une perte de recettes fiscales car le produit de cette taxe professionnelle, perçu auparavant par les communes, l'est désormais par les EPCI-FP.

¹¹⁸³ Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « Dotations et autonomie financière locale. Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *GFP*, 2017/2, n° 2, p. 68.

¹¹⁸⁴ Rémy LE SAOUT et Sébastien SEGAS, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, 2011/1, n° 93, p. 145.

¹¹⁸⁵ Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 15 juin 2010, Vol 27/3, p. 9.

¹¹⁸⁶ *Ibid.*

¹¹⁸⁷ *Ibid.*

¹¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 10.

¹¹⁸⁹ Margaret THATCHER, Dublin, 30 novembre 1979.

¹¹⁹⁰ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

¹¹⁹¹ Les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines. La taxe professionnelle unique restait facultative pour les communautés de communes.

500. Des contreparties financières. Face aux conséquences de la taxe professionnelle unique, la logique communaliste repose sur la volonté des communes d'obtenir un « juste retour »¹¹⁹² de l'EPCI-FP pour accepter la perte de compétences et de recettes fiscales. La DSC doit pouvoir venir compenser une partie de la perte¹¹⁹³, pour les budgets communaux, du produit de la taxe professionnelle. Aussi, en plus de ce juste retour, les communes privées de taxe professionnelle vont souhaiter, à travers la mise en place de la DSC, « un retour sur investissement »¹¹⁹⁴. En effet, certaines communes ont investi dans la création de zones d'activités économiques¹¹⁹⁵ afin d'accroître leurs recettes fiscales liées à la taxe professionnelle. Du fait du passage à la taxe professionnelle unique, les communes ne peuvent plus bénéficier de l'accroissement potentiel du produit de l'imposition économique en raison du transfert de ce produit fiscal vers les EPCI-FP. La DSC apparaît donc comme un dispositif qui doit permettre la compensation de la perte de la dynamique et du produit fiscal des communes dessaisies après un transfert vers EPCI-FP. Enfin, en supplément d'une volonté de bénéficier d'un juste retour et d'un retour sur investissement, les communes doivent pouvoir se servir du versement de la DSC par l'EPCI-FP pour diminuer ou ne pas augmenter ses impôts ménages¹¹⁹⁶. Dans cette logique communaliste de la gestion de la DSC, les EPCI-FP pourraient donc être qualifiées « d'agences de moyens domestiquées par les maires »¹¹⁹⁷, transformant les intercommunalités en territoires de tractations organisés autour de la captation de recettes par les communes¹¹⁹⁸.

501. Au regard de ces trois constats, la logique communaliste de la DSC semble prévaloir lors de la mise en place d'une DSC par un EPCI-FP¹¹⁹⁹. Les élus intercommunaux s'accordent à

¹¹⁹² Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 15 juin 2010, Vol 27/3, p. 10.

¹¹⁹³ Le versement d'attributions de compensation va également permettre de compenser la perte communale du produit de la fiscalité économique.

¹¹⁹⁴ Vincent SEMPASTOUS, *La péréquation financière en droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2023, p. 189, § 265.

¹¹⁹⁵ Sont considérées comme des zones d'activité économiques les zones artisanales, les zones commerciales, les zones industrielles, les zones logistiques de stockage et de distribution des produits, les zones d'activités de services, les zones mixtes, les zones portuaires et aéroportuaires, les zones d'activités technologiques, les zones spécialisées (activités industrielles spécifiques) et les technopoles où se concentrent entreprises, centres de recherche, et universités. V. Marième KOUATE, « Les ZAE - Zones d'Activité Économique » [en ligne], *CCI France*, 6 décembre 2016, 3 p.

¹¹⁹⁶ Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, *Art.Cit.*, p. 27.

¹¹⁹⁷ Rémy LE SAOUT et Sébastien SEGAS, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, 2011/1, n° 93, p. 164.

¹¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 164.

¹¹⁹⁹ Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, *Art.Cit.*, p. 9.

considérer ce reversement de DSC comme légitime¹²⁰⁰ car il doit permettre à l'EPCI-FP de contenir les incertitudes financières¹²⁰¹ des communes et de renforcer la solidarité du bloc communal.

b. La logique communautaire

502. Face à la logique communaliste de la DSC, correspondant à la compensation des pertes financières communales liées au transfert du produit de la taxe professionnelle aux EPCI-FP, la logique communautaire est davantage axée sur un objectif de sécurisation financière des budgets des communes membres et sur une volonté de développer le territoire intercommunal.

503. Rassurer les élus communaux sur leurs budgets. La logique communautaire dans le partage de la DSC a eu tendance à se renforcer avec le temps¹²⁰², faisant de la DSC un instrument de péréquation et de réduction des inégalités sur le périmètre du territoire intercommunal. L'on perçoit ici légitimement les intentions de l'EPCI-FP qui souhaite que, à l'intérieur de son périmètre, les richesses entre les communes soient les plus équilibrées possibles afin que le territoire intercommunal tende vers une homogénéité financière. La DSC apparaît comme l'un des leviers financiers participants à cette diminution des inégalités financières entre les communes membres. De plus, et cela rejoint la logique communaliste, les EPCI-FP ont sollicité la DSC pour reverser une partie des recettes de la taxe professionnelle et compenser la perte de la dynamique fiscale liée à cette taxe aux communes membres à proportion des contributions de chaque commune. La DSC a donc permis de rassurer les maires en freinant la déconnexion entre les budgets communaux et la dynamique économique sur le territoire intercommunal¹²⁰³. Pour que cette logique communautaire dans le partage de la DSC puisse être comprise par les communes membres et puisse s'imposer sans opposition, les EPCI-FP doivent être attentifs aux charges spécifiques des communes membres¹²⁰⁴ et à leurs caractéristiques socio-économiques¹²⁰⁵.

504. Favoriser le développement du territoire intercommunal. La mise en place d'une DSC doit également permettre aux EPCI-FP d'accroître le développement intercommunal et encourager la mise en place de politiques communautaires. En effet, en plus d'être un outil de

¹²⁰⁰ Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 15 juin 2010, Vol 27/3, p. 12.

¹²⁰¹ *Ibid.*, p. 20.

¹²⁰² *Ibid.*, p. 9.

¹²⁰³ *Ibid.*, p. 11.

¹²⁰⁴ *Ibid.* p. 15.

¹²⁰⁵ *Ibid.*

péréquation et de diminution des inégalités de richesses entre communes membres, la DSC peut servir la logique communautaire car elle peut devenir un dispositif d'incitation financière pour favoriser certaines politiques des communes membres venant servir les intérêts de l'EPCI-FP¹²⁰⁶. En effet, les critères de versement de la DSC doivent pouvoir prendre en compte, en partie, la volonté des intercommunalités et les enjeux considérés comme prioritaires par les élus¹²⁰⁷. Aussi, lorsque les intercommunalités à fiscalité propre à taxe professionnelle unique ont été créées, l'utilisation de la DSC est devenue un moyen d'incitation pour les communes membres d'intégrer ces nouveaux EPCI-FP. Mais les communes, attachées à leur compétence fiscale et à la dynamique de la taxe professionnelle, pouvaient être légitimement inquiètes d'intégrer un EPCI-FP à taxe professionnelle unique qui se substituerait à la perception du produit de cette taxe. Pour rassurer ces communes et les inciter à se rattacher aux EPCI-FP à taxe professionnelle unique, ces derniers ont utilisé la DSC, en plus des attributions de compensation, pour compenser les pertes financières.

505. Au regard de ces deux logiques qui oppose les maires des communes membres, inquiets d'être privés d'une compétence et de recettes fiscales, et les intercommunalités, soucieuses de pouvoir garantir le développement de leur territoire et de renforcer leur compétence fiscale, le partage de la DSC entre les communes et les EPCI-FP met pourtant en lumière des intérêts « interdépendants, enchevêtrés davantage qu'en concurrence »¹²⁰⁸.

B. Un dispositif péréquateur imparfait

506. La DSC est certes un outil ayant comme objectifs affichés de réduire les inégalités territoriales sur le périmètre intercommunal et de développer des liens de solidarité entre les EPCI-FP et leurs communes membres.

507. Néanmoins, une partie de la doctrine considère au contraire que la mise en place de la DSC et son partage relève plutôt de jeux politiques sur le plan local¹²⁰⁹ mais aussi que sa portée

¹²⁰⁶ Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 15 juin 2010, Vol 27/3, p. 14.

¹²⁰⁷ Une majoration de la DSC peut être prévue par l'EPCI-FP pour encourager les communes à agir en matière d'accueil des gens du voyage, de politiques de logement social (communauté d'agglomération du Pays d'Aix et de Vitry Communauté), de politiques d'accueil à la petite enfance (communauté de communes Erdre et Gesvres, communauté de communes de Chateaugiron) ou encore d'implantations de parcs photovoltaïques (communauté d'agglomération du Pays d'Aix) ou d'éoliennes (Lamballe Communauté). V. *Ibid.*

¹²⁰⁸ *Ibid.*, p. 20.

¹²⁰⁹ Rémy LE SAOUT et Sébastien SEGAS, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, 2011/1, n° 93, p. 155.

peut être relativisée au regard de ses faibles montants¹²¹⁰. De plus, la DSC relève d'autres vicissitudes : elle crée une relation de dépendance des communes vis-à-vis de l'EPCI-FP (1.) et peut faire l'objet de détournement quant à son objectif péréquateur (2).

1. La création d'une dépendance communale aux EPCI-FP

508. Certains exécutifs intercommunaux évoquent un « risque d'accoutumance »¹²¹¹ à la DSC pour certaines communes membres. D'autres élus intercommunaux qualifient même cette DSC de « drogue dure »¹²¹². Un vocable médical, orienté vers l'addictologie, qui illustre toute la méfiance de certains EPCI-FP à mettre en place le versement d'une telle dotation, pouvant être considérée comme addictive à plusieurs échelles.

509. Une dépendance financière. Les communes membres, et plus particulièrement celles qui sont faiblement dotées en ressources financières, sont placées dans une situation de dépendance envers les EPCI-FP¹²¹³. En effet, la DSC peut constituer une part non négligeable de recettes dans les budgets des petites communes¹²¹⁴, rendant le montant de cette DSC indispensable afin qu'elles puissent couvrir leurs dépenses. De plus, la dépendance de ces petites communes vis-à-vis des EPCI-FP sera d'autant plus accrue si les critères de répartition de la DSC leur sont favorables¹²¹⁵.

510. Le risque d'accoutumance financière à la DSC pour ce type de communes est en partie alimenté par un cercle vicieux : plus une commune reçoit de DSC, plus cette DSC aura un poids important dans les finances communales et plus ces communes dépendront de l'EPCI-FP. Aussi, cette dépendance peut créer des tensions, notamment quand l'EPCI-FP souhaite diminuer le versement de la DSC à ses communes membres. En effet, la diminution de cette « rente »¹²¹⁶ ou de ces « cadeaux financiers »¹²¹⁷ qui alimentent les budgets communaux ne représentera pas les mêmes inconvénients pour toutes les communes car il est légitime d'envisager que les principales victimes

¹²¹⁰ Bertrand VENDÉ, « La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale », *RFDA*, 12 novembre 2004, n° 6, 1157 et s.

¹²¹¹ Assemblée des Communautés de France, *Pacte fiscal et financier de solidarité au service du projet de territoire* [en ligne], 2014, p. 53.

¹²¹² *Ibid.*

¹²¹³ Rémy LE SAOUT et Sébastien SEGAS, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, 2011/1, n° 93, p. 156.

¹²¹⁴ *Ibid.*

¹²¹⁵ *Ibid.*, p. 160.

¹²¹⁶ Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 15 juin 2010, Vol 27/3, p. 12.

¹²¹⁷ Matthieu HOUSER, « Actualité de la stratégie financière intercommunale », *RLCT*, n° 69, 1^{er} juin 2011, p. 50.

d'une réduction du montant de DSC seraient les petites communes membres de l'EPCI-FP¹²¹⁸. Mais le risque d'une diminution est bien réel, exacerbant d'autant plus le sentiment d'accoutumance des communes membres à la DSC versée par l'EPCI-FP. En effet, lorsqu'un EPCI-FP se trouve dans une situation d'exercer une nouvelle compétence où confrontée à une baisse de ses recettes, une réduction de la dépense liée au versement de la DSC aux communes membres peut être envisagée par l'intercommunalité. Cette dotation peut être qualifiée de variable d'ajustement, dans le sens où les EPCI-FP pourront choisir d'arrêter le versement s'il en ressent le besoin au regard de son caractère facultatif.

511. Il y a eu plusieurs tentatives pour atténuer la dépendance des communes membres à l'EPCI-FP en raison du versement d'une DSC. La mise en œuvre en 2004 d'un coefficient d'intégration fiscale avait pour objectif de renforcer la prise de compétences par les EPCI-FP et de réduire les reversements financiers aux communes membres, un objectif qui n'a pas eu l'effet escompté¹²¹⁹.

512. Une dépendance technique. Les communes vont également subir une dépendance technique vis-à-vis de l'EPCI-FP qui a souhaité instaurer une DSC. En effet, l'autonomie dont disposent certains EPCI-FP quant à la mise en place d'une DSC, de son montant et de ses critères de répartition va davantage accroître la technicité de cette dotation. Cela va également diminuer le nombre d'acteurs locaux maîtrisant sa complexité au détriment d'une concertation équilibrée et qualitative entre les communes membres et les EPCI-FP¹²²⁰. En effet, la complexité technique de la DSC peut être un frein à son instauration car certains agents et élus intercommunaux pourraient ne pas avoir de compétences aguerries en la matière. À cela, s'ajoute la mise en œuvre d'une nouvelle phase de négociation avec les communes membres, ce qui alourdirait un peu plus la procédure. De plus, les régulières évolutions de la législation ont rendu le cadre normatif de la DSC instable et ont accentué la complexité de ce dispositif, rendant sa maîtrise plus ardue¹²²¹. Cette

¹²¹⁸ Rémy LE SAOUT et Sébastien SEGAS, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, 2011/1, n° 93, p. 160.

¹²¹⁹ V. Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 15 juin 2010, Vol 27/3, p. 18 : Le coefficient d'intégration fiscale mesure le poids de la fiscalité de l'EPCI-FP affecté à l'exercice des compétences intercommunales par rapport aux produits fiscaux générés sur son périmètre. Ce coefficient d'intégration fiscale conditionne, très partiellement, la répartition des montants de dotation globale de fonctionnement versés aux EPCI-FP par l'État. En reversant une part de DSC très importante par rapport à son budget, le coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI-FP diminue et va porter, en théorie, préjudice à la dotation globale de fonctionnement de l'EPCI-FP. Mais « la carotte est apparue bien insuffisante » pour inciter les EPCI à baisser la part DSC, notamment au regard de la perte de DSC subie par les communes.

¹²²⁰ Rémy LE SAOUT et Sébastien SEGAS, *Art.Cit.*, p. 146.

¹²²¹ *Ibid.*

exigence supplémentaire dans le maniement du cadre normatif de la DSC est davantage maîtrisée par les EPCI-FP, plus à même de disposer de ressources humaines d'expertise et techniques qualifiées que les petites communes membres. Cette différence d'expertise renforce inévitablement la dépendance des communes membres vis-à-vis des EPCI-FP, se reposant sur les ressources techniques de la structure intercommunale.

513. Une dépendance politique. En plus de dépendre financièrement et techniquement de l'EPCI-FP dans la gestion de la DSC, les communes membres vont également subir une dépendance politique qui s'illustre par une perte d'autonomie. Cette perte d'autonomie peut être constatée notamment lorsque les critères choisis par l'EPCI-FP dans le partage de la DSC ont pour objectif de servir un domaine d'action particulier¹²²² ou une politique intercommunale¹²²³. Comme cela a été précisé, la DSC est un outil qui doit pouvoir encourager la réalisation de certaines actions et de certains projets sur le territoire des communes membres. Néanmoins, ces communes membres n'auront pas d'autre alternative que de se conformer et de se soumettre aux choix de l'EPCI-FP, les privant par ailleurs d'une autonomie de décision revenant principalement à l'intercommunalité.

514. Néanmoins, cette dépendance financière, technique et politique des communes vis-à-vis des EPCI-FP en matière de DSC n'est pas immuable. Il est en effet envisageable de désaccoutumer les communes à la DSC¹²²⁴. Mais cela ne pourra se faire que très progressivement, par un gel ou une diminution de son montant, afin que les communes puissent s'adapter financièrement et aux nouvelles décisions de versement de la DSC par l'EPCI-FP¹²²⁵. Également, une révision annuelle des montants de DSC pourrait freiner le phénomène de dépendance par la création d'une volatilité du montant versé à chaque commune.

¹²²² Rémy LE SAOUT et Sébastien SEGAS, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, 2011/1, n° 93, p. 158.

¹²²³ V. *supra*, b. La logique communautaire, § 491 et s.

¹²²⁴ Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 15 juin 2010, Vol 27/3, p. 20.

¹²²⁵ Notons que le juge administratif ne sanctionne pas les diminutions de DSC. V. TA de Lyon, 31 décembre 2015, *Communes d'Andrézieux-Bouthéon et de La Fouillouse*, n° 130127, considérant 6 : « Cependant, aucune disposition ne fait obstacle à ce qu'une communauté de communes procède librement, selon les règles qui leur sont propres, tant à la détermination du montant total de la dotation de solidarité communautaire qu'à celle des fonds de concours qu'elle décide de verser. Par suite, le moyen tiré de l'instauration illégale d'un droit de sortie doit être écarté. ».

2. Les détournements de l'objectif péréquateur de la DSC

515. L'EPCI-FP assure une péréquation tangible et manifeste du territoire intercommunal. Néanmoins, la mise en place d'une DSC va avoir pour conséquence de disperser cet effet péréquateur¹²²⁶ car elle corrige partiellement¹²²⁷ et de manière variable les différences de richesses des communes membres. Cette impossibilité de faire émerger une réelle solidarité par la mise en place de la DSC¹²²⁸ a pu également être confirmée par la Délégation interministérielle à la ville dans un rapport en 2006 notamment en raison des critères de répartition de DSC utilisés, qui ne sont pas principalement péréquateurs¹²²⁹, et d'un reversement insuffisant.

516. Des critères de répartition éloignés de la volonté de péréquation. Un an seulement après sa création, une partie de la doctrine, à l'instar du Professeur Jean-Michel UHALDEBORDE, s'est interrogée sur la réalité de l'effet péréquateur de la DSC. Au regard des critères de répartition de la DSC prévus par la loi, ce dispositif permettait davantage un développement de l'économie du territoire qu'un renforcement de la justice territoriale¹²³⁰. Ce sont ces critères de répartition, loin de faire de la péréquation une priorité, qui cristallisent la majorité des critiques vis-à-vis de la DSC. En effet, en plus du faible montant de DSC versé, les critères de répartition et de versement de la DSC sont très hétérogènes d'un EPCI-FP à l'autre¹²³¹, peuvent discriminer certaines communes¹²³², être partiellement paréquateurs¹²³³ voire contre-péréquateurs¹²³⁴. En effet, des critères péréquateurs comme le potentiel fiscal ou financier, le revenu par habitant ou encore l'importance des charges de ses communes membres étaient soit absents¹²³⁵, secondaires¹²³⁶ ou limités¹²³⁷ dans le calcul de la

¹²²⁶ Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 15 juin 2010, Vol 27/3, p. 12.

¹²²⁷ Jean-Michel UHALDEBORDE, « La péréquation financière dans les finances locales françaises : le kaléidoscope d'un dispositif polymorphe contesté », *RFFP*, février 2017, n° 137, pp. 161 et s.

¹²²⁸ Matthieu HOUSER, « La construction de la péréquation intercommunale », *RFFP*, 1^{er} septembre 2012, n° 119, pp. 221 et s.

¹²²⁹ Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, *Conjuguer assistance technique à maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'une typologie de la compétence « politique de la ville »*, novembre 2006, pp. 53 à 57.

¹²³⁰ Jean-Michel UHALDEBORDE, « Gestion, péréquation, coopération : les dimensions financières de la loi du 6 février 1992 », *RFFP*, 8 mars 1993, n° 2, pp. 223 à 234.

¹²³¹ Bertrand VENDÉ, « La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale », *RFDA*, 12 novembre 2004, n° 6, pp. 1157 à 1167.

¹²³² Question écrite n° 19934, JO Sénat, 20 octobre 2005, p. 2694.

¹²³³ Michel KLOPFER, « Problématique de la péréquation entre collectivités territoriales », *RLCT*, 1^{er} février 2013, n° 87, p. 18.

¹²³⁴ Matthieu HOUSER, *Art.Cit.*, pp. 221 et s. ; Philippe DALLIER, *Bilan et perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre*, Sénat, 30 octobre 2006, Rapport d'information n° 48, p. 28.

¹²³⁵ Vincent AUBELLE, « La péréquation, une mécanique en trompe l'œil devenue obsolète », *RLCT*, 1^{er} février 2014, n° 98, p. 15.

¹²³⁶ Michel KLOPFER, *Art.Cit.*, p. 18.

¹²³⁷ Matthieu HOUSER, *Art.Cit.*, pp. 221 et s.

DSC. Quatre types de critères peuvent être distingués¹²³⁸ : les critères égalitaires¹²³⁹, péréquateurs¹²⁴⁰, contre-péréquateurs¹²⁴¹ et de participation à la croissance¹²⁴². En 2006, les critères péréquateurs déterminaient seulement 15% de l'enveloppe de la DSC, les critères de participation à la croissance étant ceux qui étaient les plus mobilisés par les EPCI-FP¹²⁴³.

517. Une volonté d'amélioration législative insuffisante. En 2005, les deux tiers de la taxe professionnelle qui avaient été collectés par les communautés d'agglomération ont été reversés aux communes mais seulement 5% l'ont été par la DSC¹²⁴⁴. Un exemple patent, certes très daté, de l'insuffisance des reversements de DSC aux communes membres, compromettant par ailleurs l'objectif de réduction des inégalités de richesses sur le territoire intercommunal. Ce n'est qu'en 2020 que le législateur a pris conscience de l'inefficacité de la DSC à réduire les inégalités de richesse. L'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI-FP, l'insuffisance du potentiel financier ou fiscal par habitant de la commune par rapport au potentiel financier ou fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI-FP et la pondération de ces deux critères par la population communale, considérés comme des critères effectifs de péréquation, sont devenus en 2020 des critères à prendre en compte majoritairement par les EPCI-FP lors du versement de la DSC¹²⁴⁵. Néanmoins, le poids des critères laissés à la libre appréciation et application des EPCI-FP peut contrecarrer les objectifs de péréquation et de solidarité territoriale attachés à la DSC. Cette importante liberté, laissée dans les mains des EPCI-FP pour choisir ses propres critères complémentaires, pourrait avoir comme conséquence une « relégation de la solidarité au second plan au profit d'arrangements entre communes »¹²⁴⁶.

¹²³⁸ Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, *Conjuguer assistance technique à maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'une typologie de la compétence « politique de la ville »*, novembre 2006, p. 55.

¹²³⁹ La population, les charges, le nombre d'enlevé, la longueur de voirie et la superficie.

¹²⁴⁰ Les revenus par habitant, les logements sociaux et l'insuffisance de potentiel fiscal.

¹²⁴¹ Un montant égal par commune ou la garantie de niveau de DSC.

¹²⁴² Le niveau de potentiel fiscal et la croissance des bases de taxe professionnelle.

¹²⁴³ Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, *Op.Cit.*, p. 56.

¹²⁴⁴ Bertrand VENDÉ, « La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale », *RFDA*, 12 novembre 2004, n° 6, pp. 1157 à 1167 ; P. Laurent Consultants, « Annuaire financier et fiscal des communautés d'agglomération et communautés urbaines », *Assemblée des districts et communautés de France et Dexia Crédit local*, mai 2002.

¹²⁴⁵ Article L.5211-28-4, II, 2° du Code général des collectivités territoriales : « Ils doivent justifier au moins 35% de la répartition du montant total de la dotation de solidarité communautaire entre les communes ». L'étonnement nous pousse à nous demander si une part de 35% mériterait la qualification de « majoritaire ».

¹²⁴⁶ Matthieu HOUSER, « La péréquation, objet de toutes les attentions de la loi de finances pour 2012 », *AJDA*, 18 janvier 2012, n° 1, pp. 4 à 7.

§ 2. L'autonomie de gestion certaine mais relative de la dotation de solidarité communautaire

518. Ce dispositif de péréquation du bloc communal a été construit autour d'un cadre législatif hybride. En effet, ce dernier impose aux EPCI-FP certaines règles tout en laissant, dans certaines conditions, une certaine marge d'appréciation, une relative autonomie financière dans la gestion de la DSC afin de l'adapter plus aisément aux réalités et aux besoins des territoires intercommunaux. Cette autonomie de gestion de la DSC s'illustre sous deux angles : le l'autonomie dans le recours à la DSC (**A.**) et l'autonomie dans le calcul et la répartition de cette DSC (**B.**).

A. L'autonomie dans le recours à la dotation de solidarité communautaire

519. Les EPCI-FP vont bénéficier d'une relative autonomie de gestion de la DSC lorsque ces derniers souhaiteront instaurer ce dispositif sur le périmètre du territoire intercommunal. Cette autonomie de gestion, lors de son instauration, est pourtant relative. En effet, malgré les cas de recours obligatoire à ce dispositif (**1.**) venant supprimer toute autonomie en la matière, certains EPCI-FP vont tout de même pouvoir avoir le choix de recourir ou non à ce dispositif de péréquation du territoire intercommunal (**2.**).

1. Le recours obligatoire à la dotation de solidarité communautaire

520. Il existe quatre cas où la DSC est considérée comme une dépense obligatoire, privant donc les EPCI-FP d'une autonomie de gestion de ce dispositif. En effet, si ces EPCI-FP se trouvent dans le champ d'application de ces quatre cas, ils ne pourront bénéficier d'aucune autonomie quant à l'instauration, ou non, d'une DSC. Elle devra donc impérativement être mise en place sur le territoire intercommunal.

521. Certaines communautés urbaines. Le premier cas obligeant l'instauration d'une DSC, supprimant donc toute autonomie de gestion dans la mise en œuvre de ce dispositif est ancien. Il relève de la loi Chevènement¹²⁴⁷ qui précise qu'une communauté urbaine à fiscalité additionnelle, ou à fiscalité additionnelle et à taxe professionnelle de zone doit instituer une DSC. Cette disposition s'est étoffée et a élargi le champ de l'obligation aux communautés urbaines sous le régime de la fiscalité professionnelle unique¹²⁴⁸. Désormais, le législateur ne laisse pas le choix aux communautés urbaines, elles doivent instaurer une DSC.

¹²⁴⁷ Article 97 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*.

¹²⁴⁸ Article L.5211-28-4, I du Code général des collectivités territoriales.

522. Les métropoles. Le deuxième cas obligeant l'instauration d'une DSC relève de l'article 28 de la loi MAPTAM¹²⁴⁹ qui fait désormais entrer les métropoles dans les catégories d'EPCI-FP obligés à mettre en place une DSC. En effet, l'ancien article 1609 *nonies* C, VI du Code général des impôts a été modifié et mentionne depuis 2014 les métropoles comme une catégorie d'EPCI-FP devant instituer une DSC. Les métropoles se trouvent alors amputées de leur autonomie de gestion dans la mise en œuvre de ce dispositif de péréquation.

523. Les EPCI-FP contraints par la loi de programmation de la ville et la cohésion urbaine. Le troisième cas où l'instauration d'une DSC est obligatoire est né de la loi Lamy de 2014¹²⁵⁰. En plus des communautés urbaines et des métropoles, c'est désormais l'ensemble des communautés d'agglomération et des communautés de communes appliquant le régime de la fiscalité professionnelle unique¹²⁵¹ qui ont signé un contrat de ville sans élaborer ou ne s'engageant pas à élaborer un pacte fiscal et financier qui ont l'obligation d'instituer une DSC¹²⁵². Cette disposition vient donc supprimer l'autonomie financière de cet EPCI-FP qui ne dispose plus désormais de latitude quant à l'instauration de ce dispositif de péréquation du territoire intercommunal.

524. Lors de fusion d'EPCI-FP. Le quatrième cas où l'instauration d'une DSC par un EPCI-FP s'impose est issu de l'article 57 de la loi NOTRe de 2015¹²⁵³. Cet article prévoit qu'une DSC doit obligatoirement être mise en place lorsqu'un nouvel EPCI-FP, qui a élaboré un pacte financier et fiscal, résulte d'une fusion d'anciens EPCI-FP caractérisés par un écart de richesse important. Plus précisément, ce sont les potentiels financiers agrégés par habitant qui mesurent cet écart de richesse important. Ces potentiels financiers agrégés par habitant doivent présenter un écart d'au moins 40% entre le potentiel financier agrégé le plus élevé et celui le moins élevé à la date de la fusion¹²⁵⁴.

¹²⁴⁹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

¹²⁵⁰ Article 12 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 *de programmation pour la ville et la cohésion urbaine* : « À défaut d'avoir élaboré un tel pacte [financier et fiscal] ou de s'engager à l'élaborer dans la première année de mise en œuvre du contrat de ville, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est tenu d'instituer, dans le cadre d'un contrat de ville, une dotation de solidarité communautaire [...] ».

¹²⁵¹ L'article 12 de la loi préc. modifie l'article 1609 *nonies* C VI du Code général des impôts qui précise les catégories d'EPCI-FP soumis au régime de la fiscalité professionnelle unique.

¹²⁵² Article L.5211-28-4, III, al. 2 du Code général des collectivités territoriales : « À défaut d'avoir adopté un pacte financier et fiscal au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre soumis aux dispositions fiscales de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts ou la métropole de Lyon est tenu d'instituer, au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville, et tant qu'aucun pacte financier et fiscal n'a été adopté, une dotation de solidarité communautaire [...] ».

¹²⁵³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

¹²⁵⁴ Article L.5211-28-4, IV du Code général des collectivités territoriales.

525. Néanmoins, à côté de ces différents scénarios imposant la mise en œuvre d'une DSC, réduisant par ailleurs à néant l'autonomie de gestion de ce dispositif de péréquation pour une partie de ces EPCI-FP, certains vont tout de même bénéficier de cette autonomie et vont conserver le choix d'instaurer, ou non, cette DSC.

2. Le recours choisi mais limité à la DSC

526. Il existe deux catégories d'EPCI-FP qui ne sont pas frappées, *a priori*, d'une obligation mais d'une simple faculté d'instaurer une DSC ; il s'agit des communautés de communes et des communautés d'agglomération¹²⁵⁵. Néanmoins, cette autonomie de gestion dont disposent les communautés de communes et les communautés urbaines semble ne pas être absolue et nécessite le respect de deux conditions.

527. L'adoption d'un pacte financier et fiscal par les communautés d'agglomération. Si l'instauration d'une DSC reste optionnelle pour les communautés d'agglomération, la loi impose tout de même que ces dernières aient adopté un pacte financier et fiscal ayant pour but de diminuer les inégalités de charges et de recettes entre les communes membres¹²⁵⁶. À défaut, une DSC devra être instaurée¹²⁵⁷. Cette obligation semble logique car sans pacte financier et fiscal, le rééquilibrage financier n'est pas assuré. Le législateur a donc considéré la nécessité d'imposer un mécanisme de péréquation de remplacement pour pallier l'absence du pacte.

528. Les communautés de communes à fiscalité additionnelle ou ayant adopté un pacte financier et fiscal. Tout comme les communautés d'agglomération, les communautés de communes n'ont pas d'obligation de mettre en place une DSC. Mais celles qui sont soumises au régime fiscal de la fiscalité professionnelle unique devront, elles aussi, comme les communautés d'agglomération, adopter un pacte financier et fiscal afin de diminuer les inégalités de charges et de recettes entre les communes membres pour ne pas être contraintes à mettre en place une DSC. De plus, seules les communautés de communes soumises au régime de la fiscalité additionnelle pourront bénéficier de cette possibilité d'instaurer ou non cette DSC. En effet, dans le Code général

¹²⁵⁵ Article L.5211-28-4, I du Code général des collectivités territoriales : « *L'institution d'une dotation de solidarité communautaire est facultative pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération* ».

¹²⁵⁶ *Ibid.*, III.

¹²⁵⁷ *Ibid.*, I. : cette disposition s'applique aux EPCI-FP mentionnés à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, qui renvoie à l'article 1379-0 *bis* du Code général des impôts qui inclut les communautés d'agglomération.

des impôts, il n'est mention d'aucune obligation pour ces communautés de communes de mettre en place une DSC¹²⁵⁸.

529. Au regard des différentes dispositions du Code général des impôts et des évolutions législatives, l'autonomie de gestion des EPCI-FP en matière de recours à la DSC semble être très réduite. En effet, bon nombre d'EPCI-FP se trouvent dans l'obligation d'instaurer une DSC : la plupart des EPCI-FP appliquent le régime de la fiscalité professionnelle unique¹²⁵⁹ et ont adopté un pacte financier et fiscal. L'autonomie dans le recours à la DSC étant limité, le législateur semble avoir choisi de laisser davantage d'autonomie de gestion de la DSC dans le calcul et la répartition de ce dispositif de péréquation.

B. L'autonomie dans le calcul et la répartition de la DSC

530. Afin que ce dispositif de péréquation de la DSC participe efficacement à la réduction des inégalités financières sur le périmètre du territoire intercommunal, le législateur a donné aux EPCI-FP une certaine autonomie de gestion qui est certes relative et qui s'illustre dans le calcul et la répartition du montant de la DSC. En effet, il existe différents régimes de calcul pour fixer le montant de la DSC (1.) et une répartition de son montant fondé sur des critères garantir les objectifs péréquateurs de ce dispositif (2.).

1. Les différents régimes de calcul pour la fixation du montant de la DSC

531. Le montant de la DSC peut être fixé grâce à un régime de calcul libre (a.), laissant donc aux EPCI-FP une autonomie financière dans la gestion de ce mécanisme. Mais cette autonomie peut être réduite si l'EPCI-FP se trouve dans une situation où le calcul du montant de la DSC devra dépendre de la prise en compte de produits fiscaux (b.).

a. Le régime de calcul libre

532. Une liberté de principe pourtant limitée. Le Code général des collectivités territoriales pose le principe de la libre fixation du montant de la DSC¹²⁶⁰ pour les métropoles et les

¹²⁵⁸ Articles L.5211-28-4 du Code général des collectivités territoriales et 1609 *nonies* C et 1379-0 *bis* du Code général des impôts.

¹²⁵⁹ V. *supra*, § 133.

¹²⁶⁰ Article L.5211-28-4, I du Code général des collectivités territoriales : « *Le montant de la dotation de solidarité communautaire est fixé librement par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés* »

communautés urbaines mais vient aussi préciser l'étendue de cette faculté de fixer librement le montant de la DSC. En effet, il s'agit des métropoles, des communautés urbaines mais aussi des communautés d'agglomération et des communautés de communes qui ont signé un contrat de ville et qui ont également élaboré ou s'engagent à élaborer un pacte financier et fiscal la première année après la signature du contrat de ville¹²⁶¹. Dans ce cadre, l'assemblée délibérante intercommunale fixe le montant souhaité de ce dispositif de péréquation à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés¹²⁶². Le juge administratif a également précisé que le montant de la DSC est établi chaque année par le conseil communautaire et ce dernier peut en décider librement la variation¹²⁶³.

533. Une liberté à double avantage. L'autonomie dont disposent ces EPCI-FP quant à la fixation du montant de DSC leur permet de déterminer le montant total qui sera consacré à ce dispositif de péréquation. Le premier avantage relève de l'adaptation de la DSC aux besoins de rééquilibrage des richesses entre les communes membres. Le deuxième avantage de la fixation libre du montant de DSC doit permettre aux EPCI-FP de lutter contre un gaspillage de ses recettes. En effet, si le conseil communautaire constate qu'il n'y a pas de besoins réels à instaurer une politique de péréquation entre les différentes communes membres, l'EPCI-FP ne sera pas frappée d'une obligation d'inscrire le versement de cette dotation au budget. Néanmoins, cette liberté peut avoir un effet inverse : l'EPCI-FP peut très bien surestimer les besoins de péréquation de son territoire, dépenser plus que nécessaire, pâtir d'une diminution inutile de ses recettes et favoriser l'accoutumance¹²⁶⁴ des communes membres à une somme de DSC inappropriée. Cela détournerait donc la DSC de son objectif, renforcerait les inconvénients précédemment expliqués et serait dommageable pour les EPCI-FP tout comme les communes membres.

b. Le régime de calcul lié à la prise en compte de produits fiscaux

534. Il existe deux cas de figure où l'autonomie de gestion des EPCI-FP en matière de fixation du montant global de DSC est amputée. En effet, dans ces deux cas, le calcul du montant de la DSC ne sera pas libre, les EPCI-FP devront prendre en compte une part de produits fiscaux.

¹²⁶¹ Article L.5211-28-4, III et IV du Code général des collectivités territoriales.

¹²⁶² *Ibid.*, I.

¹²⁶³ TA de Lyon, 31 décembre 2015, *Communes d'Andrézieux-Bouthéon et de La Fonillouse*, n° 130127, considérant 4 : « Il ressort de ces dispositions [article 1609 nonies C, VI du Code général des impôts], éclairées par les débats parlementaires qui ont précédé leur adoption, que le principe et les critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire, dont l'institution par le conseil de l'établissement de coopération intercommunale demeure facultative, sont fixés par celui-ci de manière pérenne par délibération de l'assemblée communautaire statuant à la majorité des deux tiers jusqu'à leur éventuelle remise en cause suivant les mêmes modalités formelles, alors que le montant de la dotation, dont le principe a ainsi été arrêté, est fixé annuellement par l'assemblée qui peut le faire varier librement à l'issue de chaque échéance. »

¹²⁶⁴ V. *supra*, § 508 et s.

535. Les EPCI-FP à fiscalité additionnelle. Le montant global de la DSC qui était versé aux communes membres d'un EPCI-FP à fiscalité additionnelle devait être calculé, jusqu'en 2019, par référence à un certain pourcentage¹²⁶⁵ des produits de la fiscalité professionnelle (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe sur les surfaces commerciales, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux) ou des produits de toutes les impositions directes locales¹²⁶⁶. Mais la loi restait floue, le Code général des impôts ne précisait pas quelle était exactement la part représentée par ce pourcentage. L'article 256 de la loi de finances pour 2020¹²⁶⁷ est venu abroger cette disposition législative. Il semblerait que les EPCI-FP à fiscalité additionnelle sont actuellement victimes d'un vide juridique sur cette modalité de calcul.

536. La situation des EPCI-FP n'ayant pas adopté un pacte financier et fiscal. À la lecture du Code général des collectivités territoriales, l'on remarque que l'ensemble des EPCI-FP qui ont signé un contrat de ville, mais qui n'ont pas élaboré ou ne se sont pas engagés à élaborer un pacte financier et fiscal la première année après la signature du contrat de ville sont soumis au respect d'un mode de calcul particulier pour fixer le montant total de DSC¹²⁶⁸. En effet, le montant de cette DSC doit être au moins égal à 50% de la différence entre les produits des impositions relatives à la cotisation foncière des entreprises, à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux et à la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties¹²⁶⁹, et ce au titre de l'année du versement de la DSC et le produit de ces impositions constaté l'année précédente¹²⁷⁰. Le montant de DSC devant être au moins égal à 50% des critères susmentionnés, ampute d'autant l'autonomie de gestion de la DSC des EPCI-FP.

2. Une répartition fondée sur des critères pour garantir la péréquation

537. Une fois le montant global de la dotation fixé librement ou par des modes de calcul imposés, il sera réparti entre les différentes communes membres de l'EPCI-FP. Certains de ces derniers bénéficient d'une autonomie de gestion dans la répartition de ce montant de DSC. Cette répartition doit être fondée sur des critères prioritaires¹²⁷¹ et imposés par le législateur (a.) mais peut

¹²⁶⁵ Article 11, III, al. 1^{er} de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 *portant aménagement de la fiscalité directe locale*.

¹²⁶⁶ *Ibid.*

¹²⁶⁷ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 *de finances pour 2020*.

¹²⁶⁸ Article L.5211-28-4, III, al. 2 du Code général des collectivités territoriales.

¹²⁶⁹ Article 1609, *nonies*, C, I et I *bis* 1 et 2 du Code général des impôts.

¹²⁷⁰ Article L.5211-28-4, III, al. 2 du Code général des collectivités territoriales.

¹²⁷¹ Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « Dotations et autonomie financière locale. Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *GFP*, 2017/2, n° 2, p. 68.

aussi relever de critères facultatifs, péréquateur ou non¹²⁷², que les élus de l'EPCI-FP pourront utiliser en complément (b.), témoignant de leur autonomie de gestion en la matière, pour atténuer l'influence des critères obligatoires et renforcer l'adaptabilité de la DSC sur le territoire intercommunalité.

a. Les critères imposés par le législateur

538. Une répartition initiale de la DSC par des critères libres. Lors de la création de la DSC en 1992, la loi ATR¹²⁷³ ne prévoyait pas de critères obligatoires dans sa répartition, les EPCI-FP disposaient d'une liberté pleine et entière pour répartir les montants de DSC aux communes membres. Néanmoins, une clé de répartition¹²⁷⁴ avait prévue par l'article 94 de cette même loi dans un cas bien particulier. En effet, lorsque le conseil communautaire échouait, sous trois mois après l'instauration de la DSC, à réunir la majorité des deux tiers des élus intercommunaux requise pour approuver les critères de répartition¹²⁷⁵, des critères obligatoires s'imposaient. Dans ce cas, la DSC devait être répartie à 30% selon le supplément de bases de taxe professionnelle constaté dans chaque commune, 30% selon les bases de taxe professionnelle par habitant de chaque commune, 30% selon la population communale totale et 10% selon le nombre d'établissements soumis à la législation sur les installations classées implantées dans chaque commune¹²⁷⁶. En dehors de ce cas, les EPCI-FP étaient libres dans le choix des critères et bénéficiaient d'une autonomie de gestion dans la répartition de la DSC.

539. L'application de critères obligatoires et évolutifs¹²⁷⁷. En 1999, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale¹²⁷⁸ fait perdre la totalité de l'autonomie de gestion des EPCI-FP dans la répartition de la DSC. En effet, l'article 86 de cette loi impose aux EPCI-FP la prise en compte de trois critères pour répartir le montant de la DSC à leurs communes membres : il s'agit de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges des communes membres. Pour les communautés urbaines, ces critères

¹²⁷² Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « Dotations et autonomie financière locale. Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *GFP*, 2017/2, n° 2, p. 68.

¹²⁷³ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*.

¹²⁷⁴ Rémy LE SAOUT et Sébastien SEGAS, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, 2011/1, n° 93, p. 148.

¹²⁷⁵ Traduit la volonté d'un accord très large facilitant la prise en compte de la diversité de la situation des communes membres in Robert PINI, « § 3 - Le maintien de la dotation de solidarité communautaire », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 2 (folio n° 7720), novembre 2012, § 82.

¹²⁷⁶ Article 94, III, 3° de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*.

¹²⁷⁷ V. annexe n° 5, Évolution des critères de la dotation de solidarité communautaire.

¹²⁷⁸ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*.

sont différents et imposent une répartition de la DSC en fonction de l'écart du revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de EPCI-FP et de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI-FP.

540. Ces critères de répartition, qui demeuraient peu utilisés¹²⁷⁹, ont été allégés en 2004 avec le vote de la loi relative aux libertés et responsabilités locales¹²⁸⁰. L'article 185 de cette loi maintient les critères de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant mais vient supprimer le critère de l'importance des charges des communes membres. Cette suppression a été guidée par une volonté parlementaire de « favoriser une certaine liberté contractuelle au sein des EPCI et, ainsi, faire de cette dotation un pacte politique fort. »¹²⁸¹. À compter de 2014, avec le vote de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, les critères obligatoires de répartition de la DSC pour les communautés urbaines s'appliquent pour les EPCI-FP signataire d'un contrat de ville qui n'ont pas élaboré de pacte fiscal et financier¹²⁸². Enfin, la loi de finances pour 2020¹²⁸³ est venue à nouveau réformer les critères obligatoires régissant la répartition de la DSC. Désormais, deux critères doivent être pris en compte par les EPCI-FP pour répartir la DSC. Cette répartition doit tenir compte :

- de l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI-FP¹²⁸⁴
- et de l'insuffisance du potentiel financier ou du potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel financier ou du potentiel fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI-FP¹²⁸⁵

De plus, ces critères sont désormais pondérés au regard de la part de la population communale dans la population totale de l'EPCI-FP¹²⁸⁶. C'est l'écart de revenu par habitant de la commune qui vient renforcer les critères obligatoires dans la répartition de la DSC. Quant aux EPCI-FP soumis au régime de la fiscalité additionnelle, ils répartissent leur DSC librement en fonction de critères déterminés dans les statuts de l'intercommunalité. La loi n'impose aucun critère.

¹²⁷⁹ Seuls 22,8% des EPCI-FP utilisaient les critères obligatoires et légaux, 77,2% d'entre eux avaient choisis d'utiliser d'autres critères (seuls ou en complément des critères légaux) pour la répartition de la DSC in Catherine DONOU, « La dotation de solidarité des communautés de communes à taxe professionnelle unique », Paris, *Caisse des dépôts et consignations*, juin 2004.

¹²⁸⁰ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*.

¹²⁸¹ Rep. Min. n° 19934, JO Sénat, 16 février 2006, p. 433.

¹²⁸² Article 12 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 *de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*.

¹²⁸³ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 *de finances pour 2020*.

¹²⁸⁴ Article L.5211-28-4, II, 1° du Code général des collectivités territoriales.

¹²⁸⁵ *Ibid.* 2°, al. 1^{er}.

¹²⁸⁶ *Ibid.* al. 2.

541. Des critères obligatoires pondérés. La part de ces critères obligatoires dans la répartition de la DSC n'est pas absolue. En effet, pendant très longtemps, le législateur n'a pas précisé le pourcentage d'application des critères obligatoires. À partir de 1999, la répartition de la DSC doit se faire au regard « notamment »¹²⁸⁷ des critères prévus. En 2004, le législateur précise que ces critères obligatoires et légaux doivent être pris en compte « prioritairement »¹²⁸⁸ dans la répartition de la DSC. Cette quantification floue signifie que ces critères obligatoires doivent être pris en compte pour que d'autres critères choisis par l'EPCI-FP puissent être éventuellement retenus. Un manque de précisions qui a été relevé par le législateur lui-même à plusieurs reprises¹²⁸⁹. Face aux manques d'information quant à une quantification chiffrée de ces critères obligatoires dans la répartition de la DSC, le juge administratif a tenté d'apporter plus de précisions. Dans un arrêt de 2007, la Cour administrative d'appel de Paris s'était prononcée sur l'insuffisance des critères obligatoires dans la répartition de la DSC lorsque la part de ces derniers étaient portés à 20%¹²⁹⁰. Aussi, en 2016, le Tribunal administratif d'Orléans a déclaré qu'une délibération prise par un EPCI-FP qui prévoit une répartition de la DSC en fonction de l'importance de la population pour 99% et du potentiel financier par habitant pour 1% n'était pas entachée d'illégalité¹²⁹¹. Néanmoins, jusqu'en 2020, les EPCI-FP ne savaient pas si les critères imposés par le législateur devaient représenter une part majoritaire ou une part prépondérante dans la répartition de la DSC. En effet, les EPCI-FP

¹²⁸⁷ V. Rémy LE SAOUT et Sébastien SEGAS, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, 2011/1, n° 93, p. 149 : « suggère que les élus sont libres d'en choisir les clés de répartition et qu'ils peuvent également en ajouter d'autres »

¹²⁸⁸ V. *Ibid.* : le choix de l'utilisation l'adverbe « prioritairement » a été guidé pour diminuer les risques de contentieux provoqués par l'approximation de la précédente formulation, à savoir de l'adverbe « notamment ». Trois ans avant son inscription dans la loi, le Tribunal administratif de Dijon avait déjà utilisé l'adverbe « prioritairement » pour mettre fin à un contentieux relatif à l'interprétation de l'adverbe « notamment » in TA de Dijon, 27 décembre 2001, *Commune de Chatenoy-en-Bresse/Communauté d'agglomération Chalon-Val de Bourgogne*.

¹²⁸⁹ Laurent HÉNART, *Avis relatif aux responsabilités locales*, Assemblée Nationale, 14 février 2004, Avis n° 1432, p. 114 et 115 ; Question écrite n° 10905, JOAN, 20 novembre 2007, p. 7196 ; Question écrite n° 02524, JO Sénat, 15 novembre 2007, p. 2063.

¹²⁹⁰ CAA de Paris, 6^{ème} Chambre, 9 octobre 2007, n° 05PA04894, considérant 8 : « Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le conseil de communauté, lequel devait fixer les critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire au titre des années 2002 et 2003, en tenant compte notamment de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges de ses communes membres, n'a pas retenu le critère du potentiel fiscal et a, de plus, limité la prise en compte des critères retenus par le législateur à 20% du montant total de la dotation ; que, dans ces conditions, le préfet du Val-de-Marne est fondé à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué le Tribunal administratif de Melun a rejeté ses déférés tendant à l'annulation des délibérations du conseil de la communauté d'agglomération du Val de Bièvre, en date des 7 octobre 2002 et 12 mai 2003, fixant respectivement le montant des dotations de solidarité communautaire au titre des années 2002 et 2003 et les critères de répartition de ces montants entre les différentes communes concernées ».

¹²⁹¹ TA d'Orléans, 5^{ème} Chambre, 17 novembre 2016, *Commune d'Auneau-Bleury-Saint-Symphorien*, n° 1601607, considérant 5 : « Considérant que la délibération attaquée du 17 mars 2016 prévoit que la dotation de solidarité communautaire est répartie selon l'importance de la population pour 99% et selon le potentiel financier par habitant pour 1% ; que la commune requérante soutient qu'en fixant à 1% la pondération du potentiel financier par habitant, le conseil communautaire a, en réalité, retenu le seul critère de la population ; que, toutefois, les dispositions précitées de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, en ne fixant pas de règle de pondération et en laissant ainsi une large marge de manœuvre aux établissements publics de coopération intercommunale, ne font pas obstacle à ce que le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale fixe à 1% la pondération du critère du potentiel financier pour la répartition entre les communes membres de la dotation de solidarité communautaire ».

ont dû attendre l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2020¹²⁹² pour obtenir une clé de répartition claire des critères obligatoires. Désormais, ces critères légaux doivent justifier au moins 35% de la répartition du montant total de la DSC entre les communes¹²⁹³.

542. Actuellement, les EPCI-FP voient donc leur autonomie de gestion dans la répartition de la DSC à leurs communes membres bridée par trois critères obligatoires pesant 35% dans la répartition de la DSC. Ces critères obligatoires ne sont donc pas absolus et la répartition de la DSC peut également être déterminée en fonction de critère choisi en toute autonomie.

b. Les critères facultatifs complémentaires

543. Au regard du Code général des collectivités territoriales, les EPCI-FP disposent d'une autonomie de gestion et de marges de manœuvre importantes dans le choix des critères de répartition de la DSC¹²⁹⁴ portées à 65% du montant total de la DSC qui sera réparti aux différentes communes membres de l'EPCI-FP. Cette autonomie de gestion s'illustre au regard des multiples critères complémentaires qui peuvent être sollicités par les intercommunalités. Cette liberté d'action dévolue aux élus¹²⁹⁵ doit permettre de renforcer la péréquation sur le territoire intercommunal mais également inciter les communes membres à agir en direction d'une politique publique intercommunale particulière.

544. L'autonomie de gestion des EPCI-FP dans le choix des critères. Les enquêtes menées sur la DSC soulignent une grande hétérogénéité des critères¹²⁹⁶ de répartition de cette dotation de péréquation. Cette diversité de critères, qualifiée d'un partage taillé sur mesure, est confirmée par la présence d'« autant de dispositifs du partage de la DSC que d'EPCI »¹²⁹⁷. Cette DSC à la carte peut être réellement vue, au regard du « maquis »¹²⁹⁸ de critères, comme une illustration de l'autonomie de gestion dont disposent les élus communautaires. En effet, le choix

¹²⁹² Article 256 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 *de finances pour 2020*.

¹²⁹³ Article L.5211-28-4, II, 2°, al. 2 du Code général des collectivités territoriales.

¹²⁹⁴ Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 15 juin 2010, Vol 27/3, p. 13.

¹²⁹⁵ Rémy LE SAOUT et Sébastien SEGAS, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, 2011/1, n° 93, p. 149.

¹²⁹⁶ David GUÉRANGER, « Solidarité intercommunale : cadrages institutionnels et contraintes politiques d'invisibilité », *RLCT*, n° 103, 1^{er} juillet 2014, p. 59.

¹²⁹⁷ Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, *Art.Cit.*, pp. 15 à 16.

¹²⁹⁸ *Ibid.* p. 16.

de ces critères complémentaires illustre les priorités péréquatrices que le président et les élus de l'EPCI-FP souhaitent instaurer sur le territoire intercommunal.

545. Des critères hétérogènes, dépassant le cadre de la péréquation. Ces critères sont de plusieurs ordres et l'on retiendra un classement en trois catégories¹²⁹⁹.

- L'EPCI-FP peut décider d'introduire, dans la répartition de la DSC, des critères relatifs au potentiel financier, au potentiel fiscal, à la proportion des dépenses et des recettes réelles de fonctionnement, aux produits de la fiscalité économique, à la DGF perçue par les communes ou au regard du coefficient d'effort fiscal et des charges de centralité supportées par les communes centres. Il s'agit de critères financiers et fiscaux.
- L'EPCI-FP peut également choisir de solliciter des critères comme le nombre d'habitants, d'élèves dans les écoles¹³⁰⁰, de jeunes, de personnes âgées ou encore le nombre d'habitants dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. D'un point de vue social, l'EPCI-FP peut également mettre en avant dans la répartition de la DSC des critères relatifs au nombre de bénéficiaires de l'allocation chômage ou du revenu de solidarité active, au nombre de logements sociaux dans les communes membres ou encore au revenus moyen ou médian des communes membres par rapport à celui de l'EPCI-FP. Il s'agit de critères démographiques et sociaux.
- L'EPCI-FP peut enfin donner une place aux critères relatifs à la surface de l'aire d'accueil des gens du voyage, aux kilomètres de voirie ou encore à la présence d'équipements spécifiques dans la répartition du montant de la DSC aux communes membres. Il s'agit de critères relatifs aux équipements.

546. Ces critères complémentaires et facultatifs de répartition de la DSC, dont les EPCI-FP peuvent solliciter avec une relative autonomie, devront éviter de créer des effets contradictoires à l'objectif d'amélioration de la péréquation du territoire intercommunal. Les EPCI-FP devront être attentifs au choix de ces critères pour faire en sorte que l'incitation politique ne soit pas un frein à la péréquation.

¹²⁹⁹ Assemblée des Communautés de France, *Pacte fiscal et financier de solidarité au service du projet de territoire* [en ligne], 2014, pp. 52 à 55.

¹³⁰⁰ Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 15 juin 2010, Vol 27/3, p. 25.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

547. Que cela soit dans le cadre du FPIC ou de la DSC, les intercommunalités détiennent des prérogatives indéniables. En effet, lorsque les groupements de communes mettent en œuvre leur politique de péréquation horizontale lors de l'exercice de leur mission d'intercommunalité de solidarité, ils ont à leur disposition une certaine liberté de choix et d'adaptation.

548. Au regard des textes, il apparaît sans ambiguïté que ces deux outils de péréquation de périmètre intercommunal ne semblent pouvoir remplir leurs objectifs de redistribution et de rééquilibrage des richesses qu'au prix d'une perte d'une grande partie de leur autonomie de gestion mais aussi de leur autonomie politique¹³⁰¹. En effet, les EPCI-FP sont soumis à un encadrement législatif strict des modalités de calcul des montants et des critères de répartition du FPIC et de la DSC. Pourtant, l'utilisation de ces deux instruments financiers de péréquation met en lumière une certaine autonomie de gestion détenue par les EPCI-FP sur leur politique de rééquilibrage et qui s'exprime, comme lors de l'exercice de la mission d'intercommunalité de projet, sur deux plans.

549. Les intercommunalités disposent effectivement d'une autonomie de gestion de leurs politiques de péréquation à travers la liberté de choix de recourir, ou non, à certains dispositifs financiers au regard des besoins de rééquilibrage des richesses du territoire. Les intercommunalités peuvent effectivement choisir d'appliquer ou non le mécanisme de la DSC car c'est un dispositif de péréquation exclusivement facultatif. Néanmoins, les EPCI-FP ne disposent pas de cette liberté de choix au regard du FPIC en raison de son caractère obligatoire.

550. Les EPCI-FP détiennent également une autonomie de gestion de leurs politiques de péréquation à l'aune de la liberté d'adaptation des dispositifs qu'ils ont choisis. En effet, les intercommunalités disposent de marges de manœuvre importante sur les modalités de partage de la DSC¹³⁰² mais aussi dans la répartition des prélèvements ou du reversement du montant du FPIC en adaptant des critères de répartition qui peuvent être dérogatoires au droit commun.

¹³⁰¹ Rémy LE SAOUT et Sébastien SEGAS, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, 2011/1, n° 93, p. 141-165.

¹³⁰² Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 15 juin 2010, Vol 27/3, pp. 3 à 30.

551. Cette double liberté — liberté de choix et liberté d'adaptation — qui caractérise l'autonomie de gestion des EPCI-FP dans leur mission d'intercommunalité de projet est aussi observée dans l'exercice de leur mission d'intercommunalité de solidarité à travers la péréquation horizontale. Une double liberté qui s'apprécie également lorsque les EPCI-FP souhaitent mener une politique de redistribution des ressources.

CHAPITRE 2. L'AUTONOMIE DE GESTION DANS LA RÉPARTITION DES RESSOURCES

552. La distinction entre redistribution et péréquation. Si la péréquation est souvent qualifiée de politique de redistribution, la nécessité de distinguer ces deux termes dans cette étude semble nécessaire. La totalité des dispositifs de solidarité financière revêt un caractère redistributif. Néanmoins, sur un plan doctrinal, certains de ces dispositifs financiers comme le FPIC ou la DSC sont identifiés comme des outils de péréquation intercommunale horizontale¹³⁰³. Les autres outils de redistribution n'ont pas de classification doctrinale particulière, ils ne sont généralement pas intégrés dans les dispositifs qualifiés de péréquation. Cependant, ils participent eux aussi à la redistribution des richesses sur le territoire intercommunal et concourent également à la diminution des écarts de ressources entre les EPCI-FP et entre les communes membres. Si l'objectif de ces dispositifs est le même, leur qualification semble être différente.

553. Une redistribution nécessaire. Les disparités financières des communes membres de strate de population comparable au sein d'un même EPCI-FP sont notoires. Ces différences sont évidentes, notamment en matière d'endettement, de dépenses d'investissement, de charges de fonctionnement ou encore de produits fiscaux perçus¹³⁰⁴. Ces déséquilibres financiers peuvent être atténués par l'action des EPCI-FP lorsqu'ils exercent leur mission d'intercommunalité de solidarité en usant de dispositifs de rééquilibrage et de répartition.

¹³⁰³ V. en ce sens : François BENCHENDIKH, *Droit de l'intercommunalité*, Issy-les-Moulineaux, *Gualino, coll. Fonction publique territoriale*, 2016, 231 p. ; Matthieu HOUSER, « La construction de la péréquation intercommunale », *RFFP*, 1^{er} septembre 2012, n°119, p. 221 et s. ; Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 15 juin 2010, Vol 27/3, 30 p. ; Christophe PIERUCCI, « La péréquation des ressources fiscales locales en France », *RFFP*, septembre 2020, n° 151, p. 49 et s. ; Vincent AUBELLE, « La péréquation, une mécanique en trompe l'œil devenue obsolète », *RLCT*, 1^{er} février 2014, n° 98, p. 15 et s. ; Michel KLOPFER, « Problématique de la péréquation entre collectivités territoriales », *RLCT*, 1^{er} février 2013, n° 87, p. 18 et s. et Robert PINI, « § 1^{er} - La nécessité d'une solidarité réelle », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 2 (folio n° 7720), novembre 2012, § 59 à 61.

¹³⁰⁴ Au sein de la communauté de communes des Portes d'Ariège Pyrénées, l'encours de dette de la commune de Mazères est 1,3 fois plus important que celui de la commune de La Tour-du-Crieu. Quant aux dépenses d'investissement par habitant, elles sont 4 fois plus importantes dans la commune de Blagnac que celles de la commune de Tournefeuille situées dans le périmètre de Toulouse Métropole. Aussi, dans la communauté d'agglomération Grand Sud Caraïbe, les charges de fonctionnement par habitant pour la commune de Basse-Terre sont 1,8 fois plus importantes que celles de la commune de Saint-Claude. Enfin, au sein de la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise, le produit des impôts locaux de la commune de Conflans-Sainte-Honorine est 1,4 fois plus important que celui de la commune des Mureaux. V. en ce sens : Comptes individuels des collectivités [en ligne], <<https://www.impots.gouv.fr/cil/>>.

554. L'étude de ces dispositifs, notamment ceux de la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement (**Section 1**) et le versement d'aides financières diverses (**Section 2**), aura pour objectif de démontrer l'autonomie de gestion dont disposent les EPCI-FP dans leur mission d'intercommunalité de solidarité à travers la répartition des ressources sur le territoire intercommunal.

Section 1. L'autonomie à travers une territorialisation de la dotation globale de fonctionnement

555. Le dispositif de la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement demeure un dispositif théorique. En effet, depuis sa création en 2010, aucune intercommunalité n'a intégré dans son arsenal juridique cette méthode de répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les différents acteurs du bloc communal. Néanmoins, de nombreux avantages peuvent être tirés d'une mise en œuvre d'une territorialisation des dotations versées par l'État, notamment en termes d'intégration financière et de réduction des écarts de richesses.

556. Une autonomie de gestion exclusivement intercommunale. Le législateur a fait le choix de confier aux seuls EPCI-FP cette capacité de mettre en œuvre la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement. Contrairement aux intercommunalités, les communes, les départements et les régions ne disposent pas de la capacité d'instaurer un tel mécanisme. Les EPCI-FP sont donc les seuls acteurs locaux capables de mettre en œuvre un tel dispositif. Cette exclusivité confère une autonomie de gestion de leurs recettes liées aux dotations aux seules intercommunalités, les collectivités territoriales n'en disposent pas. À travers la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement, l'autonomie de gestion des intercommunalités s'en retrouve renforcée contrairement à celle des collectivités territoriales qui n'ont pas la faculté d'y recourir.

557. La dotation globale de fonctionnement territoriale pose comme principe la perception intégrale de la dotation globale de fonctionnement par l'EPCI-FP (§ 1). Mais la mise en commun des ressources financières, rendue possible par cette territorialisation, suscite des craintes de la part des communes et des EPCI-FP, entraînant une volonté de la faire évoluer (§ 2).

§ 1. La perception des dotations par l'EPCI-FP

558. La dotation globale de fonctionnement territoriale illustre toute l'autonomie de gestion dont disposent les EPCI-FP dans l'exercice de sa mission d'intercommunalité de solidarité et dans

son rôle de répartition de ressources. En effet, les intercommunalités disposent d'un choix plein et entier quant à la mise en œuvre de ce dispositif dans leur arsenal juridique. Néanmoins, une fois instauré, les EPCI-FP devront se soumettre à la réglementation très stricte qui entoure la dotation globale de fonctionnement territoriale.

559. L'idée d'un tel dispositif a pu être évoquée dès le début des années 2000, notamment par le Comité des finances locales qui a formulé certaines propositions pour les EPCI-FP, dont la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement¹³⁰⁵. Également, l'expérimentation de ce mécanisme a pu être évoquée par certains parlementaires en 2006¹³⁰⁶ et en 2007¹³⁰⁷, avant qu'il ne soit inscrit dans le Code général des collectivités territoriales¹³⁰⁸ à la suite du vote de la loi RCT en 2010¹³⁰⁹. À travers la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement, le législateur a voulu « renforcer l'intégration communale dans l'espace intercommunal en cherchant à favoriser la prise de contrôle de certaines dotations financières étatiques par l'échelon intercommunal »¹³¹⁰ venant se substituer aux communes. Cette dotation globale de fonctionnement territoriale est construite autour d'un double principe **(A.)** afin d'encourager l'objectif d'une meilleure redistribution des dotations sur un territoire pertinent **(B.)**.

A. Un dispositif à doubles principes

560. Le qualificatif « territoriale » accolé à la dotation globale de fonctionnement n'apparaît jamais dans le Code général des collectivités territoriales. La doctrine et les associations d'élus locaux emploient généralement ce terme pour illustrer le fait que cette dotation globale de fonctionnement affecte l'ensemble du territoire intercommunal, communes membres et EPCI-FP, et pas uniquement l'intercommunalité ou les communes entendues séparément. Avec la mise en place de la dotation globale de fonctionnement territoriale, les dotations versées par l'État ne sont plus perçues par les communes, mais par l'EPCI-FP. Ce dernier est chargé dans un deuxième temps de répartir le montant de la dotation globale de fonctionnement pour chaque commune membre.

¹³⁰⁵ Comité des finances locales, *Rapport sur la réforme des dotations de l'État aux collectivités locales*, mai 2004, p. 50.

¹³⁰⁶ Question écrite n° 93591, JOAN, 9 mai 2006, p. 4832 ; Marc CENSI, « Le système français de répartition des compétences » in « Les modèles français et japonais du regroupement intercommunal », Sénat, *Les colloques du Sénat*, 23 février 2006, p. 38.

¹³⁰⁷ Alain LAMBERT, *Les relations entre l'État et les collectivités territoriales*, décembre 2007, p. 8.

¹³⁰⁸ Article L.5211-28-2 du Code général des collectivités territoriales.

¹³⁰⁹ Article 50 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*.

¹³¹⁰ Jean-Luc ALBERT, « Le secteur communal et la répartition des ressources publiques : problématiques actuelles », *RFAP*, 2012/4, n° 144, pp. 1053 à 1059.

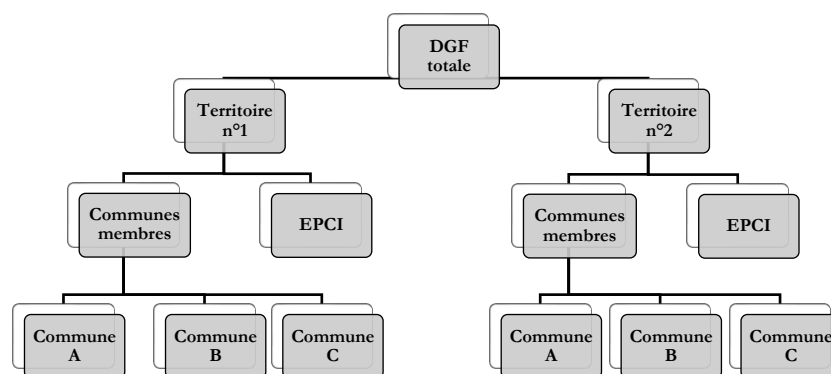
561. Ce dispositif repose donc sur un principe de perception intégrale par l'EPCI-FP et d'un reversement individualisé de la dotation globale de fonctionnement vers les communes membres (1.) grâce à une répartition fondée sur des critères (2.).

1. La perception intégrale de l'EPCI-FP répartie pour chaque communes membres

562. La composition de la dotation. La dotation globale de fonctionnement territoriale est constituée de l'agrégation de toutes les composantes de la dotation globale de fonctionnement des communes membres. Il s'agit de la dotation forfaitaire des communes, de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), de la dotation de solidarité rurale (DSR) et de la dotation nationale de péréquation (DNP)¹³¹¹. Additionnées, elles forment la dotation globale de fonctionnement. Cette dotation globale de fonctionnement territoriale n'a pas pour rôle de modifier le montant total de la dotation versée par l'État, le montant est repris à l'identique.

563. Une répartition sur plusieurs échelons autour d'un territoire. La territorialisation de la dotation globale de fonctionnement implique une double répartition : une répartition nationale et une répartition interne entre les *territoires*. Un territoire est composé d'un EPCI-FP et de ses communes membres, de la même manière qu'un ensemble intercommunal ou un bloc communal. Le montant global de la dotation globale de fonctionnement versé par l'État sera en premier lieu réparti entre chaque territoire. Une fois chaque territoire pourvu de sa part de dotation globale de fonctionnement, cette dernière fait l'objet d'une nouvelle répartition, cette fois entre les deux acteurs du territoire : une part de cette dotation globale de fonctionnement sera versée à l'EPCI-FP et l'autre part entre les différentes communes membres.

Figure n° 1 : Répartition nationale et locale du montant de la dotation globale de fonctionnement



Source : Direction Générale des Collectivités Locales.

¹³¹¹ Direction Générale des Collectivités Locales, « DGF des communes », [en ligne]15 février 2018.

564. La perception et le reversement par les EPCI-FP. Lorsqu'un EPCI-FP fait le choix d'instaurer une territorialisation de la dotation globale de fonctionnement, l'intégralité des montants sont perçus par l'intercommunalité en lieu et place des communes. Les montants de dotation globale de fonctionnement reçus par l'EPCI-FP sont égaux, à l'euro près, à la somme de tous les montants de dotation globale de fonctionnement de chaque communes membres¹³¹². De même, l'EPCI-FP est contraint de reverser l'intégralité du montant de la dotation globale de fonctionnement qu'il a reçu de la part de l'État. Le montant est égal à la somme des dotations individuelles des communes membres. Une fois perçus, ces montants seront entièrement reversés aux communes membres. En effet, les communes membres conservent, de manière collective, leurs « droits acquis »¹³¹³. Ce reversement des montants de dotation globale de fonctionnement est une dépense obligatoire pour l'EPCI-FP¹³¹⁴ et ce dernier ne peut en conserver une partie pour ses besoins propres¹³¹⁵ ou dégager des marges de manœuvre financières¹³¹⁶.

565. L'assouplissement du vote à l'unanimité. L'instauration d'une dotation globale de fonctionnement territoriale était initialement conditionnée au vote de délibérations concordantes de l'organe délibérant et de chacun des conseils municipaux des communes membres¹³¹⁷. Cela signifiait que l'unanimité des communes membres de l'EPCI-FP était indispensable¹³¹⁸ pour mettre en place un tel dispositif. Cette condition requise de l'unanimité représentait un frein important pour permettre aux EPCI-FP d'intégrer ce dispositif dans leurs arsenaux juridiques. Pour faciliter l'instauration de de cette dotation globale de fonctionnement territoriale, le législateur est venu assouplir la condition de l'unanimité du vote. En effet, l'article 43 de la loi MAPTAM¹³¹⁹ a desserré la règle de l'unanimité en permettant une adoption de ce dispositif à la majorité qualifiée des deux tiers, soit un accord exprimé par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres de la métropole représentant plus de la moitié de sa population, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population¹³²⁰. Cet assouplissement a, en réalité, eu des effets très limités, car seules les métropoles pourront adopter

¹³¹² Article L.5211-28-2, I., al. 2 du Code général des collectivités territoriales.

¹³¹³ Alain GUENGANT, Matthieu LEPRINCE et Jean-Michel UHALDEBORDE, « Économie et finances locales » in Collectif GIS-GRALE, *Droit et gestion des collectivités territoriales - L'enjeu de la dépense locale*, Antony, *Le Moniteur*, 2011, p. 460.

¹³¹⁴ *Ibid.*, al. 4.

¹³¹⁵ Robert HERTZOG, « La réforme des collectivités territoriales : une ambition financière », *RFAP*, 2012/1, n° 141, pp. 121 à 137.

¹³¹⁶ Alain GUENGANT, Matthieu LEPRINCE et Jean-Michel UHALDEBORDE, *Art.Cit.*, p. 460.

¹³¹⁷ Article L.5211-28-2, I., al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales.

¹³¹⁸ Antoine FOUILLERON, Jean-François MONTEILS, Jean-Luc PISSALOUX *et al.*, « Chronique de l'administration », *RFAP*, 2020/1, n° 173, pp. 209 à 246 ; Matthieu HOUSER, « La construction de la péréquation intercommunale », *RFAP*, 1^{er} septembre 2012, n° 119, p. 221

¹³¹⁹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

¹³²⁰ Article L.5211-28-2, I., al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales.

une dotation globale de fonctionnement territoriale sans passer par un vote favorable à l'unanimité des communes membres.

2. Le principe d'une répartition fondée sur des critères

566. Une répartition sur critères obligatoires. Depuis sa création en 2010, les montants de dotation globale de fonctionnement versés à chaque commune sont fixés par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés¹³²¹. Aussi, les critères nécessaires à la répartition du montant de la dotation globale de fonctionnement territoriale qui sera reversé à chaque commune membre sont restés depuis identiques. Il s'agit pour l'EPCI-FP de prendre en compte :

- l'écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l'EPCI-FP¹³²², qui est un critère sociologique¹³²³
- et l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI-FP¹³²⁴, qui est un critère fiscal¹³²⁵.

Le critère relatif à la différence de revenu par habitant peut être considéré comme une innovation car il fait référence à une évolution de l'action publique¹³²⁶ vers la prise en compte d'une donnée sociologique.

567. Ces critères simples, objectifs, rationnels¹³²⁷ et prenant en considération la situation des communes¹³²⁸ doivent être pris en compte « prioritairement »¹³²⁹ au regard d'autres critères de répartition qui peuvent être librement définis. Cette répartition, reposant sur des critères obligatoires et complémentaires, ressemble beaucoup à la répartition de la DSC¹³³⁰. Aussi, le flou qui entoure la signification du terme « prioritairement », impose la prudence et à entendre cet adverbe comme « majoritairement ». L'on peut se demander si une répartition de la dotation globale de fonctionnement territoriale respecte la disposition du Code général des collectivités territoriales

¹³²¹ Article L.5211-28-2, I., al. 3 du Code général des collectivités territoriales.

¹³²² *Ibid.*

¹³²³ Direction Générale des Collectivités Locales, *Réforme de la DGF du bloc communal*, 7 juillet 2015, p. 9.

¹³²⁴ Article L.5211-28-2, I., al. 3 du Code général des collectivités territoriales.

¹³²⁵ Direction Générale des Collectivités Locales, *Op.Cit.*, p. 9.

¹³²⁶ Matthieu HOUSER, « La construction de la péréquation intercommunale », *RFFP*, 1^{er} septembre 2012, n° 119, p. 221.

¹³²⁷ Direction Générale des Collectivités Locales, *Op.Cit.*, p. 9.

¹³²⁸ *Ibid.*, p. 10.

¹³²⁹ Article L.5211-28-2, I., al. 3 du Code général des collectivités territoriales.

¹³³⁰ V. *supra*, § 537 et s.

si cette dernière est calculée à 51% en fonction des critères obligatoires mais dont les 49% restants vont à l'encontre de l'effectivité des critères obligatoires.

568. Des critères complémentaires librement choisis. En plus des critères obligatoires, le conseil communautaire peut également choisir de répartir les montants de la dotation globale de fonctionnement territorialisé au regard de critères choisis en totale liberté. L'autonomie de gestion de cette modalité de répartition de la dotation est garantie car l'EPCI-FP bénéficie d'une latitude pleine et entière dans le choix des critères qu'il souhaite appliquer aux côtés des critères obligatoires. Cette modalité de répartition permet de concilier à la fois la nécessité de garantir un reversement adapté et objectif, reposant sur la prise en compte des richesses, et à la fois l'autonomie de gestion des EPCI-FP par le choix de critères libres afin d'adapter les montants de dotation globale de fonctionnement territoriale au regard des besoins du territoire et de la volonté politique du conseil communautaire.

Tableau n° 2 : Individualisation des reversements des montants de dotation globale de fonctionnement aux communes

Dotation globale de fonctionnement reçue par les communes avant sa perception par l'EPCI	<i>Application des critères obligatoires et/ou libres pour le calcul des reversements</i>	Dotation de reversement par l'EPCI-FP vers les communes
Commune A = 10 000 € Commune B = 15 000 € Commune C = 20 000 €	→ → →	Commune A = 8 000 € Commune B = 19 000 € Commune C = 18 000 €
TOTAL = 45 000 €		TOTAL = 45 000 €

B. L'objectif d'une meilleure redistribution des dotations sur un territoire pertinent

569. La territorialisation de la dotation globale de fonctionnement doit pouvoir laisser des marges de manœuvre aux EPCI-FP pour qu'ils puissent perfectionner la répartition des montants de dotation entre leurs communes membres et prendre en considération les particularismes et les besoins du territoire¹³³¹.

¹³³¹ Direction Générale des Collectivités Locales, *Réforme de la DGF du bloc communal*, 7 juillet 2015, p. 12.

570. Cette méthode de répartition de la dotation globale de fonctionnement est un réel palliatif aux carences de la redistribution étatique et des déséquilibres financiers (1.). Cette territorialisation est également l'illustration d'un accroissement de l'intégration fiscale du territoire négocié entre communes membres et EPCI-FP (2.).

1. Un palliatif aux carences de la redistribution étatique et aux déséquilibres financiers

571. La dynamisation de la dotation globale de fonctionnement. La diminution puis le gel des montants de dotations versés aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP ont entraîné une certaine inertie dans la dynamique de la dotation globale de fonctionnement. De plus, de manière générale, la dotation globale de fonctionnement a pour effet de figer dans certains cas des situations historiques¹³³². La territorialisation de la dotation globale de fonctionnement, qui a pour avantage de donner à l'EPCI le pouvoir de répartir son montant entre les communes membres, pourrait théoriquement permettre de pallier certains déséquilibres financiers¹³³³ mais aussi redonner de la souplesse en permettant que la situation des communes ne soit pas un obstacle à l'évolution du montant de dotation. Ce mécanisme de redistribution donne aux EPCI-FP une opportunité de développer leur propre dispositif de répartition de la dotation globale de fonctionnement face à celui proposé habituellement par l'État¹³³⁴.

572. Le rééquilibrage financier et territorial. Par le reversement individualisé de la dotation globale de fonctionnement rendu possible par sa territorialisation, l'EPCI-FP octroie aux communes membres un montant en fonction de critères permettant de renforcer la solidarité financière, la cohésion des territoires¹³³⁵ et une meilleure égalité entre les communes¹³³⁶. En effet, une commune membre qui se trouve dans une situation financière moins favorable que la moyenne des autres communes membres de l'EPCI-FP doit pouvoir bénéficier d'un montant de dotation globale de fonctionnement plus important par rapport au montant initial versé par l'État. À l'inverse, une commune membre qui se trouve dans une situation financière plus favorable que la moyenne des autres communes membres doit pouvoir recevoir une dotation de reversement inférieure à celle dont elle aurait dû bénéficier initialement par l'État. L'on peut remarquer que cette

¹³³² Matthieu HOUSER, « La construction de la péréquation intercommunale », *RFFP*, 1^{er} septembre 2012, n° 119, p. 221.

¹³³³ *Ibid.*

¹³³⁴ Alain GUENGANT, Matthieu LEPRINCE et Jean-Michel UHALDEBORDE, « Économie et finances locales » in Collectif GIS-GRALÉ, *Droit et gestion des collectivités territoriales - L'enjeu de la dépense locale*, Antony, *Le Moniteur*, 2011, p. 461.

¹³³⁵ Article L.5211-28-2, II., al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales.

¹³³⁶ Robert HERTZOG, « La réforme des collectivités territoriales : une ambition financière », *RFAP*, 2012/1, n° 141, pp. 121 à 137.

territorialisation, du fait de la volonté de rééquilibrage des ressources, s'apparente à un autre mécanisme dont disposent les EPCI-FP dans leur arsenal financier : le FPIC. Néanmoins, cette dotation globale de fonctionnement territoriale ne permet qu'une réaffectation des dotations des communes membres par l'EPCI-FP tandis que le FPIC permet une redistribution au regard d'objectifs de péréquation.

2. Une volonté d'intégration fiscale négociée

573. Une territorialisation concertée. L'un des autres objectifs de la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement doit permettre d'améliorer l'intégration fiscale sur le territoire intercommunal. En effet, permettre à un EPCI-FP de percevoir et de reverser de la dotation globale de fonctionnement à la place des communes permet de créer des espaces de négociations, de discussions et des liens financiers entre les deux acteurs du bloc communal. Les modalités de vote assez strictes, comme la nécessité d'un vote à l'unanimité ou à la majorité des deux tiers, viennent également offrir aux EPCI-FP et à leurs communes membres des champs de tractation et de concertation pour trouver un terrain d'entente sur un éventuel raffermissement du degré d'intégration fiscale du territoire intercommunal. Pourquoi recourir à ce dispositif ? Quels seront les critères utilisés pour calculer les dotations de reversement ? Comment compenser la diminution de la dotation globale de fonctionnement d'une commune lors du reversement ? Répondre à ces questions doit permettre aux EPCI-FP et aux communes membres d'adapter le niveau de l'intégration financière sur le territoire intercommunal.

574. La confiance des communes accordée à l'EPCI-FP. Recourir à la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement illustre la confiance donnée à l'EPCI-FP par les communes dans la perception, le calcul et le reversement d'une dotation aussi bien symbolique que déterminante au sein des budgets communaux. Certaines communes acceptent de subir une éventuelle diminution de leurs ressources financières par solidarité pour atténuer les déséquilibres financiers du territoire intercommunal et favoriser la hiérarchisation des priorités de dépenses à un échelon plus approprié¹³³⁷.

¹³³⁷ Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « Solidarité financière au sein des territoires et système financier local », *RLCT*, n° 103, 1^{er} juillet 2014, pp. 65 à 71.

§ 2. Une territorialisation soumise aux critiques et aux évolutions

575. La territorialisation de la dotation globale de fonctionnement, qui ne souscrirait à une aussi belle idée ? C'est la question posée par le Professeur Robert HERTZOG. Sa réponse est tout aussi claire : il s'agit des communes, considérées comme étant les perdantes de cette opération¹³³⁸. En effet, le dispositif de territorialisation et de mise en commun des dotations ne peut se faire sans appréhension de l'échelon communal (A.). Néanmoins, afin de pallier les imperfections et les insuffisances de la dotation globale de fonctionnement territorialisée, des suggestions de transformations sont proposées (B.).

A. Les appréhensions de l'échelon communal

576. La territorialisation de la dotation globale de fonctionnement, dispositif qui peut apparaître comme séduisant pour les partisans de la montée en puissance des EPCI-FP¹³³⁹, est rejetée par les communes¹³⁴⁰. Ce rejet s'explique par des craintes de pénalisation¹³⁴¹ justifiées de la part de l'échelon communal (1.) envers un dispositif qui comprend des vicissitudes dans son application (2.).

1. Les inquiétudes financières des communes

577. **Une tutelle intercommunale sur les communes.** Avant l'annonce du projet de réforme prévoyant la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement, la concertation avec les élus locaux avait mis en lumière une opposition entre deux camps bien identifiés : les défenseurs de l'intercommunalité d'une part, favorables depuis longtemps à un tel mécanisme, et les défenseurs de l'autonomie des communes d'autre part, défavorables à l'ingérence d'une instance intercommunale dans la gestion des communes¹³⁴².

¹³³⁸ Robert HERTZOG, « La réforme des collectivités territoriales : une ambition financière », *RFAP*, 2012/1, n° 141, pp. 121 à 137.

¹³³⁹ Bertrand VENDÉ, « La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale », *RFDA*, 12 décembre 2004, n° 6, p. 1157 et s.

¹³⁴⁰ Jean-Marc PASTOR, « Dotation globale de fonctionnement : les cinq leviers de réforme du rapport Pirès-Beaune », *AJDA*, 30 juillet 2015, n° 27, p. 1509 et s.

¹³⁴¹ Direction Générale des Collectivités Locales, *Réforme de la DGF du bloc communal*, 7 juillet 2015, p. 12.

¹³⁴² Michel KLOPFER, « Collectivités locales : faut-il réformer la dotation globale de fonctionnement (DGF) ? », *GFP*, janvier-février 2017, n° 1, pp. 33 à 34.

578. L'une des craintes de l'instauration d'une dotation globale de fonctionnement territoriale réside dans l'exercice d'une éventuelle tutelle des EPCI-FP sur les communes¹³⁴³. En effet, certaines communes peuvent légitimement être critiques sur la reprise en main de la gestion et du reversement de la dotation globale de fonctionnement par l'intercommunalité. Le montant de la dotation globale de fonctionnement est habituellement calculé et versé à chaque commune par les services de l'État. Dans le cadre de cette territorialisation, l'introduction d'un intermédiaire intercommunal qui perçoit, calcule et reverse la dotation globale de fonctionnement peut faire peser sur certaines communes un sentiment de dépossession d'une part de leurs ressources¹³⁴⁴ et de dépendance vis-à-vis de l'EPCI-FP. Cela peut être le cas notamment lorsque le montant du reversement est inférieur à celui qui aurait dû être versé par l'État. De plus, les règles relatives de répartition de la dotation globale de fonctionnement territoriale ne prévoient pas de garanties suffisantes pour les communes membres¹³⁴⁵. Car en donnant le pouvoir aux EPCI-FP, la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement peut aboutir à imposer aux communes membres une répartition défavorable du montant de la dotation¹³⁴⁶.

579. Un déséquilibre entre communes rurales et urbaines. La mise en œuvre d'une territorialisation de la dotation globale de fonctionnement marque inévitablement un retrait des communes au profit des EPCI-FP¹³⁴⁷. Une inquiétude légitime des élus locaux, portée par la voix du sénateur du département de la Vienne, Alain FOUCHÉ, qui dénonce les potentielles inégalités de dotation entre les communes urbaines et les communes rurales avec l'éventuelle aggravation, déjà importante, du sentiment de délaissement de ces petites communes¹³⁴⁸. Une inquiétude que le Gouvernement a tenté d'atténuer en assurant que la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement ne conduirait pas à priver les communes membres de leur attribution¹³⁴⁹. Néanmoins, il est toujours légitime de penser que les communes rurales pourraient être perdantes lors de la mise en œuvre d'une territorialisation de la dotation globale de fonctionnement. En effet, les communes les plus urbaines et peuplées seraient légitimes à bénéficier de recettes supplémentaires car ce sont elles qui, le plus souvent, concentrent sur leur territoire les infrastructures, les équipements et les services publics. Pour cela, les communes membres disposent d'une capacité à bloquer un vote en faveur de l'instauration d'un tel dispositif : il s'agit

¹³⁴³ Thomas BEUREY, « Finances locales - Selon la DGCL, une DGF locale contribuerait - un peu - à réduire les inégalités entre territoires », *Localis*, 9 juillet 2015.

¹³⁴⁴ *Ibid.*

¹³⁴⁵ Direction Générale des Collectivités Locales, *Réforme de la DGF du bloc communal*, 7 juillet 2015, p. 6.

¹³⁴⁶ Thomas BEUREY, *art.cit.*

¹³⁴⁷ Bertrand VENDÉ, « La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale, *RFDA*, novembre-décembre 2004, p. 1157.

¹³⁴⁸ Question écrite n° 10532, JO Sénat, 20 février 2014, p. 462.

¹³⁴⁹ Rép. Min., JO Sénat, 25 septembre 2014, p. 2206

du vote à l'unanimité. Les communes membres peuvent donc s'opposer aisément à la prise de compétence du reversement par l'EPCI-FP.

580. De nombreuses pertes de repères. Les communes membres qui se verraient appliquer la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement décidée par l'EPCI-FP peuvent subir plusieurs pertes de repères financiers. Tout d'abord, une perte de repère vis-à-vis de l'État. En effet, avec ce mécanisme de territorialisation, la dotation globale de fonctionnement est versée non plus aux communes membres, mais aux EPCI-FP. Ces derniers sont chargés de la reverser aux communes membres. De ce fait, cela entraîne une disparition complète d'un lien financier qu'entretenaient les communes avec l'État¹³⁵⁰. Ensuite, une perte de repère vis-à-vis de l'EPCI-FP. Les communes peuvent légitimement penser que les EPCI-FP vont venir, à terme, pleinement absorber leurs ressources. Un risque pouvant entraîner une importante dissension entre la commune, considérée comme « l'espace de base », et l'intercommunalité, qualifiée d'espace « technocratique et distancé »¹³⁵¹. Enfin, une perte de repère sur la prévisibilité du montant de la dotation. Avec la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement, rien ne garantit aux communes qu'elles reçoivent chacune la dotation qu'elles auraient dû percevoir avant la mise en place de cette territorialisation¹³⁵².

2. Les vicissitudes de l'application du mécanisme de territorialisation.

581. Des incompréhensions manifestes. Certaines communes pourraient rencontrer des difficultés à comprendre pourquoi elles subiraient une diminution de leur montant de dotation globale de fonctionnement au regard de celui qu'elles auraient dû percevoir en dehors de la territorialisation. Pour faire face à cette incompréhension, l'exécutif intercommunal ou le président de l'EPCI-FP aurait tout intérêt à rencontrer les maires et les élus municipaux de ces communes lésées, faire œuvre de pédagogie et de conciliation. L'objectif étant que ces communes puissent apprécier les raisons de cette diminution de dotation globale de fonctionnement et qu'elles finissent par accepter la diminution d'une partie de leurs ressources financières dans le but d'accroître la solidarité sur le territoire intercommunal. Aussi, une autre incompréhension a été soulevée : celle de l'échelon qui serait le mieux à même de porter cette redistribution de dotation globale de

¹³⁵⁰ Direction Générale des Collectivités Locales, *Réforme de la DGF du bloc communal*, 7 juillet 2015, p. 6.

¹³⁵¹ Jean-Luc ALBERT, « Le secteur communal et la répartition des ressources publiques : problématiques actuelles », *RFAP*, 2012/4 n° 144, pp. 1053 à 1059.

¹³⁵² Alain GUENGANT, Matthieu LEPRINCE et Jean-Michel UHALDEBORDE, « Économie et finances locales » in Collectif GIS-GRALÉ, *Droit et gestion des collectivités territoriales - L'enjeu de la dépense locale*, Antony, *Le Moniteur*, 2011, p. 460.

fonctionnement. En effet, avant même la création de la territorialisation de cette dotation, la question s'était posée de savoir quel l'échelon local — communauté, pays ou région — allait être retenu pour exercer cette mission de redistribution¹³⁵³. La question n'a pas fait l'objet d'une réponse ministérielle claire et précise mais l'échelon intercommunal semblait avoir été privilégié dès 2002, les notions de « groupement », d'« EPCI-FP » ou encore d'« intercommunalité » étant plusieurs fois mentionnées¹³⁵⁴.

582. Une utilité remise en question. Même si la mise en place d'une territorialisation de la dotation globale de fonctionnement est concertée, argumentée et conduite avec clarté par l'EPCI-FP, certaines communes membres peuvent légitimement demeurer sceptiques quant à son objectif de diminution des écarts de ressources et de l'amélioration de la solidarité territoriale. En effet, les communes membres qui avaient préalablement mis en œuvre des politiques fiscales et de maîtrise de dépenses pour accroître leur potentiel fiscal pourraient contester l'utilité de ce dispositif. En effet, ces communes verraient leurs efforts et leurs politiques sanctionnés financièrement par une diminution de leur reversement de dotation globale de fonctionnement car elles pourraient être considérées comme ayant une situation financière favorable. L'inquiétude de ces communes quant à l'utilité de cette territorialisation, qui peut provoquer une diminution des montants de reversement de leur dotation globale de fonctionnement, s'entend et s'explique légitimement. En effet, il existe déjà d'autres dispositifs financiers dont disposent les EPCI-FP dans leur arsenal juridique qui ont également pour objectif la réduction des écarts de richesse entre les communes et la consolidation de la solidarité financière sur le territoire intercommunal. C'est le cas par exemple du FPIC qui a pour fonction de prélever des ressources d'EPCI-FP aisées pour les reverser aux EPCI-FP en difficulté financière sur la base de critères de richesses et de solidarité. La mise en place d'une territorialisation de la dotation globale de fonctionnement, en plus du FPIC et des autres dispositifs de péréquation, peut faire craindre à ces communes d'être doublement ponctionnées, remettant en question l'utilité d'un tel mécanisme.

B. La transformation de la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement

583. Certains parlementaires ont souhaité aller plus loin que le dispositif de territorialisation existant en proposant au Gouvernement, d'une part, de transférer l'intégralité de la dotation globale

¹³⁵³ Question écrite n° 169, JOAN, 8 juillet 2002, p. 2577.

¹³⁵⁴ Rep. Min. JOAN, 16 septembre 2002, p. 3156.

de fonctionnement vers l'EPCI-FP¹³⁵⁵ et d'imposer au moins 60% de dépenses du groupe communal au niveau intercommunal d'ici quelques années¹³⁵⁶. On passerait ainsi du mode incitatif au mode prescriptif pour garantir un transfert effectif des finances communales vers les finances intercommunales.

584. Néanmoins, cette solution semble inenvisageable au regard de la crainte d'une perte d'autonomie financière pour les communes membres. C'est pour cela que d'autres propositions de transformation de territorialisation de la dotation globale de fonctionnement, moins radicales, plus respectueuses de l'autonomie de gestion et des relations entre les acteurs du bloc communal, ont été formulées comme les dotations globales de fonctionnement locales (1.) ou partielles (2.).

1. La dotation globale de fonctionnement locale

585. La mise en place d'une nouvelle méthode de territorialisation à travers la dotation globale de fonctionnement locale a été proposée dans le rapport *Pires-Beaune — Germain* de 2015¹³⁵⁷. Cette dotation locale, qui offre à l'EPCI-FP et à ses communes membres la possibilité de choisir une répartition adaptée aux spécificités du territoire, présente, face aux craintes des communes, un nouveau mode de calcul et de répartition qui a été proposé en 2015 (a.) dans une volonté de maintenir une autonomie communale (b.) puis repris plus récemment en 2020 (c.).

a. Le contenu novateur de la proposition de 2015

586. Une dotation globale de fonctionnement locale qui respecte l'autonomie communale et qui intègre le fait intercommunal¹³⁵⁸ semble recueillir le soutien de certaines associations d'élus locaux¹³⁵⁹. En effet, cette méthode procède d'une logique inverse de celle qui existe actuellement consistant à agréger les montants des dotations communales et intercommunales, sans modification des critères, et à confier le versement de cette enveloppe à l'intercommunalité¹³⁶⁰.

¹³⁵⁵ Alain LAMBERT et Martin MALVY, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avril. 2014, p. 30

¹³⁵⁶ *Ibid.* p. 28.

¹³⁵⁷ Christine PIRES-BEAUNE et Jean GERMAIN, *Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : Osons la réforme*, 15 juillet 2015, pp. 80 à 87.

¹³⁵⁸ Christine PIRES-BEAUNE, *Pistes de réforme de la DGF du bloc communal* [en ligne], 5 mai 2015, p. 7. <<https://www.adcf.org/files/Diaporama-CFL-050515-Presses.pdf>> (consulté le 10 juin 2021).

¹³⁵⁹ Christine PIRES-BEAUNE et Jean GERMAIN, *Op.Cit.*, p. 82.

¹³⁶⁰ *Ibid.*

587. Un calcul à l'échelle intercommunale sur des critères de ressources et de charges. Le rapport prévoit que l'enveloppe de dotation globale de fonctionnement locale allouée à chaque territoire intercommunal, constitué de l'EPCI-FP et de ses communes membres, soit calculée selon les mêmes logiques du FPIC, à savoir par la prise en compte de l'échelle de l'ensemble intercommunal sur la base de critères agrégés de ressources et de charges¹³⁶¹ comme le revenu fiscal moyen, l'effort fiscal agrégé et le potentiel fiscal agrégé. D'autres critères peuvent être envisagés comme la superficie du territoire ou la population afin que le calcul de la dotation globale de fonctionnement soit affiné et se calque, non pas sur une vision strictement communale, mais au plus près des réalités du territoire intercommunal. Inscrits dans la loi, ces critères auraient pour avantage d'imposer un calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement de façon uniforme pour les ensembles intercommunaux.

588. Une répartition entre l'EPCI-FP et ses communes membres. Une fois que l'enveloppe de dotation globale de fonctionnement locale allouée à chaque territoire intercommunal est calculée, cette dernière doit être ensuite répartie entre les deux acteurs du bloc communal puis entre chaque commune membre. Le rapport donne des suggestions de critères pour la première phase de répartition comme des critères de ressources et de charges ou encore du degré d'intégration fiscale et de mutualisation¹³⁶². Pour la deuxième phase de répartition, celle entre les différentes communes membres, elles pourraient s'appuyer également sur des critères de ressources et de charges comme le potentiel fiscal, le revenu par habitant, la population ou encore l'effort fiscal¹³⁶³. Le rapport propose également d'instaurer certaines dérogations¹³⁶⁴ dans ces répartitions du montant de dotation globale de fonctionnement afin que les élus puissent l'adapter en fonction des réalités et des besoins du territoire intercommunal tout en permettant une garantie de conservation d'une certaine autonomie de gestion.

589. La mise en œuvre d'une dotation globale de fonctionnement *locale*, et non plus *territoriale*, semble assouplir le dispositif existant, d'autant que le lien financier entre l'État et chaque commune est préservé. En effet, l'État sera chargé du versement de la dotation globale de fonctionnement. Aussi, les possibilités de répartition dérogatoire permettent de garantir une adaptabilité du reversement en fonction des besoins du territoire.

¹³⁶¹ Christine PIRES-BEAUNE et Jean GERMAIN, *Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : Osons la réforme*, 15 juillet 2015, p. 82

¹³⁶² *Ibid.*, p. 83.

¹³⁶³ *Ibid.*

¹³⁶⁴ Il s'agit des deux dérogations qui existent aux côtés du régime de droit commun de la répartition du prélèvement et du reversement du FPIC : le régime dérogatoire à la majorité des deux tiers et le régime dérogatoire libre.

b. L'attention portée au maintien de l'autonomie communale

590. L'échec du dispositif de la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement est dû, en partie, à cause des inquiétudes légitimes des communes de voir leur autonomie de gestion transférée aux EPCI-FP. La proposition de la dotation globale de fonctionnement locale a principalement pour objectif de maintenir une garantie d'autonomie pour les structures communales, même si les craintes peuvent toujours être persistantes.

591. Le maintien de l'autonomie communale. La dotation globale de fonctionnement locale est sans aucun doute plus protectrice de l'autonomie de gestion des communes par rapport au dispositif existant¹³⁶⁵, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, le calcul et les deux phases de répartition sont réalisées en fonction de critères prévus par la loi¹³⁶⁶. Cela permet aux communes de bénéficier d'une sécurisation juridique du dispositif car elles connaissent les données financières et territoriales qui seront prises en compte pour le calcul et le reversement. De plus, la faculté d'introduire des dérogations dans la répartition interne de droit commun nécessiterait une condition de majorité plus stricte que le simple vote à la majorité absolue. Un vote à la majorité qualifiée des deux tiers du conseil communautaire serait nécessaire afin de ne pas vider les critères légaux de leurs substances. Aussi, pour que les communes membres puissent conserver une partie de leur autonomie, il peut être envisagé que la dotation globale de fonctionnement locale n'intègre pas toutes les composantes de la dotation globale de fonctionnement¹³⁶⁷. Il y aurait donc deux modes de calcul de la dotation globale de fonctionnement au niveau du bloc communal : d'une part, le calcul de la dotation globale de fonctionnement locale en fonction des règles précitées ; et d'autre part, une ou plusieurs dotations communales et intercommunales, calculées au regard de critères qui seraient propres à la commune et à l'EPCI-FP. Il s'agit ici de trouver un point d'équilibre entre l'autonomie communale et l'intégration intercommunale, au prix d'une complexification supplémentaire du calcul de la dotation globale de fonctionnement et de sa lisibilité déjà compromise¹³⁶⁸. Enfin, les communes ne doivent pas être contraintes de prendre une décision hâtive quant à l'instauration d'une dotation globale de fonctionnement locale¹³⁶⁹. Ces

¹³⁶⁵ Christine PIRES-BEAUNE et Jean GERMAIN, *Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : Osons la réforme*, 15 juillet 2015, p. 84.

¹³⁶⁶ *Ibid.*, p. 83.

¹³⁶⁷ *Ibid.*, p. 84.

¹³⁶⁸ Pour illustrer toute la complexité de la dotation globale de fonctionnement, qu'il nous soit permis de faire référence à cet article : Léo GARCIA, « 40 ans de décentralisation à travers la DGF : un anniversaire en demi-teinte » in Florence CROUZATIER-DURAND et Mathieu TOUZEIL-DIVINA (dirs.), *40 regards sur 40 ans de décentralisation(s)*, Toulouse, Lextenso, Éditions L'Épitoge, coll. *L'Unité du Droit*, avril 2022, pp. 195-204.

¹³⁶⁹ Christine PIRES-BEAUNE et Jean GERMAIN, *Op.Cit.*, p. 84.

dernières doivent bénéficier d'un temps de réflexion suffisant dès lors que le montant de l'enveloppe de dotation globale de fonctionnement locale de l'ensemble intercommunal est notifié. Cela doit permettre de fixer les modalités de répartition interne du montant de la dotation globale de fonctionnement dans le cadre d'une phase de concertation et de négociations.

592. Grâce aux garanties apportées à l'échelon communal, l'on peut affirmer que la dotation globale de fonctionnement locale ne signifie pas que les EPCI-FP ne la percevront plus. Il s'agit d'une modification des modalités de répartition avec l'introduction de l'intercommunalité comme nouvel acteur.

593. Des points de blocages persistants. Les EPCI-FP ont toutes les raisons de soutenir cette proposition et d'être séduites par une dotation globale de fonctionnement locale car elle vient renforcer l'intégration financière du territoire intercommunal¹³⁷⁰ et leur donner une autonomie de gestion supplémentaire. Néanmoins, malgré les garanties apportées, il semble que les communes ne souhaitent pas « en entendre parler »¹³⁷¹. En effet, certaines pourraient craindre de se voir imposer des répartitions internes de dotation globale de fonctionnement qui leur seraient défavorables. Aussi, lorsque le Gouvernement a souhaité inscrire cette réforme dans le projet de loi de finances pour 2016, il s'est confronté aux associations d'élus. En effet, ces dernières avaient jugé que le délai de mise en œuvre de la réforme était trop court, souhaitant réserver l'année 2016 pour faire de simples correctifs¹³⁷² et que la réforme globale de la dotation globale de fonctionnement fasse l'objet d'un texte à part entière. Mais la transformation de la dotation globale de fonctionnement en dotation locale n'a pas eu lieu en 2016 mais quatre ans plus tard.

c. La reprise de la dotation globale de fonctionnement locale dans le droit positif

594. Des corrections incitatives. Depuis le vote de la loi de finances pour 2020¹³⁷³, le mécanisme de la dotation globale de fonctionnement territoriale a été ajusté et assoupli. En effet, le législateur a mis en place une deuxième modalité de territorialisation de la dotation globale de fonctionnement. Désormais, cette territorialisation pourra concerner qu'une seule partie du montant perçu par les communes. Le conseil communautaire pourra, dans un délai de deux mois à compter de la communication des montants de dotation globale de fonctionnement, proposer à

¹³⁷⁰ Jean-Marc PASTOR, « Dotation globale de fonctionnement : les cinq leviers de réforme du rapport Pirès-Beaune », *AJDA*, 30 juillet 2015, n° 27, p. 1509 et s.

¹³⁷¹ *Ibid.*

¹³⁷² *Ibid.*

¹³⁷³ Article 250 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 *de finances pour 2020*.

toutes les communes membres de mettre en commun toute ou partie des dotations dont elles bénéficient afin que ces sommes leur soient reversées dans leur intégralité¹³⁷⁴. Le fait de ne pas imposer une mise en commun du montant total de la dotation globale de fonctionnement doit permettre aux communes d'être moins craintive quant à une perte de maîtrise intégrale sur leur montant de dotation. Autre preuve d'assouplissement, cette territorialisation de la dotation globale de fonctionnement est votée à la majorité simple des membres de l'organe délibérant de l'EPCI-FP¹³⁷⁵. Il peut donc avoir recours plus facilement à cette territorialisation, la majorité simple étant aisée à recueillir au regard d'un vote unanime.

595. Une répartition entièrement libre. En choisissant cette méthode de mise en commun assouplie de la dotation globale de fonctionnement, le conseil communautaire répartit les montants de la dotation globale de fonctionnement territoriale sans que des critères imposés par le législateur soient obligatoirement pris en compte. L'EPCI-FP fait une répartition des montants au regard de critères de charges et de ressources choisis en totale liberté¹³⁷⁶, sans être obligé de respecter une part prioritaire et obligatoire de certains critères. L'autonomie de gestion de cette modalité de répartition est garantie à double titre : l'EPCI-FP dispose d'une réelle liberté pour choisir la mise en commun de cette territorialisation assouplie de la dotation globale de fonctionnement territoriale et bénéficie d'une latitude pleine et entière dans le choix des critères qu'il souhaite appliquer pour cette répartition. Il est néanmoins inexact d'affirmer que les EPCI-FP bénéficient d'une liberté absolue dans la fixation des critères car ils doivent néanmoins faire en sorte que les objectifs de la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement restent ceux de la solidarité et de la cohésion des territoires¹³⁷⁷. Cette liberté de choix dans la répartition, qualifiée de compétence majeure par la doctrine¹³⁷⁸, avait déjà été proposée dès 2010 par l'Assemblée des Communautés de France.

596. La nouvelle modalité d'adoption. Pour que la proposition faite par le conseil communautaire de mettre en œuvre cette territorialisation assouplie de la dotation globale de fonctionnement puisse être votée, chaque conseil municipal devra l'approuver par délibération dans un délai de deux mois une fois cette proposition notifiée¹³⁷⁹. Néanmoins, ce vote est contraint

¹³⁷⁴ Article L.5211-28-2, II., al.1 du Code général des collectivités territoriales.

¹³⁷⁵ *Ibid.*, al. 2.

¹³⁷⁶ *Ibid.*, al. 1^{er}.

¹³⁷⁷ *Ibid.*

¹³⁷⁸ Alain GUENGANT, Matthieu LEPRINCE et Jean-Michel UHALDEBORDE, « Économie et finances locales » in Collectif GIS-GRALÉ, *Droit et gestion des collectivités territoriales - L'enjeu de la dépense locale*, Antony, *Le Moniteur*, 2011, p. 491.

¹³⁷⁹ Article L.5211-28-2, II., al. 3 du Code général des collectivités territoriales.

par l'unanimité des conseils municipaux. En effet, il est nécessaire qu'aucune assemblée délibérante communale ne rejette la proposition afin que le conseil communautaire adopte la répartition des sommes de dotation globale de fonctionnement mises en commun en fonction des critères qui sont d'ailleurs précisés dans sa proposition¹³⁸⁰. La répartition sera à nouveau entérinée par un vote du conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés¹³⁸¹. Néanmoins, l'EPCI-FP est contraint dans le montant du versement de la dotation globale de fonctionnement aux communes membres car la différence entre le montant de la dotation communiqué par l'État à une commune et le reversement du montant réparti par les critères intercommunaux ne peut pas dépasser 1% des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de la commune¹³⁸².

597. Bien que l'autonomie de gestion procurée par ce mécanisme de territorialisation de la dotation globale de fonctionnement aux EPCI-FP soit limitée en termes de modalités de vote, les intercommunalités disposent pourtant d'une liberté conséquente grâce au libre choix des critères pour la répartition des montants.

2. La territorialisation partielle de dotation globale de fonctionnement

598. Indépendamment de la proposition de faire évoluer la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement vers une dotation locale, une autre transformation de cette méthode de versement a été proposée par le même rapport *Pires-Beaune — Germain*. Il s'agit de la territorialisation partielle de la dotation globale de fonctionnement.

599. Une réponse à l'échec de la territorialisation intégrale de la dotation globale de fonctionnement. La territorialisation facultative et intégrale de la dotation globale de fonctionnement n'a jamais été utilisée pour plusieurs raisons. Tout d'abord au regard de l'absence de garanties suffisantes pour protéger l'autonomie des communes et de la perte du lien financier avec l'État car les EPCI-FP se voient transférer la gestion de l'enveloppe de dotation¹³⁸³. Aussi, ce dispositif issu de la loi RCT de 2010 n'a pas su s'adapter à la généralisation du phénomène intercommunal et à la nouvelle donne financière de la richesse des blocs communaux. Ce manque d'adaptation s'illustre notamment avec la mise en place du FPIC qui, contrairement à la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement, repose sur des critères agrégés et

¹³⁸⁰ Article L.5211-28-2, II., al. 4 du Code général des collectivités territoriales.

¹³⁸¹ *Ibid.*, al. 5.

¹³⁸² *Ibid.*, al. 4.

¹³⁸³ Christine PIRES-BEAUNE et Jean GERMAIN, *Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : Osons la réforme*, 15 juillet 2015, p. 81.

calculés en prenant en compte le territoire intercommunal et ses richesses. Face à la réalité intercommunale actuelle et notamment au regard de sa généralisation progressive et des rapides transformations financières, l'évolution de la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement est possible et semble inévitable.

600. Des motivations financières. La Direction Générale des Collectivités Locales a mis en avant deux raisons qui ont participé à la réflexion sur la mise en œuvre d'une territorialisation partielle de la dotation globale de fonctionnement établie sur la dotation forfaitaire des communes membres et la dotation de compensation des EPCI-FP¹³⁸⁴. Tout d'abord, les écarts les plus importants de dotation par habitant entre les territoires se justifient par des écarts sur la dotation forfaitaire et la dotation de compensation, deux composantes de la dotation globale de fonctionnement. Aussi, les différents dispositifs de péréquation qui sont calculés non pas sur des critères territorialisés mais sur des critères communaux peuvent parfois épargner les communes pauvres appartenant à des EPCI-FP riches. Cette territorialisation de la dotation globale de fonctionnement est considérée comme partielle car seules les dotations forfaitaires des communes et les dotations de compensation des EPCI-FP font l'objet d'une redistribution à l'échelle du territoire.

601. Une territorialisation partielle fondée sur les échelons territoriaux. Cette territorialisation partielle repose sur trois principes correspondant à trois échelons territoriaux. L'échelon du territoire intercommunal, composé des EPCI-FP et de leurs communes membres, est choisi comme échelon de référence pour territorialiser une partie de la dotation globale de fonctionnement. En effet, seraient territorialisées les dotations forfaitaires communales et les dotations de compensation intercommunales sous la forme d'une « dotation forfaitaire locale »¹³⁸⁵. C'est donc le territoire qui illustre la territorialisation d'une partie de la dotation globale de fonctionnement et non pas l'EPCI-FP, et ce dans les mêmes conditions prévues dans le droit positif. Quant à l'échelon communal, il continuerait de percevoir la dotation de solidarité urbaine, la dotation de solidarité rurale et la dotation nationale de péréquation. Ces trois composantes de la dotation globale de fonctionnement ne seraient donc pas territorialisées et continueraient à être versées directement aux communes. Enfin, le troisième échelon est celui de l'EPCI-FP qui continuerait de percevoir directement sa dotation d'intercommunalité, sans intermédiaire, et conserverait donc son autonomie de gestion sur cette partie de dotation. Cette territorialisation de

¹³⁸⁴ Direction Générale des Collectivités Locales, *Réforme de la DGF du bloc communal*, 7 juillet 2015, p. 15.

¹³⁸⁵ *Ibid.*, p. 16.

la dotation globale de fonctionnement est partielle car les communes et les EPCI-FP bénéficieraient d'un versement direct uniquement de certaines composantes de la dotation globale de fonctionnement.

602. Une vigilance sur les conséquences financières. Une conclusion peut être tirée de la mise en œuvre d'une territorialisation partielle de la dotation globale de fonctionnement. Grâce à la territorialisation de la dotation forfaitaire des communes, les écarts des montants de cette dotation perçus par les territoires seraient réduits de plus de 10⁰%, sauf pour les territoires de moins de 10 000 habitants¹³⁸⁶. Néanmoins, des points de vigilances peuvent être relevés, notamment avec l'utilisation de critères de répartition définis au niveau de l'échelon du territoire. En effet, certaines communes pauvres, situées dans des territoires riches, pourraient être pénalisées par une territorialisation de la dotation forfaitaire¹³⁸⁷. En effet, la seule situation financière de la commune pauvre n'est plus prise en compte, elle est agrégée avec celle de l'EPCI-FP considérée comme riche. Face à cette éventuelle perte de ressources liée à une dotation forfaitaire fondée sur des critères agrégés à l'échelle du territoire intercommunal, certaines associations d'élus locaux restent opposées à une telle mesure, même partielle, craignant légitimement une disparition progressive de l'échelon communal et de sa dilution au sein des EPCI-FP¹³⁸⁸.

603. Les EPCI-FP également peuvent voir le champ de leur dotation de compensation diminuer par sa territorialisation, il s'agira de garantir aux deux acteurs du bloc communal une certaine autonomie de gestion de leurs recettes par une juste répartition évaluée sur la richesse du territoire. Néanmoins, l'autonomie de gestion des EPCI-FP peut être démontrée au regard du caractère facultatif de territorialisation de la dotation globale de fonctionnement et des critères de répartition. En effet, les élus disposent d'une liberté pleine et entière quant à son instauration et au choix des critères complémentaires pour répartir les montants de dotation.

Section 2. L'autonomie dans le versement d'aides financières diverses

604. Dans l'exercice de sa mission d'intercommunalité de solidarité, les EPCI-FP ont la possibilité de recourir à divers instruments financiers et d'en moduler leur mise en œuvre. À l'instar

¹³⁸⁶ Thomas BEUREY, « Finances locales - Selon la DGCL, une DGF locale contribuerait - un peu - à réduire les inégalités entre territoires », *Localtis*, 9 juillet 2015.

¹³⁸⁷ *Ibid.*

¹³⁸⁸ Christine PIRES-BEAUNE et Jean GERMAIN, *Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : Osons la réforme*, 15 juillet 2015, p. 84.

du FPIC, de la DSC ou de la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement, d'autres dispositifs financiers de redistribution sont à la disposition des EPCI-FP afin de permettre un rééquilibrage financier et la réduction des inégalités de ressources sur le territoire intercommunal. Cette redistribution peut également être menée à bien à travers des versements d'aides financières qui peuvent être définies, dans le cadre de notre étude, comme l'octroi d'une ressource financière par un EPCI-FP à un acteur local afin qu'il puisse mener à bien une politique publique. Ces aides financières prennent des formes diverses et peuvent être, malgré un cadre juridique parfois strict, relativement libres d'utilisation.

605. Cette liberté accordée aux EPCI-FP dans la mise en œuvre et l'exécution du versement de ces aides financières permet assurément de conférer aux intercommunalités une autonomie de gestion de ces aides. Cette étude permettra de le corroborer à travers le prisme des concours financiers (§ 1.) et des subventions aux associations (§ 2.).

§ 1. L'autonomie à travers les concours financiers

606. C'est une question écrite qui a permis, grâce à la réponse fournie par le ministre de l'Intérieur, d'apporter un certain nombre de précisions sur la distinction entre les deux types de concours financiers existants, à savoir les fonds de concours et les offres de concours¹³⁸⁹. Ces deux concours financiers ont un même objectif : le versement, par un EPCI-FP, d'une aide financière afin d'aider à la réalisation ou au fonctionnement d'un équipement. Mais ce dispositif de redistribution de ressources financières pour les communes membres des EPCI-FP se distingue dans les règles qui leur sont applicables.

607. Un fonds de concours est ici la situation du versement d'une contribution financière entre l'EPCI-FP et ses communes membres pour apporter une aide au financement d'un équipement.

608. Quant à l'offre de concours, son objet est plus limité. Elle est cantonnée à une contribution distribuée dans le but d'aider au financement d'une opération de travaux publics se rattachant à une compétence exercée par la personne offrante. Afin de déterminer le degré d'autonomie de gestion de ces concours financiers pour les EPCI-FP, une analyse distincte est

¹³⁸⁹ Question écrite n° 04365, JO Sénat, 12 avril 2018, p. 1702.

nécessaire entre les fonds de concours, dispositif exclusivement intercommunal (A.), et les offres de concours, une modalité de redistribution restreinte (B.).

A. Le fonds de concours, un dispositif exclusivement intercommunal

609. En droit des finances publiques, un fonds de concours peut être considéré comme une technique financière permettant à des personnes publiques ou privées, physiques ou morales, de verser une participation financière volontaire au budget de l'État qui aura pour objectif d'aider à la réalisation ou au fonctionnement d'un équipement d'intérêt public¹³⁹⁰. En finances locales, l'objectif des fonds de concours reste le même¹³⁹¹ mais les acteurs sont différents et restreints. En effet, ils sont réservés uniquement aux EPCI-FP et à leurs communes membres¹³⁹², permettant en outre d'accentuer la réciprocité du couple communal¹³⁹³ et d'assouplir leurs relations financières¹³⁹⁴.

610. Les versements de fonds de concours étudiés seront ceux utilisés par l'EPCI-FP à destination de ses communes membres, permettant d'illustrer l'autonomie de gestion dont l'intercommunalité dispose en la matière. Car, malgré l'encadrement de ce dispositif dérogatoire¹³⁹⁵ (1.), les fonds de concours demeurent un instrument marqué par le sceau de la souplesse (2.).

1. Un dispositif dérogatoire encadré

611. Contrairement aux attributions de compensation ou à la dotation de solidarité communautaire, les fonds de concours occupent une place paradoxale dans l'architecture financière intercommunale. En effet, malgré une utilisation exclusive sur une échelle intercommunale, cette forme de redistribution fléchée constitue une exception aux principes inhérents de

¹³⁹⁰ V. en ce sens Aurélien BAUDU, *Droit des finances Publiques*, Paris, Dalloz, coll. *Hyper Cours*, 4^{ème} édition, 2023, p. 277 ; Jean-Luc ALBERT, *Finances Publiques*, Paris, Dalloz, coll. *Cours*, 12^{ème} édition, 2022, p. 546, § 507 ; Lukasz STANKIEWICZ, « Fonds de concours » in Gilbert ORSONI (dir.), *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*, Paris, Economica coll. *Finances publiques*, 2^{ème} édition, pp. 482 à 483.

¹³⁹¹ Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « Solidarité financière au sein des territoires et système financier local », *RLCT*, 1^{er} juillet 2014, n° 103, p. 68 : « politique de soutien [...] aux projets portés par les communes qui rencontrent le plus de problème d'accessibilité aux services ou équipements. »

¹³⁹² Jean-Luc ALBERT, « C - Fonds de concours », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 1 (folio n° 7310), juillet 2020 : « ni la région ni le département ne connaissent explicitement le fonds de concours ».

¹³⁹³ V. en ce sens Gérard TERRIEN, « Fonds de concours et intercommunalité - Étude rédigée par Gérard Terrien », *JCP A*, 21 janvier 2008, n° 4, 2013.

¹³⁹⁴ Damien CHRISTIANY, « La libéralisation des fonds de concours : la fin du principe de spécialité des intercommunalités ? », *Collectivités – Intercommunalité*, 2004, alerte 62.

¹³⁹⁵ Jacqueline MONTAIN-DOMENACH, « Les relations financières entre personnes publiques et la jurisprudence administrative », *RLCT*, 1^{er} décembre 2010, n° 63, p. 13.

l'intercommunalité (a.). Cet affaiblissement des caractéristiques de l'intercommunalité est néanmoins contrebalancé par un versement soumis à trois conditions (b.).

a. L'exception aux principes inhérents de l'intercommunalité

612. Spécialité et exclusivité : pierres angulaires de l'intercommunalité. Les relations entre les EPCI-FP et leurs communes membres sont régies par deux grands principes. Le principe de spécialité¹³⁹⁶ doit limiter l'action des EPCI-FP. En effet, les intercommunalités peuvent exercer seulement les compétences transférées par la loi ou les communes¹³⁹⁷. Cette compétence d'attribution implique pour l'EPCI-FP une interdiction d'exercer des compétences autres que celles mentionnées dans ses statuts¹³⁹⁸ et en dehors de son périmètre géographique¹³⁹⁹. Quant au principe d'exclusivité¹⁴⁰⁰, il doit protéger les EPCI-FP de l'ingérence des communes membres et des tentatives de réappropriation communales¹⁴⁰¹. En effet, lorsqu'une commune s'est dessaisie d'une compétence au profit d'un EPCI-FP, seul ce dernier aura la capacité d'agir dans les matières se rattachant à cette compétence. Ces deux principes sont les fondements des relations entre les EPCI-FP et leurs communes membres et permettent de déterminer la place et les limites donc bénéficient ces deux acteurs publics locaux dans l'exercice des compétences sur le territoire intercommunal. Nonobstant leur caractère à première vue immuable et caractérisant l'EPCI-FP comme un échelon à part des collectivités territoriales, ces principes se voient pourtant être remis en cause, notamment par les fonds de concours¹⁴⁰².

613. Une atteinte au statut d'établissement public. En choisissant de donner la possibilité aux EPCI-FP de verser des fonds de concours aux communes membres, le législateur a

¹³⁹⁶ CE, 3 décembre 1993, *Association de sauvegarde du site Alma Champ de Mars*, n° 139 021, considérant 2 : « Considérant en premier lieu que le principe de spécialité des établissements publics, qui doit s'entendre en ce sens qu'un établissement public ne peut se livrer à des activités excédant le cadre des missions qui lui ont été assignées par les textes qui l'ont institué, [...] »

¹³⁹⁷ Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales, entrée « spécialité », v. « spécialité administrative » : « principe de droit administratif en vertu duquel les diverses autorités ont chacune leur sphère d'attribution et doivent limiter leurs pouvoirs à cette sphère ».

¹³⁹⁸ Le principe de spécialité est qualifié dans ce cas de spécialité matérielle.

¹³⁹⁹ Le principe de spécialité est qualifié dans ce cas de spécialité territoriale.

¹⁴⁰⁰ Reconnu par l'arrêt CE, Ass., 16 octobre 1970, *Commune de Saint Vallier*, n° 71536.

¹⁴⁰¹ François BENCHENDIKH, *Droit de l'intercommunalité*, Issy-les-Moulineaux, Gualino, coll. *Fonction publique territoriale*, 2016, p. 146.

¹⁴⁰² Le principe de spécialité peut être également atténué par le recours aux conventions de prestation de service qui permet aux EPCI-FP d'intervenir en dehors de leurs compétences et au profit des collectivités territoriales. Quant au principe d'exclusivité, il peut être remis en cause avec la mise en place de services communs ou en matière de logement. V. en ce sens l'article L.2252-5 du Code général des collectivités territoriales.

permis de contourner ce principe général du droit¹⁴⁰³ de spécialité normalement applicable aux intercommunalités en raison de leur statut d'établissement public. En effet, les versements financiers au titre des fonds de concours donnent toute latitude aux EPCI-FP de contourner les règles leur imposant d'agir uniquement dans le cadre des compétences qui leur ont été dévolues¹⁴⁰⁴. Les intercommunalités, en versant des fonds de concours aux communes pour les aider à financer la réalisation d'un équipement, pourront agir en marge de l'exercice de ses compétences¹⁴⁰⁵, ce qui est contraire au principe de spécialité applicable en principe aux établissements publics. Ce principe de spécialité, qui participe au maintien de la distinction entre les EPCI-FP et les collectivités territoriales¹⁴⁰⁶, se voit être remis en cause et permet d'atténuer le statut d'établissement public des structures intercommunales.

614. Cette marge de manœuvre détenue par les EPCI-FP pour agir en dehors de leurs compétences ne semble pas remettre en cause, pour une partie de la doctrine, le principe de spécialité en raison de son acception large¹⁴⁰⁷ ou de la largeur de la définition de la spécialité¹⁴⁰⁸. Néanmoins, sur le principe, il peut être raisonnablement admis que les fonds de concours donnent aux EPCI-FP une possibilité de s'attribuer « la compétence de [leur] compétence »¹⁴⁰⁹ en dehors du cadre légal ou des transferts des communes membres.

615. Les conséquences du contournement des principes. En permettant l'utilisation des fonds de concours, le législateur est venu décloisonner les capacités d'intervention financières des EPCI-FP, pourtant en principe limité à leurs champs de compétences attribués par l'État ou transférés par les communes. Recourir aux fonds de concours permet assurément d'accroître les

¹⁴⁰³ CE, sect., 4 mars 1938, *Consorts Le Clerc*, n° 55677, considérant 1 : « Considérant, d'une part, que la ville de Nantes a qualité pour toucher les revenus d'une propriété rurale et pour distribuer une partie desdits revenus, à titre de charge d'hérédité, aux collectivités et aux catégories de personnes désignées au testament; que, par suite, l'acceptation par la ville du legs Fonteneau n'est entachée d'aucune violation du principe dit de la spécialité des personnes publiques à compétence limitée ».

¹⁴⁰⁴ En principe, « Les compétences d'un établissement public sont déterminées par une instance extérieure et supérieure qui les lui octroie de manière unilatérale au moment où il est créé, [...] base fondative de la spécialité » in Jean-Pierre THÉRON, *Recherches sur la notion d'établissement public*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1976, 329 p.

¹⁴⁰⁵ Jacqueline MONTAIN-DOMENACH, « Les relations financières entre personnes publiques et la jurisprudence administrative », *RLCT*, 1^{er} décembre 2010, n° 63, p. 13.

¹⁴⁰⁶ Les EPCI-FP restent des établissements publics car ils sont régis, notamment, par le principe de spécialité. Ils ne peuvent donc pas être assimilés à des collectivités territoriales. Nous y reviendrons plus largement dans la deuxième partie de ce travail de recherche.

¹⁴⁰⁷ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, ss. coll. Droit public - Science politique, 6^{ème} édition, 2021, p. 400, § 482.

¹⁴⁰⁸ René CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome I, Paris, Montchrestien, 15^{ème} édition, 2001, p. 381 : « Ce n'est pas le principe de spécialité qui est largement entendu. C'est la spécialité qui est largement définie ».

¹⁴⁰⁹ Georg JELLINEK, *L'État moderne et son droit*, Première Partie : *Théorie générale de l'État*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1911, 610 p.

relations financières entre les EPCI-FP et leurs communes membres et de renforcer « l'interdépendance du couple commune/communauté »¹⁴¹⁰.

616. Cette multiplication des flux financiers au sein du bloc communal, permise grâce aux fonds de concours, comprend pourtant des imperfections qui ont pu être précisées par le Conseil économique et social dès 2005 qui considère, entre autres, que l'utilisation des fonds de concours participerait à la transformation des EPCI-FP en « communauté magasins » qui seraient « conçues comme des centres de ressources »¹⁴¹¹. Une qualification peu reluisante de « guichet »¹⁴¹² attribuée aux EPCI-FP dotées de moyens financiers importants mais qui préfèrent proposer des enveloppes d'aides financières à leurs communes membres à défaut de financer des services ou des équipements intercommunaux. La Cour des comptes a également pu dénoncer les effets pernicioseux d'un recours excessif aux fonds de concours en matière de contrôle budgétaire, de réduction des marges de manœuvre sur les budgets intercommunaux, de risques d'augmentation des dépenses ou encore de lisibilité dans la gestion et le financement des équipements¹⁴¹³.

617. En choisissant de solliciter les fonds de concours, les EPCI-FP exercent à la fois leur autonomie de gestion de la redistribution financière sur son territoire mais aussi un comportement comparable à une collectivité territoriale en raison de l'atténuation des principes normalement applicables aux intercommunalités.

b. Un versement soumis à trois conditions

618. Les conditions de versement d'un fonds de concours ont été établies par le législateur avec un appui non négligeable de la jurisprudence administrative et de circulaires ministérielles¹⁴¹⁴ venues préciser certaines dispositions légales. Cette réglementation a pour objectif de limiter l'application des fonds de concours à des opérations particulières, d'en contraindre le montant et de les soumettre à diverses conditions de forme.

¹⁴¹⁰ Gérard TERRIEN, « Fonds de concours et intercommunalité - Étude rédigée par Gérard Terrien », *JCP A*, 21 janvier 2008, n° 4, 2013.

¹⁴¹¹ Pierre-Jean ROZET, *Communes, Intercommunalités, quels devenirs ?*, Paris, *Conseil économique et social*, 2005, p. 87.

¹⁴¹² Alain LAMBERT, *Les relations entre l'État et les collectivités territoriales*, décembre 2007, p. 22.

¹⁴¹³ Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, Rapport public thématique, novembre 2005, 387 p. ; Paul HERNU, « Le pacte financier et fiscal, un outil de solidarité entre communautés et communes membres dans le cadre d'un projet de territoire », *RFP*, février 2016, n° 133, p. 277.

¹⁴¹⁴ Circ., 15 septembre 2004, NOR/LBL/B/04/10075/C relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi « libertés et responsabilités locales » ; Circ., 23 novembre 2005, NOR/INT/B/05/00105/C sur le renforcement de l'intercommunalité, fiche annexe n° 6.

619. Un fond limité au financement d'équipements. Les fonds de concours ont pour objectif de cofinancer « la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement »¹⁴¹⁵. Aujourd'hui considérée comme une « immobilisation corporelle » au sens de l'instruction budgétaire et comptable M 14 et M 57¹⁴¹⁶, la notion d'équipement n'a pourtant pas fait l'objet d'une définition législative et juridique précise¹⁴¹⁷. Le juge administratif¹⁴¹⁸, les autorités administratives locales¹⁴¹⁹ et les réponses ministérielles¹⁴²⁰ ont néanmoins permis d'étoffer la signification et les contours de cette notion. Au regard des précisions qui ont pu être données au fil des années, une dépense d'équipement peut être définie comme une dépense chargée de financer des infrastructures, des superstructures ou des installations, de centralité ou non, nécessaires au territoire intercommunal. Un fonds de concours doit donc pouvoir participer au cofinancement de dépenses d'investissement (acquisition et réalisation) et de dépenses de fonctionnement d'un équipement (rénovation ou réhabilitation). Néanmoins, le juge administratif oppose parfois un champ d'application strict et restrictif des fonds de concours. En effet, il proscriit l'utilisation des fonds de concours pour financer l'emprunt relatif à l'équipement, le remboursement du capital ou les frais financiers¹⁴²¹. Il en est de même pour le financement des rémunérations des agents qui concourent au service public rendu au sein de cet équipement¹⁴²² ou pour l'accueil d'une activité, d'une action ou d'un évènement dans les murs de cet équipement¹⁴²³. En revanche, s'il a un lien entre le fonds de concours et

¹⁴¹⁵ Article L.5214-16, V, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales.

¹⁴¹⁶ Les plans de comptes de la nomenclature M 14 et M 57 pour le compte 21 « Immobilisations corporelles » comprennent, entre autres, les terrains (nus, de voirie, bâtis, bois, cimetières, etc.), les constructions (bâtiments publics, installations générales, aménagement et agencement des constructions, etc.) ou encore les installations, matériels et outillages techniques (réseaux de voirie, d'eau, d'assainissement, etc.).

¹⁴¹⁷ Gérard TERRIEN, « Fonds de concours et intercommunalité - Étude rédigée par Gérard Terrien », *JCP A*, 21 janvier 2008, n° 4, 2013 ; Jacqueline MONTAIN-DOMENACH, « Les relations financières entre personnes publiques et la jurisprudence administrative », *RLCT*, 1^{er} décembre 2010, n° 63, p. 13. ; Morgane LETANOUX, « C – L'existence d'outils légaux dérogeant à ces principes », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 4 (folio n° 1060), août 2016.

¹⁴¹⁸ CE, 5 juillet 2010, *Communauté d'agglomération Saint-Étienne-Métropole*, n° 315551. Dans cet arrêt le Conseil d'État établit une distinction entre des dépenses afférentes à un équipement, fondant la légalité du fonds de concours, et des financements d'actions ou d'évènement qui relèvent de la compétence communale qui n'ont pas à être financées. V. en ce sens : Jacqueline MONTAIN-DOMENACH, *Art.Cit.*

¹⁴¹⁹ La notion d'équipement tend à « l'assimiler à la notion comptable d'immobilisation corporelle [...] désignant à la fois les équipements d'infrastructure (voirie, réseaux divers etc.) et les équipements de superstructure (équipements sportifs, culturels, etc.) ». V. en ce sens : Circ., 16 décembre 2013 *sur les fonds de concours*, Préfecture de la Loire-Atlantique.

¹⁴²⁰ Les fonds de concours peuvent concerner des équipements de superstructures, culturels (théâtre, salle de spectacle), sportifs (gymnase, complexe sportif) ou d'infrastructure (voirie, réseaux, etc). V. en ce sens Rép. min., JOAN, 11 octobre 2005, p. 9537.

¹⁴²¹ Gérard TERRIEN, *Art.Cit.*

¹⁴²² TA de Lyon, 31 mai 2007, *Préfet de l'Ain*, n° 608022 : « la gestion de services publics assurée par le recrutement d'un personnel spécialisé ne relève pas des dépenses de fonctionnement qui peuvent rentrer dans les champs du fonds de concours » ; CAA de Lyon, 12 novembre 2009, *Communauté de communes de Saône Vallée*, n° 07LY01860, n° 07LY01861, n° 07LY01862, n° 07LY01863, n° 07LY01864 et n° 07LY01865 : « le concours ne peut concerner que les dépenses afférentes au fonctionnement lui-même de l'équipement et non celles relatives au fonctionnement du service public assuré en son sein, tels notamment les frais salariaux des personnels chargés d'y assurer une activité d'animation ».

¹⁴²³ CAA de Lyon, 23 décembre 2008, *Commune de Lorette*, n° 06LY00489 ; CE, 5 juillet 2010, *Communauté d'agglomération Saint-Étienne Métropole*, n° 315551 : « le fonds de concours ne permet pas le financement « des actions dans des domaines relevant de la seule compétence des communes membres » ».

l'équipement, ce fonds pourra être autorisé. C'est le cas lorsque le fonds de concours finance les salaires d'agents participant à l'entretien de l'équipement¹⁴²⁴, l'achat d'un terrain lorsque ce terrain doit permettre la réalisation de l'équipement¹⁴²⁵, le financement d'outillages techniques, de matériels ou de travaux qui portent sur la réalisation d'installations sur l'équipement¹⁴²⁶. Il résulte de la jurisprudence que les dépenses d'équipement doivent concerner uniquement des dépenses relatives à l'acquisition, la construction, l'entretien ou la maintenance d'un équipement et en aucun cas les actions qui y sont conduites. Le fonds de concours finance donc le contenant, à savoir l'équipement, et non le contenu qui correspond à l'activité ou à l'évènement qui est réalisé en son sein.

620. Un fond limité dans son montant. Afin de restreindre l'intervention financière des EPCI-FP dans les budgets des communes en dehors de leurs compétences, le montant du versement des fonds de concours a été circonscrit. Il ne doit pas pouvoir financer la totalité d'une dépense d'équipement. Cette limitation est aussi logique car elle répond à la nature même d'un fonds de concours qui est un cofinancement, impliquant la nécessaire participation d'au moins deux acteurs publics locaux se partageant l'engagement financier. Le montant total du fonds de concours versé par l'EPCI-FP ne doit pas être supérieur au montant de la part d'autofinancement engagée par la commune¹⁴²⁷. Cette dernière pourra percevoir le fonds de concours si le montant est inférieur ou égal à sa part de financement. Cette règle plafonnant le montant du fonds de concours, justifiée par le cofinancement, doit permettre de « responsabiliser le bénéficiaire du fonds de concours en garantissant la sélectivité de ses choix budgétaires »¹⁴²⁸.

621. Un fond soumis à un formalisme délibératif. La réalisation et le fonctionnement d'un équipement, lorsqu'il est communal, relèvent de la compétence de la commune. Il est donc logique que cela soit la commune qui soit à l'origine de la demande du fonds de concours et sollicite l'EPCI-FP à travers une demande formalisée¹⁴²⁹.

¹⁴²⁴ Les agents exercent leur mission au service du fonctionnement de cet équipement. C'est le cas par exemple des agents exerçant une mission d'entretien, de surveillance et de gardiennage de l'équipement.

¹⁴²⁵ Un fonds de concours ne peut en revanche pas financer la constitution d'une réserve foncière qui serait sans lien avec l'acquisition d'un équipement. V. en ce sens : Gérard TERRIEN, « Fonds de concours et intercommunalité - Étude rédigée par Gérard Terrien », *JCP A*, 21 janvier 2008, n° 4, 2013.

¹⁴²⁶ Morgane LETANOUX, « C – L'existence d'outils légaux dérogeant à ces principes », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 4 (folio n° 1060), août 2016.

¹⁴²⁷ Article L.5214-16, V, al. 2 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁴²⁸ Circ., 15 septembre 2004, NOR/BLB/B/04/10075/C relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi « libertés et responsabilités locales », p. 52.

¹⁴²⁹ Gérard TERRIEN, *Art.Cit.*

622. De surcroît, l'exception faite aux principes intercommunaux de spécialité et d'exclusivité par les fonds de concours doit se manifester par un accord nécessaire des communes, ces dernières devant accepter la participation financière de l'intercommunalité à l'exercice de leurs compétences. Cet accord doit aussi pouvoir éviter qu'un fonds de concours puisse être imposé aux communes par l'EPCI-FP¹⁴³⁰. Il est donc nécessaire qu'une délibération concordante du conseil communautaire et du ou des conseils municipaux concernés par le versement d'un tel fonds soit votée, et ce à la majorité simple¹⁴³¹.

623. Le caractère exceptionnel du fonds de concours justifié par les principes de spécialité et d'exclusivité des EPCI-FP nécessite aussi qu'une délibération soit prise à chaque demande de fonds de concours. La singularité du fonds du concours contrevient à ce que le montant et les modalités d'attribution soient déterminées *in abstracto* par une délibération-cadre posant le principe du fonds de concours¹⁴³² donnant droit à un versement automatique. Chaque versement d'un fonds de concours doit donc faire l'objet d'une délibération individualisée, définissant et déterminant clairement l'équipement nécessitant un financement par fonds de concours, son montant, sa durée et sa fréquence de versement. En *sus* de cette nécessaire formalisation délibérative, des conventions de fonds de concours peuvent être conclues entre les EPCI-FP et leurs communes membres. Cette pratique administrative doit pouvoir sécuriser la procédure d'attribution des fonds de concours entre l'intercommunalité et les communes en permettant d'inscrire par écrit « leur commun accord sur le principe de fonds du concours ainsi que sur les modalités d'attribution » et limiter les insuffisances éventuelles des délibérations individuelles¹⁴³³.

624. En affirmant qu'un fonds de concours ne se limite qu'à contribuer à la réalisation ou au maintien d'un équipement dans un état normal d'utilisation et non pas à son utilisation effective, à travers un montant limité et une délibération individualisée, les principes de spécialité et d'exclusivité des EPCI-FP permettent de conserver une certaine effectivité. Mais ces limitations des conditions d'octroi des financements intercommunaux possibles par la voie de fonds de concours étant partielles, les EPCI-FP pourront toujours agir en dehors de leurs compétences attribuées ou transférées. Cette autonomie de gestion partielle gomme seulement en partie le comportement de collectivités territoriales qu'ils peuvent adopter.

¹⁴³⁰ Morgane LETANOUX, « C – L'existence d'outils légaux dérogeant à ces principes », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 4 (folio n° 1060), août 2016. ; Rép. min., n° 81227, JOAN, 21 févr. 2006, p. 1908.

¹⁴³¹ Article L.5214-16, V, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales. L'accord pris par le simple bureau communautaire est insuffisant. V. en ce sens CAA de Nantes, 27 mai 2011, *Préfet de la Sarthe*, n° 10NT01822.

¹⁴³² Gérard TERRIEN, « Fonds de concours et intercommunalité - Étude rédigée par Gérard Terrien », *JCP A*, 21 janvier 2008, n° 4, 2013.

¹⁴³³ *Ibid.*

2. Un dispositif progressivement assoupli

625. La nécessité d'assouplir le fonctionnement des fonds de concours a pu être exprimée 15 ans après leur création¹⁴³⁴. En effet, le baromètre financier 2007 des communes et des communautés faisait apparaître une certaine attente de souplesse des fonds de concours¹⁴³⁵. Afin de répondre à cet espoir de flexibilité, le législateur a permis de mettre en œuvre des avancées en faveur des EPCI-FP (a.) permettant un régime de versement libre des fonds de concours (b.).

a. Les avancées législatives en faveur des EPCI-FP

626. Un élargissement des catégories d'intercommunalités. La possibilité de recourir aux fonds de concours n'était initialement réservée qu'aux seules communautés urbaines¹⁴³⁶. Cette limitation fut abandonnée en 1999 avec l'ouverture à l'ensemble des EPCI-FP et de leurs communes membres de la possibilité de se saisir de ce dispositif financier¹⁴³⁷. Cet élargissement des acteurs pouvant recourir aux fonds de concours a permis de mettre les différentes catégories d'EPCI-FP sur un même pied d'égalité en leur permettant d'avoir accès à cette modalité de cofinancement. L'autonomie de gestion relative au choix de verser des fonds de concours est désormais la même entre les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles.

627. Des élargissements de l'application des fonds de concours. La loi ATR de 1992 a permis aux communautés urbaines d'attribuer des fonds de concours pour la réalisation ou le fonctionnement d'équipement limités à ceux considérés comme étant « d'intérêt communautaire »¹⁴³⁸. La loi de 1999 a modifié la nature des équipements pouvant être financés en les élargissant à ceux qui étaient « d'intérêt commun »¹⁴³⁹, intérêt substitué en 2002 par une utilité

¹⁴³⁴ Article 87-11 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*.

¹⁴³⁵ *Ibid.*

¹⁴³⁶ Article L.165-7 du Code des communes (abrogé le 21 février 1996).

¹⁴³⁷ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*.

¹⁴³⁸ Il s'agit d'une « *habilitation* » donnée aux EPCI-FP pour déterminer les activités ou les équipements qui présenteraient ce caractère à l'intérieur de certaines de leurs compétences d'attribution. Si l'intérêt communautaire est caractérisé, ces activités ou ces équipements pourront leur être transférés. Cet intérêt communautaire est un « *critère réducteur* » dans la détermination des compétences de l'EPCI-FP car seules les activités ou les équipements d'intérêt communautaire échappent à la compétence communale de principe. La notion d'intérêt communautaire fait office de directive de répartition des compétences au sein même des domaines transférés aux EPCI-FP entre ce qui doit relever de ces derniers et ce qui doit relever des communes membres. V. en ce sens Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, pp. 421 à 423, § 505.

¹⁴³⁹ L'intérêt commun se diffère de l'intérêt communautaire car il concerne l'intérêt non pas que de l'EPCI-FP mais de l'intérêt de l'EPCI-FP et de leur communes membres. C'est l'intérêt du couple communal qui est recherché ici.

dépassant manifestement l'intérêt communal¹⁴⁴⁰, moins restrictive¹⁴⁴¹. Ce n'est que deux ans plus tard que le législateur a supprimé toute référence à un quelconque *intérêt* de l'équipement pouvant être financé par un fonds de concours¹⁴⁴². Désormais, seules trois conditions doivent être respectées afin qu'un fonds de concours puisse être valablement attribué¹⁴⁴³. Les compétences des EPCI-FP et des communes ainsi que l'intérêt des équipements pouvant faire l'objet d'un fonds de concours ne font plus partie des critères d'attribution, permettant un véritable assouplissement apprécié¹⁴⁴⁴ des conditions d'octroi. Cet élargissement des équipements pouvant faire l'objet d'un tel financement vient assurément renforcer l'autonomie de gestion des EPCI-FP en matière de fonds de concours. L'assouplissement progressif des conditions d'octroi des fonds de concours a pu renforcer la qualification de « guichet »¹⁴⁴⁵ affublée à l'intercommunalité, favoriser les dépenses publiques locales et réduire l'effectivité des principes de spécialité et d'exclusivité. Néanmoins, ces assouplissements ont permis de renforcer l'autonomie de gestion de ces fonds pour les EPCI-FP, ces derniers disposant d'une latitude plus large pour y recourir.

b. Un régime de versement libre

628. La liberté dans le choix des critères d'octroi. En dehors de la nature du financement de l'équipement, de la limitation du montant et du cadre formel imposé, l'octroi des fonds de concours reste libre et déterminable par les EPCI-FP eux-mêmes avec leurs communes membres. En effet, certaines intercommunalités ont mis en œuvre des chartes et des règlements de fonds de concours venant établir des critères pour leurs versements¹⁴⁴⁶. Ces critères déterminés et librement appréciés par les conseils communautaires doivent avoir comme objectifs de guider l'octroi des demandes de fonds de concours des communes membres et de les accorder en fonction des priorités définies par les exécutifs intercommunaux et qui se retrouvent traduites par ces critères. En revanche, cette « critérisation » ne doit pas avoir comme objectif de créer une acceptation ou un refus préalable à l'octroi d'un fonds de concours. Le juge administratif pourrait y voir une tutelle et annuler les critères d'octroi¹⁴⁴⁷. Ces derniers, synonymes de restriction pour les communes et de

¹⁴⁴⁰ Article 48 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité*.

¹⁴⁴¹ Dans cette configuration, un EPCI-FP pourra participer au cofinancement d'un équipement qui n'intéresse pas nécessairement toutes ses communes membres ; Gérard TERRIEN, « Fonds de concours et intercommunalité - Étude rédigée par Gérard Terrien », *JCP A*, 21 janvier 2008, n° 4, 2013.

¹⁴⁴² Article 186 de la n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*.

¹⁴⁴³ V. *supra*, § 618 et s.

¹⁴⁴⁴ Rémy PHILIPPOT, « Du bon usage du fonds de concours intercommunal », *JCP A*, 1^{er} septembre 2003, n° 36, p. 1104.

¹⁴⁴⁵ V. *supra*, § 616.

¹⁴⁴⁶ Gérard TERRIEN, *Art.Cit.*

¹⁴⁴⁷ *Ibid.*

liberté pour les EPCI-FP, viennent corroborer la volonté du législateur d'accorder une réelle autonomie de gestion des fonds de concours aux intercommunalités, basée sur une simple volonté politique et contractuelle¹⁴⁴⁸ d'aider au cofinancement de projets communaux. Enfin, cette latitude s'exprime au regard d'autres dispositifs financiers de solidarité ou de redistribution qui ne disposent pas d'une telle liberté. En effet, les EPCI-FP ont tout intérêt à solliciter les fonds de concours car leurs octrois ne sont pas contraints par des critères légaux, contrairement à la DSC où des critères de péréquation doivent obligatoirement être pris en compte¹⁴⁴⁹.

629. Des modalités de versements variées. En dehors des trois conditions nécessaires pour octroyer un fonds de concours, les EPCI-FP ne sont pas soumis à un cadre légal concernant la forme des versements de ces fonds. En effet, les intercommunalités et leurs communes membres peuvent choisir de verser les fonds de concours au cas par cas ou grâce à des enveloppes dont le montant global est réparti entre les communes membres au regard de plusieurs critères comme le nombre d'habitants ou le potentiel financier¹⁴⁵⁰. Ces modalités de versements pourront être consignées dans un règlement commun¹⁴⁵¹ entre les deux échelons locaux afin de gagner en lisibilité et en prévisibilité. Aussi, un EPCI-FP a toute la latitude pour verser un fonds de concours en dehors d'une période annuelle classique. En effet, ces fonds peuvent être versés sur plusieurs années, à travers une gestion pluriannuelle des autorisations d'engagement ou des autorisations de programme et des crédits de paiement¹⁴⁵². La possibilité de recourir à la pluriannualité dans le versement de cette aide financière doit permettre aux EPCI-FP de gagner en prévisibilité et en autonomie de gestion des fonds de concours.

630. Même si la faiblesse des montants des fonds de concours donne matière à relativiser l'importance et la portée de ce dispositif¹⁴⁵³, ces derniers n'en restent pas moins nécessaires pour permettre aux EPCI-FP d'aider leurs communes membres à financer un équipement sur le territoire intercommunal tout en assurant un rééquilibrage financier par la mutualisation des coûts des équipements de centralité¹⁴⁵⁴. Malgré une limitation pratique, en raison de la règle du

¹⁴⁴⁸ Gérard TERRIEN, « Fonds de concours et intercommunalité - Étude rédigée par Gérard Terrien », *JCP A*, 21 janvier 2008, n° 4, 2013.

¹⁴⁴⁹ Paul HERNU, « Le pacte financier et fiscal, un outil de solidarité entre communautés et communes membres dans le cadre d'un projet de territoire », *RFFP*, février 2016, n° 133, p. 277.

¹⁴⁵⁰ Morgane LETANOUX, « C – L'existence d'outils légaux dérogeant à ces principes », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 4 (folio n° 1060), août 2016. ; Rép. min., n° 81227, JOAN, 21 févr. 2006, p. 1908.

¹⁴⁵¹ V. *supra*, § 151.

¹⁴⁵² Article L.2311-3 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁴⁵³ Bertrand VENDÉ, « La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale », *RFDA*, novembre-décembre 2004, p. 1157.

¹⁴⁵⁴ Sophie COUTOR, « Intercommunalité : quelles frontières ? Comment redistribuer les recettes fiscales ? », *Revue d'économie financière*, 2006, n° 86, pp. 127 à 145.

cofinancement, dans l'accès à ce fonds de concours aux seules communes qui disposent des capacités financières nécessaires pour honorer le coût de l'équipement, ce dispositif reste un levier important pour leur autonomie de gestion. En effet, les intercommunalités disposent d'une faculté exclusive dans le recours ou non à ce fonds de concours et se voient accorder une possibilité d'agir en dehors de leurs compétences.

B. Les offres de concours, une redistribution restrictive

631. Considérée auparavant comme irrationnelle, curieuse ou complexe¹⁴⁵⁵, l'offre de concours est devenue une pratique financière admise dans les finances intercommunales. Ces offres souffrent d'une absence chronique de dispositions législatives ou réglementaires¹⁴⁵⁶, donnant l'occasion à la doctrine d'en dessiner les contours. Une offre de concours est un mécanisme financier qui a pour objectif d'accorder une contribution financière ou matérielle pour la réalisation, l'entretien ou la rénovation d'un ouvrage public dans le cadre de travaux publics¹⁴⁵⁷. La jurisprudence quant à elle a pris le relais pour définir plus précisément les conditions nécessaires pour qu'une offre de concours puisse être accordée.

632. Ces conditions confèrent de nombreuses facettes et un large contenu aux offres de concours, permettant aux EPCI-FP de jouir d'une autonomie de gestion de leurs dépenses de redistribution. Étant plus restreintes que les fonds de concours, l'analyse de l'autonomie de gestion de ces offres doit pouvoir gagner en pertinence grâce à une distinction entre la notion (1.) et le régime (2.) de ce mécanisme financier.

1. La notion d'offres de concours

633. La réponse ministérielle apportée en 2018¹⁴⁵⁸ atteste des multiples caractéristiques que recouvrent les offres de concours. Ces caractéristiques peuvent être classées en trois cadres distincts : un cadre organique (a.), un cadre matériel (b.) et un cadre financier (c.).

¹⁴⁵⁵ Jean de SOTO, *Droit administratif. Théorie générale du service public*, Paris, Montchrestien coll. *Précis Domat*, 1981, p. 516 ; Jacques GEORGEL, « Offres de concours », *J. Cl. Administratif*, Fasc. 535, 1972.

¹⁴⁵⁶ Rep. Min. n° 04365, JO Sénat, 23 août 2018, p. 4364.

¹⁴⁵⁷ Jean-Bernard AUBY et Rozen NOGUELOU, « Offre de concours », *J. Cl. Administratif*, Fasc. 684, 12 février 2013, § 7.

¹⁴⁵⁸ Rep. Min. préc.

a. Le cadre organique

634. L’auteur de l’offre. L’auteur de l’offre de concours peut être une personne privée, physique ou morale, comme une personne publique. Les personnes publiques sont celles qui sont le plus souvent à l’origine d’une offre de concours¹⁴⁵⁹. Au même titre que l’État, les départements¹⁴⁶⁰ ou encore les communes¹⁴⁶¹, les EPCI-FP disposent de la faculté de faire une offre de concours pour contribuer au financement ou matérielle à des travaux publics¹⁴⁶². Les EPCI-FP sont donc sur un pied d’égalité avec les collectivités territoriales dans la faculté qu’ils détiennent pour décider de proposer ou non une offre de concours.

635. Le bénéficiaire de l’offre. La notion d’offre de concours pourra s’appliquer lorsqu’une personne publique est partie à l’opération, à savoir être le bénéficiaire de l’offre¹⁴⁶³. De ce fait, l’offre de concours ne pourra en aucun cas être proposée dans un cadre créant des rapports particuliers, entre des personnes privées, relevant du droit privé¹⁴⁶⁴. L’EPCI-FP sera donc libre de proposer une offre de concours si cette dernière bénéficie à des personnes publiques comme l’État, les collectivités territoriales ou les autres EPCI-FP.

b. Le cadre matériel

636. L’objet du concours. L’objet d’une offre de concours doit nécessairement être une opération de travaux publics. Une condition admise par la doctrine classique¹⁴⁶⁵ et contemporaine¹⁴⁶⁶ du droit administratif et par la jurisprudence depuis le premier contentieux relatif

¹⁴⁵⁹ Jean-Bernard AUBY et Rozen NOGUELLOU, « Offre de concours », *J. Cl. Administratif*, Fasc. 684, 12 février 2013, § 9.

¹⁴⁶⁰ CE, 13 novembre 1936, *Département du Cher*.

¹⁴⁶¹ CE, 25 janvier 1895, *Ville de Fougères*.

¹⁴⁶² L’arrêt CE, 6 juillet 1979, *Chambre de Commerce de Belfort* donne pour la première fois à un établissement public la possibilité de faire une offre de concours. En l’espèce, cet arrêt ne fait pas allusion à la catégorie des EPCI-FP mais à un établissement public consulaire. Mais il peut être aisément admis que les EPCI-FP ont également la possibilité de proposer des offres de concours au regard du statut de personne publique et d’établissement public que revêtent les intercommunalités.

¹⁴⁶³ CE, 18 mai 1870, *Ville de Marseille* ; CE, 14 mars 1879, *Ministre des Finances c/ Dupont, Dreyfus et autres* ; CE, 2 avril 1909, *Crédit foncier de France*, n° 29714.

¹⁴⁶⁴ CE, 5 juillet 1911, *Autret*, Rec. CE 1911, p. 786. ; Cass. civ., 5 juillet 1870, *Commune de Marly-le-Roi c/ Bonnafé*, DP 1871, 1, p. 42.

¹⁴⁶⁵ Édouard LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux – Tome II*, Paris, Berger-Levrault et C^{ie} Libraires-Éditeurs, 2^{ème} édition, 1896, p. 128 : les offres de concours « [...] tendent à l’exécution des travaux publics [...] » ; Jean ROMIEU, Conclusion sur CE, 9 mars 1906, *Sieur Gau-Bosc*, Rec. p. 225 ; Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif*, Paris, Sirey, 4^{ème} édition, 1938 : une offre de concours est qualifiée d’« [...] incident qui peut se produire comme conséquence de l’opération de travaux publics [...] ».

¹⁴⁶⁶ Yves GAUDEMET, *Droit administratif des biens*, Tome 2, Paris, LGDJ, coll. Traités, sous-coll. Traité de droit administratif, 15^{ème} édition, février 2014, § 1037 ; Emmanuel VITAL-DURAND (dir.), *Opérations d’urbanisme*, Paris, LGDJ, coll. Les Intégrales, 2014, § 497.

à ces offres de concours¹⁴⁶⁷ qui autorise donc un EPCI-FP à soutenir une opération de travaux publics en apportant une aide financière ou matérielle. Qualifié « d'opération administrative » par le Professeur Gaston JÈZE¹⁴⁶⁸, termes renforçant par ailleurs le lien entre offres de concours et participation au financement d'une opération de travaux publics¹⁴⁶⁹, ce dispositif financier tend pourtant à bénéficier d'un élargissement de son objet. En effet, malgré une interprétation très stricte des opérations de travaux publics¹⁴⁷⁰, les situations d'offres de concours finançant un service public accolé à une opération de travaux publics ne doivent pas être éludées. En effet, la jurisprudence a pu considérer qu'une participation financière pour la réalisation d'une opération de travaux publics et qui permet de faciliter l'exécution d'un service public peut être qualifiée d'offre de concours¹⁴⁷¹. Les situations mixtes peuvent donc faire l'objet d'une offre de concours¹⁴⁷², permettant aux EPCI-FP d'avoir un champ d'aide au financement plus large.

637. L'intérêt de l'offrant à l'opération. La jurisprudence administrative met en lumière les caractéristiques de l'intérêt de l'EPCI-FP qui propose une offre de concours. En effet, l'intercommunalité doit être « intéressée à l'opération de travaux publics à laquelle elle contribue, afin d'en obtenir la réalisation »¹⁴⁷³. Cet intérêt doit obligatoirement être caractérisé pour que l'offre de concours puisse être valable. Cet intérêt peut être aussi bien direct par la recherche d'un avantage matériel¹⁴⁷⁴, indirect par l'octroi d'un avantage à une autre personne que l'EPCI-FP¹⁴⁷⁵ ou encore non matériel¹⁴⁷⁶. La notion d'intérêt est donc très extensive et donne aux EPCI-FP une large capacité de proposer une offre de concours afin de participer au financement de travaux publics.

638. La matérialisation de l'offre. L'offre de concours peut être formalisée sous des formes très diverses, donnant aux EPCI-FP une large palette de possibilité dans sa matérialisation. En effet, les intercommunalités pourront offrir un concours sous la forme classique d'une somme

¹⁴⁶⁷ CE, 23 mars 1850, *Montcharmont*.

¹⁴⁶⁸ Gaston JÈZE, « L'opération administrative d'offre de concours », *RDP*, 1925, pp. 603 à 639.

¹⁴⁶⁹ Bernard POUJADE, « L'offre de concours », *RDP*, novembre-décembre 1985, n° 6, p. 1633.

¹⁴⁷⁰ *Ibid.*, p. 1634 : « [...] la contribution à tout travail public est une offre de concours mais une contribution apportée à un service public, si aucun élément de travail public n'apparaît, n'est pas assimilée à une offre de concours. »

¹⁴⁷¹ CE, 5 juillet 1911, *Commune de Céron* ; CE, 8 novembre 1957, *Roubaud*.

¹⁴⁷² Jean-Bernard AUBY et Rozen NOGUELLOU, « Offre de concours », *J. Cl. Administratif*, Fasc. 684, 12 février 2013, § 12.

¹⁴⁷³ CE, 12 février 1964, *Ferland* ; CA Bastia, 1^{er} mars 1966, *Commune de Santo Pietro c/ Leonetti*. ; *Ibid.*

¹⁴⁷⁴ Les avantages matériels attendus sont la condition et la cause juridique de l'offre de concours. V. en ce sens CE, 30 avril 1863, *Chemin de fer de l'Est* et CE, 1^{er} décembre 1882, *Dupont*.

¹⁴⁷⁵ CE, 24 juillet 1918, *Lefavrais*.

¹⁴⁷⁶ Il peut s'agir notamment des offres de concours pour des travaux concernant des édifices culturels. V. en ce sens CE, 26 juin 1908, *Adrian c/ Commune de Genêts*.

d'argent¹⁴⁷⁷ mais aussi en nature par des cessions d'immeubles à titre gratuit ou à prix réduits, bâtis ou non bâtis¹⁴⁷⁸, des avantages particuliers¹⁴⁷⁹, de réalisation de travaux¹⁴⁸⁰ ou des concours mixtes¹⁴⁸¹. La diversité de la forme que cette contribution peut revêtir donne aux EPCI-FP une importante autonomie de gestion de ces offres de concours. Ils ne sont pas contraints de verser une somme d'argent sous la forme d'une subvention. Les EPCI-FP pourront offrir ce concours sous une forme plus originale, en nature, au regard des possibilités et des besoins financiers.

c. Le cadre financier

639. La gratuité de l'offre. L'offre de concours doit être nécessairement gratuite, excluant les actes onéreux de contrepartie qui pourraient l'accompagner. En effet, l'engagement d'une personne publique à construire une infrastructure moyennant le versement par l'EPCI-FP d'annuités couvrant les coûts financiers¹⁴⁸², le prêt d'argent avec des intérêts¹⁴⁸³ ou encore la vente d'un immeuble destiné à servir d'assiette à un ouvrage public¹⁴⁸⁴ n'ont pas été qualifiés d'offres de concours par le juge administratif. L'EPCI-FP n'a donc pas à recevoir des contreparties financières pour offrir un concours financier à destination d'un travail public. Il ne doit en retirer qu'un intérêt¹⁴⁸⁵.

640. Au regard de ces différentes caractéristiques, les EPCI-FP disposent d'une autonomie de gestion des offres de concours. En effet, ils détiennent une liberté quant à leur mise en œuvre, cette dernière étant facilitée par des conditions de forme et d'intérêt largement entendu et admis par la jurisprudence.

2. Le régime des offres de concours

641. La liberté et la capacité de l'offrant. Pour qu'une offre de concours ne soit pas frappée d'irrégularité, elle doit être libre. En effet, à l'instar des personnes privées ou des

¹⁴⁷⁷ Cela peut être sous la forme de subvention, de souscription, de contribution pécuniaire ou d'avance sans intérêt. V. en ce sens CE, 14 mars 1879, *Ministre des finances c/ Dupont* et CE, 28 janvier 1959, *Commune de Saint-Marc*.

¹⁴⁷⁸ CE, 13 juillet 1962, *Ville de Nice*; CE, 4 juillet 1962, *Untersinger*; CAA Nantes, 26 décembre 2007, *Prigent*, n° 07NT00340.

¹⁴⁷⁹ L'arrêt CE, 16 mars 1877, *Chemin de fer de l'Est* a permis qu'une offre de concours puisse prendre la forme d'un monopole de transports.

¹⁴⁸⁰ CE, 12 février 1964, *Ferland*.

¹⁴⁸¹ L'arrêt CE, 1^{er} juin 1883, *Fabrique de Marans* a considéré qu'une offre de concours pouvait être matérialisée à la fois en espèce et en nature.

¹⁴⁸² CE, 9 juin 1948, *Ville de Digne*.

¹⁴⁸³ CE, 5 janvier 1883, *Hainque*.

¹⁴⁸⁴ CE, 21 juillet 1948, *Société immobilière toulousaine*.

¹⁴⁸⁵ V. *supra.*, § 637.

collectivités territoriales, les EPCI-FP ont la liberté d'accorder ou non une offre de concours. Cette liberté doit être garantie et non entravée¹⁴⁸⁶. Il en est de même pour le bénéficiaire de l'offre¹⁴⁸⁷. En plus de leur liberté, les personnes souhaitant offrir un concours financier pour une opération de travaux publics doivent en être capables. Cette condition impose que l'offre doit nécessairement émaner de l'autorité compétente¹⁴⁸⁸ pour engager une partie de son budget ou de son patrimoine. En définitive, seul le conseil communautaire peut en principe faire une offre de concours au nom d'un EPCI-FP¹⁴⁸⁹ en votant une délibération dans les conditions prévues par la loi et le règlement.

642. La forme de l'offre. Une offre de concours n'est soumise qu'à peu de règles de forme¹⁴⁹⁰. En effet, seule la nature expresse de l'offre est requise¹⁴⁹¹. Elle peut être formalisée à l'oral ou à l'écrit. Pour les offres de concours des EPCI-FP, l'oralité a pu être considérée comme prouvant l'existence d'une telle offre. En effet, si un accord oral est donné lors d'une séance d'une assemblée délibérante pour offrir un concours, sa mention dans les procès-verbaux chargés d'établir et de conserver les faits et décisions de ces séances délibératives doit pouvoir attester la nature expresse de l'offre¹⁴⁹². Néanmoins, les communes, départements, régions et intercommunalités disposent aussi du formalisme de la délibération attestant par écrit le principe de l'offre de concours, qui, une fois votée, sera adressée au bénéficiaire. Malgré la liberté de forme accordée aux EPCI-FP, ces derniers auront tout intérêt à consigner la proposition de l'offre de concours dans une délibération afin de garantir et de sécuriser la preuve certaine de son existence.

643. Un montant limité de l'offre. Le législateur a limité les EPCI-FP dans la somme du montant de l'offre de concours qu'ils peuvent verser. En effet, le Code général des collectivités territoriales interdit à l'offrant de financer l'intégralité des dépenses d'une opération de travaux publics. En effet, le maître d'ouvrage doit assurer «une participation minimale au financement» portée à «20% du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet»¹⁴⁹³. L'EPCI-FP ne pourra donc participer financièrement qu'à hauteur de 80% *maximum* du coût total de l'opération.

¹⁴⁸⁶ Le juge administratif a considéré que des actes administratifs dont le but était d'exercer des pressions sur certaines personnes pour les pousser à faire des offres de concours étaient illégales. V. en ce sens CE, 15 février 1895, *Société Mines de Lens* et CE, 25 juillet 1952, *Houillères bassin Nord et Pas-de-Calais*.

¹⁴⁸⁷ Le bénéficiaire est libre d'accepter ou de refuser les offres de concours qui lui sont proposées, elles ne doivent pas être forcées. V. en ce sens CE, ass., 28 octobre 1945, *Chanoine Vaucanu, Sieurs Vigneron et autres* et CAA de Nancy, 10 mai 2007, *Laurent*, n° 05NC00985.

¹⁴⁸⁸ CE, 21 mars 1890, *Pilté c/ Département de l'Allier*; CE, 24 mai 1895, *Ville de Riom*.

¹⁴⁸⁹ CE, 27 février 1924, *Charbonnel*.

¹⁴⁹⁰ Bernard POUJADE, « L'offre de concours », *RDP*, novembre-décembre 1985, n° 6, p. 1637.

¹⁴⁹¹ CE, 18 mars 1881, *Ministère de l'intérieur c/ Maurel*.

¹⁴⁹² CE, 30 mai 1879, *Commune de Savigny-en-Revermont c/ Héritiers Desrat*.

¹⁴⁹³ Article L.1111-10, III, al. 1^{er} et 2 du Code général des collectivités territoriales.

644. Acceptation, retrait et modification de l'offre. Une fois l'offre formulée dans les conditions nécessaires de régularité¹⁴⁹⁴, elle peut être acceptée tacitement ou expressément. Si l'offre de concours fait l'objet d'une acceptation tacite, elle pourra prendre des formes diverses, parfois très poussées¹⁴⁹⁵, comme la mise en adjudication des travaux¹⁴⁹⁶, le commencement d'exécution de ces travaux¹⁴⁹⁷ ou la demande d'exécution de l'offre¹⁴⁹⁸. Pour une acceptation expresse, aucune forme spécifique n'est requise. Elle peut se manifester par exemple sous la forme d'un arrêté ou d'une délibération sans que celle-ci fasse l'objet d'une notification particulière à l'offreur¹⁴⁹⁹. Le caractère exprès doit être en principe obligatoire lorsque l'offreur souhaite retirer son offre¹⁵⁰⁰.

645. Une fois l'offre proposée et acceptée, elle peut toujours faire l'objet d'une modification de la part de l'offreur mais dans un cadre limité. En effet, l'EPCI-FP ne pourra modifier l'objet, les engagements financiers et les conditions de l'offre de concours unilatéralement mais uniquement si le bénéficiaire les accepte¹⁵⁰¹. Ces conditions de réciprocité donnent la possibilité à un EPCI-FP de modifier l'offre seulement si le bénéficiaire donne son accord. Cette limitation du pouvoir des EPCI-FP est une forme de réduction de l'autonomie de gestion des offres de concours pour les intercommunalités, justifiée par la nécessité de ne pas mettre le bénéficiaire dans une situation de faiblesse financière fortuite.

646. Au regard de l'analyse de la notion et du régime des offres de concours, les EPCI-FP disposent d'une importante autonomie de gestion en la matière. Malgré sa réglementation, la liberté quant à son recours et à la manière d'y recourir donne aux EPCI-FP une possibilité d'action importante de redistribution via le financement d'opération de travaux publics.

§ 2. L'autonomie à travers l'octroi de subventions aux associations

647. Le tissu associatif constitue l'un des acteurs fondamentaux du territoire intercommunal, et ce à double titre. Tout d'abord, le poids des associations en France est considérable car l'on

¹⁴⁹⁴ CE, 24 mai 1860, *Chiris*.

¹⁴⁹⁵ Jean-Bernard AUBY et Rozen NOGUELLOU, « Offre de concours », *J. Cl. Administratif*, Fasc. 684, 12 février 2013, § 73 ; CE, 27 février 1924, *Charbonnel*.

¹⁴⁹⁶ CE, 15 janvier 1892, *Lavignolle*.

¹⁴⁹⁷ CE, 30 novembre 1900, *Commune de Moutiers c/ Ministre des travaux publics*.

¹⁴⁹⁸ CE, 26 juin 1908, *Adrian c/ Commune de Genêts*.

¹⁴⁹⁹ CE, 21 juillet 1870, *Gonnet* ; CE, 15 février 1901, *Duport c/ Commune d'Asnières*.

¹⁵⁰⁰ Jean-Bernard AUBY et Rozen NOGUELLOU, *Op.Cit.*, § 56.

¹⁵⁰¹ CE, 9 mars 1933, *Clichet c/ Ville d'Amiens* ; CE, 13 novembre 1936, *Département du Cher*.

estime à 1,3 million le nombre d'associations en activité, regroupant 13 millions de bénévoles et 20,5 millions d'adhérents âgés de plus de 16 ans¹⁵⁰².

648. À cette place non négligeable, s'ajoute celle des EPCI-FP qui s'est renforcée au fil de la construction de la carte intercommunale, le législateur donnant continuellement davantage de compétences aux EPCI-FP et donc d'opportunité d'aider les associations à travers un subventionnement. La subvention a acquis sa définition précise grâce à la loi relative à l'économie sociale et solidaire de 2014 qui en donne plusieurs caractéristiques : il faut qu'elle soit facultative, en nature ou en numéraire, accordée par une personne publique et justifiée par un intérêt général¹⁵⁰³. À travers cet effort de définition, l'objectif du législateur était de permettre une distinction plus nette entre une subvention et un marché public¹⁵⁰⁴. En *sms* de ces règles légales, la jurisprudence administrative a également imposé les EPCI-FP à agir dans un cadre contraint, venant limiter le champ d'action des intercommunalités (**A.**). Néanmoins, grâce aux espaces de libertés dont ils disposent (**B.**), les EPCI-FP disposent aussi une large autonomie de gestion de leurs subventions accordées aux associations.

A. Un champ d'action intercommunal limité

649. Un EPCI-FP ne dispose pas d'une liberté générale et absolue lorsqu'il souhaite accorder une subvention à une association. En effet, son action en la matière et l'autonomie de gestion des sommes allouées aux subventionnements du tissu associatif s'en trouvent limitées à deux échelles. En effet, le principe de spécialité auquel les EPCI-FP sont soumis, circonscrit le contour du subventionnement des associations. Cette limitation du périmètre d'action (**1.**) s'accompagne d'une limitation dans les modalités de versement et d'attribution (**2.**) permettant d'assurer la légalité de la subvention.

¹⁵⁰² Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, *Les chiffres clés de la vie associative 2023* [en ligne], mars 2023, 43 p.

¹⁵⁰³ Article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 *relative à l'économie sociale et solidaire* : « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. »

¹⁵⁰⁴ Malgré la précision du législateur dans l'article 59 de la loi précitée qui impose que les subventions « ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. », le risque de requalification de ces subventions en marchés publics est toujours présent notamment quand une activité associative est exercée dans le cadre d'un appel à projet est proposé par une collectivité territoriale. V. en ce sens : Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel*, ss. coll. *Droit public*, 3^{ème} édition, 2023, p. 367, § 367.

1. La limitation du périmètre d'action

650. La compétence des EPCI-FP dans le versement d'une subvention se trouve restreinte à l'intérieur et à l'extérieur de son périmètre géographique et de compétences.

651. Les subventions versées dans le périmètre de l'EPCI-FP. C'est une nouvelle fois le principe de spécialité qui gouverne le champ d'intervention des EPCI-FP en matière de versement de subvention aux associations. Ce principe inhérent aux intercommunalités limite leur autonomie de gestion en la matière. En effet, le principe de spécialité, s'il est décliné pour le subventionnement d'association, oblige les EPCI-FP à subventionner uniquement les associations dont l'objet correspond à son champ territorial et de compétence fonctionnelle. Autrement dit, l'association doit exercer une activité en lien avec les compétences exercées par l'EPCI-FP et sur son périmètre géographique¹⁵⁰⁵. L'autre conséquence de l'application du principe de spécialité est celle de l'exclusivité d'intervention de l'EPCI-FP dans tous les domaines de compétences qui lui ont été transférées par les communes membres et qui ont été inscrites dans ses statuts. Autrement dit, les communes n'ont, en principe, plus la possibilité d'accorder une subvention à une association en invoquant une compétence qu'elle a transférée par le passé à l'EPCI-FP¹⁵⁰⁶. De même, un EPCI-FP ne peut pas décider l'attribution d'une subvention à destination d'une association qui exerce une activité relevant toujours d'une compétence communale¹⁵⁰⁷. Au nom du principe de spécialité, les EPCI-FP se trouvent limités dans leur autonomie de gestion des subventions accordées aux associations. En effet, le périmètre d'action des intercommunalités est restreint au territoire intercommunal et aux compétences exercées par l'EPCI-FP.

652. Les subventions versées hors du périmètre de l'EPCI-FP. Au regard des règles strictes auxquelles les EPCI-FP sont soumis, il est difficilement envisageable qu'ils puissent octroyer une subvention à une association située en dehors de leur périmètre géographique ou de leur champ de compétence. Pourtant, le périmètre géographique de l'EPCI-FP peut être dépassé dans plusieurs cas. En effet, un EPCI-FP peut accorder une subvention à une association dont le

¹⁵⁰⁵ V. en ce sens CE, 16 juin 1997, *Département de l'Oise*, n° 170069.

¹⁵⁰⁶ CAA de Bordeaux, 24 juin 2003, *Société SVE Onyx*, n° 99BX00156.

¹⁵⁰⁷ CAA de Bordeaux, 28 avril 2009, *Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz*, n° 08BX00062, considérant 3 : « [...] cet établissement public de coopération intercommunale participe aux actions contribuant au développement de l'activité touristique, notamment dans le domaine de la formation, et peut aider à la création ou à l'amélioration des équipements touristiques ; que, toutefois, il ne dispose pas de compétence en matière sportive ; que si, par délibération du 31 mars 2006, le conseil communautaire de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION BAYONNE-ANGLET-BIARRITZ a déclaré d'intérêt communautaire les actions qui visent à créer ou consolider un véritable pôle de compétitivité touristique sur la côte basque, [...] l'attribution d'une subvention à une association sportive privée, même à l'occasion d'une manifestation à caractère exceptionnel ayant des répercussions sur l'activité touristique de la côte basque, ne relève pas des compétences de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION BAYONNE-ANGLET-BIARRITZ [...] »

siège social est implanté en dehors du territoire intercommunal à la condition que cette association agisse sur ce même territoire. Il en est de même lorsque l'EPCI-FP souhaite subventionner un projet en dehors du territoire intercommunal. Le versement d'une subvention pourra être justifié dans ce cas uniquement si l'EPCI-FP entretient des relations singulières avec le territoire bénéficiaire de l'action de l'association au point qui serait de nature à justifier la participation de l'EPCI-FP à une telle opération¹⁵⁰⁸. Aussi, dans le cadre de la coopération décentralisée, un EPCI-FP peut décider de subventionner un projet mené par une association dans un pays étranger. Depuis 2014, l'action extérieure des EPCI-FP et des collectivités territoriales a été pleinement consacrée, dispensant désormais les subventionnements d'une obligation de conclure une convention avec les autorités locales étrangères, même en l'absence d'urgence humanitaire ou d'intérêt local¹⁵⁰⁹.

653. Que cela soit sur son périmètre ou à l'extérieur, les EPCI-FP restent soumis à un certain nombre de règles. Ce cadre, accompagné par la jurisprudence, limite l'autonomie de gestion des subventions intercommunales aux associations.

2. La limitation dans les modalités de versement et d'attribution

654. Lorsque les EPCI-FP souhaitent attribuer et verser une subvention à une association, ils se trouvent contraints par un corpus de règles émanant du droit interne (**a.**) et du droit européen (**b.**), limitant d'autant leur autonomie de gestion en la matière.

a. Les limitations du droit interne

655. La nécessaire présence d'un intérêt public local. L'attribution et le versement d'une subvention intercommunale à une association doivent être marqués du sceau de la justification. En effet, une subvention est une aide issue directement ou indirectement de deniers publics et doit inévitablement être légitimée. La subvention trouve sa légitimité au regard d'une considération classique, celle de l'intérêt général. Cet intérêt général doit néanmoins être local. Dès lors, le

¹⁵⁰⁸ CE, 16 juin 1997, *Département de l'Oise*, n° 170069, considérant 4 : « [...] l'association pour Colombey-les-Deux-Eglises à laquelle le conseil général de l'Oise a décidé d'allouer une subvention de 150 000 F a pour objet la restauration du village de Colombey-les-Deux-Eglises situé en Haute-Marne ; qu'en l'absence, entre le département de l'Oise et la commune de Colombey-les-Deux-Eglises, d'un lien particulier qui serait de nature à justifier la participation de ce département à une telle opération, celle-ci ne saurait être regardée comme relevant d'un intérêt départemental pour le département de l'Oise [...] »

¹⁵⁰⁹ Article 14 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

versement d'une subvention par un EPCI-FP doit répondre à la notion juridique incertaine¹⁵¹⁰ de l'«intérêt public local», à savoir relevant de sa compétence pour répondre aux besoins de la population¹⁵¹¹. Dès lors, pour qu'un EPCI-FP puisse octroyer une subvention à une association, cette dernière doit revêtir un caractère utile et favorable pour les habitants ou le territoire intercommunal. Autrement dit, la subvention versée doit nécessairement participer au soutien une action présentant un intérêt public intercommunal ou alors au financement général de l'activité de l'association si celle-ci présente un intérêt public local pour l'EPCI-FP. Aussi, cette notion d'intérêt public local doit être appréciée à la date de la délibération attribuant la subvention¹⁵¹².

656. L'indispensable absence de contreparties directes. Il est nécessaire de mentionner au préalable que lorsqu'un EPCI-FP ou une autre autorité administrative souhaite verser une subvention supérieure à 23 000 euros¹⁵¹³ à une association, une convention entre l'EPCI-FP et l'association doit nécessairement être conclue afin que l'objet, le montant, les modalités de versement, les conditions d'utilisation et les modalités de contrôle et d'évaluation de la subvention attribuée puissent être définis¹⁵¹⁴.

657. Pour un EPCI-FP, le risque de requalification de ces subventions en marché public ou en délégation de service public est bien réel. Afin de l'éviter, plusieurs critères légaux doivent être remplis¹⁵¹⁵. En plus de devoir être justifiée par l'intérêt général, la subvention doit financer un projet dont la conception, l'organisation et la mise en œuvre sont à l'initiative de l'association¹⁵¹⁶. Aussi, la subvention de l'EPCI-FP ne doit pas constituer une contrepartie directe à la valeur de la prestation fournie par l'association¹⁵¹⁷. L'existence d'une telle contrepartie, qui plus est strictement

¹⁵¹⁰ Nicolas KADA (dir.), *L'intérêt public local. Regards croisés sur une notion juridique incertaine*, Grenoble, PUG, coll. C.E.R.D.A.P., juin 2009, 222 p.

¹⁵¹¹ V. en ce sens Laurent TOUVET, Jacques FERSTENBERT et Claire CORNET, *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, Paris, Dalloz, coll. Grands arrêts, 2^{ème} édition, 2001, p. 29.

¹⁵¹² CAA Bordeaux, 18 novembre 2008, n° 07BX01024, considérant 2 : « [...] si cette association est susceptible de mettre en œuvre des actions locales à destination notamment des agriculteurs, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'à la date de la délibération contestée, elle aurait mis en œuvre ou aurait envisagé de mettre en œuvre sur le territoire de la commune des actions spécifiques répondant directement aux besoins de la population communale [...] »

¹⁵¹³ Article 1^{er} du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

¹⁵¹⁴ Article 10, al. 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

¹⁵¹⁵ *Ibid.*, Article 9-1.

¹⁵¹⁶ Article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. » V. en ce sens CAA de Nantes, 22 décembre 2017, *Société Public Evénements*, n°16NT04161, considérant 8 : « [...] l'organisation du carnaval ne répond pas à un besoin de la collectivité, qui n'en est pas à l'initiative, et que l'association dispose d'une autonomie certaine dans l'organisation de cet événement, la convention de subventionnement signée le 18 février 2013 ne peut être regardée comme étant un marché public soumis à une procédure de mise en concurrence préalablement à sa passation ».

¹⁵¹⁷ CE, 6 juillet 1990, *CODIAC*, n° 88224.

proportionnée à la valeur de la prestation, peut entraîner la requalification de la subvention en marché public par le juge¹⁵¹⁸. Le respect de ce dernier critère est néanmoins difficile à mettre en œuvre notamment au regard du nécessaire critère de l'intérêt général. En effet, il peut être légitimement et largement admis qu'un EPCI-FP subventionne des projets d'associations dans lesquels ils trouvent un intérêt, direct ou indirect. La subvention participe immanquablement à la promotion de l'intérêt de la personne publique¹⁵¹⁹. Mais pour éviter que cet intérêt public local n'entraîne la caractérisation de contreparties directes, le projet associatif doit se présenter de telle manière à ce qu'elle ne réponde pas à un besoin formulé par l'EPCI-FP. Ce dernier devra donc être vigilant dans le respect effectif de ces critères, qui limitent certes l'autonomie de gestion des subventions, afin qu'un ou plusieurs élus intercommunaux évitent une condamnation pour délit de favoritisme¹⁵²⁰ et à une amende de la Cour des comptes.

658. Des subventions interdites relatives. La loi¹⁵²¹ et la jurisprudence ont déterminé les cas où les personnes publiques, dont les EPCI-FP, ne peuvent pas accorder de subvention à des associations. Cette interdiction porte sur les activités et les projets de ces associations.

659. L'une des principales interdictions porte sur les subventions à caractère politique. En effet, aucune subvention ne peut être accordée par un EPCI-FP à une association dont l'activité est de nature politique ou pour des motifs politiques. La subvention doit nécessairement respecter le principe de neutralité¹⁵²², excluant de fait le versement de subvention pour des motifs

¹⁵¹⁸ La Cour de discipline budgétaire et financière a requalifié une subvention versée par la Chambre départementale d'agriculture de la Gironde en marché public car la convention de subvention avait pour objectif de répondre à des besoins de la chambre d'agriculture qui étaient de surcroît définis par cette dernière. V. en ce sens CDBF, 2^{ème} section, 22 février 2019, *Chambre départementale d'agriculture de la Gironde*, n° 231-770, considérant 15 : « [...] les conventions visaient à répondre aux besoins propres de la chambre d'agriculture, qu'elle-même avait définis, dès lors que, [...] » « [l'association B...] répond à des questions juridiques précises que la chambre n'est pas en mesure de traiter [...] », et moyennant un prix fixé sous la forme d'un versement forfaitaire annuel ; que les conventions en cause doivent en conséquence être regardées comme des marchés de prestations de services [...] ».

¹⁵¹⁹ En effet, un EPCI-FP qui mène une politique importante de subventionnement de projets d'associations sportives ou culturelles en retirera un intérêt non négligeable. En effet, en plus de bénéficier des avis assurément positifs des bénévoles et des membres des associations, l'EPCI-FP pourra mettre en avant le fait que le territoire intercommunal met en œuvre une politique d'accompagnement des associations.

¹⁵²⁰ Si le délit de favoritisme est caractérisé, l'article 432-14 du Code pénal prévoit une peine de deux ans d'emprisonnement et une amende de 200 000 euros.

¹⁵²¹ L'article L.2121-29 du Code général des collectivités territoriales dispose que « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Transposée aux EPCI-FP en vertu de l'article L.5211-1 du même code, cette disposition donne la possibilité au conseil communautaire d'accorder une subvention à une association lorsque qu'elle présente un intérêt intercommunal.

¹⁵²² V. en ce sens : Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL, « La neutralité politique des subventions locales », *JCP A*, 30 novembre 2020, n° 48, p. 2311.

politiques¹⁵²³. Après des jurisprudences souvent incomprises, le Conseil d'État les a systématisées en formulant une solution de principe dans un arrêt en 2020 : un EPCI-FP ne peut subventionner une association qui mène des actions à caractère politique et qui n'exercent pas d'activité d'intérêt public local¹⁵²⁴. Avant cet arrêt de clarification, le juge avait déjà annulé une subvention versée par une commune à une association qui avait pour objet de combattre une formation politique reconnue en *sus* d'actions humanitaires pouvant participer à la matérialisation d'un intérêt public communal¹⁵²⁵. Afin qu'un EPCI-FP puisse subventionner une association qui mène des actions à caractère politique, il devra s'assurer qu'un intérêt public local soit caractérisé. Cette position jurisprudentielle donne un cadre souple, excluant l'interdiction générale et absolue des subventions à caractère politique.

660. L'autre grande catégorie d'interdiction porte sur les subventions à destination d'association à caractère culturel. Cette interdiction légale¹⁵²⁶ est appréciée très strictement par le juge administratif dans sa jurisprudence dans « le but légitime de garantir [...] la neutralité des personnes publiques à l'égard des cultes »¹⁵²⁷. En effet, il a proscrit les subventions publiques à des associations à vocation essentiellement culturelle mais qui pourtant se destinent aussi à mener des activités qui auraient un intérêt social, culturel, touristique ou historique¹⁵²⁸. En effet, si une cérémonie locale est organisée par une association chargée d'organiser les célébrations d'une fête religieuse ou des processions mais qui revêt également un intérêt autre que culturel, l'EPCI-FP ne pourra lui attribuer de subvention au regard de sa vocation essentiellement culturelle. Néanmoins, le juge administratif a précisé en 2012 les conditions de légalité nécessaires afin qu'une subvention

¹⁵²³ CE, 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine, Commune de Saint-Ouen et Commune de Romainville*, n° 93331, 93847 et 93885, considérant 4 : « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'action entreprise [...] bien qu'ayant pour but d'apporter des secours matériels à la population du Nicaragua, se fondait explicitement, en la critiquant, sur l'attitude d'un Etat étranger à l'égard du Nicaragua [...] ; qu'ainsi, en accordant des subventions à ces comités, les conseils municipaux [...] ont entendu prendre parti dans un conflit de nature politique ».

¹⁵²⁴ CE, 8 juillet 2020, *B. c/ Cne Nantes et Association NOSIG*, n° 425926, considérant 2 : « [...] Si une commune ne peut, en attribuant une subvention, prendre parti dans des conflits, notamment de nature politique, la seule circonstance qu'une association prenne des positions dans des débats publics ne fait pas obstacle à ce que la commune lui accorde légalement une subvention, dès lors que ses activités présentent un intérêt public local. [...] ». En l'espèce la subvention attaquée finançait une association qui menait des « [...] actions locales d'accueil, d'information, de prévention et de soutien en faveur des personnes gay, lesbiennes, bi ou trans. », considérées par le juge comme revêtant un intérêt public local.

¹⁵²⁵ CE, 28 octobre 2002, *Commune de Draguignan*, n° 216706, considérant 3 : « [...] après avoir relevé que les actions humanitaires qui, selon les statuts de la section de Draguignan de la LICRA constituaient l'objet de cette association, étaient susceptibles de présenter un intérêt communal, [...] celle-ci se proposait de combattre une formation politique dont l'existence est légalement reconnue [...] ».

¹⁵²⁶ Article 19-2, III de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État : « Elles ne peuvent, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'État ni des collectivités territoriales ou de leurs groupements. »

¹⁵²⁷ CE, 15 février 2013, *Association Grande confrérie de Saint Martial et autres*, n° 347049, considérant 5.

¹⁵²⁸ V. en ce sens *Ibid.* considérant 2 à propos des ostensions septennales du Limousin : « [...] qu'en jugeant que de telles cérémonies revêtent, en elles-mêmes, un caractère culturel, alors même [...] qu'elles ont dès lors aussi un intérêt culturel et économique, et, d'autre part, qu'en marge des processions elles-mêmes, sont organisées des manifestations à caractère culturel ou historique [...] ».

puisse être accordée à une association non culturelle au sens de la loi de 1905 exerçant pourtant des activités culturelles¹⁵²⁹. Elles sont au nombre de trois :

- le projet porté, la manifestation organisée ou l'activité exercée par une association subventionnée doit présenter un intérêt public local. Le Conseil d'État a confirmé cette condition un an plus tard en considérant que l'intérêt public local d'un projet pouvait primer sur le caractère culturel d'une association¹⁵³⁰.
- la subvention attribuée ne doit pas être utilisée pour financer les activités culturelles de l'association et doit nécessairement être affectée au financement du projet, de la manifestation ou de l'activité. Par exemple, une association culturelle a pu recevoir une subvention d'une communauté d'agglomération pour l'aider à financer la mise en place d'un ascenseur dans d'un édifice culturel d'une importante fréquentation touristique pour faciliter l'accès de ce monument aux personnes à mobilité réduite¹⁵³¹.
- L'EPCI-FP doit garantir la condition *sus* mentionnée par voie contractuelle, notamment par une convention.

661. Malgré ces deux interdictions de principe, les EPCI-FP peuvent accorder des subventions à des associations à vocation politique ou culturelle dès lors qu'un intérêt public local est caractérisé. L'autonomie de gestion des subventions aux associations des EPCI-FP est conditionnée à la vigilance de la définition du projet, de la manifestation ou de l'activité proposée par l'association.

b. Les limitations du droit européen relatives aux aides d'État

662. Une interdiction des aides d'État aux contours larges. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne proscriit « les aides [...] sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions » et ce, en vertu de leur incompatibilité avec le marché intérieur et leur potentielle déclaration d'illégalité par la Commission européenne¹⁵³². La notion d'*État* est entendue de façon

¹⁵²⁹ CE, 4 mai 2012, *Fédération de libre pensée et d'action sociale du Rhône*, n° 336462, considérant 3 : « [...] *qu'elles ne peuvent accorder une subvention à une association [...] à des activités culturelles, qu'en vue de la réalisation d'un projet, d'une manifestation ou d'une activité qui ne présente pas un caractère culturel et n'est pas destiné au culte et à la condition, en premier lieu, que ce projet, cette manifestation ou cette activité présente un intérêt public local et, en second lieu, que soit garanti, notamment par voie contractuelle, que la subvention est exclusivement affectée au financement de ce projet, de cette manifestation ou de cette activité et n'est pas utilisée pour financer les activités culturelles de l'association* ».

¹⁵³⁰ CE, 28 juin 2013, *Communauté des bénédictins de l'abbaye Saint Benoît d'En Calcat*, n° 359111, considérant 3.

¹⁵³¹ CE, 19 juillet 2011, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et autres*, n° 308817.

¹⁵³² Article 107 § 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

large par la jurisprudence européenne. En effet, l'aide peut être accordée par l'État, le législateur¹⁵³³, les collectivités territoriales¹⁵³⁴ ou encore les établissements publics. Quant à la notion d'*entreprise*, elle est également entendue largement comme l'ensemble des structures exerçant une activité économique, à savoir offrant des biens ou des services sur un marché identifié¹⁵³⁵. Quant à l'aide procurée, elle doit conférer à l'entreprise un avantage anormal¹⁵³⁶ qui allège ses charges et qui n'aurait pas pu être obtenu dans des conditions normales¹⁵³⁷. Cet avantage doit également être sélectif, favorisant certaines entreprises déterminées au détriment des autres pouvant être considérées comme étant discriminées¹⁵³⁸.

663. À la lecture de l'article 107 § 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'aide octroyée doit affecter les échanges entre les États membres de l'Union européenne ou être susceptible d'avoir de tels effets¹⁵³⁹ et fausser la concurrence. Ces deux conditions sont fusionnelles¹⁵⁴⁰ car lorsqu'une aide vient favoriser une entreprise qui exerce sur un marché concurrentiel, elle est nécessairement susceptible de perturber les échanges entre les États membres¹⁵⁴¹.

664. Dès lors, lorsqu'un EPCI-FP décide d'octroyer une subvention à une association dont l'activité a un caractère économique, il prend le risque de contrevenir aux dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives aux aides d'État. L'autonomie de gestion des subventions intercommunales versées aux associations exerçant une activité économique s'en trouve donc très limitée.

665. L'attention portée à la distinction entre aide d'État et subvention. Afin que la subvention d'un EPCI-FP ne soit pas qualifiée comme une aide d'État, il devra s'assurer, en *sus* de

¹⁵³³ TPICE, 12 décembre 1996, *Air France c/ Commission*, aff. T-358/94.

¹⁵³⁴ CJCE, 14 octobre 1987, *RFA c/ Commission*, aff. C-248/84.

¹⁵³⁵ V. en ce sens CJCE, 16 juin 1987, *Commission c/ Italie*, n° C-118/85, point 7 ; Poiars MADURO, 12 janvier 2006, aff. C-237/04, *Enirisorse SpA contre Sotacarbo SpA*, § 24 et 25 : « Ce qui caractérise l'entreprise au sens des règles de concurrence, c'est qu'elle exerce une « activité économique ». Par là, la Cour comprend toute « activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné » et Commission Européenne, *Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de « marchés publics » et de « marché intérieur »*, Document de travail, 29 avril 2013, p. 30 : « [...] le fait que l'activité concernée soit qualifiée de « sociale » ou qu'elle soit exercée par un acteur sans but lucratif n'est pas en soi suffisant pour échapper à la qualification d'activité économique ».

¹⁵³⁶ Sophie NICINSKI, *Droit public des affaires*, Paris, LGDJ, coll. *Précis Domat*, ss. coll. *Public*, 9^{ème} édition, 2023, § 463.

¹⁵³⁷ CJCE, 15 mars 1994, *Banco Exterior de España*, aff. C-387/92.

¹⁵³⁸ Sébastien BERNARD et Denis JOUVE, *Droit public des affaires*, Paris, LexisNexis coll. *Objectif droit*, 2^{ème} édition, 2023, p. 168, § 279.

¹⁵³⁹ CJCE, 10 janvier 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze e. a.*, aff. C-222/04.

¹⁵⁴⁰ Loïc GRARD, « Aides d'État – Notion », *J. Cl. Europe Traité*, Fasc. 1530, n° 131.

¹⁵⁴¹ Sébastien BERNARD et Denis JOUVE, *Op.Cit.*, p. 175, § 285.

ne pas octroyer l'aide à une association qui exerce une activité ou qui porte un projet relevant du domaine économique, du respect de deux autres critères non cumulatifs.

666. Pour que la subvention ne soit pas qualifiée en aide d'État, l'intercommunalité doit également s'assurer que son montant soit inférieur aux seuils de *minimis*. Ces seuils, de 200 000 euros sur trois ans par association ou 500 000 euros sur trois ans par association exerçant un service d'intérêt économique général¹⁵⁴², permettent à ces aides d'être exemptées de notification à la Commission européenne. Ces aides échappent donc au contrôle de la Commission même si l'association bénéficiant d'une subvention exerce une activité économique.

667. L'EPCI-FP pourra également voir sa subvention à une association exerçant une activité économique requalifiée en aide d'État si le projet subventionné n'entre pas dans les catégories d'exemption prévues par le règlement européen du 17 juin 2014¹⁵⁴³. Ce règlement énumère les différentes catégories d'aides exemptées d'une requalification en aides d'État contraires aux règles du marché intérieur et celles qui n'en font pas l'objet. Ces catégories bénéficiant d'une exemption sont nombreuses. C'est le cas, par exemple, des aides en faveur de la culture, des infrastructures sportives ou récréatives¹⁵⁴⁴. Si les EPCI-FP octroient une subvention à des associations dont le projet entre dans le cadre du règlement européen et respectent les conditions nécessaires pour ne pas être qualifiées en aide d'État, alors cette subvention sera compatible avec les règles imposées par l'article 107 § 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

668. L'autonomie de gestion des subventions intercommunales à destination des associations s'en trouve incontestablement limitée. En effet, ces subventions sont enserrées entre deux échelons de réglementation. Le premier échelon est celui des règles de droit interne qui limite le périmètre d'action des EPCI-FP en la matière et les capacités de versement des subventions. Cette limitation dans le versement et l'octroi des subventions est caractérisée également au regard du deuxième échelon de réglementation, découlant du droit européen, afin de préserver les règles du marché intérieur.

¹⁵⁴² Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 *relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis*.

¹⁵⁴³ Article 1^{er} du Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 *déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité*.

¹⁵⁴⁴ *Ibid.*, p. 64 à 68.

B. Une double autonomie de gestion caractérisable

669. Malgré une autonomie de gestion limitée dans l'octroi des subventions versées aux associations, les EPCI-FP disposent néanmoins de marges de manœuvre non négligeables. En effet, les intercommunalités possèdent une liberté conséquente s'illustrant dans la forme de la décision d'accorder la subvention à l'association (1.) et dans la possibilité de l'accorder ou non (2.).

1. Dans la forme de la décision d'accorder de la subvention

670. Au même titre que le conseil municipal pour les communes, que le conseil départemental pour le département ou le conseil régional pour la région, la décision d'accorder une subvention à une association pour un EPCI-FP relève de la compétence exclusive de son organe délibérant, à savoir le conseil communautaire. C'est sur la forme de cette décision que l'EPCI-FP dispose d'une liberté. En effet, l'EPCI-FP pourra choisir d'octroyer une subvention soit sous la forme d'une décision distincte du budget soit sous la forme d'une décision intégrée au budget¹⁵⁴⁵.

671. Par décision expresse et distincte du vote du budget. L'EPCI-FP a la faculté de matérialiser la décision d'octroi de la subvention à une association par une décision expresse et distincte du vote du budget à travers le vote d'une délibération. Lorsque l'EPCI-FP choisit cette modalité d'attribution, il ouvre des crédits budgétaires réservés aux subventions aux associations au moment du vote du budget. Dès lors, ces crédits dédiés ne font pas l'objet d'une inscription spécifique, ils ne sont pas individualisés. Ils sont inscrits dans le budget sans distinction avec les autres crédits, ayant le caractère de prévision.

672. Pour que cette procédure d'attribution de subvention puisse être mise en œuvre par l'EPCI-FP, une méthodologie peut être préconisée¹⁵⁴⁶. Tout d'abord l'intercommunalité doit inscrire globalement les crédits dédiés aux associations au titre des subventions dans le budget primitif. Ensuite, elle doit supprimer le vote des subventions individualisées et la liste des subventions attribuées aux associations. Le détail de ces subventions versées n'étant plus annexé au budget, ces précisions devront néanmoins être annexées au compte administratif. Enfin, pour que les subventions puissent être attribuées à chaque association, un acte devra néanmoins être pris par l'EPCI-FP. Cet acte devra prendre la forme d'un arrêté lorsque le montant de la subvention est

¹⁵⁴⁵ Article L.2311-7 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁵⁴⁶ Direction de la Jeunesse, de l'Éducation Populaire et de la Vie Associative, *Guide d'usage de la subvention 2019-2020* [en ligne], 2020, p. 12 (consulté le 13 décembre 2021).

inférieur ou égal à 23 000 euros inclus ou d'une convention votée lorsque le montant est supérieur à 23 000 euros.

673. Les EPCI-FP disposent d'une liberté dans l'utilisation de cette procédure. Néanmoins, cette liberté peut se transformer en un impératif. En effet, lorsque la somme de la subvention allouée est supérieure à 23 000 € ou lorsqu'elle est assortie d'obligations ou d'objectifs en lien avec l'exercice d'un service public dans un acte particulier, les EPCI-FP doivent obligatoirement utiliser cette procédure.

674. Par décision individualisée au budget de la collectivité. L'EPCI-FP dispose aussi de la faculté de représenter cette décision d'octroi d'une subvention à une association avant le vote du budget intercommunal. C'est lors de cette période préalable au vote du budget que les demandes de subvention aux associations seront instruites par les services compétents des EPCI-FP. Une fois les demandes examinées, le conseil communautaire dispose de deux possibilités : soit il choisit d'individualiser les crédits aux associations dans le budget, soit il choisit d'annexer dans le budget une liste des associations bénéficiaires comprenant le montant et l'objet de la subvention¹⁵⁴⁷. Dans ces deux hypothèses, la délibération matérialisant le vote du budget de l'intercommunalité donne le caractère de décision d'attribution des subventions¹⁵⁴⁸ entraînant la création de droits pour son bénéficiaire comme pour son attributaire.

675. Cette procédure d'attribution de subvention aux associations permet aux EPCI-FP d'alléger les procédures et d'éviter la multiplication des délibérations d'octroi des subventions. Toutes les subventions sont votées d'un bloc, en une seule fois. Recourir à cette méthode peut apparaître comme pertinent, notamment lorsque les montants des subventions s'avèrent faibles. Les EPCI-FP disposent donc d'une liberté dans l'utilisation de cette procédure. Néanmoins, cette liberté peut également être altérée. En effet, les EPCI-FP peuvent utiliser cette procédure seulement pour les subventions dont l'attribution n'est pas assortie de conditions d'octroi¹⁵⁴⁹.

676. Au regard de ces deux modes de décisions d'octroi des subventions aux associations, transparaît l'autonomie de gestion dont disposent les EPCI-FP en la matière. Cette liberté peut certes s'avérer restreinte au regard du montant de la subvention et des modalités nécessaires à son

¹⁵⁴⁷ Article L.2311-7, al. 2, 1° et 2° du Code général des collectivités territoriales.

¹⁵⁴⁸ *Ibid.* al. 3.

¹⁵⁴⁹ Il peut s'agir notamment des subventions qui ne sont pas soumises à la conclusion de conventions ou celles qui sont versées sans condition d'utilisation.

octroi. Néanmoins, en dehors des particuliers sus mentionnés nécessitant l'utilisation obligatoire de l'une ou de l'autre procédure, les EPCI-FP disposent d'une faculté de choix indéniable.

2. Dans le choix d'accorder une subvention

677. La liberté de verser une subvention. Les associations ne disposent pas d'un droit à l'obtention d'une subvention. Cela a pour conséquence de donner aux EPCI-FP un pouvoir discrétionnaire en la matière et toute latitude pour décider ou non d'accorder une subvention. Cet aspect de l'autonomie de gestion des subventions versées aux associations a été démontré par la jurisprudence du Conseil d'État, considérant que « l'attribution d'une subvention ne constitue pas un droit pour les personnes remplissant les conditions légales pour l'obtenir »¹⁵⁵⁰. Néanmoins, une nuance est à ajouter à ce principe de liberté d'octroi. En effet, lorsque l'EPCI-FP met en place et fait connaître les critères d'attribution des subventions, il est lié à ces derniers¹⁵⁵¹. L'intercommunalité n'est plus libre d'accorder ou non une subvention à une association, elle doit simplement se contenter d'appliquer les critères ce qui réduit sa marge d'appréciation. Afin qu'un EPCI-FP puisse conserver toute sa liberté dans la possibilité d'octroyer ou non une subvention, l'absence de critère semble être nécessaire, eu égard à l'utilité de ces critères dans la priorisation des aides au financement des associations.

678. La liberté de renouveler une subvention. En *sus* de la liberté dont disposent les EPCI-FP dans la décision d'octroyer une subvention à une association, les intercommunalités disposent aussi de la faculté de ne pas renouveler cette subvention. Il s'agit d'une extension du principe rejetant le droit à une association d'obtenir une subvention. En effet, les associations ne disposent pas non plus d'un droit au renouvellement de leurs subventions qui ont pu être accordées les années précédentes. Cette absence de droit au renouvellement illustre le caractère précaire des subventions. Autrement dit, le fait pour une association d'obtenir une subvention lors de l'année *n* ne lui donne pas un droit à son maintien lors de l'année *n*+1. Cette absence de droit au renouvellement de l'octroi de subvention a été consacrée depuis plusieurs décennies¹⁵⁵² et confirmée par la jurisprudence administrative¹⁵⁵³.

¹⁵⁵⁰ CE, 25 septembre 1995, *Association CIVIC*, n° 155970, considérant 3.

¹⁵⁵¹ Philippe-Henri DUTHEIL (dir.), *Droit des associations et fondations*, Paris, Dalloz, coll. *Juris Corpus*, 2016, § 34.13.

¹⁵⁵² TA de Paris, 26 février 1964, *Union nationale des étudiants de France*.

¹⁵⁵³ V. en ce sens CAA de Marseille, 8 novembre 2012, *Association « Les quatre saisons d'ailleurs »*, n° 11MA01331, considérant 3 : « [...] en l'absence d'une éventuelle promesse non tenue par TPM quant au versement de l'aide en cause, ou de la signature d'une convention de subventionnement par cet établissement, et à supposer même que la demande de l'association " Les quatre saisons d'ailleurs " aurait satisfait à tous les critères retenus par TPM pour l'instruction des dossiers, le bureau de la communauté d'agglomération pouvait légalement refuser de verser la subvention sollicitée par l'association, qui ne bénéficiait d'aucun droit acquis, au titre de l'année 2005 [...] »

679. La liberté de ne pas motiver le refus d'une subvention. Lorsqu'un EPCI-FP prend la décision de ne pas accorder une subvention, l'association n'est pas privée d'un droit car elle n'en dispose pas¹⁵⁵⁴. Par conséquent, l'intercommunalité n'a pas à motiver les raisons pour lesquelles elle refuse d'accorder une subvention¹⁵⁵⁵. L'absence de justification des refus d'octroi de subvention peut accroître la protection de l'autonomie de gestion dont disposent les EPCI-FP en la matière. En effet, justifier un refus augmente le risque d'illégalité de ce refus. L'acte pris par l'EPCI-FP consignant la motivation du refus d'octroi d'une subvention à une association sera annulé par le juge de l'excès de pouvoir¹⁵⁵⁶ si le refus est justifié à l'appui de motifs qui n'existent pas réellement¹⁵⁵⁷. Il en sera de même lorsqu'une association est évincée d'une attribution de subvention respectant les critères mis en place et communiqués par l'EPCI-FP au regard d'un refus fondé sur le non-respect de ces critères.

680. Malgré la réglementation importante des subventions octroyées aux associations par le droit interne et européen, les EPCI-FP disposent assurément d'une autonomie de gestion. Cette dernière s'illustre lors du refus d'une subvention, du refus d'un renouvellement ou dans l'absence de motivation de ce refus. Certaines contraintes, découlant notamment de la mise en œuvre de la « critérisation » des attributions de subvention, viennent l'atténuer. Néanmoins, les intercommunalités disposent de libertés conséquentes.

¹⁵⁵⁴ V. *supra*, § 677.

¹⁵⁵⁵ L'article L.211-2, 6° du Code des relations entre le public et l'administration impose à l'administration de motiver les décisions qui « *Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir* ». Les associations ne disposant pas d'un droit à la subvention, les dispositions relatives à la motivation du refus ne s'appliquent pas ici.

¹⁵⁵⁶ CE, 29 mai 2019, *Société par actions simplifiée Royal Cinéma*, n° 428040, considérant 4 : « *les recours relatifs à une subvention [...] ne peuvent être portés que devant le juge de l'excès de pouvoir, par le bénéficiaire de la subvention ou par des tiers qui disposent d'un intérêt leur donnant qualité à agir.* »

¹⁵⁵⁷ Stéphanie DAMAREY, *Droit des associations*, Issy-les-Moulineaux, *Gualino, coll. Droit expert*, 2017, p. 69.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

681. Qu'il s'agisse de la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement ou dans le versement d'aides financières, les EPCI-FP ont à leur disposition une latitude d'action certaine. En effet, lorsque les intercommunalités souhaitent instaurer une politique de redistribution des ressources dans le cadre de l'exercice de leur mission d'intercommunalité de solidarité, elles détiennent des marges de manœuvre non négligeables, notamment dans la liberté de choix et d'adaptation de ces dispositifs.

682. Comme pour les instruments de péréquation, l'utilisation de ces outils de redistribution est soumise à un certain nombre de règles strictes, laissant transparaître une limitation de l'action des EPCI-FP. En effet, les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement territoriale, les conditions de versement des fonds et des offres de concours mais aussi les conditions d'octroi des subventions aux associations sont relativement rigides et laissent à penser que les intercommunalités ne disposent pas d'une réelle autonomie de gestion en ces matières.

683. Néanmoins, l'utilisation de ces deux instruments financiers de redistribution met en exergue une autonomie de gestion considérable, à l'instar de celle contenue dans l'exercice de leur politique de péréquation horizontale. En effet, les EPCI-FP disposent d'abord d'une liberté de choix d'instaurer ou non les dispositifs de redistribution financière. Qu'il s'agisse de la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement ou du versement de fonds de concours ou de subventions, ces dispositifs ne sont pas obligatoires et leur mise en place relève simplement de la volonté des élus intercommunaux. Aussi, les intercommunalités disposent d'une liberté d'adaptation de ces dispositifs au regard des besoins du territoire intercommunal notamment au regard des critères dérogatoires du droit commun qui peuvent permettre une certaine adaptation dans la répartition de la dotation globale de fonctionnement territoriale ou dans l'octroi des subventions ou des fonds de concours.

684. À l'instar de l'instauration des politiques d'optimisation des recettes, de maîtrise des dépenses et de péréquation horizontale, les EPCI-FP sont titulaires d'une double liberté qui illustre l'autonomie de gestion des intercommunalités dans leur politique de redistribution des ressources : une liberté de choisir leur dispositif et une liberté d'adapter ces dispositifs.

CONCLUSION DU TITRE 2

685. Afin de maintenir un certain équilibre territorial et financier, les EPCI-FP ont la possibilité de recourir à des dispositifs de solidarité relevant de la péréquation et de la redistribution de ressources. Faire ce choix permet à ces EPCI-FP d'assumer leur mission d'intercommunalité de solidarité afin de garantir la réduction des écarts de richesse sur le territoire. Au regard de l'étude de ces différents dispositifs de péréquation et de redistribution, il est notable que leur utilisation assure aux EPCI-FP une autonomie de gestion.

686. Dans le cadre de la péréquation horizontale, cette autonomie de gestion s'exprime tout d'abord au moment du choix de la modalité de répartition du montant du FPIC au sein de l'ensemble intercommunal. En effet, les EPCI-FP peuvent s'affranchir d'une modalité de droit commun de répartition et opter pour des modalités dérogatoires donnant la possibilité d'adapter la gestion du fonds au regard des besoins de rééquilibrage financier du territoire intercommunal. L'autonomie de gestion des EPCI-FP en matière de péréquation s'exprime aussi quand ils exercent la faculté de recourir à la DSC mais aussi dans la détermination des critères complémentaires facultatifs retenus pour la redistribution de son montant.

687. Quant à l'utilisation des dispositifs de répartition de ressources financières, l'autonomie de gestion des EPCI-FP est caractérisée par la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement. En effet, les intercommunalités disposent d'une liberté pleine et entière de solliciter cet outil de redistribution. L'autonomie de gestion des EPCI-FP est également notable quand ils décident de verser des aides financières. En effet, les intercommunalités disposent d'une liberté importante dans l'attribution de concours financiers. C'est le cas pour les offres de concours et les fonds de concours dont les modalités de versement peuvent être variées et dont l'octroi peut dépendre de critères décidés discrétionnairement par les EPCI-FP. Enfin, cette autonomie se retrouve dans les versements de subventions aux associations. En effet, que cela soit au regard de la forme de la décision d'accorder une subvention et de la possibilité de l'accorder ou non, les EPCI-FP disposent d'une réelle liberté de choix.

688. Que cela soit en matière de péréquation ou de redistribution des ressources, les intercommunalités à fiscalité propre possèdent un large éventail de dispositifs leur conférant la capacité d'adapter leur politique de solidarité financière au regard des besoins d'harmonisation du

territoire. C'est à la faveur de ces nombreux outils financiers que les EPCI-FP peuvent acquérir une autonomie de gestion afin de remplir, avec adaptation, leur mission d'intercommunalité de solidarité.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

689. Les EPCI-FP françaises disposent assurément d'une autonomie de gestion. Elle s'exprime à travers les deux missions qui leur ont été conférées. En effet, que cela soit dans l'exercice de leur mission d'intercommunalité de projet ou dans l'exercice de leur mission d'intercommunalité de solidarité, les EPCI-FP disposent d'une liberté, certes relative mais non négligeable leur permettant d'adapter leurs politiques locales aux besoins du territoire et des nécessités financières. En effet, malgré un cadre budgétaire toujours contraint pour mettre en œuvre un projet commun de développement et d'aménagement du territoire au sein d'un espace de solidarité¹⁵⁵⁸, les EPCI-FP disposent d'une liberté étendue pour accomplir financièrement ce dessein conféré par le législateur et tout en prenant en compte les spécificités territoriales.

690. Quand les EPCI-FP exercent ces deux missions, leur autonomie de gestion se démontre principalement à travers deux facultés relevées au fil de cette étude. La première faculté détenue par les EPCI-FP est celle de choisir la mise en œuvre ou non de dispositifs financiers de l'optimisation de leurs recettes, de maîtrises de leurs dépenses, de péréquation horizontale et de redistribution des ressources sur le territoire. En effet, certains de ces dispositifs sont facultatifs. Les EPCI-FP ont donc toute latitude pour les mettre en œuvre si les élus intercommunaux l'estiment nécessaire au regard de la situation financière et territoriale. La deuxième faculté dont disposent les EPCI-FP est celle de moduler ces dispositifs financiers aux besoins du territoire intercommunal. Qu'ils soient obligatoires ou facultatifs, les EPCI-FP ont la liberté de les fonder sur des critères, de choisir des modalités de mise en œuvre ou de déroger aux règles de droit commun dans leur exécution. Cela permet de garantir des marges de manœuvre supplémentaires aux EPCI-FP dans le but de faciliter l'adaptation de ces dispositifs aux besoins du territoire. C'est donc l'exercice de cette liberté de choix et cette liberté de modulation qui illustrent l'autonomie de gestion dont les EPCI-FP disposent dans la réalisation des missions d'intercommunalité de projet et de solidarité.

691. Que cela soit en matière de dépenses, de recettes, de péréquation ou de redistribution, nous pouvons attester du caractère complet de l'autonomie financière des EPCI-FP dans son volet

¹⁵⁵⁸ Article L.5210-1 du Code général des collectivités territoriales.

de *gestion*. En revanche, dans son volet *constitutionnel*, l'autonomie financière intercommunale est inaboutie.

DEUXIÈME PARTIE

L'AUTONOMIE FINANCIÈRE CONSTITUTIONNELLE INACHEVÉE DES EPCI-FP

692. Rappels sur l'autonomie financière constitutionnelle. L'ajout de l'adjectif *constitutionnelle* à la notion d'autonomie financière permet de clarifier l'objet d'étude de cette seconde partie. En effet, la grande majorité de la doctrine s'accorde à dire que l'autonomie financière est une notion dont les contours sont difficilement identifiables et acceptants plusieurs significations. À l'instar du Professeur Éric OLIVA qui identifie plusieurs catégories d'autonomie (de gestion, budgétaire, fiscale) et d'autonomie financière (formelle, réelle)¹⁵⁵⁹, la mention du qualificatif *constitutionnel* a pour objectif d'identifier une idée singulière de l'autonomie financière à côté des définitions pléthoriques existantes.

693. Cette notion peut être caractérisée par l'ensemble des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution du 5 octobre 1958. Considérées comme une « conquête [...] sur l'État »¹⁵⁶⁰, il s'agit des dispositions qui ont trait à l'autonomie financière des collectivités territoriales. En effet, les cinq alinéas de cet article contenus dans le *Titre XII – Des collectivités territoriales* du texte constitutionnel posent plusieurs règles dont l'objectif est de garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales vis-à-vis de l'État¹⁵⁶¹ afin de garantir l'exercice de la libre administration. Étudier l'autonomie financière constitutionnelle des EPCI-FP revient à analyser l'effectivité des dispositions contenues dans l'article 72-2 de la Constitution, fondement du cadre de l'autonomie au niveau financier¹⁵⁶² et applicables aux collectivités territoriales. Plus précisément, l'étude de l'autonomie financière constitutionnelle consiste en l'analyse des dispositions relatives à la libre disposition des ressources par les intercommunalités à fiscalité propre mais aussi par les collectivités territoriales, à leur compétence fiscale, à la part déterminante de leurs ressources propres et à la compensation financière lors des transferts de compétences.

694. La question de l'effectivité de l'autonomie financière constitutionnelle. L'autonomie financière constitutionnelle est-elle véritablement effective ? Les EPCI-FP, comme les collectivités territoriales, en bénéficient-ils réellement ? Au regard des pratiques financières locales, corroborées par la doctrine, l'on démontrera la relativité de cette autonomie financière constitutionnelle locale (**Titre 1**) aussi bien pour les intercommunalités que pour les collectivités territoriales. Néanmoins, si l'autonomie financière constitutionnelle est conférée aux EPCI-FP,

¹⁵⁵⁹ Éric OLIVA, « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ? », *GFP*, mars-avril 2017, n° 2, pp. 13 à 24.

¹⁵⁶⁰ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 681, § 779.

¹⁵⁶¹ Frédéric LAFARGUE, « La Constitution et les finances locales », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, janvier 2014, n° 42, p. 19.

¹⁵⁶² Virginie DONIER, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos, ss. coll. Droit public*, 5^{ème} édition, 2023, p. 51.

alors cela pourra avoir des conséquences organiques et fonctionnelles en matière de décentralisation (**Titre 2**)

TITRE 1 : LA RELATIVITÉ DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE CONSTITUTIONNELLE LOCALE

695. Une autonomie financière constitutionnelle *locale*, un choix sémantique. Le qualificatif *local* englobe ce qui concerne les acteurs publics locaux et plus particulièrement les collectivités territoriales. Notre étude s'attachera donc à l'analyse de l'autonomie financière constitutionnelle des EPCI-FP mais aussi des communes, des départements et des régions. Pour autant, nous le verrons, si l'on se fie uniquement à la lettre de l'article 72-2 de la Constitution, les intercommunalités à fiscalité propre ne sont pas mentionnées comme étant les titulaires de l'autonomie financière constitutionnelle. En revanche, nous verrons que les termes de *groupements* ou d'établissements publics de coopération intercommunale sont présents dans les différentes dispositions d'application des dispositions de l'article 72-2. Le choix sémantique d'*autonomie financière constitutionnelle locale* permet une simplification, l'expression *autonomie financière constitutionnelle des collectivités territoriales et des EPCI-FP* étant plus lourde.

696. Une autonomie financière constitutionnelle *relative*. À la lecture des différents alinéas de l'article 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales bénéficient assurément de l'autonomie financière constitutionnelle. Néanmoins, si l'on analyse les différentes dispositions d'application de cet article, si l'on se réfère à la pratique financière locale, aux ressentis et à la perception des élus locaux, une perplexité peut éclore. En effet, la consécration de l'autonomie financière constitutionnelle est pétrie de désillusion¹⁵⁶³. En 20 ans, les collectivités territoriales ont connu des situations critiques vis-à-vis de leur l'autonomie financière. Alors qu'une nouvelle étape de décentralisation ne pouvait s'appréhender qu'à la condition d'une intégration de l'autonomie financière dans la Constitution, ces différentes situations n'ont pas suscité, sur un plan jurisprudentiel et juridique, de mouvements allant dans le sens d'une atteinte à l'autonomie financière. Quant aux EPCI-FP, ils ne sont pas mentionnés comme étant les destinataires de l'autonomie financière constitutionnelle. L'article 72-2 de la Constitution ne fait à aucun moment référence à un termes qui évoquerait les intercommunalités, les groupements ou les EPCI-FP.

¹⁵⁶³ Christophe JERRETIE et CHARLES de COURSON, *Mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Assemblée Nationale, 9 mai 2018, p. 16.

697. C'est au regard de son effectivité juridique insuffisante que la protection de l'autonomie financière constitutionnelle locale peut être qualifiée de partielle (**Chapitre 1**). Néanmoins, les grands principes de l'autonomie financière affirmés dans la Constitution et son article 72-2 pourront gagner en effectivité seulement si cette autonomie financière constitutionnelle se perfectionne (**Chapitre 2**).

CHAPITRE 1. UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE CONSTITUTIONNELLE PARTIELLE

698. Partielle sur un plan organique. L'autonomie financière constitutionnelle est partielle sur un plan organique car à la lecture de l'article 72-2 de la Constitution, seules les collectivités territoriales en bénéficient. Les intercommunalités sont donc exclues de ces garanties financières. Une éviction justifiée car les EPCI-FP étant des établissements publics, ils ne bénéficient pas du statut de collectivité territoriale. Néanmoins, en pratique, les EPCI-FP entrent pleinement dans les différentes garanties prévues à l'article 72-2 de la Constitution. En effet, les intercommunalités à fiscalité propre peuvent disposer de leurs ressources, percevoir et fixer le taux de plusieurs impositions ou encore être compensées financièrement lors des transferts de compétences étatiques. Autrement posé, cette autonomie financière constitutionnelle est partielle car les EPCI-FP ne sont pas pris en compte dans l'article 72-2 alors qu'il s'agit d'un échelon territorial ayant un *comportement financier* digne d'une collectivité territoriale.

699. Partielle sur un plan matériel. Si l'on décèle, à lecture de l'article 72-2 de la Constitution, de nombreuses garanties d'une autonomie financière aux collectivités territoriales, les critiques sont nombreuses quant à son effectivité. En effet, les différents alinéas de cet article, qui ne mentionnent jamais *l'autonomie financière* en ces termes, n'ont pas pu empêcher la diminution de la dotation globale de fonctionnement, la suppression de la taxe d'habitation, la contractualisation de la maîtrise des dépenses locales, les refus jurisprudentiels de compenser intégralement les transferts de compétences étatiques ou de reconnaître un pouvoir fiscal aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP. Alors que la loi constitutionnelle de 2003¹⁵⁶⁴, symbolisant l'Acte II de la décentralisation, et la mise en œuvre de cet article 72-2 de la Constitution étaient censées donner des garanties financières sans précédent¹⁵⁶⁵, l'autonomie financière s'est vue considérablement fragilisée du point de vue des élus locaux ou de certains parlementaires, le constituant et le législateur organique ayant fait des choix s'avérant peu profitables aux collectivités territoriales¹⁵⁶⁶.

¹⁵⁶⁴ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République*.

¹⁵⁶⁵ Direction Générale des Collectivités locales, *La lettre d'information de la DGCL*, septembre 2004, n° 99, p. 5.

¹⁵⁶⁶ V. en ce sens Christophe MONDOU, « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'œil » », *RFDA*, 14 mars 2005, n° 2, p. 419 et s.

700. À travers cette étude, il s'agira d'analyser les quatre premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution¹⁵⁶⁷ et de démontrer que les dispositions mentionnées ne garantissent pas une réelle autonomie financière constitutionnelle aux EPCI-FP comme aux collectivités territoriales. Cette absence de garanties et d'effectivité concrète de l'autonomie financière s'explique par le caractère lacunaire de la loi organique du 29 juillet 2004 (**Section 1**) et par les carences manifestes des dispositions constitutionnelles (**Section 2**).

Section 1. Les lacunes de la loi organique du 29 juillet 2004

701. Le 3^{ème} alinéa de l'article 72-2 de la Constitution précise que les recettes propres des collectivités territoriales, qu'elles soient fiscales ou non, doivent représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources, et ce pour chaque catégorie de collectivités. Cet alinéa central peut légitimement être réputé, *a contrario* des autres dispositions de cet article, comme inscrivant l'autonomie financière dans notre Constitution¹⁵⁶⁸. En effet, dans l'esprit du constituant de 2003, une corrélation doit être nécessaire entre les ressources dont les collectivités territoriales ont la maîtrise et leur autonomie financière¹⁵⁶⁹. Il également pertinent de remarquer que cette protection constitutionnelle a été insérée dans le Code général des collectivités territoriales dans un chapitre intitulé « autonomie financière »¹⁵⁷⁰.

702. Les contours de cette protection constitutionnelle et notamment la mesure de la part déterminante des ressources propres pour chaque collectivité territoriale étant imprécis ou absent

¹⁵⁶⁷ L'alinéa 5 de l'article 72-2 de la Constitution qui précise que « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.* » ne sera pas abordé dans cette partie car nous considérons la péréquation davantage comme un outil chargé de corriger les inégalités financières entre les collectivités territoriales et les EPCI-FP provoquées par l'autonomie financière plutôt qu'un mécanisme permettant la garantie de l'autonomie financière. V. en ce sens Vanessa BARBÉ, « La péréquation, principe constitutionnel », *RFDC*, janvier 2010, n° 81, p. 4. Aussi, la place des dispositifs de péréquation dans cet article relatif à l'autonomie financière ne semble pas être pertinente. Nous nous appuyons sur les propos de Stéphane GUILLAUME qui considère que « *Les mécanismes de péréquation censés combler les inégalités de richesse entre différentes collectivités ne peuvent satisfaire l'idée d'autonomie financière à proprement parler puisqu'il ne s'agit pas de ressources propres* » in « Collectivités locales et autonomie financière : quelle latitude d'action ? », *RLCT*, décembre 2014, n° 107, p. 13 mais aussi sur les écrits du Professeur Vincent DUSSART qui considère que la péréquation financière est une « *principale limite* » à l'autonomie financière in « Quelle cohérence de la réforme constitutionnelle de 2003 ? » in Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques : la conduite du changement - Actes de la IIIe université de printemps de Finances publiques du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2007, p. 209.

¹⁵⁶⁸ V. en ce sens Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 30 ; Michel BOUVIER, « Le Conseil constitutionnel & l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, octobre 2011, n° 33, p. 63. Les Professeurs Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC considèrent que cette garantie constitutionnelle est « *directement opérationnelle sur le plan de la mesure de l'atteinte portée à l'autonomie* » quand le Professeur Michel BOUVIER considère que les deux premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution constitue l'expression d'une « *autonomie de gestion* » et d'une « *autonomie fiscale limitée* » tout au mieux.

¹⁵⁶⁹ Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 97, § 157.

¹⁵⁷⁰ Articles LO.1114-1 à LO.1114-4 du Code général des collectivités territoriales.

pour les EPCI-FP, le constituant a confié au législateur le soin de l'explicitier dans la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales de 2004¹⁵⁷¹. Mais la mesure de cette autonomie financière est déficiente car les ratios d'autonomie financière sont discutables (§ 1.) mais aussi maniables et vulnérables (§ 2.).

§ 1. Des ratios d'autonomie financière discutables

703. Des ratios figés et anciens. L'article 4 de la loi organique du 29 juillet 2004 précise que « la part des ressources propres [de chaque catégorie de collectivité territoriale] ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 »¹⁵⁷². Le niveau quantitatif *minimal* de ressources propres dont les collectivités territoriales doivent bénéficier correspond donc au ratio d'autonomie financière de l'année 2003, à savoir une part de ressources propres de 60,8% pour le bloc communal, de 58,6% pour le département et 41,7% pour la région au regard de l'ensemble des ressources. L'expression de « bloc communal » est mobilisée car, bien que les EPCI-FP n'aient pas le statut de collectivités territoriales et ne soient jamais mentionné dans l'article 72-2 de la Constitution, les rapports annuels du Gouvernement au Parlement relatifs à l'autonomie financière des collectivités territoriales applique un ratio d'autonomie financière qui englobe à la fois les communes et les EPCI-FP¹⁵⁷³.

704. Ces ratios *minima* d'autonomie financière sont les mêmes depuis 20 ans et n'ont pas pris en compte les diverses réformes de la fiscalité locale. En effet, les collectivités territoriales et les EPCI-FP ont connu une baisse puis un gel de leurs dotations, la contractualisation de leurs dépenses ou encore la réforme de la fiscalité économique et la suppression de la taxe d'habitation qui ont entraîné une modification profonde des paniers fiscaux communaux, intercommunaux et départementaux. Ces réformes ont eu des conséquences financières importantes pour chaque échelon territorial, ces derniers se retrouvent dans des situations qui ne sont plus comparables à celles de 2003. Pourtant, les ratios *minima* d'autonomie financière des collectivités territoriales semblent inamovibles, participant à leur désuétude et à leur inadaptation à la situation financière actuelle.

¹⁵⁷¹ Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

¹⁵⁷² Article LO.1114-3, al. 3 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁵⁷³ V. en ce sens Gouvernement, *Rapport du Gouvernement au Parlement pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, 2022, p. 7.

705. Les ratios d'autonomie financière des collectivités territoriales se trouvent alors enserrés sur un plan temporel et quantitatif. De surcroît, du fait de l'absence de prise en compte des intercommunalités à fiscalité propre notamment, les bénéficiaires de l'autonomie financière sont restreints (**A.**) et sa mesure imparfaite (**B.**), attestant les légitimes remises en question de l'efficacité de la protection de l'autonomie financière accordée aux collectivités territoriales comme à leurs groupements.

A. Les bénéficiaires restreints des ratios d'autonomie financière

706. La loi organique précise que les collectivités territoriales concernées par l'article 72-2 de la Constitution, et donc de la protection constitutionnelle de leur autonomie financière, sont les communes, les départements et les régions¹⁵⁷⁴. Mais cette énumération des bénéficiaires de l'autonomie financière présente deux écueils. La règle imposant que les ressources propres de chaque collectivité territoriale doivent revêtir une part déterminante s'applique pour chaque catégorie de collectivités territoriales. Autrement dit, la loi organique propose une application généralisée du principe constitutionnel et non individualisé, à savoir pour chaque collectivité territoriale en particulier (**1.**), et sans prendre en compte les structures intercommunales (**2.**).

1. L'absence d'individualisation des collectivités territoriales

707. Une logique catégorielle datée. La catégorisation des acteurs publics locaux n'est pas nouvelle. En effet, dès la Révolution française, les premiers textes relatifs aux communes et aux départements avaient rejeté l'attribution de régimes différents à ces échelons locaux en fonction de leur taille géographique¹⁵⁷⁵. Ce refus d'individualisation des structures locales au profit de cette logique catégorielle a perduré sous la III^e République notamment à travers des textes fondamentaux comme la loi sur les conseils généraux de 1871¹⁵⁷⁶ ou encore la Grande Charte municipale de 1884¹⁵⁷⁷. Cette tradition de la logique catégorielle s'est de nouveau illustrée à travers la Constitution du 4 octobre 1958. En effet, dès son entrée en vigueur, la norme suprême indique que « Les

¹⁵⁷⁴ Article LO.1114-1 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁵⁷⁵ Jacques BOURDON, Jean-Marie PONTIER et Jean-Claude RICCI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, PUF, 2^{ème} édition, 1998, p. 17.

¹⁵⁷⁶ Hormis une prise en compte du nombre d'habitants pour le calcul des indemnités de fonction des membres des conseils généraux, la loi du 10 août 1871 *relative aux conseils généraux* ne procède à aucune autre distinction de ces échelons.

¹⁵⁷⁷ L'article 10 de la loi du 5 avril 1884 *relative à l'organisation municipale* ne prend en compte que le nombre d'habitants que pour déterminer le nombre d'élus qui composent l'assemblée délibérante municipale.

collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'Outre-mer.»¹⁵⁷⁸

708. Le Conseil constitutionnel, grâce à sa jurisprudence, a également permis de préciser les éléments nécessaires à l'identification d'une catégorie de collectivité territoriale. Les Sages ont considéré qu'une catégorie de collectivité territoriale pouvait être construite autour de quatre éléments principaux : les compétences attribuées¹⁵⁷⁹, le mode d'élection de l'assemblée délibérante¹⁵⁸⁰, l'organisation et le mode de désignation de l'organe exécutif¹⁵⁸¹ et la base territoriale ou démographique de la représentativité de l'assemblée délibérante¹⁵⁸². Si cette dernière condition peut s'avérer pertinente au regard de l'importante diversité du nombre d'habitants des échelons locaux¹⁵⁸³, la pérennité de cette logique catégorielle excluant l'attribution de régimes variés aux différents échelons locaux s'explique par une volonté constante de maintenir le caractère unitaire de l'État.

709. Une logique catégorielle réductrice. La création de trois catégories de collectivités territoriales bénéficiaires de l'autonomie financière doit permettre de prendre en compte certaines spécificités propres à chacune d'elles. En effet, confondre l'échelon communal, départemental et régional aurait eu peu de pertinence au regard, notamment, de la disparité des compétences exercées et des masses financières propres à chaque catégorie¹⁵⁸⁴. Si cette hétérogénéité fonctionnelle et financière existe entre les différentes catégories de collectivités territoriales, elle existe aussi au sein même de ces catégories, rendant cette catégorisation réduite peu appropriée. En effet, les problématiques financières ne sont évidemment pas les mêmes entre les différentes collectivités territoriales appartenant à une même catégorie, notamment en termes de ressources propres. Les études comparatives sont quasi inexistantes. Mais lors de la discussion parlementaire relative à la loi organique de 2004, le député René DOSIÈRE a mis en lumière que le ratio

¹⁵⁷⁸ Article 72, al. 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁵⁷⁹ Cons. const., Décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984, *Loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion*, considérant 25 ; Cons. const., Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, considérant 33.

¹⁵⁸⁰ Cons. const., Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, *Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion*, considérant 5.

¹⁵⁸¹ Cons. const., Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, *Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*, considérant 6.

¹⁵⁸² Cons. const., Décision n° 87-227 DC du 7 juillet 1987, *Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille*, considérant 5.

¹⁵⁸³ Nous y reviendrons dans les § 850 et s.

¹⁵⁸⁴ Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 98, § 158.

d'autonomie financière des communes de moins de 250 habitants était de 28% tandis que celui de la ville de Paris était de 53%¹⁵⁸⁵.

710. Puisque le ratio d'autonomie financière est apprécié pour l'ensemble des communes, l'ensemble des départements et l'ensemble des régions, certaines collectivités territoriales de ces catégories peuvent connaître, individuellement, une diminution de l'autonomie financière sans que le ratio d'autonomie financière de la catégorie en pâtisse¹⁵⁸⁶. Par exemple, en 2022, 17% de ensembles intercommunaux et trois départements se situaient en-deçà du ratio minimal d'autonomie financière¹⁵⁸⁷. En effet, l'autonomie financière de certaines collectivités peut s'améliorer, notamment, en raison d'un volume de ressources propres plus important.

711. Une logique catégorielle à équilibrer. Un juste milieu entre une catégorisation restreinte et généralisatrice, et une catégorisation multiple et particularisée aurait pu être choisi afin d'apprécier l'autonomie financière avec davantage d'acuité. En effet, la loi organique assimile, au sein d'une même catégorie, des collectivités territoriales qui peuvent avoir des spécificités financières très éloignées. C'est le cas par exemple des départements et des régions d'outre-mer qui sont rattachés aux catégories des départements et des régions de droit commun, alors même que leurs paniers fiscaux sont différents¹⁵⁸⁸. Aussi, concernant l'échelon communal, il semble peu pertinent d'intégrer dans une même catégorie des communes de métropole et des communes d'outre-mer en raison de leurs spécificités fiscales¹⁵⁸⁹. La loi organique assimile aussi au sein même d'une catégorie des collectivités territoriales qui exercent des compétences différentes. Alors que le Gouvernement s'était appuyé sur les compétences exercées pour justifier la création de ces catégories homogènes¹⁵⁹⁰, les compétences exercées sont pourtant très différentes, notamment entre les départements et régions de droit commun et les départements et régions d'outre-mer. Enfin, la loi organique assimile, au sein même d'une catégorie, des collectivités territoriales de droit

¹⁵⁸⁵ René DOSIÈRE, JOAN, 22 juillet 2004, n° 86 p. 7033.

¹⁵⁸⁶ Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. Manuel, ss. coll. Droit public, 3^{ème} édition, 2023, p. 466, § 433.

¹⁵⁸⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 2, octobre 2023, p. 54.

¹⁵⁸⁸ Par exemple, en plus des recettes fiscales de droit commun, ces collectivités ultramarines disposent de recettes fiscales spécifiques comme l'octroi de mer, la taxe sur les carburants et les taxes sur les tabacs et les rhums.

¹⁵⁸⁹ Contrairement aux communes de métropole, les communes situées en outre-mer ont une fiscalité reposant sur l'octroi de mer qui représentait 30% de leurs recettes fiscales en 2018. Notons aussi que les disparités de la part de cet octroi de mer communal dans les recettes fiscales sont très importantes entre les DROM. Par exemple, la part de l'octroi de mer s'établit à 36,3% des recettes fiscales pour les communes de la Réunion contre 68,1% pour les communes de Mayotte. V. en ce sens Vivette LOPEZ, Gilbert ROGER et Dominique THÉOPHILE, *Les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer en 2020*, Sénat, 16 juillet 2020, Rapport d'information n° 651, p. 62 ; Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 137.

¹⁵⁹⁰ Christophe MONDOU, « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'œil » », *RFDA*, 1^{er} mars 2005, n° 2, p. 419 et s.

commun qui peuvent être très différentes en termes de nombre d'habitants. C'est notamment le cas pour l'échelon communal. En effet, il est difficile de pouvoir comparer l'autonomie financière d'une commune de moins de 50 habitants à l'autonomie financière d'une commune de plus de 300 000 habitants¹⁵⁹¹.

712. L'on peut tout de même saluer l'existence de ces catégories, certes composées d'éléments hétérogènes, qui étaient absentes dans le projet initial de la loi organique¹⁵⁹² et auraient entraîné une correction casuistique et difficile de l'autonomie financière pour chaque collectivité territoriale. Finalement, le législateur organique a choisi d'utiliser la moyenne d'autonomie financière de toutes les collectivités territoriales appartenant à la même catégorie pour mesurer cette autonomie financière¹⁵⁹³. Pourtant, les catégories prévues par la loi organique sont discutables car le législateur aurait pu envisager une catégorisation plus fine¹⁵⁹⁴, notamment au regard de la montée en puissance des expérimentations législatives et réglementaires qui sont venues renforcer les spécificités de plusieurs collectivités territoriales dans une même catégorie¹⁵⁹⁵.

2. La prise en compte ambivalente de l'intercommunalité

713. L'exclusion manifeste des structures intercommunales. À la lecture de l'article précisant les catégories de collectivités territoriales bénéficiant de la protection constitutionnelle relative à la part déterminante de leurs ressources propres, deux catégories de collectivités territoriales bénéficient de précisions. En effet, le texte assimile le « département de Mayotte, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les collectivités à statut particulier issues de la fusion d'une ou plusieurs communes et d'un département » au département de droit commun¹⁵⁹⁶. La collectivité territoriale régionale fait également l'objet d'une précision car on lui assimile « la collectivité territoriale de Corse [...] les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution autres que celles mentionnées au 2°, les collectivités à statut particulier issues de la fusion de départements et de régions et les collectivités mentionnées au dernier alinéa de l'article 73

¹⁵⁹¹ En 2023, on comptait 34 945 communes, dont 31 762 de moins de 3 500 habitants et seulement 3 183 de plus de 3 500 habitants. V. en ce sens : Direction Générale des Collectivités Locales, *Les collectivités locales en chiffres 2023* [en ligne], mars 2023.

¹⁵⁹² Article 4 du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, *Sénat*, 16 octobre 2002, n° 24 rectifié.

¹⁵⁹³ Le changement de nature sera introduit par un amendement du Gouvernement au Sénat, concernant la rédaction globale de l'article 72-2 de la Constitution.

¹⁵⁹⁴ Jean-Éric SCHOETTL, « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil Constitutionnel », *LPA*, 13 août 2004, n° 162, p. 12 et s.

¹⁵⁹⁵ Christophe MONDOU, « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'œil » », *RFDA*, 1^{er} mars 2005, n° 2, p. 419 et s.

¹⁵⁹⁶ Article LO.1114-1, 2° du Code général des collectivités territoriales.

de la Constitution »¹⁵⁹⁷. En revanche, la troisième catégorie de collectivités territoriales composée des communes, qui bénéficie de la protection constitutionnelle de l'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution, ne fait pas l'objet de précisions¹⁵⁹⁸ alors que l'on aurait pu légitimement penser que le législateur organique assimile les EPCI-FP aux communes au regard de la proximité de ces deux échelons locaux¹⁵⁹⁹. Cette absence de prise en compte de l'intercommunalité est néanmoins cohérente au regard des trois catégories de collectivités territoriales énumérées par le constituant en 2003¹⁶⁰⁰ qui ne mentionne pas les EPCI-FP. Le législateur organique a reproduit le contenu de l'alinéa 1^{er} de l'article 72 de la Constitution qui précise, de manière négative, que les collectivités territoriales ne sont pas des « groupements »¹⁶⁰¹. À défaut de cette mention dans la loi organique de 2004, qui peut s'expliquer au regard du statut d'établissement public revêtu par les intercommunalités et non du statut de collectivités territoriales, les EPCI-FP se retrouvent donc exclus *de jure* de la protection de leur autonomie financière conférée par l'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution.

714. Notons également que cette exclusion a été affirmée par le Conseil constitutionnel et du Conseil d'État. En effet, le juge constitutionnel a considéré que « les établissements publics de coopération intercommunale ne constituent pas des collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution » et donc que « le grief tiré de la méconnaissance des principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales ne peut qu'être écarté »¹⁶⁰². Les juges du palais Royal quant à eux ont refusé d'octroyer aux établissements publics de coopération intercommunale le droit de « [...] se prévaloir d'une atteinte au libre exercice de ses compétences communautaires que garantirait l'article 72 de la Constitution [...] »¹⁶⁰³. La jurisprudence vient donc exclure les EPCI-FP du statut de bénéficiaire de l'autonomie financière, composante de la libre administration des collectivités territoriales. Les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles sont donc privées de cette garantie financière accordées aux collectivités territoriales.

¹⁵⁹⁷ Article LO.1114-1, 3° du Code général des collectivités territoriales.

¹⁵⁹⁸ *Ibid.*, 1°.

¹⁵⁹⁹ Notamment en raison des termes de « bloc communal » ou d'« ensemble intercommunal » qui évoquent à la fois les communes et l'EPCI-FP auquel elles appartiennent.

¹⁶⁰⁰ Article 5 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République*.

¹⁶⁰¹ Michel VERPEAUX, « Existe-t-il vraiment une notion constitutionnelle de collectivité territoriale ? » in Arnaud DURANTHON (dir.), *Peut-on encore définir la collectivité territoriale ?*, Paris, L'Harmattan, coll. *Droit des collectivités territoriales*, 2023, p. 34.

¹⁶⁰² Cons. const., Décision n° 2022-1013 QPC du 14 octobre 2022, *Communauté d'agglomération Vienne Condrieu Agglomération*, considérant 14. Le Conseil constitutionnel a confirmé plus récemment sa jurisprudence, à la seule libre administration des collectivités territoriales, in Cons. const., Décision n° 2023-852 DC du 20 juillet 2023, *Loi visant à régulariser le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Bas-Chablais*, considérant 12.

¹⁶⁰³ CE, 11 mai 2018, *Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud de la Martinique*, n° 420216, considérant 3.

715. Une référence de second plan. Les EPCI-FP ne sont donc pas mentionnés à l'article 2 de la loi organique qui énumère les acteurs locaux bénéficiaires de l'autonomie financière. En revanche, ils sont pourtant évoqués à l'article suivant de cette même loi organique qui précise le contenu des ressources propres¹⁶⁰⁴. En effet, cet article précise que « Pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui, mentionnées au premier alinéa, bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale ». Cette mention ne vise aucunement à accorder aux EPCI-FP la protection de leur autonomie financière ou à prendre en compte l'enjeu intercommunal. Cette référence doit procéder à une simple consolidation des ressources communales et intercommunales¹⁶⁰⁵. Néanmoins, lorsque les ratios d'autonomie financière de la catégorie des communes sont évoqués par le législateur et la doctrine, les EPCI-FP sont effectivement intégrés dans ces ratios d'autonomie financière communaux à travers l'expression « et leur groupement » ou en utilisant la notion de « bloc communal »¹⁶⁰⁶.

B. Les imperfections de la mesure de l'autonomie financière

716. Le calcul du ratio d'autonomie financière. Mesurer l'autonomie financière des collectivités territoriales et des EPCI-FP revient à déterminer la part de ressources propres dont elles bénéficient au regard de ses ressources globales. L'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004 précise la méthode de calcul pour déterminer le taux de ressources propres, à savoir le rapport entre les ressources propres totales et les ressources totales ôtées des emprunts, des ressources finançant des compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie¹⁶⁰⁷.

717. Malgré la clarté de la méthode de calcul issue d'une formule mathématique¹⁶⁰⁸, la définition extensive des ressources propres pose question (1.), tout comme sa part déterminante (2.), qui ne permettent pas une mesure adaptée de l'autonomie financière aux réalités financières locales.

¹⁶⁰⁴ Nous y reviendrons dans le § 729.

¹⁶⁰⁵ Christophe MONDOU, « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'œil » », *RFDA*, 14 mars 2005, n° 2, p. 419 et s.

¹⁶⁰⁶ V. *infra*, § 729.

¹⁶⁰⁷ Article LO.1114-3, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales.

¹⁶⁰⁸ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 32.

1. La définition extensive des ressources propres

718. Le contenu des ressources propres. Les ressources propres des collectivités territoriales et de leurs groupements¹⁶⁰⁹ sont déterminées par l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004. Le législateur organique a considéré que le « produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs »¹⁶¹⁰ correspond aux ressources propres dont bénéficient les collectivités territoriales et les EPCI-FP. Autrement dit, les ressources propres ont une définition extensive¹⁶¹¹ car elles correspondent, entre autres, aux produits de la fiscalité locale¹⁶¹², des recettes tirées de la tarification des services publics locaux¹⁶¹³, les redevances et les loyers pour l'utilisation du domaine public ou privé¹⁶¹⁴ ou encore les recettes de gestion financière¹⁶¹⁵.

719. Une définition ample des ressources propres justifiées. La grande majorité de la doctrine s'accorde à considérer le contenu des ressources propres comme large¹⁶¹⁶, extensible¹⁶¹⁷, voire « fourre-tout »¹⁶¹⁸. En effet, la volonté du législateur organique d'élargir la définition des ressources propres au-delà de la fiscalité locale se justifie simplement : si le législateur n'avait intégré que les recettes fiscales des collectivités territoriales et des EPCI-FP dans la mesure de l'autonomie

¹⁶⁰⁹ Article LO.1114-2, al. 2 du Code général des collectivités territoriales : « Pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui [...] bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale. » (nous soulignons).

¹⁶¹⁰ *Ibid.*, al. 1^{er}.

¹⁶¹¹ Daniel HOEFFEL, *Projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Sénat, 26 mai 2004, Rapport n° 324, p. 19.

¹⁶¹² Il peut s'agir, entre autres, des produits de fiscalité locale directe ou indirecte comme les taxes foncières, la contribution économique territoriale, les IFER, la TASCOT, la redevance des mines, l'imposition forfaitaire sur les pylônes, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe GEMAPI, la taxe sur l'électricité, la taxe de séjour ou encore de la taxe additionnelle sur les DMTO.

¹⁶¹³ Il s'agit des produits perçus par les usagers des cantines, des crèches ou encore des infrastructures sportives et culturelles ou tout autres services publics assurés par les communes, les départements ou les régions.

¹⁶¹⁴ Ces produits du domaine sont principalement constitués des loyers sur des biens du domaine privé et des redevances d'occupation du domaine public des collectivités territoriales.

¹⁶¹⁵ Les produits de gestion financière sont détaillés dans le compte 76 de la section de fonctionnement au sein de l'instruction budgétaire et comptable M14 et comprennent, entre autres, les produits de participation au capital d'établissements publics, semi-publics ou privés, les revenus de placements (obligations, bons du Trésor), les escomptes obtenus ou encore les gains de change de taux d'intérêt.

¹⁶¹⁶ Xavier CABANNES, « Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local », *RFFP*, octobre 2015, n° 131, p. 7 ; Jean-Éric SCHOETTL, « Questions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales : revendication politique ou principe constitutionnel ? », *LPA*, 19 juillet 2018, n° 144, p. 3 et s.

¹⁶¹⁷ Jean-Éric SCHOETTL, « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil Constitutionnel », *LPA*, 13 août 2004, n° 162, p. 12 et s. ; Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 684, § 786 ; Mathieu CONAN et Raymond MUZELLE, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos, ss. coll. Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 33.

¹⁶¹⁸ Alain PARIENTE, « Le mythe de l'autonomie financière », *RFFP*, février 2015, n° 129, p. 15 et s.

financière, le ratio d'autonomie financière aurait été inférieur à celui de 2003 qui constitue la référence dans le texte constitutionnel¹⁶¹⁹. Le législateur aurait donc dû, soit choisir un ratio d'autonomie financière plus faible, soit diminuer les concours financiers aux collectivités territoriales pour augmenter mécaniquement la part des ressources propres¹⁶²⁰. À défaut, le législateur a choisi d'inclure dans les ressources propres des collectivités territoriales, entre autres, « les impositions de toutes natures dont la loi détermine par collectivité le taux ou une part locale d'assiette » pour mesurer leur autonomie financière.

720. Une définition ample et contestable des ressources propres. L'article 3 de la loi organique vient donc incorporer dans la notion de ressources propres l'ensemble des impositions dont le taux est fixé au niveau national par le législateur et sur lesquelles les collectivités territoriales et les EPCI-FP ont un pouvoir de taux et d'assiette restreint¹⁶²¹. Cette inclusion troublante est néanmoins conditionnée par le lien établi par le législateur entre l'imposition et la collectivité territoriale par le taux ou par l'assiette¹⁶²². En optant pour une définition large des ressources propres, le législateur organique a pu décevoir une grande partie des élus locaux. En effet, la protection de leur autonomie financière fut entamée par la prise en compte de ressources d'imposition dont ils n'ont, en pratique, aucun plein et entier pouvoir dans la modulation du taux ou de l'assiette¹⁶²³. La loi organique n'a fait qu'intégrer des ressources qui n'ont rien de propre aux collectivités territoriales dans le calcul des ressources pourtant nécessaire à l'établissement du ratio d'autonomie financière. Ce ratio s'en trouve donc inévitablement biaisé.

2. La part déterminante des ressources propres en question

721. La notion de ressources propres des collectivités territoriales nécessaires pour le calcul du ratio d'autonomie financière étant viciée, sa quantification en « part déterminante » par rapport à l'ensemble des ressources est d'autant plus controversée¹⁶²⁴. Les échanges relatifs à la portée de

¹⁶¹⁹ Alain PARIENTE, « Le mythe de l'autonomie financière », *RFFP*, février 2015, n° 129, p. 15 et s.

¹⁶²⁰ V. *infra*, § 734.

¹⁶²¹ Alain PARIENTE, *Art. Cit.*

¹⁶²² Jean-Éric SCHOETTL, « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil Constitutionnel », *LPA*, 13 août 2004, n° 162, p. 12 et s.

¹⁶²³ C'est le cas notamment de la fraction de TVA perçue par les régions dont l'assiette et le taux sont fixés par le législateur.

¹⁶²⁴ Stéphane GUILLAUME, « Collectivités locales et autonomie financière : quelle latitude d'action ? », *RLCT*, 1^{er} décembre 2014, n° 107, p. 14. Dans sa thèse, Émilie MOYSAN considère cette notion comme « dépassée » in *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, Paris, LGDJ, coll. *Thèses, ss. coll. Bibliothèque de finances publiques et fiscalité*, Tome 61, 2015, p. 325.

cette expression lors des débats parlementaires ne peuvent davantage éclairer sa signification tant les définitions étaient variées d'un parlementaire à un autre¹⁶²⁵.

722. La signification de la *part déterminante* des ratios d'autonomie financière.

L'article 72-2 de la Constitution est muet quant à la signification du terme *déterminant*. En effet, l'alinéa 3 ne précise pas à partir de quels éléments ou événements la part déterminante des ressources propres serait considérée comme étant atteinte ou non. Cette ambiguïté et cette absence de précision rendent cette disposition constitutionnelle inapplicable¹⁶²⁶. Si le constituant avait choisi le terme majoritaire, la valeur minimale du ratio d'autonomie financière aurait pu être déduite à hauteur de 50% de ressources propres sur les ressources globales.

723. Le constituant a néanmoins précisé qu'une loi organique fixerait les conditions dans lesquelles cette règle relative à la part déterminante est mise en œuvre. Mais à la lecture des dispositions de la loi organique du 29 juillet 2004¹⁶²⁷, l'absence de précisions demeure. En effet, l'article 4 ne précise aucunement les ratios d'autonomie financière de chaque catégorie de collectivités territoriales. Elle se limite seulement à indiquer que « la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 ». Une absence d'éclaircissement pourtant contraire au rôle de cette loi organique qui a été spécialement mise en œuvre pour définir le seuil minimal de ressources propres des collectivités territoriales par rapport au total de leurs ressources¹⁶²⁸. La première rédaction de l'article 4 de la loi organique, avant qu'elle ne soit censurée par le Conseil constitutionnel en raison de son caractère tautologique, de la méconnaissance du principe de clarté de la loi et de précision, n'était pas plus limpide¹⁶²⁹. En effet, la première version de la loi organique précisait que la part de ressources propres était déterminante « lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées ». Un pléonasme évident lorsqu'il est admis par la grande

¹⁶²⁵ Jean-Éric SCHOETTL, « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil Constitutionnel », *LPA*, 13 août 2004, n° 162, p. 12 et s.

¹⁶²⁶ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 32.

¹⁶²⁷ Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

¹⁶²⁸ Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 98, § 160.

¹⁶²⁹ Cons. const., Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, considérant 15 : « Considérant que la première des deux conditions prévues par l'article 4 de la loi déferée, relative à la garantie de la libre administration des collectivités territoriales, outre son caractère tautologique, ne respecte, du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision que l'article 72-2 de la Constitution requiert du législateur organique ; ».

majorité de la doctrine que l'autonomie financière est une composante, un élément ou un corollaire de la libre administration des collectivités territoriales¹⁶³⁰.

724. Les ratios d'autonomie financière n'ont donc aucune place dédiée dans la Constitution ni dans la loi organique. Ces deux textes précisent seulement la méthode de calcul à appliquer et le cadre temporel pour les déterminer.

725. Les imprécisions d'un ratio inadapté. La part déterminante des ressources propres garantissant l'autonomie financière des collectivités territoriales est matérialisée par les ratios constatés en 2003. Désormais, la part des ressources propres ne doit plus être inférieure à 60,8% pour les blocs communaux¹⁶³¹, 58,6% pour les départements et 41,7% pour les régions. Ces ratios matérialisent la part déterminante des ressources propres pour chaque catégorie de collectivités territoriales.

726. Ce ratio aurait pu être identique pour chaque catégorie de collectivités territoriales. À première vue, l'on peut légitimement s'interroger sur l'absence de ratios identiques pour ces trois catégories d'acteurs locaux. L'échelon régional bénéficie d'une protection inférieure au bloc communal avec une part de ressources propres garantie inférieure à 50% de leurs ressources totales. Mais cette différence de part déterminante de ressources propre entre les trois catégories de collectivités territoriales s'explique par l'application du principe d'égalité qui n'impose pas une uniformité : les régions se trouvent dans une situation différente de celle du bloc communal en matière de ressources propres, justifiant donc un traitement différent¹⁶³². Ce ratio d'autonomie financière régional, inférieur à 50%, est justifié au regard de la signification de l'expression « part déterminante ». Si le constituant avait choisi le terme « part prépondérante », ce ratio n'aurait pas pu être inférieur à 50%. La question se pose si l'expression « part déterminante » eut été adaptée à la volonté du constituant si les ratios d'autonomie financière furent fixés à 20 ou 30%. Lors des

¹⁶³⁰ Éric OLIVA, « Les principes de libre administration et d'autonomie financière », *RFFP*, 2012, n° 119, p. 49-69 ; Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel, ss. coll. Droit public*, 3^{ème} édition, 2023, p. 464, § 430 ; Jean-Marie PONTIER, « Collectivités Territoriales : Sur d'éventuelles précisions constitutionnelles relatives à la Libre administration », *La Revue Administrative*, vol. 53, n° 316, juillet-août 2000, pp. 385 à 391 ; Xavier MAGNON, « Bref exercice de méthodologie juridique pratique : Que dire du principe de "libre administration" des collectivités territoriales ? » in Collectif, *Révolution, Constitution, Décentralisation - Mélanges en l'honneur de Michel Verpeaux*, Paris, Dalloz, 2020, pp. 633-643.

¹⁶³¹ Dans lesquels les EPCI-FP sont pris en compte avec les communes.

¹⁶³² Ce ratio *minimum* d'autonomie financière peut être différent selon les catégories de collectivités territoriales à partir du moment où elles sont « objectivement définies » et que « la modulation du ratio minimal repose sur des critères rationnels ». L'application du principe d'égalité impose, pour légitimer une différence de traitement, une différence de situation qui peut justifier une adaptation « du point de vue de l'équité, de la raison ou de l'intérêt général ». V. en ce sens : Jean-Éric SCHOETTL, « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil Constitutionnel », *LPA*, 13 août 2004, n° 162, p. 12 et s.

discussions parlementaires, certains sénateurs ont proposé de fixer le ratio d'autonomie financière *minimal* à 33% pour afin de « garantir aux collectivités territoriales une autonomie fiscale suffisante pour assurer leur autonomie financière »¹⁶³³.

727. Le ratio d'autonomie financière *minimal* choisi par le législateur organique, dont les précisions furent ardemment débattues par le constituant¹⁶³⁴, est une garantie frappée d'arbitraire¹⁶³⁵. En effet, une interrogation subsiste quant au choix de cette année 2003. En quoi les ratios de l'année 2003 représentent-ils la part la plus pertinente des ressources propres dont les catégories de collectivités territoriales doivent obligatoirement bénéficier ? À cette question, une raison principale peut être avancée : les ratios d'autonomie financière des années ultérieures à 2003 n'étaient pas susceptibles d'être considérés comme des taux planchers car le Conseil constitutionnel ne s'était jamais prononcé sur une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales malgré le remplacement de ressources fiscales locales par des dotations de l'État¹⁶³⁶ alors que les ratios d'autonomie financière étaient plus faibles¹⁶³⁷.

728. Le législateur organique avait pourtant toute latitude pour fixer des ratios d'autonomie financière plus évolutifs, qui auraient pu prendre en compte, chaque année, les diverses réformes de la fiscalité locale. Vingt ans après, le bien-fondé du seuil plancher de 2003 peut être remis en question.

729. Le rôle utilitaire des EPCI-FP. Le fait que les EPCI-FP ne disposent pas de la protection constitutionnelle de leur autonomie financière est logique puisque la combinaison de l'article 72-2 de la Constitution et de l'article 2 de la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière n'en font pas des bénéficiaires, contrairement aux communes, les départements et les régions. En revanche, ce qui est plus inattendu, c'est l'intégration, par le législateur organique, des ressources propres des EPCI-FP pour calculer les ressources propres des communes. D'un côté, le législateur exclu les EPCI-FP d'une protection de la part déterminante

¹⁶³³ Michel MERCIER, *Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Sénat, 26 mai 2004, Rapport n° 325, p. 61.

¹⁶³⁴ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 684, § 783.

¹⁶³⁵ Jean-Éric SCHOETTL, « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil Constitutionnel », *LPA*, 13 août 2004, n° 162, p. 12 et s.

¹⁶³⁶ Christophe MONDOU, « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'oeil » », *RFDA*, 1^{er} mars 2005, n° 2, p. 419 et s.

¹⁶³⁷ La part des recettes propres dans l'ensemble des ressources était de 56,6% pour le bloc communal, de 58,4% pour les départements et de 59,9% pour les régions en 2002. V. en ce sens Daniel HOEFFEL, *Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Sénat, 26 mai 2004, Rapport n° 324, p. 16.

de leur ressource propre, mais de l'autre, il prend en compte ces ressources propres intercommunales pour calculer la part déterminante des ressources propres communales. Cette volonté du législateur organique d'agréger les ressources propres intercommunales aux ressources propres communales pour calculer le ratio d'autonomie financière des communes est justifiée par la doctrine par la consolidation des ressources des deux acteurs du bloc communal, comme il s'agissait d'une seule et même entité. En effet, le législateur et la doctrine accolent volontiers l'expression « et leur EPCI-FP »¹⁶³⁸ aux côtés des communes ou alors évoquent la notion de « bloc communal »¹⁶³⁹ qui englobe à la fois les communes et les EPCI-FP. Mais l'amalgame de ces deux échelons locaux biaise inévitablement le ratio d'autonomie financière propre à l'échelon des communes. S'il est difficile de pouvoir l'affirmer avec certitude, cette incorporation des ressources propres intercommunales pourrait avoir pour conséquence involontaire de faire des EPCI-FP des victimes d'utilitarisme. En effet, il semblerait que l'absence de protection constitutionnelle de l'autonomie financière des EPCI permettrait de renforcer la part déterminante des ressources propres des communes afin que ces dernières puissent bénéficier d'un ratio d'autonomie financière satisfaisant. Cela est d'autant plus justifié depuis que les communes se vont vu retirer la compétence fiscale en matière de taxe professionnelle et de taxe d'habitation sur les résidences principales, pourvoyeuses de ressources propres. Les « ressources propres des communes » est une expression qui peut s'avérer incorrecte puisqu'elles sont également composées de ressources propres intercommunales.

§ 2. Des ratios d'autonomie financière maniables et vulnérables

730. Les ratios de 2003 correspondent au plancher minimal de ressources propres dont doivent bénéficier les trois catégories de collectivités territoriales afin de jouir d'une autonomie financière. En 17 ans, les ratios du bloc communal, des départements et des régions ont augmenté

¹⁶³⁸ Gouvernement, *Rapport du Gouvernement au Parlement pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, 2010, p. 6 ; Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 33 ; Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 684, § 784 ; Michel BOUVIER, *Les finances locales*, Paris, Paris, LGDJ, coll. *Systèmes*, 19^{ème} édition, 2022, p. 32 ; Paul HERNU, « L'érosion continue de l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales », *GFP*, janvier-février 2019, n° 1, p. 33. ; Michel BOUVIER, « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, avril 2011, n° 33, p. 65 ; Valérie AMALRIC, *L'autonomie financière des autorités indépendantes*, Thèse, L'Harmattan, coll. *Finances publiques*, mars 2017, p. 341 ; Christophe JERRETIE et Charles de COURSON, *Mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, 9 mai 2018, p. 23.

¹⁶³⁹ Charles GUENÉ, *Proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales*, Sénat, 13 octobre 2020, Avis n° 37, p. 14. ; Xavier CABANNES, « L'autonomie financière des collectivités territoriales après les récentes lois financières », *AJDA*, 9 avril 2018, n° 13, p. 721. ; Christophe JERRETIE et Charles de COURSON, *Op.Cit.*, p. 14.

respectivement de 10,1, 16,1 et 32,2 points¹⁶⁴⁰. Néanmoins, cette progression quasi ininterrompue de l'autonomie financière des trois catégories de collectivités territoriales ne semble pas être remarquée dans la pratique par les élus locaux et les parlementaires¹⁶⁴¹. En effet, on ne compte plus les rapports, avis et autres publications d'associations d'élus locaux, de parlementaires et d'autres institutions dénonçant l'insuffisance de l'autonomie financière et proposant de nouvelles réformes afin de la rendre plus concrète en pratique¹⁶⁴². Pour autant, il n'y a pas, à notre connaissance, de proposition ayant pour finalité de créer un ratio propre aux EPCI-FP.

731. D'un point de vue quantitatif, les ratios d'autonomie financière des trois catégories de collectivités territoriales n'ont jamais été inférieurs à ceux fixés à l'année 2003. Le législateur organique a tout de même prévu une solution à mettre en œuvre si ces ratios venaient à être insuffisants. En effet, si la part des ressources propres ne respecte pas la hauteur minimale fixée en 2003, alors des dispositions devront être prises par une loi de finances pour rétablir les ratios d'autonomie financière dans des proportions au moins égales à celles de 2003¹⁶⁴³. Mais cette correction des ratios d'autonomie financière présente des vicissitudes (**A.**) et la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne favorise pas la protection efficace de ces ratios (**B.**).

A. Les vicissitudes de la correction des ratios d'autonomie financière

732. La correction des ratios d'autonomie financière est une obligation contenue dans la loi organique du 29 juillet 2004. En effet, si les ratios d'autonomie financière des trois catégories de collectivités territoriales sont inférieurs à ceux déterminés à l'année 2003, le législateur ordinaire devra prendre des dispositions nécessaires de rectification à l'occasion du vote d'une loi de finances deux ans après le constat de l'insuffisance des ratios. Mais la part des ressources propres peut être corrigée de manière artificielle (**1.**) ayant pour conséquence une amélioration mathématique de

¹⁶⁴⁰ Gouvernement, *Rapport du Gouvernement au Parlement pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, 2022, pp. 7 à 8.

¹⁶⁴¹ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLE, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 34.

¹⁶⁴² Charles GUENÉ, *Proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales*, Sénat, 13 octobre 2020, Avis n° 37, 33 p. ; Christophe JERRETIE et Charles de COURSON, *Mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, 9 mai 2018, 47 p. ; Françoise GATEL, Rémy POINTREAU, Guy BENARROCHE *et al.*, *Projet de loi 4D : les attentes des élus locaux en matière d'efficacité de l'action publique*, Sénat, 26 mai 2021, Rapport d'information n° 640, 101 p. ; Dominique BUR et Alain RICHARD, *Mission « Finances locales » - Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, mai 2018, 32 p. ; Association des Maires de France, *Résolution générale*, Assemblée générale de l'AMF, 10 décembre 2020, 4 p. ; Assemblée des Départements de France, *Motion de l'Assemblée des Départements de France – 89^e Congrès* [en ligne], 18 octobre 2019, 1 p. ; Territoires Unis, *Contribution de Territoires Unis au Grand Débat National* [en ligne], 13 mars 2019, 8 p.

¹⁶⁴³ Article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

l'autonomie financière au détriment de son amélioration qualitative. Cette correction des ratios est aussi tardive (2.), rendant cette protection constitutionnelle inefficace et peu convaincante.

1. Les possibilités d'améliorations artificielles des ratios

733. Les ratios d'autonomie financière des collectivités territoriales, dont les EPCI-FP ne peuvent disposer, peuvent bénéficier d'une amélioration artificielle soit par une augmentation du numérateur, soit par une diminution du dénominateur du rapport nécessaire pour calculer le ratio d'autonomie financière.

734. Par une diminution des dotations. Afin de maintenir les ratios d'autonomie financière des collectivités territoriales au-dessus de ceux fixés en 2003, mais aussi pour garantir leur stabilité ou même leur augmentation, le législateur peut y être aidé en décidant de diminuer les dotations versées par l'État aux collectivités territoriales. En effet, la diminution de la dotation globale de fonctionnement entraîne mécaniquement une diminution des ressources globales des collectivités territoriales. Comme la totalité de ces ressources diminue, à montant égal, les ressources propres voient donc leur proportion augmenter. Par un système de vases communicants¹⁶⁴⁴, toute nouvelle dotation accordée aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP diminue le ratio d'autonomie financière et toute baisse de dotation l'accroît. En effet, alors que les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont diminué de 9,3 milliards d'euros entre 2014 et 2017¹⁶⁴⁵ afin de les faire contribuer à l'effort de redressement des finances publiques¹⁶⁴⁶, les ratios d'autonomie financière du bloc communal, des départements et des régions ont augmenté respectivement de 5, 5,1 et 6,6 points sur la même période¹⁶⁴⁷. Il est donc clairement établi que la diminution des marges de manœuvre des collectivités territoriales sur le plan financier à travers une baisse des dotations de l'État permet une paradoxale et mécanique amélioration de leur ratio d'autonomie financière¹⁶⁴⁸. Il semble difficilement audible que les collectivités territoriales et les EPCI-FP, si ces derniers viennent à bénéficier d'un ratio d'autonomie financière, disposent d'une réelle autonomie financière en supportant une dégradation de leur situation financière.

¹⁶⁴⁴ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 685, § 786.

¹⁶⁴⁵ Le montant du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement est passé de 40,1 à 30,8 milliards d'euros. V. Articles 46 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 *de finances pour 2014* et 35 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 *de finances pour 2017*.

¹⁶⁴⁶ Les diminutions des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales étaient fixées à 1,5 milliard d'euros en 2014 et à 10,7 milliards d'euros entre 2015 et 2017. V. en ce sens : Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 *de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019*.

¹⁶⁴⁷ Loïc HERVÉ, *Projet de loi de finances pour 2018*, Sénat, 23 novembre 2017, Avis n° 144, p. 54 ; Charles GUENÉ, *Proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales*, Sénat, 13 octobre 2020, Avis n° 37, p. 19.

¹⁶⁴⁸ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 2, octobre 2023, p. 53.

735. Par la prise en compte d'impositions de toutes natures. L'amélioration fictive ou le maintien illusoire des ratios d'autonomie financière au-dessus de ceux fixés en 2003 peut également passer par une décision du législateur de partager certaines impositions étatiques de toutes natures avec les collectivités afin de compenser les transferts de compétences.

736. L'utilisation de ce mécanisme a pu expliquer « très largement »¹⁶⁴⁹ l'amélioration constante des ratios d'autonomie financière des trois catégories de collectivités territoriales. En effet, le partage de ces impositions de toutes natures contribue à l'augmentation des ressources propres des trois catégories de collectivités territoriales, et ce, même si elles ne disposent pas de compétence pour en fixer l'assiette ou le taux¹⁶⁵⁰. En augmentant la part des ressources propres par ce partage de fiscalité, le ratio d'autonomie financière est naturellement accru. Par exemple, l'on peut constater une amélioration des ratios d'autonomie financière à la suite de la mise en œuvre du partage de certaines taxes pour compenser certains transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales¹⁶⁵¹. En effet, un accroissement de l'autonomie financière des départements entre 2003 et 2005 est notable à la suite du partage des recettes fiscales relatives à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques et à la taxe spéciale sur les conventions d'assurance¹⁶⁵². Les régions ont également connu un accroissement significatif de leur ratio d'autonomie financière entre 2004 et 2005 puis entre 2017 et 2018 à la suite du partage des recettes fiscales relatives à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques et de la taxe sur la valeur ajoutée¹⁶⁵³.

737. À travers ce mécanisme du partage de la fiscalité étatique avec les collectivités territoriales, les marges de manœuvre sur le plan financier sont renforcées. Mais il est légitime de s'interroger si les collectivités territoriales bénéficient d'un véritable renforcement de l'autonomie financière car elles ne disposent en réalité d'aucun pouvoir de modulation de l'assiette et du taux

¹⁶⁴⁹ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLE, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 34.

¹⁶⁵⁰ V. *supra*, § 718 et s.

¹⁶⁵¹ Article 52 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 *de finances rectificative pour 2004* ; Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 *portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité* ; Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* ; Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 *de finances pour 2016*.

¹⁶⁵² Le ratio d'autonomie financière des départements s'est accru de 7,8 points entre 2003 et 2005. V. en ce sens : Loïc HERVÉ, *Projet de loi de finances pour 2018*, Sénat, 23 novembre 2017, Avis n° 144, p. 54 ; Charles GUENÉ, *Proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales*, Sénat, 13 octobre 2020, Avis n° 37, p. 19.

¹⁶⁵³ Le ratio d'autonomie financière des régions s'est accru de 3,3 points entre 2004 et 2005 et de 12,7 points entre 2017 et 2018. V. en ce sens : Charles GUENÉ, *Op.Cit.*, p. 19.

de ces impositions. Les produits de ces dernières demeurent des ressources propres sous compétence étatique.

738. Par l'augmentation des ressources propres locales. L'amélioration ou le maintien artificiel des ratios d'autonomie financière au-dessus de ceux fixés en 2003 n'est pas toujours le fruit de décisions du législateur. En effet, cette correction peut également se concrétiser lorsque les assemblées délibérantes décident une augmentation de leurs ressources propres par le vote des taux d'imposition et des tarifs des services publics locaux. Ces deux types de ressources entrent dans la composition des ressources propres¹⁶⁵⁴. La réalité de l'amélioration de l'autonomie financière des collectivités territoriales à travers cette augmentation des ressources fiscales et non fiscales propres est à nuancer. En effet, si ces collectivités territoriales récoltent assurément davantage de ressources propres, les raisons qui les poussent à agir en ce sens peuvent relativiser la portée de l'autonomie financière. Lorsqu'une collectivité territoriale décide d'augmenter les tarifs de ces services publics ou les taux d'imposition, c'est pour pallier la baisse de dotation ou l'accroissement de ses dépenses de fonctionnement ou d'investissement. La collectivité territoriale dispose, au regard des chiffres, d'une autonomie financière renforcée mais dans le but de combler un déficit de marge de manœuvre financière.

2. La correction tardive et limitée des ratios

739. La mise en œuvre de la procédure d'ajustement des ratios d'autonomie financière, lorsque ces derniers se retrouvent inférieurs à ceux fixés en 2003, est composée de deux phases : une phase de constat et une phase de correction. Mais cette dernière s'en retrouve limitée.

740. Le constat et la correction tardive du non-respect des ratios. Le législateur organique prévoit que le constat de l'atteinte aux ratios d'autonomie financière est établi par un rapport gouvernemental transmis au Parlement « pour une année donnée, au plus tard le 1^{er} juin de la deuxième année qui suit »¹⁶⁵⁵. Le Gouvernement dispose donc d'un délai très long¹⁶⁵⁶ pour constater l'atteinte aux ratios d'autonomie financière car il a jusqu'au 1^{er} juin de l'exercice $n+2$ pour calculer les ratios d'autonomie financière de chaque catégorie de collectivités territoriales, constater sa régularité au regard des dispositions constitutionnelles et transmettre le rapport au Parlement.

¹⁶⁵⁴ Voir *supra*, § 718 et s.

¹⁶⁵⁵ Article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

¹⁶⁵⁶ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 33.

Le retard dans la procédure d'ajustement des ratios d'autonomie financière prend naissance dès la phase d'édition du rapport gouvernemental d'atteinte à ces ratios.

741. Le retard dans l'ajustement des ratios s'accroît dans la phase de correction. En effet, c'est sur la base de ce rapport que le Parlement doit prendre des mesures correctrices afin que les ratios d'autonomie financière respectent bien le seuil minimal de l'année 2003. Le législateur organique prévoit que les atteintes aux ratios d'autonomie financière doivent être palliées « au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait »¹⁶⁵⁷. Deux ans supplémentaires sont donc octroyés au législateur afin qu'il puisse voter des mesures correctrices une fois le rapport du Gouvernement transmis.

742. Avec le premier décalage temporel relatif à la remise du rapport et le deuxième décalage temporel relatif au vote de mesures correctrices dans une loi de finances, l'ajustement des ratios d'autonomie financière d'une année n interviendra à l'année $n+4$ ¹⁶⁵⁸. Cet attermolement procédural dans l'ajustement des ratios d'autonomie financière rend la protection constitutionnelle des collectivités territoriales et des EPCI-FP — si ces derniers en étaient pourvus — défailante au point que cette procédure de correction n'a jamais été mise en œuvre¹⁶⁵⁹.

743. Une obligation de correction restreinte. En sus des retards dans la correction des ratios d'autonomie financière, le Parlement se trouve également limité dans son rôle d'ajustement. D'abord, le Parlement ne peut pas choisir toutes les mesures correctrices qu'il souhaite pour ajuster ces ratios. En effet, le législateur ne peut inscrire dans la loi de finances des augmentations de ressources fiscales ou non fiscales à destination des catégories de collectivités territoriales dont les ratios se situent en deçà du seuil minimal de 2003. La correction aux ratios pourra se matérialiser seulement par une affectation d'une partie du produit d'impôts nationaux¹⁶⁶⁰. Aussi, à la lecture de l'article 5 de la loi organique du 29 juillet 2004, le Parlement peut agir seulement dans le cas où le Gouvernement lui transmet son rapport relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales. La compétence du législateur en la matière est conditionnée à la transmission de ce

¹⁶⁵⁷ Article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 *prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*.

¹⁶⁵⁸ Puisque le rapport gouvernemental est rendu au plus tard le 1^{er} juin de l'année $n+2$, le législateur rencontrera des difficultés pour le prendre en compte lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour l'année $n+3$. V. en ce sens : Christophe MONDOU, « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'œil » », *RFDA*, 1^{er} mars 2005, n° 2, p. 419 et s.

¹⁶⁵⁹ Notons que les ratios d'autonomie financière des collectivités territoriales n'ont jamais été inférieurs aux ratios de référence minimaux établis en 2003.

¹⁶⁶⁰ Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel*, ss. coll. *Droit public*, 3^{ème} édition, 2023, p. 466, § 433.

rapport. En l'absence de ce dernier, le Parlement ne dispose pas des données relatives aux ratios d'autonomie financière. Il semble néanmoins pertinent que les services ministériels en charge de la centralisation et de l'agglomération des données financières contenues dans les comptes administratifs des toutes les collectivités territoriales bénéficiant de l'autonomie financière puissent transmettre des informations relatives aux ratios de chaque catégorie de collectivités territoriales directement au Parlement. Cela permettrait au législateur de bénéficier chaque année de toutes les informations relatives à l'autonomie financière des collectivités territoriales sans attendre la transmission du rapport par le Gouvernement.

B. Une protection largement inefficace de la jurisprudence constitutionnelle

744. En votant une loi organique floue, indéterminée et peu détaillée, le législateur a laissé toute latitude au Conseil constitutionnel dans l'interprétation des dispositions relatives à l'autonomie financière. Qu'il soit volontaire ou involontaire, empreint de pusillanimité¹⁶⁶¹ ou d'inattention de la part du législateur, ce renvoi au juge constitutionnel permet à ce dernier d'interpréter la loi et d'en donner une signification par sa jurisprudence.

745. Pour autant, les interprétations faites de cette loi organique au travers des décisions du Conseil constitutionnel ne permettent pas de protéger suffisamment l'autonomie financière des collectivités territoriales. Si dans sa jurisprudence le juge constitutionnel a néanmoins mis en avant le principe d'interdiction de diminuer les ressources fiscales des collectivités territoriales — à savoir des ressources propres — au point d'entraver leur libre administration, le Conseil constitutionnel n'a jamais censuré une loi qui allait en ce sens, que cela soit avant (1.) ou après (2.) l'entrée en vigueur de l'article 72-2 de la Constitution et de la loi organique du 29 juillet 2004.

1. Avant l'instauration des dispositions constitutionnelles et organiques

746. Avant la loi constitutionnelle de 2003 et la loi organique du 29 juillet 2004, le Conseil constitutionnel ne pouvait rendre ses décisions sur le fondement d'une atteinte à l'autonomie financière, cette dernière n'avait pas été consacrée dans la Constitution. Les Sages pouvaient en revanche fonder ses décisions sur une atteinte aux ressources propres des collectivités territoriales dès lors que leur diminution entraverait leur libre administration. Malgré cette possibilité, trois

¹⁶⁶¹ Michel LASCOMBE et Xavier VANDENDRIESSCHE, « L'autonomie financière des collectivités territoriales encore en chantier », *RFD*, 14 mars 2005, n° 2, p. 417 et s.

dispositions législatives n'ont pas été censurées alors qu'il s'agissait d'une atteinte aux ressources propres des collectivités territoriales.

747. Trois décisions à titre d'exemple. La première disposition concerne la suppression de la composante salariale de l'assiette de la taxe professionnelle. Dans une décision du 29 décembre 1998, le juge constitutionnel estimait que la mise en œuvre d'une compensation étatique de la perte de ces ressources financières issue de cette composante salariale n'a pour effet « ni de diminuer les ressources globales des collectivités locales ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration »¹⁶⁶². La stabilité des ressources propres des collectivités territoriales n'avait donc pas été protégée. Cette absence de protection s'expliquait par la possibilité de compenser une perte de ressources par une dotation de l'État.

748. La deuxième disposition est relative à la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation en 2000. Dans une décision du 12 juillet 2000, les Sages ont assumé que cette mesure avait pour conséquence de réduire la part des recettes fiscales des régions mais pas « de restreindre la part de ces recettes ni de diminuer les ressources globales des régions au point d'entraver leur libre administration »¹⁶⁶³. La pérennité des ressources propres de l'échelon régional s'en était trouvée atteinte. Mais dans un contexte où l'autonomie financière des collectivités territoriales n'était pas protégée, cette volonté de protéger uniquement la libre administration est néanmoins logique.

749. La troisième disposition est relative à la suppression de la « vignette automobile ». Dans une décision du 28 décembre 2000, le Conseil constitutionnel reprend les arguments des deux décisions précédemment citées et estime que de cette réduction de ressources fiscales « n'ont pour effet ni de restreindre la part de ces recettes ni de diminuer les ressources globales des collectivités concernées au point d'entraver leur libre administration » au regard de la compensation « à la charge de l'État »¹⁶⁶⁴.

750. Au regard de l'absence de disposition de protection de l'autonomie financière des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel protégeait seulement leur libre administration. Les ressources propres pouvaient être diminuées et compensées par une dotation de l'État.

¹⁶⁶² Cons. const., Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, considérant 50.

¹⁶⁶³ Cons. const., Décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000*, considérant 6.

¹⁶⁶⁴ Cons. const., Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, *Loi de finances pour 2001*, considérant 10.

2. Après l'instauration des dispositions constitutionnelles et organiques

751. L'on pouvait considérer que la constitutionnalisation de la protection de l'autonomie financière des collectivités territoriales et sa précision dans la loi organique du 29 juillet 2004 aurait permis un infléchissement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. *A contrario*, les Sages ont maintenu la jurisprudence antérieure en continuant de ne pas censurer les dispositions législatives portant atteinte aux ressources propres des collectivités territoriales. Deux exemples illustrent cette position pérenne du Conseil constitutionnel.

752. La suppression de la taxe professionnelle. Le premier cas concerne la suppression de la taxe professionnelle. Dans une décision en date du 29 décembre 2009, le Conseil constitutionnel considère que le remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale ne permet pas de caractériser une atteinte à l'autonomie financière des collectivités territoriales car cette mesure ne « portera la part des ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales à un niveau inférieur à celui de 2003 »¹⁶⁶⁵. En d'autres termes, le Conseil constitutionnel ne regarde pas si cette mesure diminue l'autonomie financière des collectivités territoriales mais seulement si elle maintient ou non les ratios d'autonomie financière au-dessus des seuils plancher de 2003.

753. La suppression de la taxe d'habitation. Le deuxième cas où le juge constitutionnel a refusé de censurer une disposition législative susceptible de porter atteinte à l'autonomie financière des collectivités territoriales est celui relatif à la suppression de la taxe d'habitation. Dans sa décision du 27 décembre 2019, le juge constitutionnel estime que la suppression de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties, utilisée pour compenser la perte des recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales des communes et des EPCI-FP, par l'affectation à ces départements d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée ne méconnaît pas le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales¹⁶⁶⁶. En effet, le Conseil estime que la taxe sur la valeur ajoutée « constitue le produit d'une imposition de toutes natures dont la loi détermine, par département, une part locale d'assiette »¹⁶⁶⁷. En constatant le caractère de ressources propre revêtu par cette taxe compensatrice, le Conseil estime que l'article 72-2 de la Constitution ne s'en trouve pas heurté.

¹⁶⁶⁵ Cons. const., Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, considérant 76.

¹⁶⁶⁶ Cons. const., Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, *Loi de finances pour 2020*.

¹⁶⁶⁷ *Ibid.*, considérant 35.

754. Malgré la constitutionnalisation de l'autonomie financière des collectivités territoriales et l'atteinte portée aux ressources propres par le législateur, le Conseil constitutionnel n'a pu jouer son rôle de protecteur et s'illustre par son inamovibilité. Ses arguments posent question. Les Sages considèrent que la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée est une ressource propre alors que son montant et les taux sont déterminés par la loi. De plus, le Conseil estime qu'une atteinte à l'autonomie financière n'est pas caractérisée lorsque le ratio d'autonomie financière diminue mais uniquement lorsque ce ratio se retrouve en dessous de celui fixé en 2003. La vision extensible des ressources propres et la protection *a minima* du ratio d'autonomie financière ne permet donc pas aux collectivités territoriales de bénéficier de réelles garanties de leur autonomie financière et, par extension, de leur libre administration.

Section 2. Les carences des dispositions constitutionnelles

755. Des précisions difficilement identifiables. La loi organique du 29 juillet 2004 est venue préciser certaines dispositions de l'article 72-2 de la Constitution et notamment l'alinéa 3, considéré comme étant le cœur de l'autonomie financière constitutionnelle. En effet, le législateur organique a pu délimiter les contours des collectivités territoriales concernées, le contenu des ressources propres ou encore la signification de la part déterminante de ces ressources. Mais d'autres dispositions comme la libre utilisation des ressources, la compensation financières des compétences transférées par l'État ou encore la compétence en matière fiscale n'ont pas été, concomitamment, autant précisées. Le constituant ne précise pas que toutes ces autres dispositions, censées garantir une autonomie financière, feront l'objet d'une loi qui fixe les conditions dans lesquelles ces principes seront mis en œuvre. Afin de déterminer la signification, les fonctionnements et les limites de ces différents principes garantissant l'autonomie financière constitutionnelle locale, il est nécessaire de faire œuvre d'interprétation de certaines dispositions constitutionnelles ou législatives et d'exploration dans les conséquentes décisions rendues par les juges constitutionnels ou administratifs.

756. L'analyse de la jurisprudence et des dispositions constitutionnelles pousse à considérer qu'en matière fiscale, les collectivités territoriales et les EPCI-FP n'ont pas de réel pouvoir fiscal local, ce dernier étant fortement amputé (§ 1.). Aussi, la liberté d'utilisation des ressources et les compensations des dépenses engagées par les collectivités territoriales et les EPCI-FP pour assurer les compétences transférées par l'État ne sont pas effectives (§ 2.).

§ 1. Un pouvoir fiscal local amputé

757. Pouvoir fiscal ou compétence fiscale ? La distinction entre ces deux notions n'est pas, à première vue, évidente tant elles sont utilisées de manière « interchangeables »¹⁶⁶⁸. Comme le pouvoir fiscal et la compétence fiscale ont tendance à toujours faire couple¹⁶⁶⁹, la doctrine s'est employée à déterminer si les collectivités territoriales et les EPCI-FP détenaient l'une ou l'autre de ces deux prérogatives ; la Constitution et la loi organique du 29 juillet 2004 restant muettes à ce sujet.

758. Si les Professeurs Mathieu CONAN, Raymond MUZELLEC et Michel BOUVIER considèrent que les collectivités territoriales et les EPCI-FP détiennent un *pouvoir fiscal*, ce dernier semble être résiduel car dévolu par la loi sur l'assiette et le taux d'imposition ou limité par le développement de nombreux allègements et compensations, entraînant la disparition de pans entiers de fiscalité locale¹⁶⁷⁰. Quant au Professeur Virginie DONIER, elle considère que l'article 72-2 de la Constitution ne confère pas un pouvoir fiscal mais une *compétence fiscale* dévolue par la loi en matière d'assiette et de taux d'imposition¹⁶⁷¹.

759. Au regard de ces différentes considérations, notre étude s'attachera à employer le terme de *compétence fiscale*. En effet, à la lecture de l'article 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales et les EPCI-FP sont retraits dans la matière fiscale car c'est la loi qui les autorise à « recevoir toute ou partie du produit des impositions de toutes natures ». C'est donc le législateur qui fixe les conditions et les limites dans lesquelles les collectivités territoriales et les EPCI-FP vont exercer cette prérogative. Le pouvoir fiscal est donc exercé par l'État par le biais de la loi, les collectivités territoriales et les EPCI-FP disposent donc d'une simple compétence fiscale d'application de la loi et d'adaptation des taux.

760. Une autonomie financière privilégiée à l'autonomie fiscale. C'est en considérant que les collectivités territoriales, au même titre que les EPCI-FP, disposent d'une simple compétence fiscale que l'application d'un principe d'autonomie fiscale est compromise. En effet, le législateur étant titulaire du pouvoir de décision en matière fiscale, les collectivités territoriales et

¹⁶⁶⁸ Andréas KALLERGIS, *La compétence fiscale*, Paris, Dalloz, coll. *Nouvelle Bibliothèque de Thèses*, 2018, vol. 175, § 20.

¹⁶⁶⁹ *Ibid.*, § 45.

¹⁶⁷⁰ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 29 ; Michel BOUVIER, « L'autonomie financière locale en France : illusion ou refondation ? », *RFP*, septembre 2016, n° 135, p. 91 et s.

¹⁶⁷¹ Virginie DONIER, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 5^{ème} édition, 2023, p. 51.

les EPCI-FP ne disposent pas d'autonomie fiscale. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs précisé qu'il ne consacrait pas ce principe d'autonomie fiscale dans sa renommée décision du 29 décembre 2009 en des termes univoques : « il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale »¹⁶⁷². Dans cette décision, les Sages disjoignent l'autonomie fiscale, qu'ils rejettent, de l'autonomie financière, dont ils reconnaissent l'existence en l'utilisant à plusieurs reprises dans divers considérants.

761. Le pouvoir fiscal et l'autonomie fiscale des EPCI-FP, comme des collectivités territoriales, sont donc illusoires. En effet, l'État, et plus particulièrement le législateur, est titulaire de ce pouvoir fiscal, consistant notamment à créer des impôts locaux (A.) ainsi qu'à limiter et encadrer les rares compétences fiscales détenues par les acteurs locaux en la matière par la recentralisation (B.).

A. Un pouvoir de création d'imposition locale réservé au législateur

762. L'impôt est une source et le symbole du pouvoir¹⁶⁷³. C'est un levier fondamental dans l'exercice de ce pouvoir : ceux qui en sont titulaires souhaitent le conserver, ceux qui en sont dépourvus désirent l'exercer. L'étude du pouvoir normatif fiscal doit déterminer si un échelon territorial infraétatique peut décider d'instaurer un impôt et d'en définir l'ensemble des éléments constitutifs.

763. Au regard des différents cadres constitutionnels des États unitaires et disposant de revenus de mêmes niveaux que la France, cette autonomie normative infraétatique est marginale¹⁶⁷⁴. En effet, mis à part l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Suède, le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, le pouvoir normatif infraétatique s'exerce majoritairement dans les conditions fixées par la loi fiscale de l'État qui régit l'impôt, qu'il soit national ou local¹⁶⁷⁵.

764. En France, l'autonomie normative en matière fiscale appartient au Parlement, ce dernier ayant été qualifié par le Professeur Maurice BOURJOL de « clé de voute du système

¹⁶⁷² Cons. const., Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, considérant 64.

¹⁶⁷³ Michel BOUVIER, « L'autonomie financière locale a-t-elle un sens ? », *RFFP*, février 2015, n° 129, p. 121 et s.

¹⁶⁷⁴ Lukasz STANKIEWICZ, « Fiscalité locale en Europe : des difficultés d'une démarche comparative », *GFP*, mars-avril 2020, n° 2, p. 45.

¹⁶⁷⁵ François ÉCALLE et Sébastien TUBAN, « Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne », *France Stratégie*, note d'analyse n° 80, juillet 2019, p. 9.

local »¹⁶⁷⁶. Que cela soit en matière d'impôt national ou local, la détention du pouvoir fiscal par le législateur est consacrée constitutionnellement (1.), rendant les collectivités territoriales et les EPCI-FP titulaires d'une simple compétence fiscale limitée et encadrée (2.).

1. La consécration constitutionnelle du pouvoir fiscal législatif

765. Par le principe du consentement de l'impôt. Principe consacré à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le consentement à la « contribution publique » est donné directement par les citoyens ou indirectement par le biais de leurs représentants. En droit positif, le consentement individuel à l'impôt par chaque citoyen n'est pas admis¹⁶⁷⁷. En effet, le consentement de l'impôt est entendu comme celui donné par la communauté politique dans son ensemble, par la Nation¹⁶⁷⁸. Au regard des articles 24, 34 et 47 de la Constitution, l'ensemble de cette communauté politique est personnifié par le Parlement, et plus précisément par les députés, représentant le peuple dans l'esprit de la Déclaration de 1789. C'est d'ailleurs en ce sens que l'on considère le principe de légalité de l'impôt comme une composante du principe de consentement à l'impôt¹⁶⁷⁹.

766. Par le principe de légalité de l'impôt. Si l'expression *légalité de l'impôt* est prise dans sa référence au domaine de la loi en matière fiscale¹⁶⁸⁰, alors ce principe se réfère à une compétence réservée au pouvoir législatif. Le pouvoir fiscal normatif, dont celui de créer de nouvelles impositions locales, est attribué à un organe délibérant d'une « collectivité publique »¹⁶⁸¹. L'idée que l'impôt a pour fondement la *volonté générale* issue de la Révolution¹⁶⁸², une association peut être faite avec la *volonté parlementaire*. Cet amalgame a permis de qualifier la loi comme étant l'expression de la

¹⁶⁷⁶ Maurice BOURJOL, *Les districts urbains*, Paris, Berger-Levrault, 1963, p. 30.

¹⁶⁷⁷ Ce consentement direct et individuel à l'impôt par chaque citoyen est même qualifié de « mythe ayant une portée affective » ou de « fiction surannée ». V. en ce sens : Lucien MEHL, « Le principe du consentement à l'impôt et autres prélèvements obligatoires. Mythe et réalité », *RFFP*, 1995, n° 51, pp. 65 à 79 ; Guy CARCASSONNE, « La portée du principe du consentement à l'impôt et les limites du pouvoir fiscal du législateur » in Loïc PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution. Journée d'études AFDC/ SFFP du 22 mars 1996*, Aix-en-Provence, Economica/ PUAM, coll. « Droit public positif », décembre 1996, p. 43.

¹⁶⁷⁸ Jean LAMARQUE, Olivier NEGRIN et Ludovic AYRAULT, *Droit fiscal général*, Paris, LexisNexis, coll. Manuel, 4^{ème} édition, 2016, § 908.

¹⁶⁷⁹ V. en ce sens Emmanuel de CROUY-CHANEL, « Le Conseil constitutionnel mobilise-t-il d'autres principes constitutionnels que l'égalité en matière fiscale », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, octobre 2011, n° 33, p. 20 : « les exigences du consentement des citoyens à l'impôt étaient remplies dès lors que ce dernier résultait d'une loi parlementaire (principe de légalité de l'impôt) ».

¹⁶⁸⁰ Andréas KALLERGIS, *La compétence fiscale*, Paris, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2018, vol. 175, § 58 : En plus de sa référence au domaine de la loi, l'expression « légalité de l'impôt » peut aussi recouvrir le principe selon lequel l'action de l'administration fiscale est soumise à la loi et illustre une compétence subordonnée de l'administration.

¹⁶⁸¹ *Ibid.*, § 62.

¹⁶⁸² Emmanuel DE CROUY-CHANEL, *Le contribuable - citoyen : histoire d'une représentation fiscale, 1750-1999*, thèse dactylographiée, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1999, p. 145.

volonté générale et donne par conséquent une prééminence au Parlement dans le vote de l'impôt¹⁶⁸³.

767. Au regard de notre norme constitutionnelle, l'habilitation du Parlement à produire des normes fiscales est de « premier ordre »¹⁶⁸⁴. En effet, si l'on combine les articles 24, 34 et 47 de la Constitution, le législateur est la seule autorité ayant la compétence pour créer, modifier ou supprimer des normes fiscales, qu'elles soient de portée nationale ou locale. Le premier alinéa de l'article 24 de la Constitution énonce l'une des prérogatives du législateur, celui de voter la loi. L'article 34 de la Constitution précise les règles qui doivent être obligatoirement fixées par la loi, dont « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». Le législateur est donc compétent pour voter la loi et plus précisément celles en matière fiscale. Enfin l'article 47 de la Constitution apporte une précision supplémentaire sur la compétence du législateur en matière fiscale, en énonçant que c'est le Parlement qui vote les lois de finances, lois de finances dans lesquelles l'on trouve toutes les dispositions fiscales, nationales et locales. Sauf décentralisation de la fonction législative¹⁶⁸⁵, le principe de légalité de l'impôt dans un État unitaire implique la détention du pouvoir fiscal par les autorités étatiques et plus précisément, selon notre modèle constitutionnel, par le législateur.

2. Les compétences fiscales limitées des EPCI-FP et des collectivités territoriales

768. Un effacement au profit de la compétence législative. Au regard de l'application des principes de consentement et de légalité de l'impôt, les EPCI-FP, tout comme les collectivités territoriales, ne disposent donc d'aucun pouvoir pour se doter de nouveaux impôts ou de supprimer des impôts existants. Cette prérogative étant réservée formellement par la Constitution au Parlement¹⁶⁸⁶. De plus, la « souveraineté fiscale [...] du législateur »¹⁶⁸⁷, mais aussi la lettre de l'article 34 de la Constitution qui renforce le « monopole de détient l'État en matière de décision

¹⁶⁸³ Raymond CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, *Economica*, coll. *Classiques*, 1984, 228 p. ; Éric MAULIN, *La théorie de l'État de Carré de Malberg*, Paris, PUF, coll. *Léviathan*, 2003, pp. 243 à 284.

¹⁶⁸⁴ Andréas KALLERGIS, *La compétence fiscale*, Paris, Dalloz, coll. *Nouvelle Bibliothèque de Thèses*, 2018, vol. 175, § 60.

¹⁶⁸⁵ V. en ce sens Constantin BACCOYANNIS, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Aix-en-Provence et Paris, PUAM et *Economica*, coll. *Droit public positif*, 1993, p. 15 et s. ; Bertrand FAURE, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Paris, LGDJ, coll. *Bibliothèque de droit public*, 1998, p. 169 et s. ; Marc JOYAU, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises*, Paris, LGDJ, coll. *Bibliothèque de droit public*, 1998, p. 75 et s.

¹⁶⁸⁶ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 682, § 781.

¹⁶⁸⁷ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLE, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos, ss. coll. Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, pp. 29-30.

fiscale locale »¹⁶⁸⁸, enlèvent tout pouvoir aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP pour fixer les règles des « impositions de toutes natures », ce qui comprend toutes les dispositions relatives à la fiscalité locale. Le système fiscal local est nécessairement le fruit de la loi nationale.

769. De simples titulaires d'une compétence fiscale dérivée. La domination du pouvoir du Parlement en matière de fiscalité locale confère aux EPCI-FP mais aussi aux collectivités territoriales une place de « collectivités secondaires » par rapport à l'État¹⁶⁸⁹. De ce fait, elles ne disposent d'aucun pouvoir autonome¹⁶⁹⁰.

770. Les EPCI-FP et les collectivités territoriales ne peuvent exercer qu'une compétence ou un pouvoir fiscal dérivé¹⁶⁹¹ consistant à recevoir tout ou partie des impositions de toutes natures pour lesquelles elles peuvent fixer le taux et l'assiette dans les conditions restreintes fixées par le législateur mais aussi par le juge¹⁶⁹². Les termes de « compétence fiscale dérivée » ont pu être consacrés par les juridictions civiles lorsque la Cour de cassation a statué sur l'absence de compétence des syndicats mixtes dans la mise en place du versement transport. Le juge civil a considéré que les articles 34 et 72-2 de la Constitution conféraient une « compétence fiscale dérivée de la loi »¹⁶⁹³ limitée à la modulation des taux d'imposition.

771. Face au « pouvoir normatif initial »¹⁶⁹⁴ du Parlement en matière de fiscalité et à l'absence de décentralisation du pouvoir législatif au regard du caractère unitaire de l'État¹⁶⁹⁵, les EPCI-FP, mais aussi les collectivités territoriales, doivent respecter le cadre établi par le législateur et ne peuvent participer qu'indirectement à l'élaboration de la loi fiscale grâce à leur représentation au

¹⁶⁸⁸ Émilie MOYSAN, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, Paris, LGDJ, coll. *Thèses, ss. coll. Bibliothèque de finances publiques et fiscalité*, Tome 61, 2015, p. 35, § 77.

¹⁶⁸⁹ Pierre DELVOLVÉ, « La révision du titre XII : L'apport au droit administratif » in Yves GAUDEMET et Olivier GOHIN, *La république décentralisée*, Paris, Panthéon-Assas / LGDJ, coll. *Colloque*, 2004, pp. 151 à 165 ; Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel, ss. coll. Droit public*, 3^{ème} édition, 2023, pp. 464 à 465.

¹⁶⁹⁰ V. en ce sens Louis FAVOREU, « Libertés locales et libertés universitaires », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, mai-juin 1984, n° 3, p. 687 ; Léo HAMON, « [Note sous décision n° 83-168 DC] », *Recueil Dalloz*, 1985, p. 359.

¹⁶⁹¹ Marc PELLETTIER, *Les normes du droit fiscal*, Paris, Dalloz, coll. *Nouvelle Bibliothèque de Thèses*, vol. 78, 2008, § 217 ; Jean-François PICARD, *Finances locales*, Paris, LexisNexis, coll. *Manuels*, 2013, § 53 et s. ; Marie-Christine STECKEL-MONTES, « Un pouvoir fiscal local en trompe-l'œil », *RFDC*, 2005, n° 61, p. 20 ; Michel BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Paris, LGDJ, coll. *Systèmes*, 14^{ème} édition, 2020, p. 83.

¹⁶⁹² V. en ce sens CE, 18 mai 1998, *SA Carrefour*, n° 148710.

¹⁶⁹³ Cass. civ. 2^{ème}, 20 septembre 2012, n° 11-20.265.

¹⁶⁹⁴ Andréas KALLERGIS, *La compétence fiscale*, Paris, Dalloz, coll. *Nouvelle Bibliothèque de Thèses*, 2018, vol. 175, § 209.

¹⁶⁹⁵ V. en ce sens Estelle BROSSET, « L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République », *RFDC*, 2004, n° 60, pp. 695 à 739 ; Marc JOYAU, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises*, Paris, LGDJ, coll. *Bibliothèque de droit public*, 1998, p. 15 et s.

Sénat¹⁶⁹⁶. C'est précisément devant cette impossibilité de créer, de modifier ou de supprimer des dispositions fiscales locales qu'une partie de la doctrine a proposé de consacrer un véritable pouvoir fiscal propre aux échelons territoriaux qui permettrait de leur assurer une « autonomie réelle »¹⁶⁹⁷.

B. La recentralisation de la compétence fiscale locale

772. La recentralisation naît d'un mouvement de balancier : pour qu'il y ait une recentralisation des finances locales, il est nécessaire qu'elles aient été préalablement centralisées puis décentralisées. Pourtant, les finances locales n'ont jamais vraiment été décentralisées¹⁶⁹⁸ et depuis la fin des années 1980, la compétence fiscale des EPCI-FP et collectivités territoriales s'étiole.

773. La recentralisation des finances locales se caractérise par un contrôle accru de l'État sur les ressources locales. Ce contrôle se traduit par un remplacement de certaines recettes fiscales de ces derniers par des dotations et des produits fiscaux sur lesquels les exécutifs locaux ne disposent d'aucun pouvoir de taux et d'assiette¹⁶⁹⁹. Afin d'appréhender ces « grignotages successifs »¹⁷⁰⁰ de l'autonomie financière des EPCI-FP et des collectivités territoriales, il sera d'abord nécessaire d'aborder la manière dont cette recentralisation a été créée et se matérialise (1.) avant d'en démontrer son caractère pernicieux et son inefficacité (2.).

1. Création et matérialisation de la recentralisation des finances locales

774. La naissance paradoxale de la recentralisation. L'une des raisons qui ont poussé le Gouvernement à proposer et le législateur à voter le contenu de l'Acte I de la décentralisation n'est pas dénuée de lien avec la crise des finances publiques éprouvée par la France à la fin des années 1970 et le début des années 1980¹⁷⁰¹. C'est donc une période de crise des finances publiques étatiques qui a accéléré le mouvement de la décentralisation. Les finances publiques ont connu une nouvelle crise au début des années 1990, crise qui perdure encore aujourd'hui. Cette crise est

¹⁶⁹⁶ Article 24, al. 4 de la Constitution de 1958.

¹⁶⁹⁷ V. en ce sens Guillaume DRAGO, « La nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales » in Jacques PETIT (dir.), *Les collectivités locales : Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Paris, *Economica*, 2002, p. 127.

¹⁶⁹⁸ Michel MERCIER, *Dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, Sénat, 28 juin 2000, Rapport d'information n° 447, p. 321.

¹⁶⁹⁹ V. en ce sens : Éric OLIVA, « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ? », *GFP*, mars-avril 2017, n° 2, p. 13 et s.

¹⁷⁰⁰ Éric PORTAL, « Autonomie sur les ressources et les dépenses des collectivités locales françaises : effets juridico-financiers différenciés des réformes votées depuis 2010 », *GFP*, 2017, n° 2, p. 58.

¹⁷⁰¹ Michel BOUVIER, « L'autonomie financière locale à travers les crises », *RFFP*, 2012, n° 119, p. 3.

notamment née à la suite du traité de Maastricht qui imposait à la France et à l'ensemble des États membres des Communautés européennes le respect de *critères de convergence* afin que la situation de leurs finances publiques puisse être jugée comme « soutenable »¹⁷⁰². En effet, la France devait se conformer aux règles qui proscrivent, entre autres, un déficit public annuel et une dette publique supérieurs, respectivement, à 3% et 60% du PIB. Pour respecter ses engagements européens, la France s'est dotée de plusieurs instruments visant à rationaliser et diminuer la dépense publique de l'État à l'instar de la Loi organique relative aux lois de finances en 2001¹⁷⁰³, de la Révision Générale des Politiques Publiques en 2007 ou de la Modernisation de l'Action Publique en 2012. Si les finances publiques de l'État sont en crise, les finances locales connaissent également la même destinée. En effet, le système financier local est devenu archaïque, inadapté et très difficilement corrigible.

775. Alors qu'une nouvelle vague de décentralisation financière aurait pu voir le jour à la suite de cette crise des finances publiques, comme ce fût le cas à la fin des années 70, il n'en fût rien. Au contraire, cette crise a provoqué un effet inverse, entraînant un mouvement de recentralisation des finances locales depuis plus de vingt-cinq ans. Pour diminuer ses dépenses, l'État préfère désormais rationaliser les finances locales plutôt que de leur transférer des compétences¹⁷⁰⁴. Quant à la survie du système fiscal local, l'État central a préféré prendre sous sa coupe une part non négligeable des impôts locaux¹⁷⁰⁵ plutôt que de le réformer en profondeur.

776. Une recentralisation rapide. Entre la fin des années 1990 et l'an 2000, l'État a procédé à une recentralisation prompte et massive des finances locales¹⁷⁰⁶, principalement par la suppression de recettes des collectivités territoriales et des EPCI-FP, les privant ainsi d'un pouvoir de taux et d'assiette et les mettant « sous perfusion »¹⁷⁰⁷ de l'État. Parmi les différentes étapes de cette recentralisation, l'on peut citer par exemple :

¹⁷⁰² Article 140 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹⁷⁰³ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances*.

¹⁷⁰⁴ Alain PARIENTE, « L'État, la décentralisation et la crise économique : concilier l'inconciliable ? », *Métropolitiques*, 5 novembre 2012.

¹⁷⁰⁵ Vincent SIMPASTOUS, *La péréquation financière en droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle*, 2023, p. 312, § 436.

¹⁷⁰⁶ Xavier CABANNES, « Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local », *RFFP*, octobre 2015, n° 131, p. 7.

¹⁷⁰⁷ Vincent DUSSART, « Quelle cohérence de la réforme constitutionnelle de 2003 ? » in Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques : la conduite du changement - Actes de la IIIe université de printemps de Finances publiques du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2007, p. 208.

- la suppression de la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation à titre onéreux d'immeubles en 1998 qui a été compensée par une dotation indexée sur l'indice de progression de la dotation globale de fonctionnement¹⁷⁰⁸.
- la suppression progressive de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle, également en 1998, qui a été compensée par un prélèvement sur recettes qui est indexé sur les bases de taxe professionnelle de l'année 1997 et sur l'indice de progression de la dotation globale de fonctionnement¹⁷⁰⁹.
- la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation en 2000 qui a été compensée par une dotation calculée à partir des valeurs locatives de l'année 2000 et indexée sur l'indice de progression de la dotation globale de fonctionnement¹⁷¹⁰.
- la suppression partielle de la « vignette » aussi en 2000 qui a été compensée par des attributions de dotation générale de décentralisation¹⁷¹¹.

777. Une recentralisation actuelle. Ce mouvement n'a pas perdu de son élan puisque l'État a continué à recentraliser certaines composantes de la fiscalité locale, à l'instar de la taxe d'habitation¹⁷¹². Le produit de cette imposition locale a été, à partir de 2021, remplacée par le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties des départements qui, eux, bénéficieront d'une compensation par une fraction de taxe sur la valeur ajoutée. Avec un produit, avant sa suppression, d'environ 23,7 milliards d'euros en 2020¹⁷¹³, les communes et les EPCI-FP perdent ici un gage d'autonomie financière constitué d'un pouvoir de taux et d'assiette. Cette nouvelle régression de l'autonomie financière du bloc communal engendrée par la suppression de la taxe d'habitation¹⁷¹⁴ s'est accentuée en 2023, en particulier pour les EPCI-FP, avec la suppression de leur pouvoir de taux et d'assiette sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises d'ici 2024¹⁷¹⁵. Des « quatre vieilles », piliers historiques de la fiscalité locale, ne restent plus aujourd'hui que les deux taxes foncières, la cotisation foncière des entreprises¹⁷¹⁶ et la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants¹⁷¹⁷.

¹⁷⁰⁸ Article 39 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 *de finances pour 1999*.

¹⁷⁰⁹ *Ibid.*, Article 4.

¹⁷¹⁰ Article 11 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 *de finances rectificative pour 2000*.

¹⁷¹¹ Article 6 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 *de finances pour 2001* et article 24 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 *de finances pour 2002*.

¹⁷¹² Article 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 *de finances pour 2018*.

¹⁷¹³ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2021*, juillet 2021, p. 202.

¹⁷¹⁴ Paul-Maxence MURGUE-VAROCLIER, « Réforme de la taxe d'habitation et autonomie financière du bloc communal », *GFP*, juillet-août 2018, n° 4, p. 53.

¹⁷¹⁵ Article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 *de finances pour 2023*.

¹⁷¹⁶ Qui correspond à l'ancienne part foncière de la taxe professionnelle.

¹⁷¹⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 2, octobre 2023, p. 58.

2. Une recentralisation inefficace aux effets pernicioeux

778. Une recentralisation créatrice d'illusions fiscales. Comme cela a été précisé précédemment, l'État central a, à plusieurs reprises, supprimé des taxes locales en les compensant par des dotations ou des fractions de taxes existantes sur lesquelles les élus locaux ne disposent d'aucun pouvoir d'assiette ou de taux comparable à celui qu'ils disposaient auparavant.

779. L'État a également compensé les EPCI-FP et les collectivités territoriales de certaines recentralisations d'impositions locales par la création de nouvelles taxes. Ces dernières auraient pu permettre aux acteurs publics locaux de retrouver leur compétence fiscale mais cela n'a pas été la volonté du législateur. En effet, la compensation des impositions locales recentralisées par ces nouvelles taxes ne permet ni aux EPCI-FP, ni aux collectivités territoriales, de conserver, et encore moins de gagner, du pouvoir fiscal. Ce fut notamment le cas lors de la suppression de la taxe professionnelle qui a été remplacée, en partie, par la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et la TASCOM dont les taux sont fixés au niveau national. Les communes et les EPCI-FP ont alors perdu une partie de leur compétence fiscale sur une recette dynamique¹⁷¹⁸. Enfin, l'État a compensé financièrement les EPCI-FP et les collectivités territoriales chargées d'assurer de nouvelles compétences¹⁷¹⁹. Mais cette compensation financière s'est uniquement traduite par un transfert des produits fiscaux, le pouvoir de taux et d'assiette sur les taxes compensatrices a été conservé par l'État central. À titre d'exemple, lorsque les départements ont hérité de la compétence du réseau routier national, du logement social¹⁷²⁰ et des services départementaux d'incendie et de secours¹⁷²¹, l'État les a compensés financièrement par le transfert d'une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance. De cette taxe, les départements en perçoivent seulement le produit et ne disposent pas des pouvoirs de taux ou d'assiette. Les régions ont également obtenu l'exercice de nouvelles compétences qui ont été compensées par le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers sans totalement leur confier le pouvoir de taux et d'assiette¹⁷²².

¹⁷¹⁸ Laurence TARTOUR, « La recentralisation des ressources des collectivités territoriales : une réponse adéquate à la régulation du système financier public ? », *RFFP*, novembre 2010, n° 112, p. 223.

¹⁷¹⁹ L'étude de la compensation financière des transferts de compétences aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP sera traitée à partir du § 804.

¹⁷²⁰ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*.

¹⁷²¹ Article 53 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 *de finances pour 2005*.

¹⁷²² *Ibid.*, Article 52. Néanmoins, l'article 84 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 *de finances rectificative pour 2005* a permis aux régions d'obtenir le droit de moduler le taux de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers de plus ou moins 20%.

780. Dans ces trois configurations, les EPCI-FP, comme les collectivités territoriales, perçoivent l'ensemble des produits fiscaux de compensation mais sont dépossédées de pouvoir en matière de taux et d'assiette. En effet, les acteurs publics locaux ne disposent plus d'aucune marge de manœuvre au point que ces compensations issues de nouvelles taxes peuvent être qualifiées à juste titre d'« illusion fiscale »¹⁷²³ ; l'augmentation ou la diminution des taux et du champ d'application des taxes compensatoires relève de la seule compétence du législateur.

781. La conjugaison entre recentralisation et autonomie financière. Alors que de nombreux actes de recentralisation financière locale ont été réalisés sans discontinuité par l'État central, l'on peut légitimement s'interroger sur les conséquences de l'autonomie financière constitutionnelle des EPCI-FP et des collectivités territoriales et en tirer la conclusion logique d'un écornement de cette autonomie. Mais le Conseil constitutionnel a conclu, à plusieurs reprises, que l'autonomie financière, et plus généralement la libre administration, était respectée même si le pouvoir de taux et d'assiette était limité ou alors dévolu au législateur¹⁷²⁴. La recentralisation des finances locales est donc compatible avec l'autonomie financière et l'attribution aux acteurs publics locaux de pouvoirs fiscaux n'est qu'une simple faculté qui est laissée à l'appréciation du législateur. L'absence de protection de l'autonomie financière des EPCI-FP et des collectivités territoriales face à la recentralisation des finances locales est donc entretenue par le Conseil constitutionnel qui a refusé systématiquement de censurer les dispositions dépossédant les élus locaux de leur pouvoir de taux et d'assiette sur les impôts et taxes dont ils avaient la charge ou dont ils en recevaient le produit.

782. Les effets contrastés de la recentralisation. La privation d'un pouvoir de taux et d'assiette pour les EPCI-FP et les collectivités territoriales et sur de nombreuses impositions locales peut interroger sur les effets qui en découlent. Quelles sont les conséquences d'un contrôle accru de l'État central sur les finances locales ? Pourquoi est-il si enclin à réduire les marges de manœuvre fiscale ? Si les objectifs de renforcement de la péréquation semblent être remplis grâce à la

¹⁷²³ Une expression reprise par le Professeur Jean-Marc PASTOR in « Le Conseil de l'Europe critique la réforme territoriale en France », *AJDA*, 21 mars 2016, n° 10, p. 516.

¹⁷²⁴ V. en ce sens : Cons. const., Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, *Loi de finances pour 2005*, considérants 24 et 25 à propos de du transfert du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance ; Cons. const., Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, considérant 64 à propos de la suppression de la taxe professionnelle et de sa compensation ; Cons. const., Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, *Loi de finances pour 2018*, considérant 17 à 19 à propos de la suppression de la taxe d'habitation.

recentralisation des finances locales¹⁷²⁵, il est difficile de pouvoir l'affirmer en matière d'allègement de la pression fiscale ou de la maîtrise des dépenses publiques.

783. Pendant des débats sur la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle et sur la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation en 1998, la diminution de la pression fiscale a été un argument utilisé par le Gouvernement pour justifier ces deux cas de recentralisation financière. Pourtant, malgré une croissance continue du poids des prélèvements obligatoires pour les ménages et les entreprises, la recentralisation des finances locales est toujours aussi grandissante. En effet, le taux de pression fiscale est passé de 43,5% du PIB en 1998 à 45,1% en 2021 avec un pic historique en 2017 à 46%¹⁷²⁶. La recentralisation des finances locales n'a donc pas permis la réduction de la pression fiscale, comme en témoigne la mise en œuvre de nombreux et nouveaux prélèvements chargés de compenser l'allègement de taxe professionnelle des entreprises¹⁷²⁷.

784. La recentralisation des finances locales a également pu être mise en corrélation avec la maîtrise de la dépense publique. En effet, l'impératif respect des critères de convergence par les États membres de l'Union européenne a conduit l'État central à maîtriser le solde global des administrations publiques. Pour ce faire, il peut contrôler l'évolution des ressources des EPCI-FP, comme celles des collectivités territoriales, et donc indirectement influencer sur le niveau de leurs dépenses¹⁷²⁸. Pourtant, les mesures de recentralisation des finances locales n'ont pas eu l'effet escompté, car le déficit public est passé de 793,9 milliards d'euros, soit 60,6% du PIB en 1998, à environ 3 milliards d'euros, soit 111,8% du PIB au deuxième trimestre de l'année 2023¹⁷²⁹. Enfin, la recentralisation des finances locales a pu se fonder sur l'idée que les collectivités territoriales et les EPCI-FP seraient davantage dépensiers par rapport à l'État. Pour ce dernier, il était donc impératif d'accroître la maîtrise des recettes locales et d'affecter le niveau de dépenses¹⁷³⁰. Pourtant, la dette de l'État s'est accrue de 274% entre 1998 et 2022 alors que la dette des administrations

¹⁷²⁵ En matière de péréquation, il a pu être relevé que les fonctionnaires du ministère de l'économie et des finances admettaient difficilement les pluralités de situation financières des collectivités territoriales et préféreraient substituer les adaptations locales des règles nationales par des règles de répartition uniformes. V. en ce sens : Michel MERCIER, *Dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, Sénat, 28 juin 2000, Rapport d'information n° 447, p. 327.

¹⁷²⁶ Organisation de coopération et de développement économiques, *Recettes fiscales (indicateur)* [en ligne], 2023 < <https://data.oecd.org/fr/tax/recettes-fiscales.htm> > (consulté le 29 septembre 2023).

¹⁷²⁷ Entre 1997 et 2000, c'est plus d'une douzaine de mesures fiscales qui ont été votées dans les diverses loi de finances au détriment des moyennes et grandes entreprises. V. annexe n° 6, Récapitulatif des mesures prises depuis 1997 au détriment des moyennes et grandes entreprises.

¹⁷²⁸ V. en ce sens : Michel MERCIER, *Op.Cit.*, p. 328.

¹⁷²⁹ INSEE, « Dette trimestrielle de Maastricht des administrations publiques (APU) » [en ligne] (consulté le 29 septembre 2023).

¹⁷³⁰ V. en ce sens : Michel MERCIER, *Op.Cit.*, p. 328.

publiques locales a augmenté de 129% sur la même période¹⁷³¹, soit une rapidité d'augmentation deux fois moins importante. Que cela soit en termes d'allègement de la pression fiscale ou de réduction des dépenses publiques, certains effets de la recentralisation des finances locales se trouvent aux antipodes de ceux espérés.

§ 2. L'ineffective compensation et liberté d'utilisation des ressources

785. Le contenu des deux principes. L'autonomie financière constitutionnelle locale est aussi garantie par le 1^{er} et le 4^{ème} alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Ceux-ci consacrent respectivement le principe de la libre utilisation, par les collectivités territoriales, de leurs ressources et le principe de la compensation financière des compétences transférées par l'État. Quant aux EPCI-FP, ces deux alinéas n'en font aucunement mention, excluant *de jure* les structures intercommunales de ces deux garanties.

786. Le premier principe a pour objectif de garantir aux collectivités territoriales une certaine latitude dans la manière dont ils utilisent leurs recettes. Quant au deuxième principe de compensation financière, il a pour fonction de maintenir une neutralité budgétaire consistant à accompagner chaque transfert de compétence étatique d'une attribution de ressources financières équivalente aux dépenses qui seront engagées par les collectivités territoriales pour exercer cette compétence. L'objectif étant de conférer aux les collectivités territoriales des moyens suffisants pour exercer l'entièreté de la compétence transférée. Sans compensation, les acteurs publics locaux pourraient soit l'exercer en dégradant leur situation financière ou la qualité des autres compétences exercées, soit l'exercer partiellement.

787. Malgré une affirmation claire et sans ambiguïté de ces principes dans la Constitution, leur application se voit néanmoins restreinte. En effet, les EPCI-FP ne sont pas destinataires de ces deux protections. Quand bien même ils en bénéficieraient, plusieurs dispositions législatives et décisions des juges constitutionnel et administratif ont provoqué une limitation de l'utilisation libre des ressources (A.) ainsi qu'une compensation financière inopérante des compétences transférées par l'État et exercées par les collectivités territoriales (B.).

¹⁷³¹ INSEE, « Dette des administrations publiques au sens de Maastricht par sous-secteur » [en ligne] (consulté le 29 septembre 2023).

A. Une liberté d'utilisation des ressources limitées

788. Le 1^{er} alinéa de l'article 72-2 de la Constitution précise que les collectivités territoriales, contrairement aux EPCI-FP, « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement ». Cette liberté laisse penser que ces structures territoriales ont à leur disposition des ressources et qu'elles peuvent les utiliser sans contraintes et selon les volontés des assemblées délibérantes. Mais cette liberté se trouve limitée au regard de la suite de cet alinéa 1^{er} qui précise que cette utilisation libre est bridée par « les conditions fixées par la loi ». Le pouvoir dépensier¹⁷³² des collectivités territoriales se retrouve donc amputé par l'action du législateur. En effet, la liberté d'utilisation des ressources est contrainte par deux mécanismes prévus par la loi : les dépenses obligatoires (1.) et leur limitation par la contractualisation (2.).

1. Des dépenses obligatoires contraignantes

789. Il est légitime de considérer que l'autonomie financière des collectivités territoriales, mais aussi de leurs groupements, implique que les dépenses obligatoires qu'ils doivent honorer « ne soient pas excessives » de telle sorte à annihiler leur possibilité de choix¹⁷³³. Mais cette liberté d'utilisation des ressources est contrainte par un élément réducteur¹⁷³⁴ : le nécessaire exercice de cette liberté dans les conditions fixées par le législateur. En effet, le législateur impose une obligation de paiement des dettes exigibles et pour lesquelles il l'a expressément décidé¹⁷³⁵, sous peine d'une procédure d'inscription d'office dans les budgets locaux¹⁷³⁶.

790. La réduction de l'autonomie dépensière par le législateur. En proposant l'alinéa 1^{er} de l'article 72-2 de la Constitution, le constituant signifie que les collectivités territoriales ne peuvent être contraintes à utiliser leurs ressources uniquement pour une dépense déterminée¹⁷³⁷. Pourtant, le Conseil constitutionnel est venu éclairer cette précision dans une décision du 30 juillet

¹⁷³² Mathieu CONAN et Raymond MUZELLE, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 29.

¹⁷³³ Loïc PHILIP, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, mai 2002, n° 12 ; Vincent DUSSART, « Brèves réflexions sur la mise en œuvre de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales », *RFFP*, n° 100, 2007, p. 328.

¹⁷³⁴ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 682, § 780.

¹⁷³⁵ Article L.1612-15, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales.

¹⁷³⁶ Cette procédure est mise en œuvre à l'initiative du préfet dans le département, du comptable public, ou de toute personne y ayant intérêt. Elle vise à faire constater soit l'absence au budget d'une dépense obligatoire, soit l'insuffisance du montant prévu. Comme pour les autres procédures de contrôle budgétaire, cette procédure conduit à une intervention de la Chambre régionale des comptes et à une éventuelle mise en demeure par celle-ci.

¹⁷³⁷ Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 97, § 155.

2003 en considérant que rien n'interdit au législateur de prévoir des catégories de dépenses obligatoires¹⁷³⁸. Le conditionnement des dépenses obligatoires à leur caractère légal a pu être rappelé à plusieurs reprises dans le Code général des collectivités territoriales. En effet, les dépenses obligatoires des collectivités territoriales et des EPCI-FP correspondent uniquement à celles désignées expressément comme telles par le législateur¹⁷³⁹. De plus, une dépense à la charge de l'État peut être imposée aux collectivités territoriales et à leurs groupements uniquement si la loi le prévoit¹⁷⁴⁰.

791. Malgré le caractère restreint de la libre disposition des ressources conséquemment à l'intervention du législateur, le fait que seule la loi puisse déterminer les dépenses obligatoires des collectivités territoriales peut néanmoins avoir un caractère protecteur. En effet, aucune nouvelle dépense obligatoire ne peut être imposée aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP par une volonté arbitraire du Président de la République, du Premier ministre ou d'un membre du Gouvernement par l'usage du pouvoir réglementaire¹⁷⁴¹. Face à la création de nouvelles dépenses obligatoires, les EPCI-FP et les collectivités territoriales et sont protégées par le bouclier législatif.

792. La corrélation entre dettes exigibles et exercice de compétences. Les compétences obligatoires exercées par les collectivités territoriales et leurs groupements limitent fortement leur autonomie financière. En effet, l'exercice de ces compétences vient créer des dettes exigibles, dettes qui constituent des dépenses obligatoires et viennent diminuer sensiblement les marges de manœuvre des acteurs publics locaux¹⁷⁴². D'autant que les dettes exigibles, au moment de l'exercice d'une compétence, peuvent représenter une part importante, en nombre ou en volume, des dépenses des EPCI-FP et des collectivités territoriales¹⁷⁴³. En effet, les communes, les départements et les régions ont respectivement 33, 24 et 17 compétences qui leur ont été

¹⁷³⁸ Cons. const., Décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003, *Loi organique relative au référendum local*, considérant 10 : « Considérant, en premier lieu, qu'en disposant que les dépenses liées à l'organisation du référendum constituent une dépense obligatoire de la collectivité territoriale qui a décidé d'y recourir, l'article L.O. 1112-5 ne porte pas atteinte au principe de libre disposition des ressources des collectivités territoriales, tel qu'il est précisé par le premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ; ».

¹⁷³⁹ Article L.1612-15, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales.

¹⁷⁴⁰ Article L.1611-1 du Code général des collectivités territoriales ; CE, 5 janvier 2005, *Commune de Versailles*, n° 232888, considérant 3 : « Considérant que ces dispositions, qui confient aux maires agissant en qualité d'agents de l'Etat la tâche de recueillir les demandes de passeport, de les transmettre aux préfets ou aux sous-préfets et de remettre aux demandeurs les passeports qui leur sont adressés par ces derniers, ont pour effet d'imposer indirectement aux communes les dépenses, à la charge de l'Etat, relatives à l'exercice de ces attributions ; qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 1611-1 du code général des collectivités territoriales que le législateur était seul compétent pour édicter de telles dispositions ; [...] »

¹⁷⁴¹ Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « [...] La loi détermine les principes fondamentaux : [...] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ».

¹⁷⁴² Éric OLIVA, « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ? », *GFP*, mars-avril 2017, n° 2, p. 22 et 24.

¹⁷⁴³ Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. Manuel, ss. coll. *Droit public*, 3^{ème} édition, 2023, p 464, § 431.

transférées par l'État¹⁷⁴⁴. Autant de dettes exigibles dont le paiement est obligatoire lorsque ces acteurs publics locaux exercent toutes les compétences dévolues par la loi. Quant aux EPCI-FP, les compétences obligatoires dépendent de la catégorie d'intercommunalité. En effet, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles n'ont pas le même nombre et le même type de compétences à exercer¹⁷⁴⁵, diversifiant les dettes exigibles. Les dépenses obligatoires qui en découlent seront donc plus ou moins importantes en fonction de leur nature. Cette diversité de dépenses obligatoires pour les intercommunalités se voit également renforcée par les transferts volontaires de compétences communales par les communes membres de l'EPCI-FP. Ces énumérations législatives de compétences à exercer traduisent la part importante des dettes exigibles et des dépenses obligatoires qui en découle, et ce, dans des domaines très variés en section de fonctionnement ou d'investissement.

793. Les collectivités territoriales doivent également honorer des dépenses correspondant à des attributions à caractère national. Pour les communes, il s'agit notamment de la tenue de l'état civil, du cadastre ou encore de toutes les dépenses qui pourraient être occasionnée par la substitution du préfet en cas de carence du maire agissant comme agent de l'État¹⁷⁴⁶.

794. Aussi, sur un plan financier, les dépenses obligatoires des collectivités territoriales représentent une part importante de leurs dépenses globales. Elles sont néanmoins « nécessaires »¹⁷⁴⁷ pour que les acteurs publics locaux assurent l'obligation de l'exercice des compétences dévolues par l'État. La libre appréciation des dépenses est donc souvent très restreinte, notamment pour les départements qui consacrent, pour la majorité d'entre eux, plus de la moitié de leurs ressources aux charges relatives à l'aide sociale prévue par la loi¹⁷⁴⁸.

795. Des dépenses obligatoires conditionnées. Afin de protéger les collectivités territoriales et les EPCI-FP de nouvelles dépenses obligatoires abusives, plusieurs critères, qui ne soulèvent pas de difficulté d'interprétation importante¹⁷⁴⁹, doivent être respectés. C'est le Conseil

¹⁷⁴⁴ Articles L.2321-2, L.3321-1 et L.4221-1 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁷⁴⁵ Articles L.5214-16, L.5216-5, L.5215-20 et L.5217-2 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁷⁴⁶ Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 419, § 723.

¹⁷⁴⁷ Vincent DUSSART, « Les contraintes juridiques sur la dépense locale » in Marc LEROY (dir.), *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Paris, Economica, coll. *Finances Publiques*, 2017, p. 256.

¹⁷⁴⁸ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 682, § 780.

¹⁷⁴⁹ Patrice RAYMOND, « L'autonomie financière des collectivités locales et le Conseil constitutionnel », *RFFP*, mars 2003, n° 81, p. 50.

constitutionnel qui a fixé des conditions au législateur lorsqu'il souhaite imposer de nouvelles dépenses obligatoires à la charge des collectivités territoriales et de leurs groupements.

796. Dans une première décision en date du 29 mai 1990, le juge constitutionnel s'assure que le législateur définisse les dépenses obligatoires « avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration »¹⁷⁵⁰. Les sénateurs, auteurs de la saisine, estimaient que la disposition obligeant les départements à inscrire dans son budget une contribution au fonds de solidarité pour le logement, sans en décider du montant, porterait atteinte à leur « autonomie » et les contraignaient à abandonner certaines de leurs priorités budgétaires¹⁷⁵¹. Dans sa réponse, le Conseil constitutionnel rappelle dans un premier temps que le législateur est compétent pour définir des dépenses obligatoires à la charge des collectivités territoriales. Mais il ajoute que ces dépenses obligatoires doivent être prévues sous réserve de respecter les trois conditions : une définition précise de leur objet et de leur portée, sans méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales et sans entraver leur libre administration. À la lecture de cette décision, les critères dégagés par le Conseil constitutionnel sont lacunaires car les EPCI-FP ne semblent pas être concernés ; la méconnaissance des compétences propres des structures intercommunales n'est pas mentionnée. Une absence qui va dans le sens de l'article 72-2 de la Constitution qui également n'en fait pas état.

797. Dix ans plus tard, dans une décision en date du 7 décembre 2000, le Conseil constitutionnel donne des précisions supplémentaires. Les arguments des requérants furent identiques à ceux défendus dans la saisine de 1990 à propos d'une disposition imposant un objectif de mixité sociale dans les documents d'urbanisme et notamment un quota de 20% de logements sociaux. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a rappelé les trois conditions nécessaires qu'il avait dégagées auparavant afin que le législateur puisse imposer une dépense obligatoire aux collectivités territoriales. Il vient également ajouter deux autres conditions alternatives : les dépenses obligatoires doivent répondre « à des exigences constitutionnelles » ou concourir « à des fins d'intérêt général »¹⁷⁵². En revanche, le Conseil n'a toujours pas considéré que les nouvelles

¹⁷⁵⁰ Cons. const., Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, considérant 16.

¹⁷⁵¹ Cons. const., Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990 - Saisine par 60 sénateurs, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*.

¹⁷⁵² Cons. const., Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, considérant 12.

dépenses obligatoires imposées par le législateur aux EPCI-FP devaient également être soumises à ces conditions.

798. Le législateur peut donc étendre considérablement la liste de ces dépenses obligatoires imposées aux EPCI-FP et collectivités territoriales. Ces dépenses réduisent considérablement les prérogatives des exécutifs locaux¹⁷⁵³ et « ne leur permettent pas de faire appel à un pouvoir de décision discrétionnaire »¹⁷⁵⁴. Mais pour garantir l'application de l'alinéa 1^{er} de l'article 72-2 de la Constitution, le juge constitutionnel s'astreint à un examen approfondi des dépenses obligatoires et contrôle que les parlementaires ne sortent pas du cadre prétorien.

2. La limitation des dépenses par la contractualisation

799. La pratique contractuelle ne semble pas avoir permis une amélioration de l'autonomie financière des acteurs locaux, bien au contraire. En effet, la tutelle et les contraintes qui pèsent autant sur les EPCI-FP que sur les collectivités territoriales dans ces politiques de contractualisation ne font qu'accentuer l'érosion et l'étatisation des finances locales. Cette limitation et cette contractualisation des dépenses publiques locales sont des politiques étatiques récurrentes **(a.)** et ont pris un nouveau tournant en 2018 avec l'instauration des « contrats de Cahors » **(b.)**.

a. La récurrente limitation et contractualisation des dépenses publiques locales

800. Une limitation des dépenses locales réitérée. Les rapports parlementaires et institutionnels ne manquent pas pour inciter l'État à mettre en œuvre des politiques de réduction des dépenses publiques locales. L'incitation à la réduction des dépenses publiques locales a été esquissée pour la première fois seulement quelques années après les lois de décentralisation des années 1980. En effet, dès 1986, le rapport *Fenilloley-Raynaud*¹⁷⁵⁵ proposait une norme de dépenses indicative pour les collectivités territoriales mais assorties d'une diminution de dotation globale de fonctionnement en cas de non-respect. En 2004, le rapport *Camdessus*¹⁷⁵⁶ envisageait de soumettre les collectivités territoriales à un pacte de stabilité interne pour participer à la stratégie d'évolution

¹⁷⁵³ Gilbert ORSONI, « Les dépenses obligatoires » in Henri ISAÏA et Jacques SPINDLER, *Histoire du droit des finances publiques : Volume III : Les grandes thèmes des finances locales*, Paris, Economica, 1988, p. 497.

¹⁷⁵⁴ Émilie MOYSAN, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, Paris, LGDJ, coll. *Thèses, ss. coll. Bibliothèque de finances publiques et fiscalité*, Tome 61, 2015, p. 51, § 124.

¹⁷⁵⁵ Direction Générale des Collectivités Locales, *Rapport sur les finances locales et leurs relations avec celles de l'Etat*, juillet 1986, 105 p.

¹⁷⁵⁶ Michel CAMDESSUS, *Le Sursaut, vers une nouvelle croissance*, Paris, La Documentation française, octobre 2004, pp. 133 à 134.

des dépenses publiques globales. Deux ans plus tard, le rapport *Richard*¹⁷⁵⁷ suggère une maîtrise des dépenses locales inspirée des principes de la LOLF afin de faire participer les collectivités territoriales aux efforts de réduction des dépenses publiques. En 2010, le rapport *Carrez-Thénault*¹⁷⁵⁸ préconise une stabilisation des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales afin qu'elles participent à la maîtrise des dépenses publiques. Ce foisonnement de rapports illustre d'une manière éloquente la durabilité de cette volonté de maîtriser et de limiter les dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements. Un objectif qui a pu être suivi à plusieurs reprises par le biais de la technique de la contractualisation des finances locales, qu'elles soient intercommunales ou bien territoriales.

801. Les multiples contractualisations des finances locales. Les finances locales ont connu leur première contractualisation dès 1996 avec la mise en place du Pacte de stabilité financière¹⁷⁵⁹. Ce pacte, dont la période courrait jusqu'en 1999, avait pour objectif d'assurer une meilleure prévisibilité des dotations des collectivités territoriales par le biais de la contractualisation des concours financiers de l'État.

802. Le pacte a été remplacé par le Contrat de croissance et de solidarité¹⁷⁶⁰ qui prévoyait une enveloppe dite *normée*¹⁷⁶¹. Ce contrat, renouvelé jusqu'en 2007, n'a pas eu de conséquences néfastes pour les collectivités territoriales et leurs groupements car les dotations étaient indexées sur l'évolution de l'inflation et majorées d'une fraction du taux de l'évolution du PIB de l'année précédente. Les collectivités ont bénéficié d'une augmentation certaine de leurs dotations car l'évolution des prix et de la croissance du PIB était positive.

803. La loi de finances pour 2008 a fait évoluer ce contrat, en le transformant en contrat de stabilité¹⁷⁶². Ce changement d'appellation et l'utilisation du terme de *stabilité* illustrent le coup d'arrêt à l'augmentation continue des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Ce nouveau contrat prévoit que la variation de l'enveloppe de dotations sera désormais uniquement limitée à l'évolution de l'inflation. La prise en compte d'une fraction de la

¹⁷⁵⁷ Pierre RICHARD, *Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, décembre 2006, p. 7.

¹⁷⁵⁸ Gilles CARREZ et Michel THÉNAULT, *La maîtrise des dépenses locales*, Paris, *Présidence de la République*, mai 2010, p. 16.

¹⁷⁵⁹ Article 32 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 *de finances pour 1996*.

¹⁷⁶⁰ Article 57 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 *de finances pour 1999*.

¹⁷⁶¹ Le terme *normé* signifie que les dotations qui compose l'enveloppe de dotation sont exhaustivement énumérées et « forment un ensemble ». V. *Ibid.*

¹⁷⁶² Article 36 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 *de finances pour 2008*.

croissance du PIB est supprimée, à l'exception de la dotation globale de fonctionnement¹⁷⁶³, privant les collectivités territoriales et leurs groupements d'une augmentation non négligeable de leurs dotations. C'est la première fois que les EPCI-FP mais aussi les collectivités territoriales sont associées à l'effort de maîtrise de la dépense publique¹⁷⁶⁴.

804. Face à l'inefficacité de ces trois instruments contractuels — qui n'en ont que l'appellation¹⁷⁶⁵ — dans l'objectif de réduction de la dépense publique locale couplée à la nécessaire mise en conformité de la France avec ses engagements européens, la Cour des comptes a recommandé dès 2010 la mise en œuvre de politiques plus drastiques de maîtrise des dépenses locales¹⁷⁶⁶. Une recommandation prise en compte en 2014 avec la contribution au redressement des finances publiques consacrée dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État, les EPCI-FP et les collectivités territoriales. Cette limitation des dépenses locales fût mise en œuvre dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 avec un « objectif d'évolution de la dépense publique locale, exprimé en pourcentage d'évolution annuelle et à périmètre constant »¹⁷⁶⁷.

805. Depuis cette première loi de programmation des finances publiques, le glissement vers une programmation d'un objectif de dépense devient inévitable et s'illustre dans la dernière loi de programmation des finances publiques qui instaurait les « contrats de Cahors ».

b. Les nouvelles formes de la contractualisation : les « contrats de Cahors »

806. Un dispositif de régulation ciblé. C'est le 17 juillet 2017, lors de son discours à l'occasion de la première Conférence Nationale des Territoires, que le Président de la République a esquissé les lignes de la nouvelle contractualisation des finances locales. En effet, Emmanuel MACRON propose aux collectivités territoriales — sans évoquer les EPCI-FP — un pacte « de confiance » qui consiste à maintenir leurs dotations si elles s'engageant dans une participation à une

¹⁷⁶³ À partir de 2009, la dotation globale de fonctionnement ne pourra évoluer qu'en fonction de l'inflation, l'indicateur de la variation de la fraction de la croissance du PIB est supprimé. V. en ce sens : Article 42 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 *de finances pour 2009*.

¹⁷⁶⁴ L'article 36 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 *de finances pour 2008* mentionne les dotations perçues par les collectivités territoriales et les EPCI-FP dont les montants globaux font l'objet d'une stabilisation.

¹⁷⁶⁵ Au regard des dispositions contenues dans la loi mettant en œuvre ces mécanismes de limitation des dotations aux collectivités territoriales, il s'agit d'avantage d'un acte unilatéral que d'un contrat. En effet, il n'y a aucune relation contractuelle entre l'État et les collectivités territoriales. Ces dernières n'ont pas l'occasion de donner directement leur avis ou de négocier les termes de l'application de la loi. V. *infra*, § 811 et s. à propos des « contrats de Cahors ».

¹⁷⁶⁶ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, Rapport annuel, juillet 2010, pp. 120 à 121.

¹⁷⁶⁷ Article 11 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 *de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019*.

diminution de leurs dépenses. La volonté présidentielle fut ensuite précisée par le Premier ministre Édouard PHILIPPE lors de la deuxième Conférence Nationale des Territoires qui s'est tenue à la préfecture du Lot, qui a donné leur appellation à ces contrats. Dans son discours, le chef du Gouvernement pose les jalons concrets de ces contrats : toutes les collectivités territoriales — mais aussi les EPCI-FP — qui dépensent plus de 60 millions d'euros par an sont concernées, soit 340 entités, et se verront proposer la signature d'un contrat avec un objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement à respecter sous peine de subir une baisse de leur dotation. Enfin, cette contractualisation des dépenses des EPCI-FP et des collectivités territoriales a été explicitée dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022¹⁷⁶⁸. L'article 13 de cette loi précise que le rythme de progression des dépenses de fonctionnement des 340 EPCI-FP et collectivités territoriales ne doivent pas dépasser 1,2 % par an. Ce taux de 1,2 % pourra être modulé à la hausse ou à la baisse au regard de trois critères : le nombre d'habitants, le revenu moyen par habitant et les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement pendant les années précédentes¹⁷⁶⁹. La limite de 1,2 % pourra être augmentée ou diminuée de 0,15% par critère¹⁷⁷⁰. Si cette limite est respectée, alors le taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local sera majoré. En revanche, si l'engagement n'est pas respecté, les EPCI-FP et les collectivités territoriales et signataires du contrat seront sanctionnés par une « reprise financière » de 75% ou de 100% si aucun contrat n'est signé¹⁷⁷¹.

807. La contractualisation est un mécanisme performant, l'objectif de réduction de la progression des dépenses de fonctionnement des EPCI-FP tout comme des collectivités territoriales à long terme a été rempli. En effet, les dépenses réelles de fonctionnement entrant dans le champ de ces « contrats de Cahors » ont augmenté de 0,3% en 2018 et de 0,8% en 2019¹⁷⁷².

808. Une tutelle sous couvert de contractualisation. Après une diminution importante de la dotation globale de fonctionnement entre 2014 et 2017, après la réforme de leur panier fiscal à la suite de la suppression de la taxe d'habitation, ce plafonnement de la progression des dépenses de fonctionnement des EPCI-FP et des collectivités territoriales à 1,2% par an vient ajouter un

¹⁷⁶⁸ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 *de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*.

¹⁷⁶⁹ *Ibid.*, Article 29, IV.

¹⁷⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷⁷¹ *Ibid.*

¹⁷⁷² Auteurs divers, « La trajectoire des finances publiques dans le PLF 2021 », *GFP*, novembre-décembre 2020, n° 6, p. 9.

niveau supplémentaire de restriction de leur autonomie financière¹⁷⁷³. La liberté d'utiliser les ressources pourtant garantie par l'article 72-2 de la Constitution se trouve donc contrainte par une nouvelle forme de tutelle étatique exercée sur les finances aussi bien intercommunales que territoriales. Avant même la mise en place effective de ces « contrats de Cahors », la simple annonce d'un encadrement du taux *maximum* de progression des dépenses de fonctionnement avait pu se révéler très contraignante et inatteignable par les EPCI-FP et les collectivités territoriales¹⁷⁷⁴.

809. De surcroît, la mainmise du pouvoir central sur les dépenses de fonctionnement est paradoxalement marquante dans ces contrats pourtant qualifiés de « girondins »¹⁷⁷⁵. Cette forme de recentralisation financière¹⁷⁷⁶ illustre une tutelle déguisée et transforme aussi bien les EPCI-FP que les collectivités territoriales en simples relais d'exécution des décisions gouvernementales. Presque 40 ans après sa suppression, cette nouvelle forme de tutelle contractuelle et financière bride la liberté d'utilisation des ressources et entame le principe même de décentralisation¹⁷⁷⁷. En effet, même si le Conseil constitutionnel n'a rien eu à redire sur l'atteinte à l'autonomie financière de ces « contrats de Cahors », la régulation des dépenses de fonctionnement des EPCI-FP et des collectivités territoriales par un contrôle du pouvoir central porte atteinte à l'autonomie de décision des acteurs publics locaux¹⁷⁷⁸. Un rapport parlementaire dénonce d'ailleurs avec une juste sévérité ces « contrats de Cahors » comme un moyen de renforcer la tutelle de l'État sur les EPCI-FP et les collectivités territoriales¹⁷⁷⁹. En dénonçant des « contrats léonins »¹⁷⁸⁰, le sénateur Loïc HERVÉ fait référence à la notion civiliste d'un contrat ou d'une clause d'un contrat qui procure à l'une des parties des avantages exagérés¹⁷⁸¹. Il dénonce également des clauses « aberrantes » notamment lorsque « l'État refuse de tenir compte du fait qu'il impose aux collectivités certaines dépenses par ses propres défaillances » ou encore « les empêche d'accepter des contributions financières d'autres personnes publiques »¹⁷⁸². La tutelle du pouvoir central sur les dépenses locales s'illustre donc à

¹⁷⁷³ Paul HERNU, « Des relations financières difficiles et très contraintes entre l'État et les collectivités locales », *GFP*, septembre-octobre 2020, n° 5, p. 5.

¹⁷⁷⁴ Notamment celles qui avaient subies des fortes augmentations de leurs dépenses de fonctionnement avant la signature du contrat. V. en ce sens : *Ibid.*, p. 12.

¹⁷⁷⁵ Discours d'Emmanuel MACRON devant le Parlement réuni en Congrès, 3 juillet 2017.

¹⁷⁷⁶ Philippe de ROCCA SERRA, *L'approche constitutionnelle de l'autonomie financière locale en France*, Bruxelles, *Bruyant*, coll. *Finances Publiques - Public Finance*, 2021, § 404.

¹⁷⁷⁷ Jean-François BRISSON, « Décentralisation et contractualisation », *AJDA*, décembre 2019, n° 41, p. 2435 et s.

¹⁷⁷⁸ V. en ce sens : Michel BOUVIER, « Autonomie fiscale locale et libre administration des collectivités locales » (*Vingt ans de finances locales : enjeux pour l'avenir*), *RFFP*, mars 2003, n° 81, p. 33.

¹⁷⁷⁹ Loïc HERVÉ, *Projet de loi de finances pour 2019 adopté par l'Assemblée nationale*, Sénat, 22 novembre 2018, Avis n° 153, 64 p.

¹⁷⁸⁰ *Ibid.*, p. 7.

¹⁷⁸¹ Catherine PUIGELIER (dir.), *Dictionnaire juridique*, Bruxelles, *Bruyant*, coll. *Paradigme – Vocabulaire*, 3^{ème} édition, septembre 2020, entrée n° 3609.

¹⁷⁸² Loïc HERVÉ, *Op.Cit.*

travers les avantages disproportionnés dont dispose l'État et des clauses restrictives imposées par ces « contrats de Cahors ».

810. Cette tutelle s'illustre enfin au regard du nombre de collectivités territoriales qui ont refusé de signer le contrat alors qu'elles étaient appelées à le faire. En effet, sur l'ensemble des EPCI-FP et des collectivités territoriales entrant dans le champ d'application des « contrats de Cahors », 28% d'entre eux ont refusé de signer le contrat, dont 55% des départements, 39% des régions et 15% des blocs communaux concernés¹⁷⁸³. Ce refus témoigne de la réticence des EPCI-FP et des collectivités territoriales à se soumettre à des injonctions étatiques en matière de dépenses.

811. La dénomination trompeuse¹⁷⁸⁴ de contrat. Au regard de leur modalité de mise en œuvre, il semble difficile de pouvoir accorder à ces dispositifs une qualification de *contrat* au sens juridique du terme. En effet, plusieurs éléments poussent à qualifier ces contrats comme des contrats d'adhésion¹⁷⁸⁵, d'acte d'autorité¹⁷⁸⁶ ou d'acte unilatéral¹⁷⁸⁷ imposés par l'État aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP et à contester leur caractère synallagmatique.

812. Pourtant, la contractualisation financière des dépenses de fonctionnement des intercommunalités à fiscalité propre et des collectivités territoriales importantes ou ayant plus de 60 millions d'euros par an de dépenses de fonctionnement ne semble pas être à première vue obligatoire. En effet, à la lecture de la loi de programmation des finances publiques 2018-2021, certaines dispositions précisent les conséquences opposables aux EPCI-FP et aux collectivités territoriales qui n'ont pas signé le contrat. À ce propos, il est nécessaire de rappeler que 93 entités sur 322 ont refusé de signer ce contrat¹⁷⁸⁸, prouvant l'absence d'obligation de s'engager dans cette contractualisation.

813. Malgré la possibilité de théorique de refuser de contracter avec l'État, les EPCI-FP et les collectivités territoriales non-signataires se trouvent confrontés à deux sanctions, annihilant la

¹⁷⁸³ Sur les 322 collectivités territoriales et EPCI-FP dont la signature du contrat a été proposée, 229 l'ont signé et 93 ont refusé. Cela représente 54 départements sur 98, 7 régions sur 18 et 32 communes et EPCI-FP sur 206. V. en ce sens : Loïc HERVÉ, *Projet de loi de finances pour 2019 adopté par l'Assemblée nationale*, Sénat, 22 novembre 2018, Avis n° 153, p. 14.

¹⁷⁸⁴ Jean-David DREYFUS, « Contractualisation financière État-collectivités territoriales : état des lieux - Retour sur les contrats dits « de Cahors » », *AJCT*, 21 février 2022, n° 2, p. 77 et s.

¹⁷⁸⁵ *Ibid.*

¹⁷⁸⁶ Matthieu CONAN, « Constitution, finances publiques locales & contractualisation », *RFFP*, mai 2020, n° 150, p. 33 et s.

¹⁷⁸⁷ Julien MARTIN, « Les faux-semblants des contrats de maîtrise de la dépense publique », *AJDA*, février 2022, n° 4, p. 340 et s.

¹⁷⁸⁸ V. *supra*, § 810.

première condition nécessaire de qualification d'un contrat, à savoir la liberté de contracter¹⁷⁸⁹. En effet, à la lecture de la loi de programmation des finances publiques 2018-2021, le législateur précise que les EPCI-FP et les collectivités territoriales et qui ne signent pas le contrat seront sanctionnés, d'une part, d'une application forcée de la règle limitative de l'évolution des dépenses de fonctionnement de 1,2% par an, et d'autre part, d'une reprise financière de 100% du dépassement¹⁷⁹⁰. Le choix de contracter s'en trouve donc largement supprimée. En définitive, même si les EPCI-FP et les collectivités territoriales choisissent de ne pas signer le contrat, elles se verront tout de même appliquer les dispositions contenues dans ce contrat, et ce dans les mêmes conditions de ceux qui ont effectivement signé le contrat. L'on peut donc légitimement s'interroger sur les raisons pour lesquelles le Conseil constitutionnel n'a pas fait prévaloir le principe de libre administration des collectivités territoriales. Les Sages sont restés constants dans leur jurisprudence et ont utilisé les mêmes arguments qu'en 2006 à propos de l'obligation pour les collectivités territoriales de renouveler leur concession avec Gaz de France¹⁷⁹¹. Le Conseil estime que l'atteinte à la libre administration des collectivités territoriales peut être écartée dans le cadre de ces « contrats de Cahors » au motif que ces limitations d'évolution des dépenses de fonctionnement ne « méconnaissent aucune [...] exigence constitutionnelle » et « concourent à des fins d'intérêt général » caractérisées par « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques »¹⁷⁹².

814. Le caractère contractuel de ces « contrats de Cahors » peut être également remis en cause quant à la capacité des EPCI-FP et des collectivités territoriales à s'accorder sur les termes du contrat avec l'État. En effet, les projets de contrats n'ont *a priori* jamais fait l'objet de négociation avec les élus locaux mais simplement « d'aller et retour successifs » entre les préfets et l'administration centrale¹⁷⁹³. Néanmoins, il est assez surprenant que le Conseil constitutionnel ait caractérisé et justifié l'exercice d'une liberté contractuelle au regard d'une présence de négociation des termes du contrat¹⁷⁹⁴. Mais cette absence de marge de manœuvre a pourtant été dénoncée par

¹⁷⁸⁹ Paul HERNU, « Des relations financières difficiles et très contraintes entre l'état et les collectivités locales », *GFP*, septembre-octobre 2020, n° 5, p. 12.

¹⁷⁹⁰ Article 29, IV de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 *de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*.

¹⁷⁹¹ Cons. const., Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, considérant 29 : « [...] si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, c'est à la condition notamment que celles-ci concourent à des fins d'intérêt général ; qu'il peut aux mêmes fins déroger au principe de la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; »

¹⁷⁹² Cons. const., Décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018, *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*.

¹⁷⁹³ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, septembre 2018, p. 93.

¹⁷⁹⁴ Cons. const., Décision n° 2017-760 DC préc. : les collectivités territoriales et EPCI-FP signataires ont la faculté de demander la conclusion d'un avenant modificatif (considérant 14) et les reprises financières ne peuvent s'appliquer qu'à l'issue d'une procédure contradictoire avec le préfet (considérant 15).

la Cour des comptes, cette dernière prônant un « principe de transparence dans les discussions entre les parties au contrat »¹⁷⁹⁵.

815. La disparition récente des « contrats de Cahors ». Ces contrats ont été suspendus en 2020 par la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19¹⁷⁹⁶. Un répit qui semblait de courte durée pour l'autonomie financière des EPCI-FP et des collectivités territoriales car le Gouvernement, par la voix de son ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, chargé des Comptes publics, a laissé entendre qu'il n'avait pas l'intention d'abandonner cette démarche de contractualisation. En effet, Olivier DUSSOPT a déclaré que « La contractualisation n'est donc pas morte, mais elle devra être mise à jour quand nous serons en mesure de connaître exactement les effets de la crise »¹⁷⁹⁷. Cette « pause contractuelle » a donné l'occasion à la Cour des comptes de suggérer des éléments pour créer une « nouvelle génération de contrats » qui porteraient sur un « périmètre élargi » et reposeraient sur un « principe de transparence dans les discussions entre les parties au contrat »¹⁷⁹⁸. Une proposition qui ne permettrait tout de même pas d'atténuer l'absence de relation contractuelle. En effet, si les sanctions demeurent en cas de non signature du contrat, alors le consentement des EPCI-FP et des collectivités territoriales concernées ne peut être valide. Alors que le ministre délégué chargé des Collectivités territoriales a confirmé le 1^{er} juin 2022 que l'application de ces contrats continuerait mais sous des modalités différentes¹⁷⁹⁹, la loi de finances pour 2023 a supprimé ce dispositif de limitation des dépenses locales.

B. Une compensation financière inopérante des transferts de compétences

816. Lors des transferts de compétences aux collectivités territoriales issus du premier Acte de la décentralisation, les lois de 1982 et 1983 prévoyaient un engagement de compensation par l'État. Cette compensation est ensuite consacrée dans la Constitution à l'alinéa 4 de l'article 72-2 et devient une composante de la protection constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités territoriales mais pas des EPCI-FP. Ces derniers ne sont pas mentionnés dans la norme constitutionnelle alors qu'ils sont également concernés par des transferts de compétences de l'État.

¹⁷⁹⁵ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 1, juillet 2020, p. 44.

¹⁷⁹⁶ Article 12 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19*.

¹⁷⁹⁷ Romain GASPARD, « Finances locales : l'heure des collectivités n'a pas encore sonné » [en ligne], *La gazette des communes*, 14 avril 2020.

¹⁷⁹⁸ Cour des comptes, *Op.Cit.*, p. 44.

¹⁷⁹⁹ Romain GASPARD, « Christophe Béchu écarte un retour des contrats de Cahors » [en ligne], *La gazette des communes*, 1^{er} juin 2022 : « Il est certain qu'on ne repartira pas sur les bases d'un contrat de Cahors qui consisterait à dire qu'il y a un pourcentage d'inflation à ne pas dépasser. Il faudra trouver un autre mécanisme »

L'absence de la mention des EPCI-FP dans la Constitution est paradoxale car la loi, quant à elle, précise que « Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'État aux collectivités territoriales *ou à leurs groupements* des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences »¹⁸⁰⁰.

817. Ce principe est double : il impose que chaque transfert de compétences étatiques aux collectivités territoriales soit accompagné d'une attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice avant leur transfert et que les créations ou les extensions de compétences, si elles engendrent des augmentations de dépenses, soient accompagnées de ressources. Néanmoins, en réalité, l'application de ce principe est lacunaire (1.) et restreint (2.), rendant l'autonomie financière des collectivités territoriales, mais aussi celle des EPCI-FP, vulnérable.

1. Un principe lacunaire

818. Les dérives initiales de la compensation. Les transferts de charges concomitantes aux transferts de compétences aux collectivités territoriales et à leurs EPCI-FP ont été jugés sévèrement par la doctrine, à l'instar du Professeur Bertrand FAURE. Ces compensations qui participent aux critiques récurrentes et anciennes adressées à la décentralisation ont été qualifiées de « pratiques malheureuses »¹⁸⁰¹. En effet, ces transferts de compétences déguisent une « dérive [...] installée à grande échelle » consistant à engager les collectivités territoriales et les EPCI-FP dans le financement de services publics, d'infrastructures et d'équipement coûteux pour les finances publiques¹⁸⁰². En effet, l'État central, tout en s'assurant de la garantie de la libre administration des collectivités territoriales par la compensation intégrale et immédiate des charges financières liées au transfert de compétences, a demandé aux acteurs locaux de prendre en charge des compétences très onéreuses¹⁸⁰³.

819. En obligeant les collectivités territoriales, mais aussi les EPCI-FP, à assurer ces compétences et le financement des charges correspondantes considérées parfois comme indues,

¹⁸⁰⁰ Article L.1614-1 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁸⁰¹ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 584, § 691.

¹⁸⁰² *Ibid.*

¹⁸⁰³ Par exemple : les équipements scolaires (les écoles pour les communes, les collèges pour les départements et les lycées pour les régions), l'action sociale, les transports ou la voirie.

l'État peut être accusé de « spolier » les acteurs publics locaux¹⁸⁰⁴. En effet, certaines dépenses ont eu une croissance très importante comme les dépenses liées au social, aux transports ou à l'éducation. Les EPCI-FP et les collectivités territoriales ont permis la nécessaire remise à niveau de ces politiques publiques en l'absence d'une juste compensation. La part des dépenses liées à l'exercice des compétences transférées dans les dépenses totales des collectivités entre 1987 et 1996 est passée de 13,5% à 17,8% alors que sur la même période, la part des ressources transférées dans les ressources totales des collectivités a régressé de 9,5% à 8,3%¹⁸⁰⁵.

820. Les transferts de compétences aux EPCI-FP et aux collectivités territoriales ont certes été accompagnés d'une compensation des charges mais celle-ci n'a pas été complète au regard des dépenses importantes que les acteurs publics territoriaux ont dû assumer en trouvant d'autres ressources comme des ressources fiscales.

821. L'absence de correspondance des compensations. L'on constate aisément que la progression des ressources transférées est rarement équivalente à aux dépenses effectivement engagée¹⁸⁰⁶. En effet, les compensations financières de l'État sont rarement à la hauteur des charges supportées par les collectivités territoriales, mais aussi les EPCI-FP, dans l'exercice des compétences transférées. Le montant de la compensation financière est figé au moment du transfert de la compétence et ne tient pas compte de l'évolution des dépenses liées à l'exercice de la compétence transférée par l'État¹⁸⁰⁷.

822. Cette absence d'équivalence entre les charges assumées et les compensations de l'État s'illustre de manière éloquent avec l'exemple réputé du transfert du Revenu Minimal d'Insertion puis du Revenu de Solidarité Active de l'État aux départements¹⁸⁰⁸. En effet, seulement quatre ans après l'octroi aux départements de la responsabilité et du financement de l'allocation du Revenu Minimal d'Insertion, les élus locaux, par la voix de parlementaires, ont pu déplorer l'absence de moyens financiers étatiques pour assurer intégralement cette compétence. En 2007, la recette

¹⁸⁰⁴ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 35.

¹⁸⁰⁵ Patrice GÉLARD, *Libre administration des collectivités territoriales et ses implications fiscales et financières*, Sénat, 18 octobre 2000, Rapport n° 33, p. 17.

¹⁸⁰⁶ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 589, § 693.

¹⁸⁰⁷ Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel*, ss. coll. *Droit public*, 3^{ème} édition, 2023, p. 468, § 434. L'on évoque aussi une compensation du « coût historique » des compétences. V. Cour des comptes, Les finances publiques locales, Fascicule 2, octobre 2023, p. 73.

¹⁸⁰⁸ Article 4 de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

chargée de compenser la charge au titre du RMI couvrait seulement 82 % des dépenses engagées¹⁸⁰⁹. La compensation financière s'est dégradée, passant de 71,3% des dépenses de Revenu de Solidarité Active compensées en 2013¹⁸¹⁰ à 47% en 2022¹⁸¹¹. L'évolution du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion et du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers transférée aux départements pour exercer cette compétence RSA est significativement inférieure à celle du montant des dépenses effectivement engagées¹⁸¹².

823. Il est difficile d'imaginer un scénario différent dans les prochaines années tant la progression des dépenses en la matière est constante en raison du nombre croissant de bénéficiaires sur le long terme¹⁸¹³. Au regard de cet « effet ciseaux » et du poids financier important de cette mission pour les départements¹⁸¹⁴, certains d'entre eux ont souhaité puis obtenu¹⁸¹⁵ la possibilité d'une recentralisation de cette compétence par expérimentation¹⁸¹⁶ ou une revalorisation de la compensation par le juge administratif¹⁸¹⁷.

824. Le principe de la compensation financière n'a pas pour effet, dans certains cas, de compenser intégralement les dépenses mises obligatoirement à la charge des collectivités territoriales, comme des EPCI-FP, liées à l'exercice des compétences transférées par l'État. D'autant que ces derniers ont la volonté d'exercer dans leur intégralité les compétences dévolues par l'État, en améliorant constamment la qualité des services rendus par un accroissement nécessaire des coûts financiers¹⁸¹⁸.

¹⁸⁰⁹ Question écrite n° 01995, JO Sénat, 4 octobre 2007, p. 1754.

¹⁸¹⁰ Observatoire national de l'action sociale, *Financement de l'action sociale – Les départements dans l'impasse* [en ligne], La lettre de l'ODAS, juin 2014, p. 2.

¹⁸¹¹ Observatoire national de l'action sociale, *Dépenses sociales et médico-sociales des départements en 2022* [en ligne], La lettre de l'ODAS, juin 2023, p. 17.

¹⁸¹² *Ibid.* : En 2022, les dépenses nettes totales pour le RSA étaient de 10,6 milliards d'euros tandis que la compensation de l'État par la TICPE et le FMDI ne s'élève qu'à 5,6 milliards d'euros ; V. également en ce sens les travaux de Olivia BAGOT et de Sandrine TRIGON, « L'autonomie financière dans la décentralisation de l'insertion », *RLCT*, mars 2006, n° 11, pp. 63 à 74.

¹⁸¹³ INSEE, *Allocataires de minima sociaux - Données annuelles de 1999 à 2020* [en ligne], 9 mars 2022 : entre 2009 et 2020, le nombre d'allocataires du RSA est passé de 1,3 millions à 2 millions, soit une augmentation de 53% en 11 ans.

¹⁸¹⁴ Assemblée des départements de France, *L'impact de la hausse des dépenses sociales sur les finances des départements* [en ligne], juin 2021, p. 1 : en 2020, les dépenses sociales représentaient 58% des dépenses de fonctionnement des départements. Quant au RSA, il représentait 46% de ces dépenses sociales.

¹⁸¹⁵ Il s'agit des départements de la Seine-Saint-Denis, de la Guyane, de Mayotte, de La Réunion, des Pyrénées-Orientales et de l'Ariège.

¹⁸¹⁶ Article 43 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 *de finances pour 2022* ; Décret n° 2022-130 du 5 février 2022 *relatif à l'expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active*. Une partie de la doctrine évoque une recentralisation différenciée. V. en ce sens : Antoinette HASTINGS-MARCHADIER et Laetitia JANICOT, « Penser la différenciation territoriale et financière », *RFFP*, mai 2023, n° 162, p. 23.

¹⁸¹⁷ TA de Paris, 30 juin 2020, *Départements de l'Orne, du Calvados et de la Manche*, n° 1815544/2-1, 1815545/2-1 et 1816740/2-1.

¹⁸¹⁸ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 589, § 693.

825. La lecture restrictive de la compensation par les juges. Par l'analyse des décisions rendues par les juges constitutionnel et administratif, la portée de l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution est limitée.

826. Dans de multiples décisions, le Conseil constitutionnel fait une lecture restrictive de l'obligation de compensation financière due lors d'un transfert de compétence. En effet, les Sages n'imposent ni une compensation équivalente ni une compensation évolutive¹⁸¹⁹. Cette application peu rigoureuse¹⁸²⁰ de la protection des collectivités territoriales et des EPCI-FP en matière de compensation par le Conseil constitutionnel s'est illustrée dans une décision de 2003 au sujet de la décentralisation de la gestion du RMI¹⁸²¹. Dans cette décision, les juges ont estimé que le législateur n'était pas dans l'obligation d'attribuer aux collectivités territoriales des ressources qui correspondraient aux charges constatées à la date du transfert. Autrement dit, l'État peut choisir de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice des compétences avant leur transfert¹⁸²². L'année suivante le Conseil constitutionnel utilise la distinction entre « transfert de compétences » et « extension de compétences » pour déroger à la compensation intégrale des extensions des compétences sociales¹⁸²³. Il en sera de même pour le transfert d'accueil pour les élèves des écoles pendant le temps scolaire car cette compétence n'est pas obligatoire¹⁸²⁴. Le Conseil constitutionnel utilise la distinction entre les transferts de compétences, soumis à l'exigence de compensation intégrale, et les créations ou les extensions de compétences, soumises à une simple exigence d'accompagnement de ressources dénuée d'obligation de compensation intégrale. Dans ce deuxième cas, la seule limite étant, pour le législateur, de ne pas dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales.

827. Le juge administratif adopte la même interprétation restrictive de la compensation des charges financières liées au transfert de compétence de l'État aux collectivités territoriales et aux

¹⁸¹⁹ Matthieu CONAN, « L'autonomie financière des collectivités territoriales - Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux », *AJDA*, 16 avril 2012, n° 14, p. 759 et s.

¹⁸²⁰ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 587, § 692, 1.

¹⁸²¹ Cons. const., Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004*, considérant 20.

¹⁸²² Jean-Éric SCHOETTL, « La loi de finances pour 2004 devant le Conseil constitutionnel (1ère partie) », *LPA*, 11 janvier 2005, p. 3.

¹⁸²³ Cons. const., Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, considérant 9 : « Considérant, d'autre part, que ces dispositions ne visent, en ce qui concerne les créations et extensions de compétences, que celles qui présentent un caractère obligatoire ; que, dans cette hypothèse, il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau [...] ».

¹⁸²⁴ Cons. const., Décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008, *Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire*, considérant 13.

EPCI-FP. Dans le cadre du transfert de la voirie nationale aux départements en 2004, le principe de compensation n'impose pas au législateur de compenser les charges résultant d'un éventuel développement du domaine routier dans le futur¹⁸²⁵.

828. En définitive, lorsqu'une collectivité territoriale ou un EPCI-FP souhaite faire évoluer ou renforcer la compétence transférée par l'État, ce dernier n'a aucune obligation de faire évoluer la compensation à la hausse. La compensation est figée à haute du coût historique, à la date du transfert¹⁸²⁶. Si les charges augmentent au cours des années, c'est aux exécutifs locaux de prendre en charge le surplus de dépenses sur leurs ressources propres. Les juges constitutionnels et administratifs, par leur jurisprudence, ont rendu des décisions qui ont « fortement restreint la portée »¹⁸²⁷ du principe de compensation et attenté à l'une des composantes de l'autonomie financière des collectivités territoriales — les EPCI-FP n'en bénéficiant pas à la lecture de la norme suprême — mentionnée à l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution.

2. Une compensation d'application restreinte

829. En plus d'être lacunaire, les compensations financières étatiques des transferts de compétences aux collectivités territoriales sont partielles. Le caractère incomplet de ces compensations s'illustre au travers de dépenses qui ne peuvent pas être compensées et des charges indirectes. La jurisprudence administrative et constitutionnelle s'est prononcée sur la compensation financière au regard de plusieurs modalités de transfert et d'exercice de compétences. Au regard de ces décisions, les juges adoptent également une lecture restrictive du principe de compensation énoncé à l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution, empêchant son invocabilité. Quant aux EPCI-FP, ils ne bénéficient pas de la protection énoncée par cette disposition constitutionnelle.

830. Inapplication aux compétences facultatives. Le premier cas où le principe de compensation n'a pas à s'appliquer relève des transferts, des créations ou des extensions de compétences facultatives. Les dépenses afférentes, qui ne sont pas obligatoires, n'ont pas à être compensées par l'État. Le juge administratif s'est prononcé en ce sens en 2010 à propos de l'extension du domaine routier départemental¹⁸²⁸, à l'instar du Conseil constitutionnel en 2003 à

¹⁸²⁵ CE, 29 octobre 2010, *Département de la Haute-Garonne*, n° 342072, considérant 3 : « [...] les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution imposent au législateur, lorsqu'il transfère aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'État, de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert [...] ».

¹⁸²⁶ Article L.1614-1 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁸²⁷ Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 100, § 162.

¹⁸²⁸ V. en ce sens : CE, 29 octobre 2010, *Département de la Haute-Garonne*, n° 342072.

propos de l'établissement par les services archéologiques des collectivités territoriales des diagnostics d'archéologie préventive¹⁸²⁹.

831. Inapplication aux compétences exercées au nom de l'État. Le deuxième cas dans lequel le juge n'a pas admis une compensation financière concerne les transferts de certaines attributions aux exécutifs locaux agissant comme agent de l'État. En effet, le principe de compensation ne peut s'appliquer aux compétences exercées au nom de l'État, et ce même si ces dernières entraînent une augmentation des charges. Le Conseil constitutionnel a adopté cette position pour le transfert de la délivrance des passeports et des cartes d'identité aux communes¹⁸³⁰. Le Conseil d'État avait également considéré que seules les compétences exercées au titre d'une collectivité territoriale pouvaient être compensées, le transfert des compétences exercées au nom de l'État ne constituait qu'une simple « réorganis[ation de] la répartition des tâches entre les agents de l'État »¹⁸³¹.

832. Inapplication aux aménagements de compétences. Le troisième cas d'absence de compensation financière reconnues par le juge concerne les aménagements des conditions d'exercice d'une compétence. En effet, un aménagement des compétences ne correspond pas au cadre d'un transfert, d'une extension ou d'une création de compétence qui pourrait faire l'objet d'une compensation au regard de l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution. Cette position a pu être développée par le Conseil constitutionnel dès 2005¹⁸³², les Sages avaient précisé qu'une disposition qui modifie les modalités d'exercice d'une compétence « sans en modifier la nature et la finalité »¹⁸³³ ne peut faire l'objet d'une extension de compétences, et donc d'une compensation. Une décision confirmée par les Sages cinq ans plus tard dans sa décision *Département du Val-de-Marne*¹⁸³⁴.

¹⁸²⁹ Cons. const., Décision n° 2003-480 DC du 31 juillet 2003, *Loi relative à l'archéologie préventive*, considérant 17 : « Considérant que le III de l'article 5 de la loi déferée permet aux collectivités territoriales, sans les y obliger, de charger leurs services archéologiques d'établir des diagnostics d'archéologie préventive ; qu'il ne crée ni ne transfère aux collectivités territoriales de nouvelles compétences ; que, par suite, le grief tiré de la violation du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution est inopérant ».

¹⁸³⁰ Cons. const., Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre*, considérant 7 : « Considérant que les compétences confiées aux maires au titre de la délivrance de cartes nationales d'identité et de passeports sont exercées au nom de l'État ; que, par suite, est inopérant le grief tiré de la violation des dispositions précitées de l'article 72-2 de la Constitution qui ne sont relatives qu'aux compétences exercées par les collectivités territoriales ».

¹⁸³¹ CE, 27 juillet 2001, *Commune de Maisons-Laffitte*, n° 215999, considérant 3.

¹⁸³² Cons. const., Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, considérant 12.

¹⁸³³ Matthieu CONAN, « L'autonomie financière des collectivités territoriales - Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux », *AJDA*, 16 avril 2012, n° 14, p. 759 et s.

¹⁸³⁴ Cons. const., Décision n° 2010-56 QPC du 18 octobre 2010, *Département du Val-de-Marne*, considérant 6.

833. Inapplication aux charges indirectes. Enfin, lorsqu'une compétence est exercée à la suite d'un transfert par l'État, certaines charges indirecte ou implicite¹⁸³⁵ peuvent se manifester quelques mois ou quelques années plus tard et pour des raisons indépendantes à l'exercice de ces compétences. Il peut s'agir de charges relatives à de la mise aux normes de services publics locaux¹⁸³⁶ ou à des recrutements d'agents publics¹⁸³⁷. Ces charges indirectes ne font l'objet d'aucune compensation, les collectivités territoriales et les EPCI-FP doivent assumer ce surplus de dépenses avec des ressources propres issues de leur budget principal.

834. L'autonomie financière des collectivités territoriales garantie par l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution ne semble pas être entièrement protégée. Quant à celle des EPCI-FP, cette protection est constitutionnellement inexistante. En effet, la compensation aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP des charges induites par le transfert de compétences n'est ni automatique, ni obligatoire, ni adaptée à la réalité de l'exercice de la compétence. Cette protection constitutionnelle, loin de bénéficier d'une lecture appropriée par le juge constitutionnel et administratif, est marquée du sceau de l'insuffisance et de nombreuses carences.

¹⁸³⁵ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 590, § 693, 3.

¹⁸³⁶ Il peut s'agir par exemple des charges relatives à la mise aux normes de services publics locaux pour des raisons environnementales comme l'eau, le nettoyage de la voirie ou encore les déchets. V. en ce sens : *Ibid.*

¹⁸³⁷ L'État peut décider de ne pas transférer « ses agents les plus qualifiés techniquement, dans la mesure où il faut recruter un personnel spécifiquement chargé de la gestion du personnel transféré ». V. en ce sens : *Ibid.*

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

835. Pourtant censée créer une nouvelle étape dans la décentralisation, à l'instar de celle de 1982, la mise en place de la loi organique du 29 juillet 2004 et de l'article 72-2 de la Constitution, consacrant l'autonomie financière pour les collectivités territoriales, n'a pas été à la hauteur des espoirs et des enjeux. En effet, la gestation lente de l'Acte II de la décentralisation¹⁸³⁸ n'a pas permis de donner aux EPCI-FP et aux collectivités territoriales une réelle et effective autonomie financière. Ces derniers ne sont mentionnés à aucun moment comme étant les bénéficiaires des garanties constitutionnelles et organiques.

836. Les quatre alinéas étudiés de l'article 72-2 de la Constitution n'ont aucunement permis aux EPCI-FP, comme aux collectivités territoriales, un pouvoir fiscal propre. Le pouvoir de création, de suppression et de réglementation des impositions locales est toujours détenu, en vertu des dispositions constitutionnelles, à l'État et plus précisément au législateur. Ces alinéas n'ont également pas permis aux intercommunalités, mais aussi aux collectivités territoriales, de bénéficier d'une compensation intégrale et évolutive des dépenses consacrées à l'exercice des compétences transférées par l'État. En effet, la Constitution ne fait aucune référence aux EPCI-FP. Quant aux juges, ils limitent la portée de ce principe. Enfin, ces alinéas n'ont pas permis aux intercommunalités mais aussi aux communes, aux départements et aux régions d'être pleinement libre dans l'utilisation de leurs ressources en raison des dépenses contraintes et des mécanismes de contractualisation.

837. Quant à la loi organique du 29 juillet 2004, elle restreint les bénéficiaires de l'autonomie financière, en rigidifie sa mesure et rend sa correction potentiellement artificielle. Dans un même temps, le Conseil constitutionnel n'a jamais protégé efficacement les collectivités territoriales, ni les EPCI-FP, d'une atteinte à l'autonomie financière, rendant son effectivité d'autant plus relative.

838. Ces nombreuses insuffisances dans la garantie de l'autonomie financière intercommunalités à fiscalité propre et des collectivités territoriales est accompagnée d'une vision essentiellement quantitative grâce à des ratios inadaptés, ce qui est, pour un principe censé être constitutionnel, guère satisfaisant¹⁸³⁹. Alors que cette loi organique et cet article 72-2 de la Constitution auraient pu permettre l'émergence d'une nouvelle approche de la décentralisation

¹⁸³⁸ Michel LASCOMBE et Xavier VANDENDRIESSCHE, « L'autonomie financière des collectivités territoriales encore en chantier », *RFD*, 14 mars 2005, n° 2, p. 417 et s.

¹⁸³⁹ Franck WASERMAN, « La TASCOM et l'autonomie financière des collectivités territoriales », *Constitutions*, 1^{er} décembre 2016, n° 3, p. 460 et s.

financière, ces dispositions ont seulement renforcé un certain *statu quo*¹⁸⁴⁰, attestant une nécessaire perfectibilité de l'autonomie financière intercommunale et territoriale.

¹⁸⁴⁰ Matthieu CONAN, « L'autonomie financière des collectivités territoriales - Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux », *AJDA*, 16 avril 2012, n° 14, p. 759 et s.

CHAPITRE 2. UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE CONSTITUTIONNELLE PERFECTIBLE

841. À la lecture de l'article 72-2 de la Constitution et de la loi organique du 29 juillet 2004, l'on a pu démontrer que les instruments de mesures et de protections de l'autonomie financière des collectivités territoriales et des EPCI-FP étaient insuffisants.

842. Alors que le droit positif proclame des méthodes et des critères pour caractériser et protéger l'autonomie financière des collectivités territoriales et des EPCI-FP, ces derniers s'en retrouvent viciés dans la pratique financière locale et par les décisions du législateur. En effet, le pouvoir fiscal local est restreint par la loi et la recentralisation des finances locales, la liberté d'utilisation des ressources s'érode en raison de l'accroissement des dépenses obligatoires et de la contractualisation des dépenses locales, la compensation financière des acteurs publics locaux à la suite des transferts de compétences est incomplète et les différents éléments permettant d'établir les ratios d'autonomie financière sont hautement contestables. De plus, les EPCI-FP sont exclus de la protection de leur autonomie financière. Outre les vicissitudes des caractéristiques de l'autonomie financière précédemment rappelées, les intercommunalités à fiscalité propre ne bénéficient d'aucun dispositif permettant de mesurer leur autonomie financière et d'en obtenir une protection. En effet, si les ratios d'autonomie financière existent pour les communes, les départements et les régions, les intercommunalités ne disposent pas d'un ratio propre¹⁸⁴¹.

843. Pour permettre aux EPCI-FP, mais aussi aux collectivités territoriales, de bénéficier d'une réelle et d'une effective protection de leur autonomie financière, il est donc nécessaire de mener deux interventions à deux échelles juridiques différentes : la modification du droit positif (**Section 1**) et l'incitation à au renforcement du droit souple dans les finances locales (**Section 2**).

Section 1. La nécessaire modification du droit positif

844. L'autonomie financière des collectivités territoriales trouve sa source dans les textes constitutionnels et législatifs. En effet, les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution et la loi organique du 29 juillet 2004 précisent les contours et le contenu de l'autonomie financière. Comme cela a été démontré dans le chapitre précédent, l'on observe que la Constitution et la loi organique

¹⁸⁴¹ V. *supra*, § 713.

ne permettent pas d'octroyer aux collectivités territoriales, et *a fortiori* aux EPCI-FP, une autonomie financière effective et réelle.

845. Il est donc proposé, afin que l'autonomie financière des collectivités territoriales et des EPCI-FP puisse trouver une application tangible dans les finances locales, une révision de la loi organique du 29 juillet 2004 (§ 1.) ainsi qu'une modification des dispositions constitutionnelles chargées de garantir l'autonomie financière constitutionnelle locale (§ 2.).

§ 1. L'amendement global de la loi organique du 29 juillet 2004

846. L'interprétation des dispositions de la loi organique de 2004 et sa mise en pratique dans les finances des collectivités territoriales démontrent les vicissitudes des principes censés leur garantir l'autonomie financière. Limitation des bénéficiaires, catégories de collectivités territoriales trop larges, définition extensive du périmètre des ressources considérées comme propres ou encore stagnation des ratios *minimum* d'autonomie financière de référence : l'application de l'autonomie financière des collectivités territoriales est restreinte et sa mesure est déficiente.

847. Afin que le droit positif puisse garantir une application plus large et plus efficace de l'autonomie financière, la loi organique de 2004 doit nécessairement être modifiée, notamment en instaurant un élargissement des bénéficiaires des ratios d'autonomie financière (A.) et une modification de sa mesure (B.).

A. L'élargissement des bénéficiaires des ratios d'autonomie financière

848. Comme cela a été précisé, le constituant et le législateur organique ont créé des catégories de bénéficiaires de l'autonomie financière constitutionnelle très réductrices¹⁸⁴². En effet, au sein même des catégories communales, départementales et régionales, il existe d'importantes disparités financières et fonctionnelles. De plus, les EPCI-FP ne disposent pas d'un ratio d'autonomie financière propre. Une fois les motifs de cet élargissement énoncés (1.), la méthode de cet élargissement sera précisée (2.) afin que l'autonomie financière constitutionnelle puisse gagner en effectivité et en efficacité.

¹⁸⁴² V. *supra*, § 706 et s.

1. Les motifs de l'élargissement

849. Par une lecture combinée de l'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution et de l'article 2 de la loi organique du 29 juillet 2004, seules trois catégories de collectivités territoriales bénéficient de l'autonomie financière constitutionnelle. Dès lors, les ratios d'autonomie financière sont limités dans les mêmes proportions. Pourtant, ces actuels ratios englobent des collectivités territoriales qui ont des spécificités démographiques composites (a.), qui exercent des compétences hétéroclites (b.) qui omettent le poids financier substantiel des EPCI-FP (c.) ; trois raisons principales justifiant l'élargissement des bénéficiaires des ratios d'autonomie financière au-delà des trois catégories actuelles.

a. Des spécificités démographiques composites

850. Un nombre d'habitants disparates au sein des collectivités territoriales. Les différentes catégories de collectivités territoriales bénéficiant du ratio d'autonomie financière au titre de la loi organique du 29 juillet 2004 sont marquées par leur hétérogénéité en termes de nombre d'habitants. L'échelon communal est particulièrement intéressé par cette forte amplitude démographique car il amalgame des communes de moins de 10 habitants avec la Ville de Paris qui en compte plus de 2 millions¹⁸⁴³. Les départements connaissent également une forte disparité de leur nombre d'habitants et le département de la Lozère, comptant moins de 76 600 habitants, est intégré au même échelon territorial que celui du Nord qui recense 2,6 millions d'habitants¹⁸⁴⁴. Les collectivités territoriales régionales n'échappent pas, elles aussi, à ce contraste démographique, la région Centre-Val de Loire composée de 2,5 millions d'habitants étant assimilée au même échelon territorial que la région Île-de-France qui en compte 12,3 millions¹⁸⁴⁵.

851. Un nombre d'habitants disparates au sein des EPCI-FP. Les disparités démographiques sont également notables au sein même de l'échelon intercommunal. Certes les EPCI-FP ne bénéficient pas du ratio d'autonomie financière au regard de la loi organique du 29 juillet 2004, seules les collectivités territoriales sont concernées par les garanties de l'autonomie

¹⁸⁴³ En 2022, la France recense 24 communes françaises comptant 10 habitants ou moins, dont la commune de Rochefourchat qui est composée d'un seul habitant. V. en ce sens : INSEE, « Populations légales en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023 » [en ligne], décembre 2022, 1286 p.

¹⁸⁴⁴ INSEE, « Estimation de population au 1^{er} janvier, par département, sexe et grande classe d'âge » [en ligne], 24 janvier 2023.

¹⁸⁴⁵ INSEE, « Estimation de population au 1^{er} janvier, par région, sexe et grande classe d'âge » [en ligne], 24 janvier 2023.

financière prévues par l'article 72-2 de la Constitution¹⁸⁴⁶. Néanmoins, il est pertinent de relever un écart important du nombre d'habitants entre l'EPCI-FP le plus peuplé, la métropole du Grand Paris qui compte plus de 7,1 millions d'habitants et la communauté de communes du Causse de Labastide Murat qui en recense moins de 4 000¹⁸⁴⁷. Les distensions démographiques intercommunales sont également appréciables à l'intérieur même des différentes catégories d'EPCI-FP. Pour les communautés de communes, leur nombre d'habitants peut varier de moins de 4 000 habitants à plus de 105 000¹⁸⁴⁸. Quant aux communautés d'agglomération, celle du Grand Verdun accueille environ 28 700 habitants contre plus de 359 000 pour la communauté d'agglomération Roissy Pays de France¹⁸⁴⁹. Cette hétérogénéité est aussi visible dans la catégorie des communautés urbaines où celle d'Alençon compte environ 57 000 habitants contre plus de 425 000 pour la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise¹⁸⁵⁰. Enfin, les métropoles sont aussi concernées par des disparités démographiques, celle de Brest recensant 251 000 habitants quand celle de Lille en compte plus de 1,1 million¹⁸⁵¹.

852. La loi organique du 29 juillet 2004 assimile, au sein d'une même catégorie, des collectivités territoriales qui ont des caractéristiques démographiques très hétéroclites. Une telle diversité ne peut être adaptée à une garantie pertinente de l'autonomie financière. Il est difficilement concevable que la mesure de l'autonomie financière pour une commune de 10 habitants puisse être garantie de même façon que pour une commune de plus 2 millions d'habitants. Il en est de même pour les EPCI-FP, pourtant absents de la loi organique et des bénéficiaires de l'autonomie financière.

b. L'exercice hétéroclite de compétences

853. Des compétences territoriales hétéroclites. La loi prévoit un nombre précis de compétences exercées par chaque échelon de collectivité territoriale. C'est notamment le cas du département et de la région, qui, depuis la suppression de la clause générale de compétence, doivent exercer uniquement les compétences dévolues par le législateur. Ce qui n'est pas le cas des

¹⁸⁴⁶ V. *supra*. § 713.

¹⁸⁴⁷ Direction Générale des Collectivités Locales, *Liste des EPCI au 1^{er} janvier 2023* [en ligne], 2023.

¹⁸⁴⁸ *Ibid.* : la communauté de communes Causse de Labastide Murat recense 3 985 habitants contre 105 483 pour la communauté de communes Le Grésivaudan.

¹⁸⁴⁹ *Ibid.* : la communauté d'agglomération Roissy Pays de France recense 359 757 habitants contre 28 665 pour la communauté d'agglomération du Grand Verdun.

¹⁸⁵⁰ *Ibid.* : la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise recense 428 955 habitants contre 57 610 pour la communauté urbaine d'Alençon.

¹⁸⁵¹ *Ibid.* : la métropole de Brest recense 215 366 habitants contre 7 136 353 pour la métropole du Grand Paris.

communes qui peuvent toujours bénéficier d'une capacité juridique à exercer des compétences qui ne leur sont pas attribuées par la loi et qui ne sont pas exercées par les autres catégories de collectivités territoriales. Cette absence d'énumération des compétences pour les communes participe de la diversité des compétences exercées par l'échelon communal.

854. Une diversité des compétences liées au phénomène intercommunal. Le nombre de compétences exercées par les intercommunalités à fiscalité propre est conditionné par la catégorie à laquelle l'EPCI-FP appartient. En effet, une communauté de communes n'exercera pas les mêmes compétences qu'une communauté d'agglomération, qu'une communauté urbaine ou qu'une métropole¹⁸⁵². Aussi, les compétences des EPCI-FP peuvent résulter de volontés communales. En effet, des communes peuvent décider de confier une de leur compétence à leur EPCI-FP de rattachement qui l'exercera à leur place¹⁸⁵³. Enfin, certains EPCI-FP exercent des compétences qui résultent de spécificité territoriale¹⁸⁵⁴.

855. La loi organique du 29 juillet 2004 incorpore, au sein d'une même catégorie, des collectivités territoriales qui exercent des compétences différentes. Cette variété de compétences justifie la différence de garantie de l'autonomie financière, mesurée pour chaque catégorie de collectivité territoriale, d'une commune à l'autre. Il en est également de même, et à plus forte raison pour les EPCI-FP qui ne bénéficient pas de la protection de l'autonomie financière au regard de la loi organique du 29 juillet 2004.

c. Le poids financier substantiel des EPCI-FP

856. La part des finances intercommunales dans les finances locales. Que cela soit en matière de fiscalité locale ou en dépenses de fonctionnement et d'investissement, les finances des EPCI-FP occupent une part substantielle dans les finances locales. En effet, les EPCI-FP perçoivent près de 35% des produits issus la fiscalité directe locale en 2022 dont 7,8% des produits

¹⁸⁵² V. *infra*, § 1117.

¹⁸⁵³ Si la compétence relative au développement économique est exercée par la quasi-intégralité des EPCI-FP, seuls 9 d'entre eux exercent la compétence dite « archives », 225 exercent la compétence de gestion d'un centre de secours ou encore 87 exercent la compétence dite « signalisation ». V. en ce sens : Base nationale sur l'intercommunalité, « Les compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre » *banatic.fr*, 1^{er} juillet 2023.

¹⁸⁵⁴ Il peut s'agir des compétences relatives aux ports, aux aérodromes, au thermalisme, aux parcs naturels régionaux ou à la politique du logement étudiant. V. en ce sens : *Ibid.*

de la fiscalité ménage et 68,2% des produits de la fiscalité économique¹⁸⁵⁵. Aussi, sur la totalité des dépenses de fonctionnement réalisée par les acteurs locaux, 18% sont imputables aux EPCI-FP, soit 2,6 points de plus que les régions¹⁸⁵⁶. Quant aux dépenses d'investissement intercommunales, elles représentent 18% de leur totalité, une proportion quasi équivalente aux dépenses d'investissement réalisées par les départements¹⁸⁵⁷.

857. Ces données financières, qui illustrent l'importance des finances intercommunales dans les finances locales, sont un premier élément qui permet de justifier l'application d'une garantie d'autonomie financière aux EPCI-FP.

858. La part des finances intercommunales dans l'exercice des compétences locales. Afin de déterminer les montants de dépenses utilisés pour l'exercice des compétences locales, il est nécessaire de recourir à la présentation fonctionnelle des comptes. Le tableau ci-dessous précise le montant dépensé par chaque catégorie de collectivités territoriales ou groupements pour chaque bloc de compétence ou secteur d'intervention.

Tableau n° 3 : Présentation fonctionnelle des dépenses des collectivités territoriales et de leur groupement en 2021 (en millions d'euros)

Compétences	Communes	EPCI-FP	Départements	Régions	Total	Part des dépenses des EPCI-FP
Services généraux	22 485	9 004	6 646	5 185	43 320	20,8%
Sécurité et salubrité publiques	3 288	1 439	3 046	111	7 884	18,3%
Enseignement, formation et apprentissage	12 275	1 045	6 217	12 017	31 554	3,3%
Culture, vie sociale, sport et jeunesse	13 898	4 803	2 056	1 268	22 025	21,8%
Santé, action sociale	8 590	2 690	41 947	864	54 091	5,0%
Aménagement des territoires et habitat	6 266	3 195	1 649	1 302	12 412	25,7%
Environnement	2 709	6 848	1 117	663	11 337	60,4%
Transports, routes et voirie	6 547	6 052	7 192	11 492	31 283	19,3%
Actions économiques	855	2 564	1 134	2 737	7 290	35,1%
Plan de relance	17	9	181	133	340	2,6%
Total	76 932	37 649	71 174	35 772	221 536	17,0%

Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023, juillet 2023*, p. 132 à 135.

¹⁸⁵⁵ Sur 40,9 milliards d'euros de produits issus des taxes ménages perçus par l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements, les EPCI-FP en ont perçu plus de 3,2 milliards d'euros. Quant aux impôts économiques, les EPCI-FP ont perçu plus de 12,9 milliards d'euros sur un total de plus de 18,9 milliards d'euros. Sur la totalité des produits de fiscalité directe locale, les EPCI-FP ont perçu 23,9 milliards d'euros sur un montant total de près de 68,3 milliards d'euros. V. en ce sens : Direction Générale des Collectivités Locales, « La fiscalité directe locale en 2022 », *Bulletin d'information statistique*, mai 2023, n° 175, p. 2.

¹⁸⁵⁶ La part des dépenses de fonctionnement des EPCI-FP et des régions s'élève respectivement à 27,4 et 22,6 milliards d'euros sur un montant global de 179,3 milliards d'euros. V. en ce sens : Direction Générale des Collectivités Locales, *Les chiffres-clés des collectivités locales* [en ligne], Statistique publique, 2022.

¹⁸⁵⁷ La part des dépenses d'investissement des EPCI-FP et des départements s'élève respectivement à 10,3 et 11,4 milliards d'euros sur un montant global de 57,5 milliards d'euros. V. en ce sens : *Ibid.*

Parmi l'ensemble des acteurs locaux, les EPCI-FP sont les premiers financeurs du secteur d'intervention relatif à l'environnement. Ce sont également les deuxièmes financeurs de quatre autres blocs d'intervention parmi les dix qui ont été retenus. La part non négligeable des dépenses intercommunales dans les champs de compétences exercés au niveau local est un deuxième élément qui légitime l'instauration d'une protection de l'autonomie financière des EPCI-FP.

2. La méthode de l'élargissement

859. Afin d'élargir les bénéficiaires de la protection de l'autonomie financière constitutionnelle, des ratios supplémentaires, utiles à la mesure des ressources propres des collectivités territoriales et des EPCI-FP, peuvent être créés. Cet élargissement peut être fondé sur une base démographique pour la création de nouveaux ratios communaux (a.) et au regard des compétences exercées pour la création de ratios intercommunaux (b.).

a. La création de ratios communaux sur une base démographique

860. De nouvelles catégories de bénéficiaires quant au nombre d'habitants. Afin de pallier le manque de pertinence de la loi organique du 29 juillet 2004 qui, pour mesurer l'autonomie financière, amalgame au sein d'une même catégorie des collectivités territoriales des EPCI-FP aux spécificités démographiques disparates, une refonte de cette catégorisation est nécessaire. Il s'agit notamment de créer un ratio pour chaque strate démographique de l'échelon communal, ce dernier étant celui qui supporte les plus importantes disparités. En effet, au sein de la catégorie de l'échelon communal, des communes de moins de 10 habitants sont mises sur un même pied d'égalité que la ville de Paris. Lors de l'examen de la loi organique, certains parlementaires avaient proposé, sans succès, des amendements pour créer deux catégories de communes fondées sur une strate de nombre d'habitants¹⁸⁵⁸ afin de « de mieux saisir la réalité et la diversité des communes »¹⁸⁵⁹. De plus, le Conseil constitutionnel a admis la possibilité de mettre en œuvre une catégorie de commune de

¹⁸⁵⁸ V. en ce sens l'amendement du député René DOSIÈRE qui proposait la création d'une strate au sein de la catégorie communale fondée sur un seuil de plus ou moins 10 000 habitants in Guy GEOFFROY, *Projet de loi organique (n° 1155) pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, 14 avril 2004, Rapport n° 1 541, p. 53.

¹⁸⁵⁹ René DOSIÈRE, JOAN, 22 juillet 2004, n° 86, p. 7033.

plus ou moins 3 500 habitants¹⁸⁶⁰, ce qui aurait pu permettre de donner une image différente de l'autonomie financière communale¹⁸⁶¹.

861. Pour que le ratio unique ne devienne pas un ratio inique¹⁸⁶², la création de plusieurs ratios communaux établis sur des critères démographiques doit permettre une mesure de l'autonomie financière adaptée aux spécificités des communes. Le choix du nombre de strates et de la composition de ces strates démographiques peut légitimement être considéré comme arbitraire. La création de quatre ratios communaux d'autonomie financière correspondant à quatre strates démographiques semble néanmoins pertinente. Il s'agirait d'appliquer un ratio d'autonomie financière pour les communes de moins de 2 000 habitants, pour les communes de 2 000 à 10 000 habitants, pour les communes de 10 000 à 100 000 habitants et pour les communes de plus de 100 000 habitants. Outre la relative cohérence en termes d'écarts d'habitant, les communes appartenant à chacune de ces strates ont des situations financières assez comparables¹⁸⁶³.

862. Ces quatre ratios permettront de supprimer le ratio d'autonomie financière uniforme appliqué à toutes les communes et d'apprécier la part des ressources propres des communes à l'aune de situations financières et démographiques spécifiques comparables

b. La création de ratios intercommunaux sur la base des compétences exercées

863. La nécessaire application d'une mesure de l'autonomie financière intercommunale. Si les EPCI-FP doivent former une catégorie de bénéficiaires de l'autonomie financière à part entière, alors il est nécessaire qu'un instrument puisse mesurer si cette autonomie financière est suffisante ou non. Afin de garder une cohérence méthodologique avec la mesure de l'autonomie financière des collectivités territoriales, le ratio classique mesurant la part des ressources propres au regard des ressources globales devrait être appliqué aux EPCI-FP. Les collectivités territoriales et les EPCI-FP disposeraient alors d'une protection de leur autonomie financière mesurée par un ratio dont la méthode de calcul est identique.

¹⁸⁶⁰ Cons. const., Décision n° 2000-427 DC du 30 mars 2000, *Loi organique relative aux incompatibilités entre mandats électoraux*, considérant 1 : « qu'il était loisible à la loi organique de ne faire figurer, dans le dispositif de limitation de cumul du mandat de parlementaire et de mandats électoraux locaux, le mandat de conseiller municipal qu'à partir d'un certain seuil de population, à condition que le seuil retenu ne soit pas arbitraire ; que cette condition est remplie en l'espèce, dès lors que le seuil de 3 500 habitants détermine, en vertu de l'article L. 252 du code électoral, un changement de mode de scrutin pour l'élection des membres des conseils municipaux »

¹⁸⁶¹ Christophe MONDOU, « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'œil » », *RFDA*, 14 mars 2005, n° 2, p. 419 et s.

¹⁸⁶² René DOSIÈRE, JOAN, 22 juillet 2004, n° 86, p. 7033.

¹⁸⁶³ Association des Maires de France, *Territoires et Finances - Principaux ratios financiers des communes et intercommunalités en 2021* [en ligne], novembre 2022, 24 p.

864. Des ratios pour chaque catégorie d'EPCI-FP. Pourtant, comme pour l'échelon communal, l'existence d'un ratio unique ne permettrait pas d'apprécier avec pertinence la mesure de l'autonomie financière intercommunale car les EPCI-FP se différencient principalement au regard des compétences exercées. Il est néanmoins irréaliste de proposer un ratio d'autonomie financière en fonction du nombre de compétences intercommunales exercées, ces dernières étant d'une importante diversité¹⁸⁶⁴. Il existera autant de ratios d'autonomie financière que d'EPCI-FP. De ce fait, un ratio d'autonomie financière construit autour du nombre de compétences obligatoires est pertinent car il permettra de mesurer l'autonomie financière des EPCI-FP à l'aune des compétences dont l'exercice est imposé par le législateur. Les compétences obligatoires étant différentes uniquement entre les quatre catégories d'EPCI-FP¹⁸⁶⁵, un ratio d'autonomie financière pourra être octroyé spécifiquement aux communautés de communes, aux communautés d'agglomération, aux communautés urbaines et aux métropoles.

865. Ce ratio d'autonomie financière propre à chaque catégorie d'EPCI-FP a pour objectif d'éviter l'amalgame entre les communautés de communes et les métropoles qui n'exercent pas les mêmes compétences ce qui, sur un plan financier, ne les place pas dans la même situation.

866. Cet élargissement doit permettre aux EPCI-FP de bénéficier d'un instrument de mesure et de protection de leur autonomie financière au même titre que les collectivités territoriales. Afin que les communes, les départements, les régions et les intercommunalités puissent bénéficier de ces nouveaux ratios d'autonomie financière, l'article 2 de la loi organique du 29 juillet 2004 devra être modifié en conséquence.

B. La modification de la mesure de l'autonomie financière

867. Comme cela a été démontré dans le chapitre précédent, les pouvoirs constitutants et législatifs organiques ont instauré des modalités de mesure de l'autonomie financière ne permettant pas aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP d'être protégés des atteintes du pouvoir central. En effet, les ressources propres et les ratios d'autonomie financière ont été construits de telle sorte

¹⁸⁶⁴ Base nationale sur l'intercommunalité, « Les compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre » *banatic.fr*, 1^{er} juillet 2023.

¹⁸⁶⁵ V. en ce sens les articles L.5214-16, I., L.5216-5, I., L.5215-20, I. et L.5217-2, I. du Code général des collectivités territoriales.

que les critiques formulées lors de l'examen du projet de loi organique n'ont jamais cessé d'être réitérées par les parlementaires, les élus locaux et la doctrine.

868. Afin que l'intention du législateur consistant à conférer une autonomie financière aux collectivités territoriales puisse être réellement matérialisée dans la pratique financière locale, il est nécessaire de modifier le contenu de la loi organique du 29 juillet 2004 en ce qui concerne les ressources propres (1.) et la construction des ratios d'autonomie financière (2.).

1. Des modifications tenant aux ressources propres

869. Comme cela a été dit précédemment, les ressources propres qui constituent le principal élément de mesure de l'autonomie financière des collectivités territoriales se caractérisent par ses imperfections. En effet, la large envergure de la composition des ressources propres et son équivoque *part déterminante* ne permettent pas de conférer aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP une protection suffisante de leur autonomie financière. Afin de réparer l'occasion manquée de restreindre le périmètre des ressources propres proposées en 2004 (a.), il semble donc pertinent de réitérer les propositions qui ont été formulées auparavant consistant à modifier le droit positif (b.).

a. L'occasion manquée de restreindre le périmètre des ressources propres en 2004

870. Une proposition pertinente. Face à la définition large des ressources propres de l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004 considérée comme manquant de clarté¹⁸⁶⁶, « peu intuitive » et « peu consensuelle »¹⁸⁶⁷, le législateur organique avait pourtant toute latitude pour préciser cette notion au regard de l'absence manifeste d'une définition en la matière et surtout pour déterminer les ressources fiscales qui auraient pu être retenues dans le calcul. Certains parlementaires ont proposé une alternative qui n'a pas rencontré le succès espéré pendant l'examen du texte. Le sénateur Daniel HOEFFEL a souhaité définir les ressources propres comme étant celles et seulement celles « dont les collectivités territoriales sont autorisées par la loi à fixer l'assiette, le taux ou le tarif »¹⁸⁶⁸. Une proposition pertinente qui correspondait en tout point au

¹⁸⁶⁶ Émilie MOYSAN, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, Paris, LGDJ, coll. *Thèses, ss. coll. Bibliothèque de finances publiques et fiscalité*, Tome 61, 2015, p. 342, § 920.

¹⁸⁶⁷ Jean-Éric SCHOETTL, « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil Constitutionnel », *LPA*, 13 août 2004, n° 162, p. 12 et s.

¹⁸⁶⁸ Daniel HOEFFEL, *Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Sénat, 26 mai 2004, Rapport n° 324, p. 4.

caractère « propre » des ressources pour qualifier l'autonomie financière accordée et qui aurait permis de raisonner en termes de « pouvoir de décision »¹⁸⁶⁹.

871. Une redéfinition des ressources propres viciée. Cette définition qui a pour ambition de limiter le contenu des ressources propres présentait un écueil évident : si le ratio d'autonomie financière des collectivités territoriales venait à se dégrader, le Gouvernement n'aurait pas pu utiliser le levier des impositions dont le taux est fixé au niveau national par le législateur. Ces impositions étant hors ressources propres, l'augmentation de leur taux n'aurait pas pu augmenter les recettes fiscales des collectivités territoriales et donc améliorer leur autonomie financière. L'autre enjeu était aussi d'éviter de donner trop de pouvoir fiscal aux collectivités territoriales et d'observer des taux d'autonomie financière trop hétérogènes¹⁸⁷⁰. En effet, circonscrire les ressources propres aux seules ressources fiscales sur lesquelles les collectivités territoriales ont la possibilité de fixer le taux pourrait entraîner une disproportion dans la modulation des impôts locaux par les exécutifs locaux pour améliorer leur autonomie financière, ou dans une volonté délibérée de la réduire.

b. La nécessaire modification textuelle

872. Afin que la réalité de l'autonomie financière des collectivités territoriales et des EPCI-FP ne soit pas tronquée, deux modifications textuelles sont indispensables, et ce à deux échelles différentes.

873. Une modification constitutionnelle. En premier lieu, il est indispensable de modifier le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution par la substitution des termes « les recettes fiscales et les autres ressources propres » par « les ressources propres ». Le raccourcissement de cette disposition constitutionnelle doit permettre d'indiquer que les ressources propres correspondent à celles sur lesquelles les collectivités territoriales et les EPCI-FP ont une marge de manœuvre. En effet, certaines recettes fiscales locales sont issues d'impôts nationaux sur lesquels les collectivités territoriales et les EPCI-FP n'ont aucun pouvoir en termes de taux. Ces impôts

¹⁸⁶⁹ Jean-Pierre FERRAND, *Le pouvoir fiscal des autorités locales*, Thèse, Université d'Aix-Marseille, 1992. ; Christophe MONDOU, « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'œil » », *RFDA*, 1^{er} mars 2005, n° 2, p. 419 et s.

¹⁸⁷⁰ Ce qui pourrait s'apparenter à un « *néo Moyen-Âge fiscal* ». V. en ce sens Michel BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Paris, LGDJ, coll. *Systèmes*, 14^{ème} édition, 2020, p. 242.

nationaux entrent dans la composition des ressources propres locales au prétexte que leur assiette est localisée¹⁸⁷¹.

874. Une modification législative. En second lieu, il est aussi essentiel de procéder à une modification de l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004 qui précise la composition des ressources propres. Afin d'exclure des ressources propres toutes celles sur lesquelles les collectivités territoriales et les EPCI-FP n'ont aucun pouvoir de taux et d'assiette, la disposition organique doit seulement faire mentionner les « impositions de toute nature dont la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l'assiette, le taux ou le tarif » en plus « des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ».

875. Ce périmètre restreint des ressources propres retenu pour calculer les ratios d'autonomie financière des collectivités territoriales et des EPCI-FP doit permettre de redonner à ces ressources leur véritable sens, à savoir une appartenance exclusive, détachées de tout lien et de toute dépendance avec le pouvoir central et sur lesquelles les élus locaux disposent d'un pouvoir de taux et d'assiette intégral.

2. Des modifications tenant à la constitution des ratios d'autonomie financière

876. Comme cela a été expliqué précédemment, l'instrument de mesure de l'autonomie financière des collectivités territoriales caractérisé par les ratios d'autonomie financière est frappé par leur maniabilité et leur vulnérabilité. En effet, leur amélioration artificielle, leur correction tardive et leur absence d'actualisation ne permettent pas d'octroyer aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP une garantie satisfaisante de leur autonomie financière. Afin que ces ratios puissent représenter la réalité de l'autonomie financière locale, il apparaît judicieux de les actualiser **(a.)** et de garantir une stabilité des ressources globales **(b.)**.

a. L'actualisation des ratios d'autonomie financière

877. Une actualisation nécessaire. La mesure de l'autonomie financière des collectivités territoriales se fait actuellement à l'aune des ratios d'autonomie financière de 2003¹⁸⁷². La part des

¹⁸⁷¹ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 685, § 786.

¹⁸⁷² Article 4 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

ressources propres pour chaque catégorie de collectivités territoriales ne peut être inférieure au niveau constaté en 2003. Il est regrettable que ce point de repère n'ait pas été actualisé notamment au regard des nombreuses réformes successives en matière de fiscalité locale. L'évolution de ces ratios est inversement proportionnée à l'évolution du cadre juridique et financier local. Il est donc nécessaire de proposer une actualisation de ce point de repère sur lequel est constaté le plancher d'autonomie financière.

878. Une proposition sénatoriale d'actualisation des ratios inefficace. Une proposition de loi organique sénatoriale déposée au mois de juillet 2020 évoque le remplacement des ratios d'autonomie de référence pour chaque catégorie de collectivités territoriales par ceux constatés en 2020¹⁸⁷³. Cette proposition suggère certes une actualisation des ratios mais ces derniers demeureront figés au niveau d'autonomie financière constaté en 2020. Pourtant revendiquée, la proposition de loi organique sénatoriale n'acte pas le principe d'une possibilité d'actualisation régulière.

879. La méthode d'actualisation. L'actualisation du ratio plancher d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivité territoriale peut s'accomplir, selon nous, au travers de deux méthodes :

- Soit chaque année par le vote d'une loi organique concomitamment au vote du projet de loi de finances après avis du Comité des finances locales et des associations d'élus.
- Soit après chaque réforme emportant une modification de la fiscalité locale. À ce titre, il s'agira, pour le législateur de s'enquérir de l'avis du Comité des finances locales et des toutes les associations d'élus. Ces avis permettront de déterminer si chaque réforme de la fiscalité locale a des répercussions sur le ratio d'autonomie financière de chaque catégorie de bénéficiaires et si ces ratios méritent d'être modifiés en conséquence.

880. Qu'elle soit annuelle et automatique ou occasionnelle et limitée à chaque modification de la structure des finances locales, cette actualisation des ratios d'autonomie financière doit permettre aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP de bénéficier d'une protection adaptée aux dispositions votées par le législateur.

¹⁸⁷³ Article 4 de la proposition de loi organique n° 683 du 29 juillet 2020 *pour le plein exercice des libertés locales*.

b. La stabilisation des ressources globales

881. Une modification des ressources globales. Si l'actualisation régulière des ratios de référence d'autonomie financière est la mesure la plus notable pour garantir une protection adaptée au cadre juridique et financier, il serait inadéquat qu'une actualisation de la composition des ressources globales, utiles au calcul de ces ratios, ne soit pas réalisée. Pour rappel, le ratio d'autonomie financière s'apprécie en effectuant le rapport entre les ressources propres et les ressources globales perçues par chaque catégorie de collectivité territoriale. Ces ressources globales sont composées, entre autres, de la dotation globale de fonctionnement et autres dotations versées l'État.

882. Une protection future. Le montant total de ces dotations est certes stable depuis plusieurs années. Néanmoins, les collectivités territoriales et les EPCI-FP ne sont pas exempts d'une nouvelle évolution à la baisse du montant de leurs dotations, comme ce fût le cas entre 2013 et 2017 où une diminution drastique de 11,2 milliards d'euros de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement a été imposée¹⁸⁷⁴.

883. Afin que le ratio minimal de référence de l'autonomie financière des collectivités territoriales et des EPCI-FP puisse être protégé d'une amélioration artificielle par une éventuelle nouvelle baisse des dotations¹⁸⁷⁵, il est nécessaire que le législateur organique puisse ajouter une nouvelle disposition à l'article LO.1114-3 du Code général des collectivités territoriales. Cette dernière préciserait que les montants des dotations de l'État versés à une catégorie de collectivités, qui sont pris en compte dans la composition du dénominateur du ratio d'autonomie financière, ne pourront être inférieurs à ceux constatés en 2021, et ce même si le législateur décide de diminuer les montants de ces dotations à l'avenir. Si l'année 2021 est choisie, c'est qu'elle correspond à période où le montant total de la dotation globale de fonctionnement versé aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP était le plus faible¹⁸⁷⁶. Cela permet donc de fixer un plancher *minimal*. Ce nouvel alinéa n'a pas pour objectif d'interdire au législateur de diminuer les dotations versées aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP mais de protéger la sincérité et les ratios d'autonomie financière des collectivités territoriales et des intercommunalités.

¹⁸⁷⁴ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, septembre 2018, p. 69.

¹⁸⁷⁵ La diminution des dotations versées aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP a pour conséquence l'amélioration artificielle des ratios d'autonomie financière. V. *supra*, § 734.

¹⁸⁷⁶ L'article 73 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 *de finances pour 2021* prévoit un montant total de dotation globale de fonctionnement équivalent à 26,7 milliards d'euros, soit le plus faible montant depuis la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 *de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019* prescrivant une importante diminution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

884. La modification de la loi organique du 29 juillet 2004 et de l'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution doit pouvoir renforcer la mesure et la protection du cœur de l'autonomie financière des collectivités territoriales et des EPCI-FP, à savoir les ratios qui apprécient les ressources propres à l'aune des ressources globales.

§ 2. La modification des dispositions constitutionnelles de l'autonomie financière

885. Pour que les collectivités territoriales et les EPCI-FP puissent bénéficier d'une véritable autonomie financière, il ne suffit pas de modifier la portée du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution et de certaines dispositions de la loi organique du 29 juillet 2004. En effet, trois autres alinéas de la norme constitutionnelle ont pour objectif de garantir une autonomie financière aux acteurs publics locaux et nécessitent d'être amendés.

886. L'interprétation de ses dispositions, couplée à son application dans la pratique financière locale, démontre la partialité de la garantie de l'autonomie financière des collectivités territoriales et des EPCI-FP. En effet, l'amputation du pouvoir fiscal local, la limitation du pouvoir dépensier local ou encore la détérioration des compensations financières liée aux transferts de compétences ne permettent pas d'assurer une autonomie financière satisfaisante aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP. Afin que notre corpus juridique interne puisse protéger l'autonomie financière des collectivités territoriales et des EPCI-FP plus efficacement, il est nécessaire de proposer un renforcement de la compétence fiscale locale (**A.**) et le perfectionnement des principes de libre utilisation et de compensation des ressources (**B.**).

A. Le renforcement de la compétence fiscale locale

887. Titulaires d'une simple « compétence fiscale dérivée », les collectivités territoriales et des EPCI-FP se retrouvent relégués en position de « collectivités secondaires » par rapport à l'État, les empêchant donc d'exercer un pouvoir fiscal plein et entier¹⁸⁷⁷. En effet, c'est le législateur qui détient ce pouvoir. La compétence fiscale des collectivités territoriales et des EPCI-FP s'est également dégradée à la suite des nombreux et perpétuels mouvements de recentralisation des

¹⁸⁷⁷ V. *supra*, § 768.

finances locales qui ont progressivement privé les élus locaux d'un pouvoir de taux et d'assiette sur leurs impositions.

888. Afin d'endiguer la perte d'autonomie fiscale des EPCI-FP et des collectivités territoriales, et ainsi réaffirmer l'application d'alinéa 2 de l'article 72-2 de la Constitution, il apparaît approprié d'instaurer d'un ratio d'autonomie fiscale, aux côtés du ratio d'autonomie financière (1.), et de mobiliser le droit externe et plus particulièrement la Charte européenne de l'autonomie locale (2.).

1. L'instauration d'un ratio d'autonomie fiscale

889. Proposée en 2018 dans le cadre d'une mission parlementaire¹⁸⁷⁸, l'instauration d'un ratio d'autonomie fiscale est une innovation financière qui a pour dessein d'affiner la mesure de l'autonomie financière des collectivités territoriales et des EPCI-FP mais également de pallier la dégradation de leur compétence fiscale. L'ajout, dans le droit positif, d'un ratio d'autonomie fiscale doit permettre de renforcer la compétence fiscale des acteurs publics locaux en raison de sa pertinence (a.). Cet objectif sera d'autant plus satisfait par le type de ratio d'autonomie fiscale qui sera choisi (b.)

a. Le recours pertinent au ratio d'autonomie fiscale

890. Un instrument de mesure des ressources fiscales. Les finances locales ont connu une période de centralisation, de décentralisation et de recentralisation. Afin que la compétence fiscale des collectivités territoriales et des EPCI-FP puisse être redécentralisée et qu'elle puisse être protégée des transferts de fiscalité locale vers l'État, la création d'un ratio d'autonomie fiscale peut constituer un élément pertinent. Ce ratio d'autonomie fiscale a pour objectif, d'une part, de mesurer la part des ressources fiscales perçues par les acteurs publics locaux au regard de l'ensemble des recettes et, d'autre part, de fixer un taux de ressources fiscales *minimal* qui devra être respecté par le législateur lors de chaque modification de l'architecture des finances locales. Ces ratios d'autonomie fiscale permettent d'éliminer du ratio d'autonomie financière toutes les ressources issues de la fiscalité transférée et ainsi obtenir une mesure plus précise de l'autonomie détenue par des collectivités territoriales et des EPCI-FP sur leurs recettes fiscales.

¹⁸⁷⁸ Christophe JERRETIE et Charles de COURSON, *Mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, 9 mai 2018, p. 31.

891. Les différents ratios d'autonomie fiscale locale. Trois ratios d'autonomie fiscale peuvent être distingués¹⁸⁷⁹ :

- Un ratio d'autonomie fiscale strict : il prend en compte uniquement les impositions locales faisant l'objet d'une assiette territorialisée et d'un taux fixé par les assemblées délibérantes.
- Un ratio d'autonomie fiscale intermédiaire : il prend en compte les impositions locales strictes auxquelles sont ajoutées toutes les impositions dont la fixation du taux est partagée entre un vote de l'assemblée délibérante et un vote du législateur.
- Un ratio d'autonomie fiscale large : il prend en compte toutes les impositions locales, indépendamment de la modalité de fixation du taux, celui pouvant être voté par l'assemblée délibérante, par le législateur, ou les deux.

892. En 2022, l'estimation de ce ratio d'autonomie fiscale pour les collectivités territoriales et les EPCI-FP, après la suppression intégrale de la taxe d'habitation, se traduit comme suit :

Tableau n° 4 : Ratios d'autonomie fiscale estimés en 2022

	Bloc communal	Départements	Régions	Ensemble
Ratio d'autonomie fiscale strict	38,3%	1,7%	9,2%	22,7%
Ratio d'autonomie fiscale intermédiaire	40,7%	24,8%	31,8%	34,3%
Ratio d'autonomie fiscale large	44,5%	33,2%	48,8%	41,2%
Ratio d'autonomie fiscale moyen	41,2%	19,9%	29,9%	32,7%

Source : Christophe JERRETIE et Charles de COURSON, Mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, Assemblée nationale, 9 mai 2018, p. 31.

Que l'on prenne en compte les impositions locales dont le taux est voté par les assemblées délibérantes ou celles dont le taux est voté par le législateur, le ratio d'autonomie fiscale des

¹⁸⁷⁹ Christophe JERRETIE et Charles de COURSON, *Mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, 9 mai 2018, p. 31. À noter également que la Cour des comptes a proposé un ratio d'autonomie fiscale, en pourcentage des recettes de fonctionnement, en additionnant les produits des impositions pouvant être instaurées de manière facultative en application de la loi, les impositions avec un pouvoir de taux encadré de manière souple et les impositions avec un pouvoir de taux encadré de manière stricte. Les ratios d'autonomie fiscale mesurés par la Cour des comptes s'établiraient à 43,7%, 21,2% et 8,2% respectivement pour le bloc communal, les départements et les régions. V. Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 2, octobre 2023, p. 64.

différentes catégories de bénéficiaires ne serait, au regard des projections, ni majoritaire ni prépondérante.

b. Le choix du ratio d'autonomie fiscale

893. L'application du ratio d'autonomie fiscale large. Le ratio d'autonomie fiscale au sens large intègre des ressources fiscales issues d'impositions sur lesquelles les EPCI-FP et les collectivités territoriales n'ont aucune compétence de fixation de taux. Appliquer ce ratio aurait pour conséquence de fausser la protection de l'autonomie fiscale locale car le législateur pourrait remplacer toutes les impositions locales dont le taux est fixé par les assemblées délibérantes par des impositions dont il fixerait lui-même le taux et sans éroder le ratio d'autonomie fiscale.

894. L'application du ratio d'autonomie fiscale intermédiaire. L'application d'un ratio intermédiaire d'autonomie fiscale rentrerait, quant à lui, en contradiction avec la proposition de modification de la constitution des ratios d'autonomie financière énoncée précédemment. En effet, ce ratio intermédiaire intégrerait les impositions dont le pouvoir de fixation du taux peut être partagé avec le législateur alors que l'objectif consiste à uniquement prendre en compte des impositions de toutes natures dont la loi autorise seules les collectivités territoriales à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif.

895. L'application du ratio d'autonomie fiscale strict. La solution qui serait là plus à même de protéger la fiscalité des collectivités territoriales et des EPCI-FP est l'application d'un ratio d'autonomie fiscale strict. Néanmoins, ce ratio étant très faible pour les départements et les régions, une telle protection pourrait être dénuée de toute pertinence. Un manque de pertinence qui peut en revanche inciter le législateur à refonder certains pans de la fiscalité locale afin de donner à ces deux catégories de collectivités territoriales une protection de leur autonomie fiscale qui ne soit pas proche du néant. Le ratio d'autonomie fiscale strict, qui prend en compte uniquement les ressources fiscales issues d'impositions dont le pouvoir de fixation du taux n'appartient qu'aux assemblées délibérantes, doit nécessairement être déterminé par un taux plancher afin que le législateur ne puisse porter atteinte à la compétence fiscale minimale des collectivités territoriales et des EPCI-FP.

896. L'application du ratio d'autonomie fiscale moyen. Le choix d'un taux *minimal* peut s'avérer discrétionnaire. Pour contrecarrer le caractère arbitraire d'un taux plancher, il peut être

proposé d'établir ce ratio minimal d'autonomie fiscale en faisant la moyenne des ratios d'autonomie fiscale stricts, intermédiaires et larges. Le ratio d'autonomie fiscale s'établirait à 41,2%, 19,9% et 29,9% pour le bloc communal, les départements et les régions. Le ratio d'autonomie fiscale strict pour chaque catégorie de bénéficiaire ne devra pas être inférieur à ces taux planchers. Au regard des chiffres établis en 2022, le législateur devra faire en sorte de faire gagner 2,9 points d'autonomie fiscale au bloc communal, 18,2 points d'autonomie fiscale aux départements et 20,7 points d'autonomie fiscale aux régions. Ce dessein est une opportunité pour le législateur de mener une réforme de la fiscalité locale et de redécentraliser certaines impositions locales. Aussi, le législateur devra également faire en sorte de respecter un nouvel alinéa après l'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution qui disposerait : « *Pour chaque catégorie de collectivités [communes, départements, régions et EPCI-FP], la loi organique détermine la part minimale de leurs ressources qui est constituée de recettes fiscales dont elles peuvent, dans les limites prévues par la loi, fixer, elles seules, l'assiette, le taux ou le tarif.* ».

897. Ce ratio d'autonomie fiscale ne vient pas se substituer mais se superposer au ratio d'autonomie financière, et ce afin que les collectivités territoriales et les EPCI-FP bénéficient d'une double protection : une protection de leur autonomie financière et une protection de leur compétence fiscale.

2. La mobilisation de la Charte européenne de l'autonomie locale

898. Adoptée à Strasbourg au sein du Conseil de l'Europe sur la base d'un projet présenté par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe le 15 octobre 1985¹⁸⁸⁰, la Charte européenne de l'autonomie locale est tardivement ratifiée par la France en 2006¹⁸⁸¹ et publiée par décret en 2007¹⁸⁸². Les raisons de ce retard s'expliquent de différentes manières et la doctrine ne semble pas converger. Certains évoquent des raisons politiques¹⁸⁸³, historiques et psychologiques¹⁸⁸⁴, d'autres estiment qu'il s'agit de raisons juridiques¹⁸⁸⁵, notamment en raison d'un

¹⁸⁸⁰ Pour bénéficier d'un regard historique sur la Charte européenne de l'autonomie locale, V. Alain DELCAMP, « 10 - La charte européenne de l'autonomie locale et son système de contrôle » in CNRS-GRALÉ, *Annuaire des collectivités locales*, Paris, LexisNexis, coll. GRALÉ, tome 19, août 1999, p. 141.

¹⁸⁸¹ Loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006 *autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985*.

¹⁸⁸² Décret n° 2007-679 du 3 mai 2007 *portant publication de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985*.

¹⁸⁸³ À l'instar de Bertrand FAURE in *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, ss. coll. Droit public - Science politique, 6^{ème} édition, 2021, pp. 21 à 23.

¹⁸⁸⁴ V. en ce sens Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. Manuel, ss. coll. Droit public, 3^{ème} édition, 2023, p. 56, § 33.

¹⁸⁸⁵ V. en ce sens Erwan ROYER, « La Charte européenne de l'autonomie locale est enfin publiée », *Dalloz Actualité*, 9 mai 2007 et Jean-Marie PONTIER, « Charte européenne de l'autonomie locale : enfin ? », *AJDA*, 11 septembre 2006, n° 29, p. 1577 et s.

avis négatif du Conseil d'État¹⁸⁸⁶ qui aurait participé à faire de la France le dernier pays à la ratifier. Enrichis d'un protocole additionnel signé en 2009, également ratifié tardivement par la France en 2020¹⁸⁸⁷, ces deux textes ont pour objectif d'apporter diverses protections et garanties aux acteurs publics locaux.

899. Parmi ces protections, celle de l'autonomie financière dont le contenu de la Charte lui est favorable (**a.**) alors que son efficience est hétérogène (**b.**). En tout état de cause, les collectivités territoriales bénéficient d'une protection textuelle supplémentaire de leur autonomie financière en complément des dispositions constitutionnelles et législatives de droit interne, justifiant ainsi que cette source internationale puisse être davantage mobilisée mais aussi respectée.

a. Un contenu favorable à l'autonomie financière des collectivités territoriales

900. L'objectif général de protection de la Charte. La Charte européenne de l'autonomie locale doit permettre de définir et de protéger les droits des collectivités territoriales européennes¹⁸⁸⁸ qui sont considérées comme « l'un des principaux fondements de tout régime démocratique »¹⁸⁸⁹. La Charte définit l'autonomie locale comme un droit et une capacité pour les collectivités territoriales de « régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques »¹⁸⁹⁰.

901. La lecture des différents articles de la Charte nous renseigne sur les diverses facettes de l'autonomie locale. Sans être exhaustif, l'autonomie locale, qui doit bénéficier d'un fondement légal et constitutionnel, repose sur des assemblées délibérantes élues, l'attribution de blocs de compétences, la mise en œuvre d'instruments de démocratie directe, un pouvoir d'adaptation des normes, la liberté de coopérer avec d'autres collectivités territoriales, la limitation du contrôle administratif, la péréquation horizontale et l'autonomie financière¹⁸⁹¹. Au regard de ces nombreuses protections conférées aux collectivités territoriales européennes, la Charte a pu être considérée

¹⁸⁸⁶ Le Conseil d'État, sans pour autant relever des contradictions importantes entre la Charte et le droit français, estimait que certaines stipulations frappées d'ambiguïté ou d'incompatibilité avec le droit positif auraient été de nature à créer des contentieux et à porter tort aux marges de manœuvre de la France dans ses choix d'organisation territoriale interne. V. en ce sens : CE, *Avis relatif au projet de loi d'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale*, 15 décembre 1991.

¹⁸⁸⁷ Loi n° 2020-43 du 27 janvier 2020 *autorisant la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales*.

¹⁸⁸⁸ Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 9, § 17.

¹⁸⁸⁹ Préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985.

¹⁸⁹⁰ *Ibid.*, article 3.

¹⁸⁹¹ Articles 2, 3, 4, 8, 9 et 10 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985.

comme « l'avancée la plus considérable »¹⁸⁹² dans la construction et la définition des bases fondamentales des collectivités territoriales.

902. Des protections équivalentes au droit français. Le contenu de la Charte européenne de l'autonomie locale a été élaboré autour d'un compromis qui avait pour objectif de synthétiser les différentes interprétations et pratiques de l'autonomie locale des États partis¹⁸⁹³. Penser que les stipulations de la Charte reprennent précisément les notions du droit français est « naïf ou illusoire » en raison des différences de terminologie¹⁸⁹⁴ et de signification. Toutefois, les dispositions contenues dans la Charte se retrouvent principalement pastichées du droit positif français¹⁸⁹⁵, notamment dans son esprit général d'« éthique de la décentralisation sur des bases minimales »¹⁸⁹⁶. En effet, la présence de l'autonomie locale dans les textes législatifs et constitutionnels, les élections des assemblées délibérantes au suffrage universel direct, l'attribution et le financement des compétences, la coopération entre acteurs publics locaux, les instruments de démocratie locale ou encore la péréquation horizontale sont des protections et des garanties qui correspondent rigoureusement au modèle de la décentralisation française. De même, le cadre imposé par le protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires locales et qui impose aux États signataires d'instaurer ou de conserver un cadre juridique encourageant l'exercice de ce droit qui existait bien avant la publication du protocole en France. En effet, la loi prévoit depuis plusieurs dizaines d'années la faculté aux électeurs ou aux candidats, le droit de participer, à l'élection des membres des assemblées délibérantes dans lesquelles ils résident.

903. À *contrario*, certaines dispositions de la Charte présentent des spécificités par rapport au texte constitutionnel français. C'est le cas par exemple de l'article 4 § 2 de la Charte¹⁸⁹⁷ qui semble consacrer une clause générale de compétences aux collectivités territoriales, clause qui n'est pas mentionnée dans la Constitution française¹⁸⁹⁸. Cette clause n'est pas non plus mentionnée ou déductible des textes législatifs pour les départements et les régions puisqu'elle n'existe plus depuis

¹⁸⁹² Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 21.

¹⁸⁹³ Alain DELCAMP, « La ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale ne nous dépayse pas », *AJDA*, 13 décembre 2004, n° 43, p. 2364 et s.

¹⁸⁹⁴ Jean-Marie PONTIER, « Charte européenne de l'autonomie locale : enfin ? », *AJDA*, 11 septembre 2006, n° 29, p. 1577 et s.

¹⁸⁹⁵ Virginie DONIER, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 5^{ème} édition, 2023, p. 21.

¹⁸⁹⁶ Bertrand FAURE, *Op.Cit.*

¹⁸⁹⁷ Cet article indique que « Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité. »

¹⁸⁹⁸ Virginie DONIER, *Op.Cit.*, p. 21.

le vote de la loi MAPTAM¹⁸⁹⁹. Cette stipulation est donc appliquée en droit positif français uniquement pour les communes.

904. La protection de l'autonomie financière par la charte. La Charte européenne de l'autonomie locale s'évertue à donner une définition commune de l'autonomie financière des collectivités territoriales à l'échelle des États partis. Les termes d'*autonomie financière* ne sont jamais mentionnés dans le texte de la Charte mais son principe peut se déduire à travers plusieurs principes issus de l'article 9 intitulé *Les ressources financières des collectivités locales* à travers la libre disposition des ressources et la nécessité que les ressources propres soient suffisantes mais aussi diversifiées et évolutives¹⁹⁰⁰ tout en garantissant un pouvoir de taux aux collectivités territoriales¹⁹⁰¹. L'on retrouve dans cet article 9 une large part des principes qui sont énoncés dans le droit positif français. La protection de l'autonomie financière des collectivités territoriales, considérée comme une des facettes de l'autonomie locale par les rédacteurs de la Charte, se justifie par l'absence « de sens si les collectivités locales sont privées des moyens financiers de remplir [s]es fonctions » comme l'estime le Conseil de l'Europe¹⁹⁰².

905. La réserve française quant aux intercommunalités. Dans le décret portant publication de la Charte européenne de l'autonomie locale, la France a émis deux réserves, dont une qui prive les intercommunalités des protections de la Charte. En effet, la République française considère que la Charte n'est pas applicable aux EPCI-FP. La justification de cette exclusion est logique au regard du statut des EPCI-FP : ce ne sont pas des collectivités territoriales. Le décret précise que « les collectivités locales et régionales auxquelles s'applique la Charte sont les collectivités territoriales qui figurent aux articles 72, 73, 74 et au titre XIII de la Constitution ou qui sont créées sur leur fondement », autrement dit les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier, les collectivités d'outre-mer, les départements et les régions d'outre-mer. La France s'est appuyée sur l'article 13 de la Charte qui lui donne toute latitude pour choisir les catégories d'acteurs publics locaux qui seront exclus de l'application de ladite Charte¹⁹⁰³.

¹⁸⁹⁹ Article 1^{er} de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

¹⁹⁰⁰ Aurélien BAUDU, *Droit des finances Publiques*, Paris, Dalloz, coll. *Hyper Cours*, 4^{ème} édition, 2023, pp. 913 à 914.

¹⁹⁰¹ Jean-Luc ALBERT, *Finances publiques*, Paris, Dalloz, coll. *Cours*, 12^{ème} édition, 2022, p. 30, § 44.

¹⁹⁰² Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'autonomie locale*, novembre 2016, Rapport explicatif, p. 52.

¹⁹⁰³ Article 13 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 : « *Les principes d'autonomie locale contenus dans la présente Charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie. Toutefois, chaque Partie peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application de la présente Charte.* »

906. L'autonomie financière des intercommunalités françaises se trouve alors privée de la protection européenne. Une absence de protection qui vient s'ajouter à celle du droit interne car les EPCI-FP ne bénéficient pas d'un ratio propre d'autonomie financière. Il serait donc nécessaire d'envisager, à partir du moment où l'on considère que les EPCI-FP bénéficient d'un ratio d'autonomie financière propre¹⁹⁰⁴, que la France puisse aussi permettre une application de la Charte aux intercommunalités pour des raisons de cohérence. Grâce à l'article 13 de la Charte, le pouvoir réglementaire n'est pas lié aux catégories de collectivités territoriales mentionnées dans la Constitution pour déterminer les bénéficiaires de l'application de la Charte.

b. L'hétérogénéité de l'efficacité de la charte

907. Une portée notable. À la lecture de son préambule, l'on peut légitimement s'interroger sur la portée de la Charte européenne de l'autonomie locale. En effet, ce dernier précise que l'autonomie locale est réalisée par des « accords dans le domaine administratif »¹⁹⁰⁵. La présence de ces accords est antinomique avec l'exercice d'une autonomie, cette dernière peut s'en trouver restreinte ou dénaturée¹⁹⁰⁶. En effet, les collectivités territoriales se trouvent bridées dans leur autonomie. La portée de Charte s'illustre en revanche en matière contentieuse pour les collectivités territoriales. En effet, elle peut être invoquée devant le juge administratif lors d'un contentieux, notamment lorsqu'une disposition législative ou réglementaire de droit interne méconnaîtrait la Charte. Ce fut le cas par exemple en 2011 où les départements avaient invoqué l'article 9 de la Charte relatif à l'autonomie financière car ils estimaient que l'aggravation de leur charge, à la suite de la loi du 5 mars 2007¹⁹⁰⁷, avait été trop faiblement compensée financièrement. Le Conseil d'État, ayant rejeté les requêtes, s'est fondé sur les moyens issus de la Charte pour rendre sa décision¹⁹⁰⁸.

¹⁹⁰⁴ V. *supra*, § 863.

¹⁹⁰⁵ Préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985.

¹⁹⁰⁶ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 21

¹⁹⁰⁷ Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

¹⁹⁰⁸ CE, 26 juillet 2011, *Département de la Seine-Saint-Denis*, n° 340041, considérant n° 10 : « Considérant, en troisième lieu, que le moyen tiré de ce que l'article 27 de la loi du 5 mars 2007, faute de garantir aux départements la compensation intégrale des charges nouvelles occasionnées par cette loi, serait incompatible avec les stipulations des articles 2 et 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, n'est pas assorti de précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ; que s'il résulte du 2. de l'article 9 de cette même Charte que " Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi " et du 4. de ce même article que " Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences ", ces stipulations ne garantissent pas aux collectivités locales un droit à une compensation spécifique des charges liées à l'exercice de chacune de leurs compétences ; que les requérants ne sont, par suite, pas fondés à soutenir que l'article 27 de la loi du 5 mars 2007, en ce qu'il prévoit une compensation seulement partielle des charges liées à la mise en œuvre de cette loi, serait incompatible avec ces stipulations ».

Toutefois, l'autorité supérieure de la Charte ne peut être invoquée lorsque celle-ci souhaite imposer ses règles en matière de procédure d'élaboration des lois, relevant d'un domaine constitutionnel¹⁹⁰⁹.

908. Cette Charte apporte donc aux collectivités territoriales un « rempart efficace »¹⁹¹⁰ face aux dispositions législatives pouvant porter atteinte aux principes garantissant l'autonomie locale. En effet, l'invocabilité de la Charte devant le juge administratif à l'encontre de dispositions législatives nationales permettra de parfaire la concrétisation de l'État de droit pour les collectivités territoriales¹⁹¹¹.

909. Une application de l'autonomie financière défaillante en droit interne. L'article 9 § 1 de la Charte européenne de l'autonomie locale précise que les collectivités territoriales doivent bénéficier de ressources propres. Cette composante de l'autonomie financière peut s'interpréter comme étant les ressources financières issues de décisions prises de manière autonome par les collectivités territoriales et dont la fixation des taux d'imposition dépend uniquement d'elles-mêmes¹⁹¹². Autrement dit, les produits fiscaux perçus à la fois par les acteurs publics locaux mais aussi par d'autres autorités étatiques et dont le taux n'est pas fixé dans sa totalité par les collectivités territoriales n'ont pas à être inclus dans la catégorie des ressources propres telles qu'elles peuvent être entendues dans la Charte¹⁹¹³. Pourtant, en droit positif français, les *ressources propres* n'ont pas la même signification. En effet, au regard des dispositions constitutionnelles et législatives, les produits des impositions des collectivités territoriales partagées avec l'État, et dont le taux n'est pas entièrement fixé par les assemblées délibérantes, font parties intégrantes des ressources propres¹⁹¹⁴. Le droit français ne respecte donc pas les stipulations de la Charte. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a d'ailleurs dénoncé cette inconventionnalité dans un rapport en mars 2016¹⁹¹⁵. À

¹⁹⁰⁹ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 22 ; CE, 27 octobre 2015, M. Î... et autres, n° 393026, 393488, 393622, 393659 et 393724, considérant 7 : « Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la Charte : « Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet » ; que si, en vertu des dispositions de l'article 55 de la Constitution, le juge devant lequel un acte administratif est contesté au motif que les dispositions législatives dont il fait application sont contraires à une norme juridique contenue dans un traité ou un accord régulièrement introduit dans l'ordre juridique interne est habilité à écarter l'application de celle-ci, il ne peut être utilement saisi d'un moyen tiré de ce que la procédure d'adoption de la loi n'aurait pas été conforme aux stipulations d'un tel traité ou accord ; qu'ainsi le moyen tiré de ce que la loi du 16 janvier 2015 fixant la nouvelle délimitation des régions aurait été adoptée en méconnaissance des stipulations de l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale imposant la consultation préalable des collectivités locales ne peut qu'être écarté ».

¹⁹¹⁰ Bertrand FAURE, *Op.Cit.*, p. 22

¹⁹¹¹ Sur les moyens dont disposent les collectivités territoriales pour qu'elles puissent obtenir le respect de la Charte au niveau européen V. en ce sens : Corneliu-Liviu POPESCU, « Les requêtes devant le Conseil de l'Europe alléguant des violations de la Charte européenne de l'autonomie locale », *AJDA*, 29 décembre 2008, n° 44, p. 2429 et s.

¹⁹¹² Aurélien BAUDU, *Droit des finances Publiques*, Paris, Dalloz, coll. *Hyper Cours*, 4^{ème} édition, 2023, pp. 913 à 914.

¹⁹¹³ *Ibid.*

¹⁹¹⁴ V. *supra*, § 718.

¹⁹¹⁵ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *La démocratie locale et régionale en France*, 22 mars 2016, 61 p.

l'occasion du transfert de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers aux départements, le Congrès a dénoncé une « interprétation inclusive » de cette taxe dans les ressources car « les départements ne pouvaient pas définir le taux ni l'assiette de cette taxe »¹⁹¹⁶. L'incompatibilité des finances locales française est évidente avec les stipulations de l'article 9 de la Charte dans ce cas.

910. Actuellement, la France ne semble toujours pas respecter les stipulations de la Charte. En effet, certaines catégories de collectivités territoriales ont continué à perdre leur pouvoir de fixation de taux et certaines impositions sont toujours partagées entre les collectivités territoriales et l'État¹⁹¹⁷. Afin que le droit positif puisse être mis en conformité avec le droit international, nous pouvons recommander, à l'instar du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, de « réviser la législation en vigueur [...] et notamment la fixation des taux par les collectivités afin de donner plus de latitude [...] et éviter ainsi toute tendance de recentralisation [...] »¹⁹¹⁸. S'ils ont de faibles chances d'être entendus¹⁹¹⁹, cela permettrait aux élus locaux de faire valoir la protection de l'autonomie financière qu'ils revendiquent depuis longtemps et avec une insistance légitime.

B. Le perfectionnement des principes de libre utilisation des ressources et de compensation financière

911. Contraints d'assurer des dépenses obligatoires et de subir une restriction de leur pouvoir dépensier en raison de l'expansion de la contractualisation des dépenses publiques locales, les collectivités territoriales et les EPCI-FP se retrouvent dans une situation qui ne permet pas de garantir une fidèle application de l'alinéa 1^{er} de l'article 72-2 de la Constitution censé garantir le principe de libre utilisation des ressources. De plus, les lacunes et la partialité du principe de compensation des ressources dans le cadre des transferts de compétences ne permettent pas non plus de garantir une application scrupuleuse de l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution.

912. Afin de permettre la stricte garantie de ces deux principes composant l'autonomie financière des collectivités territoriales et des EPCI-FP, il s'avère pertinent d'instaurer des mécanismes permettant d'assurer une compensation intégrale et évolutive des charges liées aux

¹⁹¹⁶ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *La démocratie locale et régionale en France*, 22 mars 2016, p. 51.

¹⁹¹⁷ V. *supra*, § 768 et s.

¹⁹¹⁸ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Op.Cit.*, p. 3.

¹⁹¹⁹ Robert HERTZOG, « La France et la Charte européenne de l'autonomie locale », *AJDA*, 1^{er} août 2016, n° 28, p. 1551 et s.

transferts et à l'exercice des compétences (1.) mais aussi d'accroître et protéger le pouvoir dépensier local (2.).

1. Garantir une compensation intégrale et évolutive

913. Afin de rompre avec l'absence de compensation intégrale des dépenses mises obligatoirement à la charge des collectivités territoriales et des EPCI-FP liées à l'exercice des compétences transférées par l'État, les dispositions constitutionnelles et législatives existantes doivent être effectivement appliquées ou modifiées.

914. Accroître le rôle de la commission consultative sur l'évaluation des charges. Il est d'abord nécessaire que la commission consultative sur l'évaluation des charges du Comité des finances locales, chargée de donner un avis sur le constat du montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges¹⁹²⁰, puisse jouer le véritable rôle que le Code général des collectivités territoriales lui confère. En effet, malgré une composition paritaire entre des représentants de l'État et des collectivités territoriales et une présidence assurée par un élu local¹⁹²¹, cette commission a très souvent expertisé favorablement les projets d'arrêtés proposés par le Gouvernement. Dès lors, la garantie de correspondance entre les dépenses assurées par les collectivités territoriales et les EPCI-FP avec les compensations financières de l'État pour l'exercice des compétences obligatoires n'a pas su être effectivement protégée ; les dépenses départementales au titre du RSA en sont une parfaite illustration¹⁹²². Chaque année, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, cette commission consultative établit un bilan de l'évolution des charges transférées pour en informer le Parlement¹⁹²³. Si cette annualité, qui garantit un principe d'actualisation régulier, peut être saluée, elle n'est en réalité pas suivie d'effets.

915. Une compensation à l'euro près. Afin que les collectivités territoriales, mais également les EPCI-FP, puissent bénéficier d'une protection de leur droit à compensation financière dans le cadre des transferts de compétences, il est nécessaire de modifier l'intégralité de l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution. La disposition « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources *équivalentes* à celles qui *étaient* consacrées à leur exercice » pourrait être remplacée par « Tout transfert de compétences

¹⁹²⁰ Article L.1614-3, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales.

¹⁹²¹ Article L.1211-4-1 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁹²² V. en ce sens § 822 à propos des dépenses des départements au titre du RSA qui sont nettement supérieures à la compensation financière de l'État.

¹⁹²³ Article L.1614-3, al. 2 du Code général des collectivités territoriales.

entre l'État et les collectivités territoriales *ou leurs groupements* s'accompagne de l'attribution de ressources *identiques* à celles qui *seraient* consacrées *par l'État* à leur exercice ». Quand à phrase « Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi », elle peut être remplacée par « Toute création ou extension de compétences *ou toute modification des conditions d'exercice des compétences des collectivités territoriales ou leurs groupements résultant d'une décision de l'État* et ayant pour effet d'augmenter les dépenses de celles-ci est accompagnée *de ressources équivalentes au montant estimé de cette augmentation* ». Cette rédaction, inspirée d'une proposition de loi constitutionnelle¹⁹²⁴, permet à la fois d'englober les EPCI-FP dans la protection de la compensation financière et de leur assurer, comme aux collectivités territoriales, une compensation à l'euro près.

916. Cette modification doit permettre la garantie d'une compensation financière, à l'euro près en toute circonstance, des transferts de charges aux collectivités territoriales mais également aux EPCI-FP selon le principe « qui décide paye ». Ces amendements constitutionnels ont pour objectif de compenser les collectivités territoriales ainsi que les EPCI-FP non pas au moment du transfert de la compétence mais tout au long de son exercice. Ces nouvelles dispositions doivent permettre de donner à l'ensemble des acteurs publics locaux la capacité de financer un exercice normal et adapté de leurs compétences obligatoires, sans se priver d'exercer d'autres compétences.

917. Une compensation à l'euro constant. Il est enfin pertinent de proposer une modification législative et notamment de la disposition qui précise les différentes catégories de ressources affectées à la compensation des accroissements de charges résultant des transferts de compétences entre l'État et les acteurs publics locaux. Cette compensation financière est en partie assurée par la dotation générale de décentralisation qui a été créée en 1983¹⁹²⁵ mais dont le montant est gelé en valeur depuis 2009. Cette stabilisation a entraîné une diminution très importante du montant en euros constants de cette dotation¹⁹²⁶ participant au creusement de l'écart entre les dépenses réellement supportées par les collectivités territoriales et les EPCI-FP avec les compensations financières de l'État. Afin de prendre en compte l'érosion quantitative des

¹⁹²⁴ Article 2 de la proposition de loi constitutionnelle n° 869 (rectifié) du 9 août 2022 *visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétences*.

¹⁹²⁵ Article 96 de 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*.

¹⁹²⁶ La diminution du montant de la dotation générale de décentralisation en euros constant est estimée à 11% entre 2009 et 2019. V. en ce sens : Loïc HERVÉ, *Projet de loi de finances pour 2019 adopté par l'Assemblée nationale*, Sénat, 22 novembre 2018, Avis n° 153, p. 15.

compensations financières¹⁹²⁷, il est donc nécessaire de préciser, dans le dernier alinéa de l'article L.1614-1 du Code général des collectivités territoriales, que « La dotation générale de décentralisation n'évoluent pas à compter de 2009 sauf en euros constants ».

2. Accroître et protéger le pouvoir dépensier local

918. Au regard de l'extension des compétences obligatoires exercées et financées par les collectivités territoriales et les EPCI-FP ; face à la contractualisation verticale des dépenses publiques locales imposées par le pouvoir central, le pouvoir dépensier local s'est rétréci. Pour que ce dernier puisse s'intensifier et être préservé, l'on peut légitimement suggérer une extension du pouvoir réglementaire local (a.) et une prise en compte, aux côtés des ressources propres, des dépenses propres des collectivités territoriales et des EPCI-FP (b.) dans la conception de l'autonomie financière constitutionnelle locale.

a. Un accroissement du pouvoir dépensier par le développement du pouvoir réglementaire local

919. La consécration du pouvoir réglementaire local. L'attribution d'un pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP n'est pas un phénomène récent. Plus de 15 ans avant l'Acte I de la décentralisation du début des années 80, le Conseil d'État a reconnu aux collectivités territoriales la possibilité de prendre, par voie réglementaire, des mesures d'organisation de leur service public, à l'instar du droit de grève, en l'absence de dispositions législatives¹⁹²⁸. Le Conseil constitutionnel s'est aussi prononcé en 2002 dans une décision relative sur la loi relative à la Corse. Les Sages ont considéré pour la première fois que le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales était fondé sur leur libre administration et non pas sur le pouvoir réglementaire national des articles 13 et 21 de la Constitution¹⁹²⁹.

920. Après une consécration jurisprudentielle, le pouvoir réglementaire local fût confirmé dans la Constitution, par la loi de révision constitutionnelle de 2003¹⁹³⁰, dans l'actuel article 72 alinéa 3 qui dispose que « Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales [...] disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

¹⁹²⁷ Cons. const., « Commentaire de la décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, Loi de programmation pour la cohésion sociale », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, juillet 2005, n° 18.

¹⁹²⁸ CE, 9 juillet 1965, *Pouzenc*.

¹⁹²⁹ Cons. const., Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse*, considérant 12.

¹⁹³⁰ Article 5 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République*.

921. Cette consécration prétorienne et constitutionnelle doit permettre aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP de conférer des marges de manœuvre supplémentaires aux élus locaux afin qu'ils puissent adapter leurs actions aux besoins et aux réalités des territoires et de la population. À ce titre, nous considérons que ces nouvelles modalités d'exercice des compétences locales entraînent de nouvelles modalités d'utilisation des ressources et permettent aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP de bénéficier d'un assouplissement de leur pouvoir dépensier. L'octroi d'un nouveau cadre d'exercice de la liberté d'utilisation des ressources financières doit permettre de renforcer l'autonomie financière des acteurs publics locaux car l'alinéa 1^{er} de l'article 72-2 de la Constitution prévoit une liberté d'utilisation des ressources, composante de l'autonomie financière.

922. Un pouvoir réglementaire local tributaire. Malgré sa consécration jurisprudentielle et constitutionnelle, le pouvoir réglementaire local est qualifié de résiduel par une partie de la doctrine¹⁹³¹ car il est subordonné à plusieurs facteurs. La subordination du pouvoir réglementaire local est clairement énoncée dans l'article 72 alinéa 3 de la Constitution. En effet, ce pouvoir ne peut s'exercer *sponte sua* par les collectivités territoriales et les EPCI-FP car il est attribué dans les conditions prévues par la loi. Cette subordination s'illustre également à l'égard des règlements nationaux comme a pu le préciser le Conseil d'État en 2012 dans un avis relatif à la différenciation des compétences des collectivités territoriales¹⁹³². Cette double dépendance permet d'assurer le respect du principe d'égalité mais aussi le caractère unitaire de l'État. En effet, la libre administration ne donne pas la possibilité aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP d'intervenir à la place du législateur et de l'exécutif qui détiennent respectivement le pouvoir de déterminer les principes relatifs aux compétences des collectivités territoriales et le pouvoir réglementaire national d'exécution des lois.

923. Le pouvoir réglementaire est aussi subordonné au respect des droits et libertés. En effet, les EPCI-FP et les collectivités territoriales ne peuvent exercer ce pouvoir lorsqu'une liberté fondamentale est en cause. La libre administration découlant de l'usage d'un pouvoir réglementaire local ne peut en aucun cas justifier qu'une liberté publique puisse avoir un régime différent en fonction des territoires¹⁹³³.

¹⁹³¹ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, ss. coll. Droit public - Science politique, 6^{ème} édition, 2021, § 610 et s. ; Virginie DONIER, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Mémentos, ss. coll. Droit public, 5^{ème} édition, 2023, p. 26.

¹⁹³² CE, Avis, *La différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences*, 7 décembre 2017, n° 393651, 15 p.

¹⁹³³ V. en ce sens : Cons. const., Décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985, *Loi 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*, considérant 18 ; Cons. const., Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, considérant 25 et Cons. const., décision n° 2001-454 préc.

924. Malgré ces nombreuses restrictions, le pouvoir réglementaire local s'exerce dans de nombreux domaines¹⁹³⁴ et peut être utilisé pour compléter des dispositions législatives incomplètes, imprécises ou sans renvoi exprès à un décret dans le but de l'appliquer¹⁹³⁵. Pourtant, depuis presque 20 ans, le renforcement du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales et des EPCI-FP a souvent été revendiqué par des élus locaux¹⁹³⁶ et des parlementaires¹⁹³⁷.

925. Un renforcement du pouvoir réglementaire local. Si le pouvoir réglementaire local doit permettre aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP de bénéficier d'une plus grande liberté d'utilisation de leurs ressources et donc d'une autonomie financière supplémentaire, alors ce pouvoir doit être renforcé. Ce renforcement peut s'effectuer soit directement en donnant davantage de pouvoir réglementaire local, soit indirectement par un recul du pouvoir réglementaire national. L'élargissement de ce pouvoir réglementaire local est un objectif récurrent des différents projets de loi relatifs à la décentralisation et aux collectivités territoriales. Néanmoins, les dispositions en faveur d'un renforcement du pouvoir réglementaire local sont timides, à l'instar de celles contenues dans les lois de 2015 et de 2022. La loi NOTRe accorde, exclusivement aux régions, un simple pouvoir de présentation de proposition¹⁹³⁸ visant à adapter ou à modifier certaines dispositions législatives ou réglementaires en lien avec les compétences, l'organisation ou

¹⁹³⁴ Les règlements locaux d'urbanisme ou les arrêtés de police municipales sont des actes issus d'un pouvoir réglementaire local couramment utilisés.

¹⁹³⁵ Le Conseil d'État a admis la possibilité pour les collectivités territoriales et les EPCI-FP d'utiliser le pouvoir réglementaire local pour appliquer une loi suffisamment précise mais pour laquelle aucun règlement national n'a été adopté sans que ces derniers ne soient nécessaires. V. en ce sens : Jacques ARRIGHI DE CASANOVA, conclusions sur CE, 2 décembre 1994, *Préfet de la Région Nord-Pas-de-Calais, Préfet du Nord et Commune de Cuers, Cahiers de la Fonction publique*, mars 1995, p. 23. Le Conseil d'État mobilise également sa jurisprudence *Jamart* de 1936 pour justifier l'usage d'un pouvoir réglementaire local en dehors de tout règlement national pour permettre le fonctionnement correct des services publics. V. en ce sens : CE, 13 février 1985, *Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise*, n° 40756.

¹⁹³⁶ Assemblée des Communautés de France, *Les propositions de l'AdCF pour clarifier la répartition des compétences entre collectivités territoriales*, novembre 2010, 11 p.

¹⁹³⁷ Gérard LONGUET, *L'expérimentation par les collectivités territoriales*, Sénat, 16 juillet 2003, Rapport n° 408, 59 p.

¹⁹³⁸ L'importance de cette disposition est d'autant plus relative car les propositions des régions sont transmises obligatoirement au Premier ministre qui est libre de les accepter ou non.

le fonctionnement des régions¹⁹³⁹. Quant à la loi 3DS, elle ne propose qu'une extension restreinte du pouvoir réglementaire local¹⁹⁴⁰ et une répétition de l'existant¹⁹⁴¹.

926. Le recul du pouvoir réglementaire national peut se manifester de deux manières et a pu être expliqué par la doctrine. Une partie minoritaire de la doctrine, à l'instar du Professeur Maurice BOURJOL, estime que le pouvoir réglementaire national doit être abaissé au même niveau que le pouvoir réglementaire local¹⁹⁴². Cela permettrait de confier aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP un pouvoir initial et autonome qu'ils pourraient user en l'absence même de la loi. Une autre partie de la doctrine, comme le Professeur François LUCHAIRE, considère que le pouvoir réglementaire du Premier ministre doit être exclu au profit du pouvoir réglementaire local dans l'édition des mesures d'application des lois relatives à la libre administration¹⁹⁴³. Ces deux approches maximalistes souhaitant assoir le monopole du pouvoir réglementaire local¹⁹⁴⁴ n'ont pas eu l'écho espéré dans le droit positif. Néanmoins, certains parlementaires ont pu récemment reprendre ces mêmes inspirations. La Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale a émis un certain nombre de propositions pour que le projet de loi 3DS permette un accroissement du pouvoir réglementaire local dont celle qui consiste à transformer le pouvoir réglementaire du Premier ministre en un pouvoir résiduel et faire du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales le pouvoir réglementaire de droit commun¹⁹⁴⁵. Si la loi 3DS ne reprend pas cette proposition, la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale aura eu le mérite d'encourager le Gouvernement et le législateur à faire reculer le pouvoir réglementaire national.

¹⁹³⁹ Article L.4221-1 du Code général des collectivités territoriales issu de l'article 1 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

¹⁹⁴⁰ Il s'agit de confier aux maires un pouvoir réglementaire en matière de délais de publication de la liste de certains types de terrains et de fixation du régime d'exercice des droits de pâture. Le conseil municipal quant à lui dispose d'un pouvoir réglementaire en matière de redevance d'occupation du domaine public et de fixation du nombre de membres dans les conseils d'administration des centres communaux d'action sociale.

¹⁹⁴¹ L'article 5 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale* a inséré à l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales que « Dans les conditions prévues par la loi, ils disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. ». Cette disposition, qui ne fait que rappeler un principe déjà énoncé dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel en 2002 et dans loi de révision constitutionnelle de 2003, a été ajoutée uniquement pour « faire échec à une jurisprudence centralisatrice du Conseil d'État qui veut que lorsque la loi n'est pas suffisamment précise, celle-ci doit faire l'objet d'un complément réglementaire du Gouvernement pour être applicable, même s'il s'agit d'un domaine relevant d'une compétence locale. » V. en ce sens : Assemblée nationale, Amendement n° 3233 (Rect), 6 décembre 2021.

¹⁹⁴² Maurice BOURJOL, « Libre administration et statut de la fonction publique locale » in Actes du colloque d'Angers, *Cahiers du C.F.P.C.*, octobre 1983, n° 13, p. V.

¹⁹⁴³ François LUCHAIRE, « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », *RDP*, novembre-décembre 1982, n° 6, p. 1557.

¹⁹⁴⁴ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 519, § 610.

¹⁹⁴⁵ Monica MICHEL et Patricia LEMOINE, *Mission « flash » sur le pouvoir réglementaire local*, Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Assemblée nationale, 10 décembre 2020, p. 33.

b. Une protection du pouvoir dépensier par la prise en compte des dépenses locales propres

927. L'absence de prise en compte des dépenses propres. L'autonomie financière est actuellement mesurée en tenant compte de la nature des ressources des collectivités territoriales et des EPCI-FP. Cela a été expliqué, plus les acteurs publics locaux ont des ressources propres, plus leur autonomie financière est importante. Cette approche présente un écueil : les ressources propres financent également des dépenses qui ne sont pas librement choisies. Il est donc difficile d'affirmer que les collectivités territoriales et les EPCI-FP détiennent une autonomie financière lorsque leurs ressources financent des dépenses imposées par l'État. Le pouvoir dépensier est donc faussé. Dans le commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 29 mai 1990 relative au droit au logement¹⁹⁴⁶, le Doyen Georges VEDEL considère que « l'excès de dépenses obligatoires peut asphyxier financièrement la collectivité et lui enlever les moyens de s'administrer et de pourvoir aux services publics qu'elle juge pourtant nécessaires »¹⁹⁴⁷. L'auteur met l'accent sur le risque de l'accroissement des dépenses obligatoires qui entraînerait une diminution des marges de manœuvre des collectivités territoriales et des EPCI-FP et donc de leur autonomie financière.

928. La recherche d'un nouvel instrument de mesure de l'autonomie financière. Dans son commentaire, le Doyen Georges VEDEL propose un « seuil » entre les dépenses qui s'imposent aux collectivités territoriales et les dépenses qu'elles jugent nécessaires et décidées librement¹⁹⁴⁸. Ce seuil n'a jamais été évoqué par la doctrine dans les commentaires de la décision du Conseil constitutionnel. La seule étude en la matière demeure à ce jour la très récente thèse de Matthieu ROUYEYRE sur laquelle nous nous appuyons¹⁹⁴⁹. Ce dernier met en lumière trois éléments afin de déterminer le seuil proposé par le Doyen VEDEL : « la consistance des dépenses obligatoirement supportées par les collectivités territoriales », le « volume de leurs autres dépenses [...] qu'elles juges nécessaires » et « le seuil constitutionnel en dessous duquel le ratio calculé entrave la libre administration des collectivités territoriales »¹⁹⁵⁰. Il importe de préciser la signification de ces trois éléments afin de préciser le véritable contenu de ce seuil. Les dépenses obligatoires doivent être entendues comme les dépenses qui s'apposent à la libre administration des collectivités

¹⁹⁴⁶ Cons. const., Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*.

¹⁹⁴⁷ Georges VEDEL, « II. Le « droit au logement » et le principe de la libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation*, mars 1991, n° 8, p. 17.

¹⁹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁹⁴⁹ Matthieu ROUYEYRE, *Contribution à une redéfinition de l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Thèse, Université de Bordeaux, mai 2022, 736 p.

¹⁹⁵⁰ *Ibid.*, p. 21 et 22, § 61.

territoriales, à savoir les *dépenses imposées*¹⁹⁵¹. En effet, dans les dépenses obligatoires, en plus de celles qui sont énumérées par le Code général des collectivités territoriales¹⁹⁵², l'on peut également trouver des dépenses qualifiées par la loi comme *obligatoires* mais fruits d'une décision prise librement par les collectivités territoriales elles-mêmes¹⁹⁵³. Les autres dépenses, considérées comme nécessaires, doivent être entendues comme les *dépenses propres*, à l'instar de la doctrine qui fait référence aux «propres décisions»¹⁹⁵⁴ ou du juge constitutionnel qui évoque les «propres priorités budgétaires»¹⁹⁵⁵. Enfin, le seuil constitutionnel constitue la limite qui permet de déterminer le volume de dépense «qui doit être laissé à la libre disposition des collectivités territoriales»¹⁹⁵⁶. La proposition qui est faite est de multiplier le taux d'autonomie financière qui aura été décidé par l'État au montant des dépenses imposées. Le montant obtenu correspond aux dépenses que chaque collectivité territoriale pourra assumer librement. Par exemple, si le ratio d'autonomie financière est fixé à 20% par l'État et qu'une collectivité territoriale a un montant de 1 000 € de dépenses imposées, alors l'État devra lui garantir un volume de ressources libre d'utilisation de 200 €.

929. Cette proposition innovante au regard des ratios actuels et de leur utilisation peut, avec raison, être qualifiée de «renversement» ou de «déconstruction» d'un paradigme¹⁹⁵⁷ dans les finances locales, d'autant que les collectivités disposeraient d'une autonomie financière plus étendues sur leurs dépenses que sur leurs recettes¹⁹⁵⁸. En distinguant les dépenses obligatoires subies et les dépenses propres choisies, l'autonomie financière appréciée dans cette conception originale permettrait d'identifier les ressources qui doivent octroyer la capacité aux collectivités territoriales et aux intercommunalités de financer les dépenses qu'elles souhaitent assumer.

Section 2. Le renforcement du droit souple dans les finances locales

930. Le «droit est plus grand que la règle de droit»¹⁹⁵⁹. Cette conception des sources juridiques large proposée par le Doyen Jean CARBONNIER témoigne d'une coexistence entre

¹⁹⁵¹ Matthieu ROUVEYRE, *Contribution à une redéfinition de l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Thèse, Université de Bordeaux, mai 2022, p. 22, § 62.

¹⁹⁵² V. par exemple l'article L.2321-2 du Code général des collectivités territoriales qui énonce toutes les dépenses obligatoires des communes.

¹⁹⁵³ V. en sens les dettes exigibles in Matthieu ROUVEYRE, *Op.Cit.*, p. 81 et s.

¹⁹⁵⁴ Antony TAILLEFAIT, « Les ressources des collectivités locales sont-elles suffisantes ? », *AJDA*, 21 février 2022, n° 6, p. 322 et s.

¹⁹⁵⁵ Cons. const., Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, considérant 15.

¹⁹⁵⁶ Matthieu ROUVEYRE, *Op.Cit.*, p. 562, § 1772.

¹⁹⁵⁷ *Ibid.*, p. 21 et 28.

¹⁹⁵⁸ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 2, octobre 2023, p. 79.

¹⁹⁵⁹ Jean CARBONNIER, *Flexible droit*, Paris, LGDJ, 10^{ème} édition, 2001, p. 22.

deux catégories de droit : un droit dit *dur* considéré comme contraignant, normatif, obligatoire¹⁹⁶⁰ et pourvu de sanctions qui cohabite avec un droit dit *souple*, adaptable, flexible, malléable et prescrivait de bonnes pratiques¹⁹⁶¹.

931. Pactes, chartes, lignes directrices, grilles de lecture, recommandations, avis, sont tout autant de dispositifs de droit souple qui font peser une contrainte morale sur leurs auteurs et leurs destinataires sans pour autant créer de droits ou d'obligations. Ces outils se développent de manière exponentielle à côté du droit dur dans toutes les branches du droit, jusque dans celui qui régit les finances locales, et notamment celles des EPCI-FP. Ces dispositifs vont leur donner la possibilité de mettre en place une politique financière propre à leurs besoins, adaptée et moins figée par les textes normatifs. Les intercommunalités, tout comme les collectivités territoriales, vont pouvoir bénéficier d'une liberté accrue pour déterminer leurs politiques financières sur leur territoire.

932. Mais l'utilisation de ces différents instruments de droit souple peut s'avérer contreproductive. Leur faible force contraignante et l'excès de liberté qui peut en découler peuvent remettre en cause le projet de territoire d'un EPCI-FP ou rendre plus difficile l'accès à des ressources financières pour les acteurs des territoires communaux, départementaux, régionaux et intercommunaux. Le développement du droit souple dans les finances locales donne donc matière à réflexions sur ses conséquences en matière de libertés locales et de solidarité territoriale.

933. Tout en ayant connu un développement progressif dans les finances locales (§ 1.), il sera démontré que le droit souple constitue une garantie, mais une garantie à nuancer, d'une certaine amélioration de l'autonomie financière des EPCI-FP mais aussi des collectivités territoriales (§ 2.).

§ 1. Le développement progressif du droit souple dans les finances locales

934. La difficile conciliation entre, d'un côté, la volonté de développer les adaptations locales et lutter contre la rigidité d'un droit dur pouvant être parfois un handicap dans le bon fonctionnement des acteurs publics locaux, et, d'un autre côté, la garantie de la sécurité juridique et la légitimité du droit dur dans l'arsenal juridique sont un frein à l'utilisation du droit souple par les EPCI-FP et les collectivités territoriales (A.). Pourtant, grâce à l'évolution de la position du

¹⁹⁶⁰ Mireille DELMAS-MARTY, *Le flot du droit*, Paris, PUF, coll. *Quadrige*, mai 2004, 338 p.

¹⁹⁶¹ Christian VIGOUROUX, « Conclusion » in *Séminaire Aca-Europe : Droit souple, normes juridiques et sources du droit*, Conseil d'État, 18 décembre 2013 ; Nathalie LAVAL-MADER, « Vers la juridictionnalisation du droit souple des collectivités territoriales ? », *BJCL*, octobre 2018, n° 10, pp. 696 à 701.

Conseil d'État en la matière et aux fusions d'EPCI-FP opérées sous l'empire de l'Acte III de la décentralisation, l'intérêt d'utiliser le droit souple s'est renforcé (B.).

A. La difficile acceptation du droit souple à l'échelon local

935. Le Conseil constitutionnel et le Parlement européen ont principalement exprimé leur aversion du droit souple. Une hostilité qui fut également partagée par une majorité de la doctrine, et ce depuis le siècle des Lumières que le doyen CARBONNIER qualifie de siècle de « passion des lois »¹⁹⁶².

936. Ces lointaines et récurrentes critiques ont entravé le développement et l'utilisation de ce droit souple par les collectivités territoriales et les EPCI-FP, critiques qui se sont principalement cristallisées autour de deux inquiétudes : celle de voir s'accroître l'insécurité juridique (1.) et d'appliquer un droit qui serait illégitime (2.).

1. Les craintes d'une insécurité juridique

937. L'une des critiques couramment employées à l'encontre du droit *souple* et de son utilisation est celle de la dégradation de la qualité du droit *dur* par une atteinte à sa lisibilité, à sa clarté et à sa portée normative¹⁹⁶³. À la différence du droit souple, qui peut être facteur d'incertitude et d'indétermination¹⁹⁶⁴, la loi, qui caractérise le droit dur et sa normativité¹⁹⁶⁵, ne doit pas contenir d'« expression vagues »¹⁹⁶⁶. Reconnu en droit interne par le Conseil d'État¹⁹⁶⁷, le principe de sécurité juridique est pris en compte par le Conseil constitutionnel à travers la vérification de plusieurs conditions.

938. La nécessaire portée normative. Après une période de relative tolérance à l'égard des dispositions législatives sans portée normative¹⁹⁶⁸, le Conseil constitutionnel a décelé deux

¹⁹⁶² Jean CARBONNIER, « La passion des lois au siècle des lumières », *Bulletin de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques*, 1976, tome 62, pp. 540 à 554.

¹⁹⁶³ Le Professeur Bertrand MATHIEU associe le « droit doux » à une « normativité atténuée » in « La normativité de la loi : une exigence démocratique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, janvier 2007, n° 21.

¹⁹⁶⁴ Jacques CHEVALLIER, *L'État postmoderne*, Paris, LGDJ, coll. *Droit et société*, sous coll. *Classics*, 2004, 2^{ème} édition, p. 123.

¹⁹⁶⁵ Bertrand MATHIEU, *Art.Cit.*

¹⁹⁶⁶ Charles DE MONTESQUIEU, *L'Esprit des lois*, Livre XXIV, Chapitre XVI.

¹⁹⁶⁷ CE, 24 mars 2006, *Société KPMG et autres*, n° 288460, considérant 44.

¹⁹⁶⁸ Le Conseil constitutionnel se bornait seulement à constater que la constitutionnalité des dispositions législatives sans portées normatives ne pouvait pas être contestée ou que le grief soulevé à leur encontre était inopérant. V. en ce sens : Cons. const., Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982, *Loi portant réforme de la planification*, considérant 8 ; Cons. const., Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, *Loi portant réforme des retraites*, considérant 4.

caractéristiques que la loi devait nécessairement détenir : une vocation à énoncer des règles de droit et une portée normative¹⁹⁶⁹ sous peine d'être censurées. La sévérité du Conseil constitutionnel face à ces dispositions législatives sans portée normative s'est maintenue au fil de ses décisions, notamment dans celle en date du 21 avril 2005 sur le fondement de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen¹⁹⁷⁰. Le Conseil a également été amené, lors de ses contrôles de constitutionnalité, à se prononcer sur le caractère normatif des rapports annexés à la loi¹⁹⁷¹ ou des lois mémorielles qu'il a réfutées¹⁹⁷². En effet, pour Pierre MAZEAUD qui fut Président du Conseil Constitutionnel entre 2004 et 2007, « la loi n'est pas faite pour affirmer des évidences, émettre des vœux ou dessiner l'état idéal du monde »¹⁹⁷³ ; le législateur doit s'employer à édicter des règles afin que le citoyen puisse déterminer ce qui est autorisé ou prohibé¹⁹⁷⁴.

939. Le principe de clarté de la loi. Ce principe a été mobilisé la première fois par le Conseil constitutionnel en 1982 dans sa décision dite « *Nationalisations* »¹⁹⁷⁵. C'est en se fondant sur les prescriptions de l'article 34 de la Constitution relatif au domaine de la loi qu'il estime que les dispositions faisant objet de la saisine « sont suffisamment claires et précises »¹⁹⁷⁶ contrairement à ce qu'affirmaient les auteurs. Ce n'est qu'après 1998, année à laquelle le Conseil constitutionnel consacre la clarté de la loi comme une exigence constitutionnelle¹⁹⁷⁷, que les Sages en feront usage répétée¹⁹⁷⁸ sans pour autant censurer des dispositions législatives dans les mêmes

¹⁹⁶⁹ Cons. const., Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales* ; Damien CHAMUSSY, « Le Conseil constitutionnel et la qualité de la législation », RDP, novembre-décembre 2004, n° 6, p. 1739-1760 ; Michel VERPEAUX « Neutrons législatifs et dispositions réglementaires : la remise en ordre imparfaite », *Recueil Dalloz*, 2005, p. 1886 et s.

¹⁹⁷⁰ Cons. const., Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*. Le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions qui énonçaient que « l'objectif de l'école est la réussite de tous les élèves » et que « compte tenu de la diversité des élèves, l'école doit reconnaître et promouvoir toutes les formes d'intelligence pour leur permettre de valoriser leurs talents ». Les Sages estiment qu'il résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ce dernier énonçant que « la loi est l'expression de la volonté générale [...] », que la loi a vocation d'énoncer des règles et doit être revêtue d'une portée normative.

¹⁹⁷¹ Cons. const., Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, considérant 12 : « Considérant que ce rapport annexé fixe des objectifs à l'action de l'Etat dans le domaine de l'enseignement des premier et second degrés ; que, si les engagements qui y figurent ne sont pas revêtus de la portée normative qui s'attache à la loi [...] ».

¹⁹⁷² Cons. const., Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, *Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi*, considérant 6 : « une disposition législative ayant pour objet de « reconnaître » un crime de génocide ne saurait, en elle-même, être revêtue de la portée normative qui s'attache à la loi » ; Jérôme ROUX, « Le Conseil constitutionnel et le génocide arménien : de l'a-normativité à l'inconstitutionnalité de la loi », *Recueil Dalloz*, 12 avril 2012, n° 15, pp. 987 à 993.

¹⁹⁷³ Vœux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre MAZEAUD, au Président de la République in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, juillet 2005, n° 18.

¹⁹⁷⁴ Jean-Étienne-Marie PORTALIS, Discours préliminaire du premier projet de Code civil, 21 janvier 1801 : « [la loi] permet ou elle défend ; elle ordonne, elle établit, elle corrige, elle punit ou elle récompense ».

¹⁹⁷⁵ Cons. const., Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*.

¹⁹⁷⁶ *Ibid.*, considérant 70.

¹⁹⁷⁷ Cons. const., Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, considérant 9.

¹⁹⁷⁸ V. en ce sens : Cons. const., Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux*, considérant 9 ; Cons. const., Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer*, considérant 44.

proportions¹⁹⁷⁹. En effet, le Conseil constitutionnel a préféré clarifier lui-même la signification d'un texte en utilisant la formulation de réserves d'interprétation¹⁹⁸⁰.

940. Alors que l'on aurait pu légitimement envisager des censures plus régulières sur le fondement de cette *exigence* au moment où le Conseil constitutionnel l'a transformé en *principe*¹⁹⁸¹, la clarté de la loi n'a plus été utilisée dans les décisions du Conseil constitutionnel. La référence croissante à l'incompétence négative, l'absence d'une norme unique de référence en matière de clarté¹⁹⁸² et les éventuelles confusions avec l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi¹⁹⁸³ ont eu raison de ce principe.

941. **Un droit intelligible et accessible.** Consacrées comme un objectif à valeur constitutionnelle en 1999¹⁹⁸⁴, l'intelligibilité et l'accessibilité de la loi découlent principalement des articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Le Conseil constitutionnel a considéré que « l'égalité devant la loi » et « la garantie des droits » ne pourraient « être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables »¹⁹⁸⁵. Cette connaissance suffisante a également été considérée comme « nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis » par les articles 4 et 5 de la Déclaration de 1789.

942. Le Conseil constitutionnel a pu expliciter le contenu de cet objectif dans une décision de 2008 en précisant que dans son œuvre législative, le Parlement se devait d'« adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques »¹⁹⁸⁶. L'intelligibilité et

¹⁹⁷⁹ Les dispositions législatives portant atteinte à l'exigence constitutionnelle de clarté sont rares, seule deux décisions ont abouti à une censure. V. en ce sens : Cons. const., Décisions n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer* et n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*.

¹⁹⁸⁰ Cons. const., Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, considérant 18 à 20.

¹⁹⁸¹ Cons. const., Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, considérant 9.

¹⁹⁸² Laure MILANO, « Contrôle de constitutionnalité et qualité de la loi », *RDP*, 2006, n° 3, p. 646.

¹⁹⁸³ Dans sa décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, le Conseil Constitutionnel distinguait le principe de clarté de la loi et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ce qui amena la doctrine à considérer la clarté comme une « condition minimale d'intelligibilité », le principe et l'objectif représentant « deux aspects différents d'une même exigence ». V. en ce sens : Laurence GAY, « [Note sous décision n° 2001-455 DC] », *RFDC*, avril-juin 2002, n° 50, pp. 422 à 438 et Bertrand MATHIEU, « [Note sous décision n° 2001-455 DC] », *LP4*, 24 septembre 2002, n° 191, pp. 15 à 22. Pourtant, le Conseil constitutionnel a procédé à un amalgame entre le principe de clarté de la loi et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi dans sa décision n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001, *Loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie*, rendant leur distinction relative et dénué d'utilité. V. en ce sens Laure MILANO, *Art.Cit.*

¹⁹⁸⁴ Cons. const., Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, considérant 13 ; Patricia RRAPI, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. *Nouvelle Bibliothèque des thèses*, avril 2014, vol. 137, 298 p.

¹⁹⁸⁵ Cons. const., Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 préc.

¹⁹⁸⁶ Cons. const., Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*, considérant 39.

l'accessibilité de la loi ont été régulièrement invoquées devant le Conseil constitutionnel et ce dernier a censuré plusieurs dispositions sur ce fondement¹⁹⁸⁷. À notre sens, l'utilisation la plus éloquente de cet objectif a valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel demeure celle à l'encontre de l'article 78 de la loi de finances pour 2006¹⁹⁸⁸. Dans sa décision¹⁹⁸⁹, les Sages justifient la complexité de la disposition par « la longueur de l'article », son caractère « incompréhensible pour le contribuable et parfois ambigu pour le professionnel » et ses « très nombreux renvois »¹⁹⁹⁰. Une « complexité excessive »¹⁹⁹¹ qui ne pouvait d'aucune manière se justifier en l'espèce par un quelconque motif d'intérêt général¹⁹⁹². Néanmoins, le législateur peut parfaitement adopter des dispositions dépourvues d'intelligibilité et d'accessibilité sans risquer une censure du Conseil constitutionnel. En effet, dans plusieurs décisions, les Sages ont considéré qu'une disposition législative peut être complexe dès lors que les règles sont énoncées de manière suffisamment claire et précise¹⁹⁹³.

943. La nécessaire portée normative, couplée au principe de clarté de la loi et à l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, fait du Conseil constitutionnel l'un des principaux gardiens du *droit dur* face au *droit souple*, ce dernier pouvant voir sa normativité et son intelligibilité remis en cause.

2. Les craintes d'un droit illégitime

944. Pour ses détracteurs, l'utilisation d'instruments juridiques de droit souple et des actes qui en découlent contournerait les institutions parlementaires chargées d'élaborer les règles de droit

¹⁹⁸⁷ Cons. const., Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*, considérant 40, à propos de l'ouverture aux entités adjudicatrices de la possibilité de recourir de plein droit à la procédure négociée pour la passation de leurs marchés ; Cons. const., Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs*, considérant 20, à propos du libellé des bulletins de vote ; Cons. const., Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, considérant 84 à propos de l'article 80 de la loi de finances.

¹⁹⁸⁸ Il s'agissait de plafonnements de certains avantages fiscaux.

¹⁹⁸⁹ Cons. const., Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006*.

¹⁹⁹⁰ Cons. const., Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006*, considérant 84.

¹⁹⁹¹ *Ibid.*, considérant 77.

¹⁹⁹² *Ibid.*, considérant 88. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel ne se réfère pas à l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi mais à sa complexité excessive, complexité que le Professeur Bertrand MATHIEU considère comme étant « l'un des aspects de l'objectif constitutionnel » in « Les lois de finances au crible de la sécurité juridique (à propos des décisions 2005-530 DC et 2005-531 DC du 29 décembre 2005 du Conseil constitutionnel) », *LPA*, 13 janvier 2006, n° 10, p. 6.

¹⁹⁹³ Cons. const., Décision n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004, *Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, considérant 30 ; Cons. const., Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, considérant 27.

dur. Ce contournement a été particulièrement dénoncé par le Parlement européen à travers une résolution adoptée le 4 septembre 2007¹⁹⁹⁴.

945. Des qualificatifs dévalorisants envers le droit souple. Dans sa résolution, le Parlement européen adopte une vision très négative du droit souple. En le qualifiant de notion « ambiguë et pernicieuse », d'« aberration conceptuelle » donnant « une impression de « superbureaucratie » [...] hostile aux citoyens », les collectivités territoriales et les EPCI-FP n'ont pas été encouragés à solliciter les instruments qui pourraient être issus du droit souple¹⁹⁹⁵.

946. Une compétence législative concurrencée. L'illégitimité du droit souple s'est exprimée à travers l'incompétence des acteurs qui le fabrique et l'utilise. En effet, pour les institutions qui créent et utilisent le droit dur, cela donne une occasion aux États, aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP de négliger les règles de compétences législatives. C'est ce que précise le Parlement européen à propos de la fabrication et l'usage d'éléments de droit souple par la Commission européenne. Le recours à des instruments juridiques non contraignant serait susceptible de « mettre sous le boisseau » et de contourner les institutions compétentes dans l'œuvre législative, et ce, en risquant de porter aux principes de l'article 6 du Traité sur l'Union européenne¹⁹⁹⁶.

947. Cette critique est transposable en droit interne et notamment dans le rapport entre l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements. Le Parlement peut voir sa compétence législative concurrencée par les acteurs locaux. Ces derniers, qui ne cessent, avec l'appui de leurs représentants au Sénat, de revendiquer un renforcement de la décentralisation et des libertés locales¹⁹⁹⁷, ont toute latitude pour créer et utiliser des dispositifs de droit souple afin de s'affranchir des règles juridiques strictes édictées par un État toujours empreint d'une conception, d'une mentalité et de tradition jacobine¹⁹⁹⁸.

¹⁹⁹⁴ Résolution du Parlement européen du 4 septembre 2007 *sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft law)* (2007/2028(INI)).

¹⁹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁹⁶ Lorsque des institutions détiennent des compétences législatives, l'utilisation d'instrument de droit souple contreviendrait aux principes « de la démocratie et de l'état de droit ». V. en ce sens : *Ibid.*

¹⁹⁹⁷ Proposition de loi organique n° 683 du 29 juillet 2020 *pour le plein exercice des libertés locales* ; Proposition de loi n° 6 du 1^{er} octobre 2019 *pour le renforcement des libertés locales* ; Association des Maires de France, « Résolution de l'Assemblée générale du 103^{ème} Congrès de l'AMF » [en ligne], 18 novembre 2021, 6 p. ; Assemblée des Communautés de France, « Propositions de 17 résolutions pour adoption lors de l'Assemblée générale » [en ligne], 5 novembre 2020, 4 p.

¹⁹⁹⁸ Jean-François BRISSON, « Les compétences des collectivités territoriales », *RFDA*, 9 mai 2022, n° 2, p. 291 et s. ; Jean-Marie RAINAUD, « Le principe d'équilibre : la diagonale du flou », *AJDA*, 11 janvier 2021, n° 1, p. 25 et s. ; Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 47 ; Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 357, § 431.

948. La nécessaire association du Parlement. Dans sa résolution manifestement hostile aux instruments de droit souple, le Parlement européen fait part de son rejet quant à l'utilisation des outils juridiques non contraignants développés par la Commission européenne. La résolution désigne le défaut de procédure de consultation de la seule institution élue démocratiquement pouvant traduire un effet de « sape » de l'ordre juridique de l'Union européenne¹⁹⁹⁹. Les auteurs de cette résolution demandent que l'utilisation des instruments de droit souple, considérée comme « juridiquement douteuse », soit conditionnée à un caractère exceptionnel et à la mise en œuvre d'un *modus operandi* afin de garantir la participation du Parlement européen, organe élu démocratiquement²⁰⁰⁰.

949. Une critique qui peut également être attribuée aux rapports entretenus par les collectivités territoriales et leurs EPCI-FP avec l'État. En effet, l'État et le législateur peuvent légitimement prévoir d'éventuels abus de compétences des exécutifs locaux sans que ces derniers agissent avec l'accord, la participation et la concertation du Parlement. La création et l'utilisation d'instrument de droit souple en dehors du cadre législatif peut avoir comme conséquence la remise en cause du caractère unitaire de l'État et d'outrepasser le pouvoir législatif du Parlement.

B. L'intérêt croissant de l'utilisation du droit souple

950. Contestable au regard de son défaut de légitimité, sur ses risques de contournement du droit dur et sur ses potentielles créations d'insécurité juridique, le droit souple peut néanmoins permettre d'alléger le cadre législatif et de favoriser une certaine adaptabilité du droit. L'acceptation du droit souple par la doctrine et par la Haute juridiction administrative s'est faite progressivement (1.) et y recourir apparaît désormais comme une nécessité pour les EPCI-FP (2.).

1. Une acceptation progressive du droit souple

951. L'acceptation croissante du droit souple dans les arsenaux juridiques des collectivités territoriales et des EPCI-FP a été générée par un double mouvement : une valorisation sémantique et une reconnaissance inédite par le Conseil d'État.

¹⁹⁹⁹ Résolution du Parlement européen du 4 septembre 2007 *sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft law)* (2007/2028(INI)).

²⁰⁰⁰ *Ibid.*

952. Un changement d'appellation. Sur un plan sémantique, une partie de la doctrine et des juridictions ont progressivement accepté l'utilisation concomitante d'un droit malléable à côté d'un droit plus rigide. En effet, l'on remarque une évolution d'appellation. Actuellement, les instruments juridiques non contraignants ne sont plus désignés par leur dénomination péjorative de droit *mon*, *gaucheux* ou *flou*²⁰⁰¹ mais par un qualificatif davantage valorisant de *souple* ou de *doux*²⁰⁰². Cette transformation de qualification sous-entend un changement d'appréciation vis-à-vis de la création et de l'utilisation des instruments de droit souple. Ces derniers sont désormais considérés comme une source acceptée du droit, leur utilisation est symboliquement admise.

953. La volte-face de la Haute juridiction administrative. Après avoir décrié la croissante création et utilisation des instruments de droit souple dans notre arsenal juridique, le Conseil d'État est revenu sur sa position. En effet, après avoir publié deux rapports désignant le droit souple comme des « textes d'affichages » et dénués d'effets normatifs²⁰⁰³, la Haute juridiction administrative éditera un autre rapport²⁰⁰⁴ dans lequel elle prend acte de l'ubiquité du droit souple²⁰⁰⁵ et adopte une position favorable à son encontre notamment au regard de son utilité²⁰⁰⁶. Une position nouvelle néanmoins mesurée car elle fait état des potentiels risques que le droit souple peut présenter²⁰⁰⁷ et du nécessaire *modus operandi*²⁰⁰⁸ pour garantir les conditions essentielles à son efficacité²⁰⁰⁹. Cette appréciation inédite du Conseil d'État, qui favorise le mouvement d'acceptation du droit souple au côté du droit dur, doit permettre aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP d'intégrer, avec davantage de facilité, des instruments de droit souple dans leur arsenal juridique.

²⁰⁰¹ Mireille DELMAS-MARTY, *Le flou du droit*, Paris, PUF, coll. *Quadrige*, 2004, 338 p. ; Conseil d'État, *Étude annuelle 1991 « De la sécurité juridique »*, Paris, La Documentation Française, coll. *Les rapports du Conseil d'État*, 1991, n° 43.

²⁰⁰² Bertrand MATHIEU associe le « droit doux » à une « normativité atténuée » in « La normativité de la loi : une exigence démocratique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, janvier 2007, n° 21.

²⁰⁰³ Conseil d'État, *Étude annuelle 1991 « De la sécurité juridique »*, Op.Cit. ; Conseil d'État, *Étude annuelle 2006 « Sécurité juridique et complexité du droit »*, Paris, La Documentation Française, coll. *Les rapports du Conseil d'État*, 2006, n° 57, 411 p.

²⁰⁰⁴ Conseil d'État, *Étude annuelle 2013 « Le droit souple »*, Paris, La Documentation Française, coll. *Les rapports du Conseil d'État*, 2013, n° 64, 297 p.

²⁰⁰⁵ *Ibid.*, p. 23 : « L'appréhension du droit souple implique d'abord de prendre la mesure de son extension. [...] il s'agit de constater par de multiples exemples son importance : le droit souple est bien souvent au cœur de développements essentiels pour les relations internationales, le fonctionnement de l'Union européenne, l'action des pouvoirs publics nationaux ou encore la vie des entreprises. »

²⁰⁰⁶ L'utilité du droit souple est réelle car il peut « Se substituer au droit dur lorsque le recours à celui-ci n'est pas envisageable », « Préparer le recours au droit dur, notamment face à des phénomènes émergents » comme les évolutions technologiques ou les mutations sociétales, « Accompanyer la mise en œuvre du droit dur » par les administrations et dans les entreprises » ainsi qu'« Offrir une alternative pérenne au droit dur » notamment en matière sanitaire, économique et numérique. V. en ce sens *Ibid.*, pp. 86 à 103.

²⁰⁰⁷ *Ibid.*, pp. 116 à 132 : les risques relatifs au droit souple ont notamment trait à son manque de légitimité (compétence de l'auteur, conditions d'élaboration) ainsi qu'à l'accroissement des insécurités juridiques des coûts financiers.

²⁰⁰⁸ *Ibid.*, pp. 133 à 173 : la doctrine de recours et d'emploi du droit souple se compose d'une définition des critères de recours à ces instruments juridiques (utilité, effectivité, légitimité), des domaines dans lesquels l'utilisation du droit souple serait pertinente et de conditions précises de création et d'utilisation (transparence, implication de tous les acteurs, clarification des règles de compétence, publication des instruments de droit souple, diffusion des bonnes pratiques dans les administrations).

²⁰⁰⁹ *Ibid.*, p. 104 : Le Conseil d'État conditionne l'effectivité du droit souple lorsqu'il « acquiert un caractère de standard » et quand « il intervient dans un environnement où la possibilité d'une sanction existe ».

Une incitation qui coïncide avec un besoin nécessaire d'assouplissement normatif pour les EPCI-FP, notamment au regard des transformations opérées par l'Acte III de la décentralisation.

2. Le recours au droit souple rendu nécessaire pour les EPCI-FP

954. Une nette évolution législative des EPCI-FP. L'Acte III de la décentralisation se caractérise par l'entrée en vigueur de deux lois qui ont eu pour conséquence de modifier l'architecture décentralisée de la France, notamment par une modification profonde du périmètre et du fonctionnement des EPCI-FP.

955. L'objectif de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014²⁰¹⁰ était de « renforcer l'efficacité de la puissance publique [...] et à améliorer la qualité du service public, en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences »²⁰¹¹. Ce texte a surtout été marqué, outre la création des collectivités chefs de file dans l'exercice d'une compétence et la suppression de la clause générale de compétence pour les régions et les départements, par une affirmation des structures métropolitaines dans le paysage institutionnel local. Cette intention s'est illustrée par la création de nouvelles métropoles²⁰¹², ces dernières devant désormais exercer des compétences stratégiques.

956. Quant à la loi NOTRe du 7 août 2015²⁰¹³, censée venir renforcer « les solidarités territoriales pour accompagner les communes et leurs établissements publics dans la mise en œuvre de leurs projets de territoire »²⁰¹⁴, elle a entraîné une profonde transformation de la carte intercommunale. L'article 33 de la loi vient relever le seuil du nombre d'habitants nécessaires pour constituer une communauté de commune²⁰¹⁵, une condition dont le respect est conditionné à la mise en œuvre de Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale construits sous l'autorité du préfet de département en association avec les élus locaux. Ces schémas avaient pour objectif de prescrire les fusions entre plusieurs EPCI-FP afin de faire respecter les seuils de

²⁰¹⁰ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

²⁰¹¹ Projet de loi *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, Sénat, 10 avril 2013, n° 495, p. 3.

²⁰¹² La métropole du Grand Paris, la métropole de Lyon et la métropole d'Aix-Marseille-Provence ont été créées par la loi tandis que les métropoles de Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Dijon et Nancy ont été créées par décret.

²⁰¹³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

²⁰¹⁴ Projet de loi *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, Sénat, 18 juin 2014, n° 636, p. 5.

²⁰¹⁵ Auparavant fixé à 5 000, le projet initial de la loi NOTRe avait établi un nombre minimal d'habitants nécessaire pour créer une communauté de communes à 20 000 habitants. Finalement, ce nombre a été ramené à 15 000 habitants (sauf dérogations notamment pour les territoires à faible densité ou de montagne). V. en ce sens : article L.5210-1-1, III du Code général des collectivités territoriales.

population imposés pour constituer une communauté de communes. Cette disposition a permis la disparition de 876 EPCI-FP depuis 2015²⁰¹⁶.

957. La création d'EPCI-FP « XXL ». La loi MAPTAM et la loi NOTRe ont permis l'émergence de structures intercommunales métropolitaines de premier plan et la création d'EPCI-FP dites « XXL ». L'utilisation de cette mesure vestimentaire couramment utilisée par la doctrine²⁰¹⁷ permet d'identifier les EPCI-FP, et plus particulièrement les communautés de communes de taille conséquente, notamment sur un plan géographique. En effet, la superficie moyenne des communautés de communes a logiquement augmenté en raison des fusions entre plusieurs EPCI-FP permettant de faire respecter le seuil minimal d'habitants nécessaire à la constitution d'une communauté de communes.

958. Certaines communautés de communes ont également pu être qualifiées de « XXL » au regard du nombre de communes qui en sont membres. Considérés comme étant des EPCI-FP « XXL » à partir de 50 communes membres²⁰¹⁸, il en existe plus de 150 en France au 1^{er} janvier 2023²⁰¹⁹. Cette augmentation du nombre de communes membres d'une communauté de communes a également provoqué une transformation de la composition des conseils communautaires. En effet, la fusion de plusieurs communautés de communes a provoqué un accroissement significatif du nombre d'élus communaux au sein des conseils communautaires. La nécessité d'une

²⁰¹⁶ Le nombre d'EPCI-FP est passé de 2 134 au 1^{er} janvier 2015 à 1 255 au 1^{er} juillet 2023, soit une diminution de plus de 40%. V. Base nationale sur l'intercommunalité, « Le nombre d'EPCI à fiscalité propre depuis le 1^{er} janvier 2007 » *banatic.fr*, 1^{er} juillet 2023.

²⁰¹⁷ Le terme d'EPCI-FP « XXL » a été utilisée par la doctrine et l'administration pour qualifier les EPCI-FP dont le nombre de communes membres est important. V. en ce sens Florence CROUZATIER-DURAND, « Réflexions sur la légitimité d'action au sein des intercommunalités XXL », *BJCL*, 1^{er} juillet 2017, n° 7-8, pp. 508 à 511 ; Jean-Marc PASTOR, « Nouveau calendrier pour les intercommunalités XXL ? » *AJDA*, 18 avril 2016, n° 13, p. 694 ; Martine LONG (dir.), « Quelles gouvernances pour les intercommunalités XXL ? », *BJCL*, Actes de colloque, juillet-août 2017, n° 7-8, p. 493 et s. ; Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 187, § 315 ; Hélène PAULIAT, « Loi n° 2019-1461 du 7 décembre 2019 : un rééquilibrage entre les communes et les EPCI ? », *Revue Complément Territorial, Le Moniteur*, février 2020, n° 54 ; Michel VERPEAUX, « La loi NOTRe dans son contexte », *RFD*, 17 septembre 2016, n° 4, p. 671 et s. ; Circ., 30 août 2021, NOR : TERB2118777C, p. 28.

²⁰¹⁸ Vincent POTIER estime que le caractère « XXL » d'un EPCI-FP se justifie lorsque le nombre de communes membres est supérieur ou égal à 50. V. en ce sens : « Les réformes institutionnelles locales », *Revue Complément Territorial, Le Moniteur*, décembre 2016, n° 41.

²⁰¹⁹ Direction Générale des Collectivités Locales, *Liste des EPCI au 1^{er} janvier 2023* [en ligne], 2023.

représentation de chaque commune membre par un élu²⁰²⁰ a favorisé la création d'assemblées délibérantes intercommunales au nombre d'élus pléthoriques²⁰²¹.

959. Le caractère « XXL » des EPCI-FP peut enfin s'illustrer au regard des nombreuses nouvelles compétences dévolues aux intercommunalités à fiscalité propre en lieu et place des communes membres²⁰²² mais aussi sur un plan budgétaire. En effet, la fusion de plusieurs communautés de communes a entraîné l'addition des dépenses et des recettes au bénéfice d'un même EPCI-FP.

960. Une nécessité d'assouplir la pratique du droit. La nouvelle carte intercommunale qui s'est progressivement dessinée avec la loi MAPTAM et NOTRe a mis en exergue certaines problématiques qui ont été relayées par le législateur mais aussi par les élus locaux une fois la mise en pratique de ces dispositions dans les territoires intercommunaux. Les points de difficultés soulevés ont notamment trait au poids administratif et politique écrasant de la commune-centre de l'EPCI-FP au regard des autres communes membres, à l'éloignement de certaines communes membres du centre de décision, à la concurrence entre les territoires urbains et ruraux ou encore aux sentiments communaux de dépossession de compétences au profit des EPCI-FP²⁰²³. C'est pour pallier les problématiques issues de ces nouvelles cartes intercommunales que le recours au droit souple trouve sa justification. En effet, les instruments de droits souples doivent permettre aux EPCI-FP d'être moins corsetés par les textes législatifs et réglementaires pouvant être qualifiés de

²⁰²⁰ Article L.5211-6-1, I. 2°, c) du Code général des collectivités territoriales.

²⁰²¹ Par exemple, la communauté de communes Couserans-Pyrénées, la communauté de communes de la Haute Saintonge, la communauté de communes du Pays Châtillonnais et la communauté de communes du Saulnois sont constituées respectivement de 94, 129, 107 et 128 communes membres. Les assemblées délibérantes de ces communautés de communes sont composées respectivement de 119, 161, 139 et 148 élus. V. également Isabelle MULLER-QUOY, « Intercommunalités XXL : l'exemple de la Communauté de communes Somme Sud-Ouest (CC2SO) », *BJCL*, juillet-août 2017, n° 7-8, p. 532 et s.

²⁰²² Les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles sont respectivement tenues d'exercer en lieu et place des communes membres 7, 10, 7 et 6 groupes de compétences qualifiées d'*obligatoires* regroupant des champs d'intervention très nombreux. V. en ce sens : articles L.5214-16, I., L.5216-5, I., L.5215-20, I. et L.5217-2, I. du Code général des collectivités territoriales.

²⁰²³ V. en ce sens : Antoine LEFÈVRE et Patricia SCHILLINGER, « Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques », Sénat, 11 juin 2019, Rapport d'information, n° 559, 83 p. ; Assemblée des Communautés de France, *Grandes communautés : de l'exception à la généralisation ?* [en ligne], janvier 2016, 64 p.

rigides mais aussi de favoriser *l'intelligence territoriale*²⁰²⁴ au sein du bloc communal et ainsi garantir une adaptation territoriale des politiques financières.

§ 2. L'amélioration de l'autonomie financière locale par l'utilisation du droit souple

961. Urbanisme, aménagement du territoire, logement, environnement, transport, commande publique, ou encore santé²⁰²⁵ : le droit souple emprunte la voix de la banalisation²⁰²⁶ dans des matières très hétérogènes. Les finances locales ne sont pas exemptes de l'infiltration croissante de cette source originale du droit.

962. Certains instruments de droit souple, outre une fonction de modification ou d'orientation des comportements des collectivités territoriales et des EPCI-FP, peuvent avoir des conséquences certaines sur l'effectivité de deux alinéas de l'article 72-2 de la Constitution qui consacrent l'autonomie financière constitutionnelle locale. En effet, les instruments qui découlent de ce droit doivent promouvoir la libre disposition des ressources (A.) et d'autres, à l'instar des pactes financiers et fiscaux, doivent favoriser la promotion de la compétence fiscale locale (B.).

A. La promotion de la libre disposition des ressources

963. Rappelons que l'alinéa 1^{er} de l'article 72-2 de la Constitution dispose que « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi » et consacre le pouvoir dépensier local. Ce pouvoir dépensier étant encadré par la loi, les collectivités territoriales et les EPCI-FP ne disposent pas d'une pleine et entière liberté d'utilisation de leurs ressources.

964. Afin que les élus locaux puissent renforcer leur pouvoir dépensier et donc leur autonomie financière constitutionnelle à l'intérieur d'un cadre législatif strict, des instruments de

²⁰²⁴ L'intelligence territoriale peut être définie comme des « systèmes de coopération » à travers des « expérimentations ou des dynamiques de politiques locales nouvelles ». V. en ce sens : Catherine BERTIN, « Les enjeux d'une nouvelle intelligence territoriale », *RFFP*, avril 2013, n° 122, p. 87 et s. Une partie de la doctrine a pu utiliser cette expression, à l'instar de Bernard DREYFUS in « A propos de la clause de compétence générale », *AJDA*, 2 mars 2009, n° 7, p. 337, de Samuel DYENS in « La « clarification » des compétences dans la loi MAPAM : coordonner avant d'imposer ? », *AJCT*, 27 juin 2014, n° 6, p. 291 et s. ou encore de Bertrand FATH in *L'intelligence territoriale, une nécessité*, Paris, L'Harmattan, coll. GR-ALÉ, juin 2013, 274 p.

²⁰²⁵ Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, coll. Manuels, 4^{ème} édition, 2022, p. 1 060, § 762.

²⁰²⁶ Christophe TESTARD, « Le droit souple, une « petite » source canalisée », *AJDA*, 6 mai 2019, n° 16, p. 934 et s.

droit souple peuvent être sollicités. En effet, la libre disposition des ressources peut être accrue dans l'attribution des subventions (1.) et par l'instauration de budgets participatifs (2.).

1. Dans l'attribution des subventions²⁰²⁷

965. Une diversité d'instruments juridiques. Les collectivités territoriales et les EPCI-FP peuvent choisir divers instruments de droit souple dans l'exercice de leur compétence d'attribution de subventions dans le but d'aider financièrement des associations, des clubs sportifs et d'autres collectivités territoriales dans leur fonctionnement ou alors pour soutenir la réalisation de projets d'investissement. Parmi ces instruments, les collectivités territoriales et les EPCI-FP peuvent avoir recours à des grilles indicatives, des chartes de versement, des protocoles ou encore des conventions. Si la dénomination de ces instruments de cadrage est variée, leur objectif reste invariablement le même : déterminer les modalités d'attribution de ces subventions. L'ensemble de ces outils doivent fournir aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP un véritable mode d'emploi à l'octroi des subventions.

966. Une diversité de critères. Afin de guider les élus locaux dans le versement de subventions, ces documents peuvent être accompagnés de critères d'attribution. Ces critères, aussi marqués par leur grande diversité, témoignent du renforcement de la liberté d'utilisation des ressources des EPCI-FP et des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions. Ces critères peuvent prendre en compte plusieurs paramètres.

967. Ces critères peuvent être liés tout d'abord aux résultats obtenus par ces acteurs associatifs. Une collectivité territoriale ou un EPCI-FP peut choisir de conditionner l'octroi d'une subvention ou la majorer en fonction des actions menées par les associations bénéficiaires²⁰²⁸. Aussi, les subventions aux associations peuvent être attribuées en fonction du nombre d'adhérents. Une commune, un département, une région ou une intercommunalité peut considérer que plus une association aura d'adhérents, plus elle pourra prétendre à percevoir une subvention importante. Enfin ces critères peuvent être liés à la politique voulue par les collectivités territoriales et les EPCI-FP sur leur territoire. Si ces derniers ont défini des politiques publiques prioritaires dans des

²⁰²⁷ Qu'il nous soit permis de citer la contribution écrite rédigée dans le cadre du colloque intitulé « La fiscalité locale : regards comparatifs. Simple évolution ou révolution ? » qui s'est tenu à Lyon le 10 octobre 2019. Léo GARCIA, « L'intervention du droit souple financier : quelles conséquences pour la liberté et la solidarité intercommunale ? », *GFP*, mars-avril 2020, n° 2, pp. 29 à 34.

²⁰²⁸ Par exemple, un club de sport communal qui accède à une division supérieure de championnat pourra éventuellement voir sa subvention majorée si ce paramètre de récompense de résultat est pris en compte par la commune dans l'octroi d'une subvention.

domaines précis, l'attribution d'une subvention à des associations ou des collectivités territoriales qui réalisent des projets ou des investissements dans ces domaines pourra connaître une majoration de leurs subventions ou alors être prioritaires dans son attribution. Cette liste de critères, non exhaustive, est très extensible. Les collectivités territoriales et les EPCI-FP peuvent décider d'en choisir d'autres sous réserve de respecter les conditions d'attribution prévues par la loi²⁰²⁹.

968. Une liberté d'utilisation favorisée. La diversité des instruments et des critères d'attribution des subventions donne aux élus une latitude d'octroi des subventions au regard de critères qu'ils ont librement choisi. En effet, les critères d'attribution permettent d'accroître la portée du principe contenu à l'alinéa 1^{er} de l'article 72-2 de la Constitution qui prévoit la libre disposition des ressources. La libre disposition des ressources des collectivités territoriales et des EPCI-FP peut s'illustrer soit par un comportement dépensier soit par un comportement de rationalisation et d'adaptation des dépenses. En effet, dans ce deuxième cas, ces instruments de droit souple d'organisation des attributions de subventions viennent limiter leur dispersement et adapter les sommes à attribuer au regard des spécificités financières locales et des politiques publiques souhaitées par les collectivités territoriales et les EPCI-FP.

2. Dans la mise en œuvre de budgets participatifs

969. Les budgets participatifs sont des instruments facultatifs « organise un partage du pouvoir financier »²⁰³⁰ et qui permettent à des citoyens non élus de déterminer l'affectation d'une partie du budget de la collectivité territoriale ou de l'EPCI-FP sur des projets locaux, généralement en matière d'investissement²⁰³¹. Le fonctionnement des budgets participatifs n'est régi par aucune norme juridique spécifique et ne revêtent ni la qualité de décision ni d'effets décisifs²⁰³². Cette absence d'effet juridique permet de classer les budgets participatifs dans les instruments de droit

²⁰²⁹ V. *supra*, § 647 et s.

²⁰³⁰ Florence LERIQUE, « Budgets locaux et budgets participatifs », GFP, janvier-février 2023, n° 7, p. 12.

²⁰³¹ Émilien GOGUEL-MAZET, « Réflexions sur le cadre juridique du budget participatif », *RFFP*, février 2021, n° 153, p. 259 et s. ; Vincent DAUMAS, « Les modalités d'encadrement du recours à une procédure de consultation du public par une collectivité locale - conclusions du Rapporteur public (première partie) », *Lexbase, Hebdo édition publique*, 14 septembre 2017, n° 472 ; Éric PORTAL, « Les budgets participatifs locaux : un outil de participation citoyenne en développement mais aussi en trompe-l'œil ? », *RFFP*, février 2021, n° 153 p. 245 et s. ; Guillaume TINLOT, « Le budget participatif, outil d'une citoyenneté financière locale renouvelée », *RFFP*, septembre 2016, n° 135, p. 19 et s.

²⁰³² Les choix qui sont faits dans le cadre des budgets participatifs ne peuvent être des décisions et créer des effets décisifs car les collectivités territoriales et les EPCI-FP ne peuvent abandonner leur pouvoir de voter le budget au profit des citoyens non élus considérés comme des délégués irréguliers. V. en ce sens : Charles EISENMANN, *Cours de droit administratif*, Tome II, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, coll. *Anthologie du droit*, 2014, pp. 68 à 69.

souple ou de « non-droit »²⁰³³. En effet, la seule sanction des collectivités territoriales et des EPCI-FP de leur non-respect des choix exprimés par les citoyens est uniquement politique²⁰³⁴.

970. Le fonctionnement des budgets participatifs. Opérée la première fois à la fin des années 80 dans la ville de Porto Alegre dans le but de redonner un pouvoir de décision aux habitants des quartiers défavorisés de la ville, l'expérimentation des budgets participatifs a connu un succès croissant en France. En 2020, 170 institutions publiques étaient engagées dans cette démarche. Il existe deux modèles de budgets participatifs : un modèle pyramidal qui s'appuie sur des conseils citoyens ou de quartier et un modèle horizontal qui donne la possibilité à tous les citoyens de participer à la construction du budget²⁰³⁵. Cette dernière modalité est plébiscitée par les collectivités territoriales et les EPCI-FP notamment par le développement des techniques numériques qui permet aux élus d'associer le public à l'élaboration du budget participatif par l'utilisation de moyens adaptés comme un site internet²⁰³⁶.

971. Si la mise en place des budgets participatifs dépend d'une démarche volontariste des élus locaux majoritaire²⁰³⁷ puisque la décision de financer les propositions d'investissement choisi revient, *in fine*, aux assemblées délibérantes, les citoyens peuvent néanmoins jouir d'une autonomie de proposition et de co-décision avec les élus locaux²⁰³⁸. Cette liberté dont disposent les citoyens dans l'élaboration du budget participatif et l'affectation de l'enveloppe allouée à cette démarche sera plus ou moins importante au regard des conditions de leur mise en œuvre choisie par les élus locaux²⁰³⁹.

²⁰³³ Une expression qui doit s'entendre selon un point de vue relativiste comme « *la différence entre moins de droit et plus de droit* » selon le doyen CARBONNIER. V. en ce sens : Lucie CLUZEL-METAYER, « Les budgets participatifs : une émancipation citoyenne sous contrôle » in Jean-François BOUDET et Xavier CABANNES (dirs.), *Les Finances publiques citoyennes*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017, 330 p.

²⁰³⁴ La collectivité territoriale ou l'EPCI-FP qui met en place un budget participatif contracte envers les citoyens qu'un simple engagement politique. V. en ce sens : Émilien GOGUEL-MAZET, « Réflexions sur le cadre juridique du budget participatif », *RFFP*, février 2021, n° 153, p. 259 et s.

²⁰³⁵ Émilie GUEREL, *Projet de loi de finances pour 2020*, Assemblée nationale, 10 octobre 2019, Avis n° 2306, p. 27.

²⁰³⁶ La liberté d'organisation des budgets participatifs et de l'ensemble des dispositifs de consultation a été renforcée avec l'article L.131-1 du Code des relations entre le public et l'administration. V. en ce sens : David YTIER, « Considérations juridiques autour des fonctions du débat d'orientation budgétaire dans les collectivités territoriales », *RFFP*, mai 2018, n° 142, p. 313 et s.

²⁰³⁷ Florence LERIQUE, « Budgets locaux et budgets participatifs », *GFP*, janvier-février 2023, n° 7, p. 13.

²⁰³⁸ Éric PORTAL, « Les budgets participatifs locaux : un outil de participation citoyenne en développement mais aussi en trompe-l'œil ? », *RFFP*, février 2021, n° 153 p. 245 et s.

²⁰³⁹ V. en ce sens l'étude de Guillaume TINLOT, « Le budget participatif, outil d'une citoyenneté financière locale renouvelée », *RFFP*, septembre 2016, n° 135, p. 19 et s.

972. Un instrument « autonomisant »²⁰⁴⁰. Au regard de la disposition contenue dans l'article 72-2 de la Constitution qui précise que « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi », la mise en place de budgets participatifs est étroitement liée à l'autonomie financière constitutionnelle locale²⁰⁴¹. En réalité, le principe de libre disposition des ressources est effectif seulement sur des dépenses qui n'ont pas un caractère obligatoire²⁰⁴². Afin que les budgets participatifs puissent participer au renforcement de l'autonomie financière constitutionnelle des collectivités territoriales et des EPCI-FP, il est nécessaire qu'ils portent uniquement sur des dépenses facultatives²⁰⁴³. Pour une partie de la doctrine, le fait que des citoyens puissent déterminer l'usage d'une partie des dépenses non obligatoires correspond à cette logique d'autonomie financière des collectivités territoriales et des EPCI-FP car ces derniers ont la capacité de choisir d'utiliser une partie de leurs ressources sur des dépenses facultatives.

973. Une autonomie financière constitutionnelle transférée. Lorsqu'une collectivité territoriale ou une intercommunalité souhaite mettre en place un budget participatif, elle donne la possibilité aux citoyens de décider de l'utilisation des ressources. Dès lors, les exécutifs locaux se retrouvent partiellement dépossédés de « la maîtrise de l'opportunité de la décision financière publique »²⁰⁴⁴. Cette privation partielle de décision vient restreindre les ressources locales que les élus doivent en principe répartir eux-mêmes lors du vote du budget en assemblée délibérante. En octroyant la capacité de disposer librement d'une partie des ressources locales, les citoyens deviennent titulaires d'une fraction de ce pouvoir financier. L'instauration d'un budget participatif place les collectivités territoriales et les EPCI-FP dans une situation qui porte atteinte à leur pouvoir local qui est composé fondamentalement d'un pouvoir financier²⁰⁴⁵, ce dernier étant garanti par l'autonomie financière.

974. La mise en place d'un budget participatif est paradoxale. Alors que cet outil prive les collectivités territoriales et les intercommunalités d'une partie de leur autonomie financière

²⁰⁴⁰ Éric OLIVA, « La conception de l'autonomie financière locale. Quel contenu ? Quelle effectivité ? » in Marc LEROY (dir.), *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Paris, *Economica*, coll. *Finances publiques*, février 2017, p. 99 ; Michel BOUVIER, « L'autonomie financière locale a-t-elle un sens ? », *RFFP*, février 2015, n° 129, p. 121 et s.

²⁰⁴¹ Éric PORTAL, « Les budgets participatifs locaux : un outil de participation citoyenne en développement mais aussi en trompe-l'œil ? », *RFFP*, février 2021, n° 153 p. 245 et s.

²⁰⁴² Sur ce sujet, v. *supra*, § 789 et s.

²⁰⁴³ Émilien GOGUEL-MAZET, « Réflexions sur le cadre juridique du budget participatif », *RFFP*, février 2021, n° 153, p. 259 et s.

²⁰⁴⁴ Émilien GOGUEL-MAZET, « Réflexions sur le cadre juridique du budget participatif », *RFFP*, février 2021, n° 153, p. 259 et s.

²⁰⁴⁵ Gilbert ORSONI, *Science et législation financières*, Paris, *Economica*, coll. *Corpus*, sous coll. *Droit public*, avril 2005, p. 499.

constitutionnelle, certaines n'hésitent pas à solliciter ce dispositif facultatif. Les élus locaux font le choix de se déposséder d'une partie de leur pouvoir financier, d'une partie de leur liberté d'utilisation des ressources et donc d'une partie de leur autonomie financière constitutionnelle. Ce transfert partiel d'autonomie financière constitutionnelle aux citoyens peut sembler dommageable pour les collectivités territoriales et les EPCI-FP. Néanmoins, si ces derniers souhaitent se démunir de leur libre disposition de ressources, cela signifie qu'ils en disposent suffisamment pour accepter d'en transférer un fragment aux citoyens.

975. Une autonomie financière conditionnée. La mise en œuvre d'un budget participatif, bien qu'étant un instrument de droit souple, doit nécessairement respecter un certain nombre de règles relatives aux compétences exercées par les collectivités territoriales et des EPCI-FP. Que cela soit avec ou sans budget participatif, les collectivités territoriales et les EPCI-FP ne peuvent intervenir quand ils veulent, où ils veulent et comme ils veulent. Les champs de compétences des collectivités territoriales et des EPCI-FP sont nécessairement édictés par la loi ou le pouvoir réglementaire national. En effet, dans le droit positif, aucune catégorie de collectivités territoriales et d'EPCI-FP n'a la compétence de sa compétence²⁰⁴⁶. Un budget participatif ne pourra financer des actions relevant d'une compétence étatique ou d'une compétence qui a été dévolue à une autre catégorie de collectivité territoriale, d'une compétence illégale ou d'une compétence dénuée d'intérêt général²⁰⁴⁷ ou d'intérêt local²⁰⁴⁸. Aussi, un budget participatif ne pourra décider le financement d'une action par une personne privée sauf carence de celle-ci²⁰⁴⁹. Sous l'empire d'un budget participatif, l'ensemble des règles relatives aux dépenses des collectivités territoriales et des EPCI-FP ne peuvent être transgressées sous prétexte d'une instauration d'un dispositif de droit souple.

²⁰⁴⁶ Cette expression, utilisée initialement par la doctrine allemande comme Georg JELLINEK, précise qu'il s'agit d'une « habilitation de disposer de toutes les compétences étatiques, mais aussi de créer des compétences nouvelles ». V. en ce sens : Helmut QUARITSCH, « La souveraineté de l'État dans la jurisprudence constitutionnelle allemande », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, février 2001, n° 9.

²⁰⁴⁷ Éric PORTAL, « Les budgets participatifs locaux : un outil de participation citoyenne en développement mais aussi en trompe-l'œil ? », *RFFP*, février 2021, n° 153 p. 245 et s.

²⁰⁴⁸ Guillaume TINLOT, « Le budget participatif, outil d'une citoyenneté financière locale renouvelée », *RFFP*, septembre 2016, n° 135, p. 19 et s.

²⁰⁴⁹ Éric OLIVA, « La conception de l'autonomie financière locale. Quel contenu ? Quelle effectivité ? » in Marc LEROY (dir.), *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Paris, *Economica*, coll. *Finances publiques*, février 2017, p. 99.

B. La promotion de la compétence fiscale locale à travers les pactes financiers et fiscaux

976. Définition fonctionnelle d'un pacte financier et fiscal. La loi a défini les pactes financiers et fiscaux par les objectifs qu'ils poursuivent. En effet, le Code général des collectivités territoriales précise que les pactes financiers et fiscaux visent à « réduire les disparités de charges et de recettes » entre les communes membres d'un EPCI-FP²⁰⁵⁰. La doctrine a également défini les pactes financiers et fiscaux comme étant des « contrats de confiances » ou des « chartes d'entente »²⁰⁵¹ entre les EPCI-FP et leurs communes membres chargés de procéder à la répartition des finances publiques locales au sein du bloc communal²⁰⁵². Dans son « volet fiscalité »²⁰⁵³, ce document, dont le contenu dépendra de la situation financière de l'EPCI-FP, doit permettre de renforcer la coordination des politiques fiscales du bloc communal²⁰⁵⁴. En définitive, les pactes financiers et fiscaux ont pour desseins, sur un plan strictement financier, de réduire les écarts de richesse, de partager les ressources et de stabiliser la pression fiscale²⁰⁵⁵.

977. Les pactes financiers et fiscaux dans l'autonomie financière constitutionnelle locale. Rappelons que l'alinéa 2 de l'article 72-2 de la Constitution dispose que les collectivités territoriales « peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine et consacre, non pas un véritable pouvoir fiscal ou une autonomie fiscale mais une compétence fiscale locale. Cette compétence fiscale étant, comme la libre disposition des ressources, encadrée par la loi, les collectivités territoriales et les EPCI-FP n'ont à leur disposition qu'une simple compétence d'adaptation de l'imposition locale. Autrement dit, la mise en œuvre d'un pacte financier et fiscal au sein d'une intercommunalité ne peut pas permettre d'octroyer aux EPCI-FP un pouvoir fiscal — ce dernier étant dévolu au législateur — et encore moins d'une autonomie fiscale qui a été proscrite par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Néanmoins, cet instrument de droit souple doit permettre de conférer aux EPCI-FP, en collaboration avec leurs communes membres,

²⁰⁵⁰ Article L.5211-28-4 du Code général des collectivités territoriales.

²⁰⁵¹ Patrice RAYMOND, « Un besoin de nouvelles stratégies dans un cadre de réformes institutionnelles et financières historiques : la place centrale du Pacte financier et fiscal « communes-EPCI » », *RFFP*, février 2019, n° 145, p. 3 et s.

²⁰⁵² Étienne DOUAT, « Un pacte financier et fiscal de solidarité est contraignant – Ce n'est pas une coquille vide ! », *AJDA*, 8 novembre 2021, n° 38, p. 2212 et s.

²⁰⁵³ Martine LONG, « Les liens financiers entre les communes et les intercommunalités : un référentiel à construire », *RFFP*, mai 2020, n° 150, p. 281.

²⁰⁵⁴ Paul HERNU, « Le pacte financier et fiscal, un outil de solidarité entre communautés et communes membres dans le cadre d'un projet de territoire », *RFFP*, février 2016, n° 133, p. 277.

²⁰⁵⁵ Assemblée des Communautés de France, *Pacte financier et fiscal de solidarité au service du projet de territoire*, décembre 2014, pp. 9 à 10.

une plus grande autonomie dans la fixation de l'assiette et du taux d'imposition qui est garantie par l'alinéa 2 de l'article 72-2 de la Constitution.

978. Néanmoins, pour que les titulaires de cette compétence fiscale strictement et légalement conditionnée puissent l'exercer dans un cadre choisi et non pas subi²⁰⁵⁶, les élus locaux peuvent solliciter l'instauration de pactes financiers et fiscaux²⁰⁵⁷. Ces derniers sont le fruit d'une construction progressive de la coopération financière intercommunale (1.) qui s'est renforcée juridiquement car ils se sont vus reconnaître un caractère contraignant (2.).

1. La construction progressive de la coopération financière intercommunale

979. La cause de la coopération financière. *L'imbrication croissante* entre les EPCI-FP et leurs communes membres²⁰⁵⁸ sur le plan financier est le fruit de trois facteurs principaux. Le premier facteur est financier. En effet, depuis plus d'une décennie, les collectivités territoriales et les EPCI-FP sont confrontés à un contexte budgétaire et financier de plus en plus contraint²⁰⁵⁹. Le deuxième facteur est relatif au droit de l'intercommunalité. Présenté comme un « agrégat de règles techniques », l'empilement des règles juridiques ne favorise guère le dialogue territorial sur les enjeux financiers, ces derniers étant principalement appréhendés d'un point de vue fonctionnel et ne dépassant pas l'échelon municipal²⁰⁶⁰. Le troisième facteur quant à lui recouvre les compétences exercées par les EPCI-FP. Depuis 2010 et l'amorce de la généralisation de l'intercommunalité, les compétences des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles n'ont cessé de s'accroître. Ces extensions de compétences se sont accomplies au détriment des communes membres qui ont dû transférer progressivement aux EPCI-FP des pans entiers de ses champs d'intervention.

980. En définitive, cet accroissement des compétences intercommunales couplé à la raréfaction des finances publiques locales dans d'un cadre juridique amoncelé a contraint les EPCI-FP et leurs communes membres à trouver des instruments d'adaptation et de coopération

²⁰⁵⁶ Patrice RAYMOND, « Un besoin de nouvelles stratégies dans un cadre de réformes institutionnelles et financières historiques : la place centrale du Pacte financier et fiscal « communes-EPCI » », *RFFP*, février 2019, n° 145, p. 3 et s.

²⁰⁵⁷ Néanmoins, les EPCI-FP ayant signé un contrat de ville sont dans l'obligation de mettre en œuvre un pactes financiers et fiscaux. V. en ce sens : Article L.5211-28-4, III du Code général des collectivités territoriales.

²⁰⁵⁸ Commissariat général à l'égalité des territoires, *Orientations méthodologiques pour l'élaboration du pacte financier et fiscal de solidarité*, mars 2017, p. 6.

²⁰⁵⁹ Paul HERNU, « Le pacte financier et fiscal, un outil de solidarité entre communautés et communes membres dans le cadre d'un projet de territoire », *RFFP*, février 2016, n° 133, p. 277.

²⁰⁶⁰ Martine LONG, « Les liens financiers entre les communes et les intercommunalités : un référentiel à construire », *RFFP*, mai 2020, n° 150, p. 281.

communs pour répondre au nécessaire raffermissement de la solidarité financière et fiscale au sein du bloc communal. Surtout, les nouvelles dépenses obligatoires liées à ces nouvelles compétences et les réformes de la fiscalité locale ont pu entamer l'autonomie financière constitutionnelle de certains EPCI-FP, favorisant l'instauration de dispositifs à l'intérieur desquels les modalités fiscales et de ressources seront ancrées.

981. Les balbutiements de la coopération financière. Si la naissance de la coopération financière entre les EPCI-FP et leurs communes membres a pu être marquée par le sceau de l'hétérogénéité²⁰⁶¹, elle présentait un point commun : leur empilement et leur éparpillement. En effet, les accords financiers entre les EPCI-FP et les communes membres, souvent établis lors du début de la construction intercommunale et illustrent les premières concrétisations des relations financières en sein du bloc communal, étaient de nature très diverse et formalisée en accords financiers indépendants les uns des autres²⁰⁶².

982. L'empilement de ces accords financiers, qui n'étaient pas rassemblés dans un seul et unique document, s'expliquait d'abord par les difficultés rencontrées par les EPCI-FP et leurs communes membres pour remettre en cause ces accords financiers²⁰⁶³. En effets, les différents accords financiers d'un bloc communal ont pu être initiés à des moments différents, ajoutant peu à peu de nouveaux dispositifs sur des dispositifs déjà existants et sans une articulation systématique. Dès lors, envisager un regroupement de ces accords financiers au sein d'un seul et unique document aurait pu entraîner des renégociations et, plus globalement, des accords politiques²⁰⁶⁴. Aussi, ce phénomène d'empilement pouvait également se justifier par une absence de volonté politique à remplacer les accords financiers par un document unique. En effet, la matérialisation des relations financières du bloc communal dans un document global aurait pu apparaître comme « trop complexe, trop rigide, voire politiquement risquée » et aurait pu faire peser le risque éventuel de « figer la situation et la répartition des ressources » entre les EPCI-FP et leurs communes membres²⁰⁶⁵. Dans la pratique, ces documents globaux formalisés, prenant l'appellation de pacte

²⁰⁶¹ Les formes et les contenus des relations financières entre les EPCI-FP et les communes membres ainsi que les montants financiers varient d'une intercommunalité à l'autre en fonction de l'histoire du territoire, du degré d'intégration des communes, du niveau de ressources ou encore de la disparité des moyens entre collectivités. V. en ce sens : Claire DELPECH, « Des politiques de solidarité aux pactes financiers » *Intercommunalités*, mars 2014, n° 187, p. 6.

²⁰⁶² Assemblée des Communautés de France, *Pacte financier et fiscal de solidarité au service du projet de territoire*, décembre 2014, pp. 9 à 10.

²⁰⁶³ Claire DELPECH, *Art.Cit.*

²⁰⁶⁴ Assemblée des Communautés de France, *Op.Cit.*, p. 14.

²⁰⁶⁵ *Ibid.*, p. 14.

financier, étaient peu développés. En 2008, seuls 9% des EPCI-FP disposaient d'un tel pacte, ils n'étaient toujours que 14% en 2013²⁰⁶⁶.

983. L'unification de la coopération financière. Si la proportion d'EPCI-FP ayant choisi d'unifier les accords financiers conclus avec leurs communes membres dans un document global était faible en 2013, 53% souhaitaient engager, entre 2014 et 2020, une démarche visant à instaurer un pacte financier²⁰⁶⁷. Cette attitude positive des élus intercommunaux vis-à-vis des pactes financiers et fiscaux peut se justifier notamment au regard des deux raisons énoncées précédemment : la montée en puissance du phénomène intercommunal et la raréfaction des ressources financières. En effet, cela a entraîné d'abord un étoffement des accords financiers, puis une transformation de ces accords en pactes financiers et fiscaux. Ces derniers se sont dotés d'une dimension collective supplémentaire entre les EPCI-FP et leur communes membres et ont permis de renforcer l'articulation des différents dispositifs fiscaux et de solidarité sur le territoire intercommunal.

2. Le caractère contraignant des pactes financiers et fiscaux

984. Préalable sur le caractère contraignant des actes de droit souple. Lorsque les actes de l'administration ne produisent pas d'effets juridiques, ils sont insusceptibles de recours devant le juge administratif. Pour contester un acte juridique devant le juge, l'acte doit nécessairement modifier l'ordonnancement juridique ou avoir des effets sur la situation des destinataires de l'acte. Cette considération classique, applicable *de jure* aux actes de droit dur, s'est progressivement étendue aux actes de droit souple. En effet, depuis les arrêts dits « *Fairvesta* » et « *Numericable* » rendus par le Conseil d'État en 2016, le recours pour excès de pouvoir est désormais ouvert à l'encontre des actes de droit souples pris par les autorités de régulation²⁰⁶⁸. Depuis, le Conseil d'État a rendu plusieurs arrêts en ce sens, reprenant le même considérant de principe, qui indique que les actes de

²⁰⁶⁶ Assemblée des Communautés de France, *Pacte financier et fiscal de solidarité au service du projet de territoire*, décembre 2014, p. 9.

²⁰⁶⁷ Claire DELPECH, « Des politiques de solidarité aux pactes financiers » *Intercommunalités*, mars 2014, n° 187, p. 6.

²⁰⁶⁸ CE, 21 mars 2016, *Fairvesta International GmbH et autres*, n° 368082, considérant 4 et CE, 21 mars 2016, *Société NC Numericable*, n° 390023, considérant 5 : « *Considérant que les avis, recommandations, mises en garde et prises de position adoptés par les autorités de régulation dans l'exercice des missions dont elles sont investies, peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils revêtent le caractère de dispositions générales et impératives ou lorsqu'ils énoncent des prescriptions individuelles dont ces autorités pourraient ultérieurement censurer la méconnaissance ; que ces actes peuvent également faire l'objet d'un tel recours, introduit par un requérant justifiant d'un intérêt direct et certain à leur annulation, lorsqu'ils sont de nature à produire des effets notables, notamment de nature économique, ou ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent ; que, dans ce dernier cas, il appartient au juge, saisi de moyens en ce sens, d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité de ces actes en tenant compte de leur nature et de leurs caractéristiques, ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité de régulation ; qu'il lui appartient également, si des conclusions lui sont présentées à cette fin, de faire usage des pouvoirs d'injonction qu'il tient du titre Ier du livre IX du code de justice administrative* »

droit souples qui ont des effets sur les destinataires de l'acte peuvent faire l'objet d'un recours administratif²⁰⁶⁹. Le Conseil d'État a donc considéré que certains actes de droit souple pouvaient contenir une décision eu égard à une formulation générale et impérative. Une décision contraignante, faisant grief, qui est donc susceptible de recours devant le juge administratif²⁰⁷⁰. En définitive, l'influence significative ou les effets notables sont les « seuls critères d'identification d'un acte de droit souple susceptible de recours »²⁰⁷¹.

985. L'invitation parlementaire du caractère contraignant. Lors de l'examen du projet de loi relatif à la programmation pour la ville et la cohésion urbaine²⁰⁷² par la chambre basse, le législateur s'est déclaré favorable à ce que les EPCI-FP signataire d'un contrat de ville soient dans l'obligation d'instaurer un mécanisme de péréquation intercommunale. Afin de répondre à cet objectif, le rapporteur de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a proposé de laisser le choix entre l'instauration d'une DSC ou d'un pacte financier et fiscal. Ces pactes financiers et fiscaux ne sont pas considérés comme un instrument d'appoint mais bien d'un engagement pourvu d'une force juridique. En effet, le rapporteur estime que si les EPCI-FP ne mettent pas en œuvre ces pactes, elles devront obligatoirement instituer une DSC²⁰⁷³. La force juridique des pactes s'illustre par les conséquences liées à leur non-instauration. Ce caractère contraignant, certes indirect, des pactes financiers et fiscaux a également été matérialisé dans un amendement qui a été adopté en commission des affaires économiques le 14 novembre 2013, repris dans l'article 12 de la loi²⁰⁷⁴ et codifié au VI de l'article 1609 *nonies* C du Code général des impôts²⁰⁷⁵. L'effet contraignant des pactes financiers et fiscaux semble néanmoins limité. En effet, la force juridique de cet instrument n'est pas généralisée à tous les EPCI-FP car elle est évoquée seulement pour les EPCI-FP signataires d'un contrat de ville.

²⁰⁶⁹ V. en ce sens : CE, 16 octobre 2019, *Associations La Quadrature du net et Calipen*, n° 433069, considérant 3 ; CE, 31 décembre 2019, *Société BFM TV*, n° 431164, considérant 4 ; CE, 19 juillet 2017, *Société Menarini France*, n° 399766, considérant 19 ; CE, 20 juin 2016, *Fédération française des sociétés d'assurances*, n° 384297, considérant 1 ; CE, 24 mars 2021, *Association française du jeu en ligne*, n° 431786, considérant 4 ; CE, 10 décembre 2021, *Société Hydroption*, n° 439944, considérant 8.

²⁰⁷⁰ V. en ce sens : CE, 30 juin 2016, *Société Crédit agricole SA*, n° 383822, considérant 2 : « [...] par la " position " attaquée, l'ACPR expose son interprétation de la notion de direction effective de l'établissement au sens de l'article L.511-13 du code monétaire et financier, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 20 février 2014, en décrivant quelles fonctions confèrent la qualité de " dirigeant effectif " au sein des établissements de crédit et sociétés de financement soumis à son contrôle, en fonction de la forme sociale de ces derniers ; qu'en égard à sa formulation générale et impérative, cette " position " doit être regardée comme une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir »

²⁰⁷¹ Christophe TESTARD, « Le droit souple, une « petite » source canalisée », *ADJA*, 6 mai 2019, n° 16, p. 936.

²⁰⁷² Projet de loi n° 1337 (rectifié) du 2 août 2013 *de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*.

²⁰⁷³ François PUPPONI, *Projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, Assemblée nationale, 14 novembre 2013, Rapport n° 1554, p. 144.

²⁰⁷⁴ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 *de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*.

²⁰⁷⁵ Cet article a été abrogé dans le Code général des impôts puis retranscrit dans le Code général des collectivités territoriales à l'article L.5211-28-4.

986. La confirmation prétorienne du caractère contraignant. Il aura fallu attendre un arrêt de la Cour administrative d'appel de Douai d'avril 2021 pour que les pactes financiers et fiscaux soient considérés comme étant des actes contraignants²⁰⁷⁶. À travers le commentaire de cette décision réalisé par le Professeur Étienne DOUAT²⁰⁷⁷, la condition de la recevabilité du recours en annulation contre la délibération instaurant le pacte financier et fiscal de l'espèce et son caractère décisoire ont été effectivement précisés par le juge d'appel. La Cour a donc été amenée à confirmer le jugement rendu deux ans auparavant par le Tribunal administratif de Lille²⁰⁷⁸.

987. La Cour considère d'abord que le pacte financier et fiscal en l'espèce « doit être regardé comme un acte faisant grief ». Pour se justifier, les magistrats de Douai ont précisé que la délibération instaurant les pactes financiers et fiscaux — ces derniers participant à la mise en œuvre de la politique de solidarité au sein des EPCI-FP — n'était pas dénuée de caractère décisoire. En effet, le juge recense toutes les conséquences juridiques d'une telle délibération comme la disparition de l'obligation pour l'EPCI-FP de mettre en place une DSC²⁰⁷⁹ ou la planification de sa politique de solidarité financière²⁰⁸⁰. Ce qui amène le juge d'appel à conclure que les pactes financiers et fiscaux ne se limitent pas à une simple définition d'un cadre qui serait exempt de portée juridique.

988. En considérant que les pactes financiers et fiscaux sont des actes faisant grief, le juge estime qu'une commune signataire d'un contrat de ville et étant membre d'un EPCI-FP qui met en place un pacte financier et fiscal a un intérêt à agir contre ce pacte. En effet, selon une jurisprudence constante, les communes peuvent toujours attaquer une délibération émanant de l'EPCI-FP dont elle est membre²⁰⁸¹. Aussi, la conclusion de la Cour fait échos à un arrêt rendu par le Conseil d'État qui considère que le maire d'une commune contribuant aux dépenses d'un EPCI-FP dont elle est membre pouvait contester une délibération de l'EPCI-FP²⁰⁸². Cet arrêt de la Cour administrative d'appel de Douai vient conforter un jugement antérieur du Tribunal administratif de Versailles de

²⁰⁷⁶ CAA de Douai, 6 avril 2021, *Communauté d'agglomération de Maubeuge-Val de Sambre*, n° 19DA02232.

²⁰⁷⁷ Étienne DOUAT, « Un pacte financier et fiscal de solidarité est contraignant – Ce n'est pas une coquille vide ! », *AJDA*, 8 novembre 2021, n° 38, p. 2212 et s.

²⁰⁷⁸ TA de Lille, 23 juillet 2019, n° 1607753.

²⁰⁷⁹ CAA de Douai, 6 avril 2021 préc., considérant 3 : « Son adoption soustrait en outre l'établissement public de coopération intercommunale concerné à l'obligation d'instituer une dotation de solidarité communautaire dont les modalités de calcul et de répartition sont définies par les dispositions précitées du VI de l'article 1609 nonies C du code général des impôts. ».

²⁰⁸⁰ *Ibid.* : « [...] le pacte financier et fiscal de solidarité, dont l'adoption est obligatoire, engage la politique communautaire en matière de solidarité financière et fiscale en prévoyant sa planification sur la durée du pacte, s'agissant notamment de l'évolution des transferts de charges et de recettes entre les communes membres. »

²⁰⁸¹ CE, 10 juillet 1954, *Commune de Canterets*.

²⁰⁸² CE, 17 novembre 1978, *Commune de Charnoz*, n° 04578.

2020 qui n'avait pas été confirmé en appel mais qui avait également jugé recevable le recours d'une commune contre la délibération intercommunale d'approbation d'un pacte financier et fiscal de l'EPCI-FP dont elle était membre²⁰⁸³.

989. Après avoir connu une période de défiance, le droit souple a progressivement été accepté et s'est imposé dans les arsenaux juridiques locaux. Pourtant, leur utilisation mériterait d'être amplifiée, notamment pour que le principe de libre utilisation des ressources et la compétence fiscale locale soient revalorisés et ainsi octroyer aux collectivités territoriales et EPCI-FP une autonomie financière renforcée.

²⁰⁸³ TA de Versailles, 10 décembre 2020, *Commune de Bezons*, n° 1704071.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

990. Ce chapitre a permis de mettre en lumière les propositions pouvant être formulées afin que les collectivités territoriales et les EPCI-FP puissent bénéficier de l'autonomie financière de manière effective.

991. Alors que la portée de l'alinéa 1^{er} de l'article 72-2 de la Constitution, qui consacre le principe de libre disposition des ressources, est fortement limité par les nombreuses dépenses obligatoires que les collectivités territoriales et les EPCI-FP doivent assumer mais aussi par la contractualisation croissante des dépenses publiques locales, il apparaît nécessaire de renforcer le pouvoir règlementaire financier local, de prendre en compte la mesure des dépenses propres et s'encourager à l'utilisation du droit souple pour redonner une matérialité au pouvoir dépensier local.

992. Quant à l'alinéa 2 de l'article 72-2 de la Constitution, qui semble conférer un pouvoir fiscal local, il s'en retrouve fortement restreint en raison de la compétence législative de principe et de la recentralisation des finances locales. Afin d'accroître les compétences fiscales des collectivités territoriales et des EPCI-FP, il apparaît alors approprié de conseiller la mise en œuvre d'un ratio qui mesure l'autonomie fiscale locale, de solliciter davantage la Charte européenne de l'autonomie locale et d'encourager à l'instauration de pactes financiers et fiscaux au sein du bloc communal.

993. L'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution, qui constitue le noyau dur de l'autonomie financière, précise la nécessaire part déterminante de ressources propres dont chaque catégorie de collectivités territoriales doit bénéficier. Pour faire face aux lacunes de la loi organique du 29 juillet 2004 qui précise les contours de la mesure de l'autonomie financière, un élargissement les bénéficiaires de l'autonomie financière par la création de nouveaux ratios d'autonomie financière actualisés, une restriction du contenu des ressources propres et une stabilisation des ressources globales doivent être engagées.

994. Pour que le principe de la compensation financière lors de chaque transfert de compétences étatiques aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP garanti par l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution soit opérant, il est enfin nécessaire de pouvoir modifier le droit positif de telle sorte que ces compensations soient intégrales et actualisées.

995. En définitive, pour que les collectivités territoriales et les EPCI-FP puissent bénéficier d'une autonomie financière effective et réelle, il est nécessaire de procéder à une réécriture de certaines dispositions du droit dur et d'encourager à l'utilisation du droit souple.

CONCLUSION DU TITRE I

996. À première vue, les dispositions constitutionnelles et organiques permettent d'identifier les différentes composantes de l'autonomie financière. Pourtant, l'étude de leurs applications et de leurs conséquences pratiques pousse à nuancer sa portée. En effet, l'analyse des différents alinéas de l'article 72-2 de la Constitution et des dispositions de la loi organique du 29 juillet 2004 nous incite à considérer l'autonomie financière locale comme une garantie de portée relative.

997. Si le droit positif ne permet pas de protéger valablement l'autonomie financière des collectivités territoriales, cela est d'autant plus le cas pour les EPCI-FP, et ce à double titre. Tout d'abord, contrairement aux collectivités territoriales, les intercommunalités ne bénéficient pas d'une protection spécifique de leur autonomie financière. En effet, à la lecture de la loi organique du 29 juillet 2004, les EPCI-FP ne forment pas une catégorie bénéficiaire à part entière de l'autonomie financière. Ils ne disposent pas de ratios spécifiques permettant de mesurer l'autonomie financière strictement intercommunale. De plus, le cadre juridique dans lequel les EPCI-FP s'inscrivent, notamment la libre disposition des ressources, la compétence fiscale locale, le pouvoir dépensier ou la compensation financière est inopérant. Autrement dit, dans l'état actuel du droit, les intercommunalités ne bénéficient pas de la protection de leur autonomie financière. Quand bien même elles se verraient octroyer un ratio d'autonomie financière, l'étendue des ressources propres, l'amélioration artificielle des ratios, l'absence de leur actualisation, la recentralisation, la contractualisation des finances publiques locales et l'absence de compensation financière intégrale ne permettraient pas de leur en garantir une protection effective.

998. Afin qu'ils puissent bénéficier d'une autonomie financière protégée et tangible, il est donc nécessaire d'octroyer aux EPCI-FP un ratio d'autonomie financière propre mais aussi de modifier en profondeur le cadre juridique actuel de l'autonomie financière. La création de ce ratio et la modification du droit positif permettront de mettre les EPCI-FP et les collectivités territoriales sur un même pied d'égalité, d'autant plus que la modification du cadre juridique de l'autonomie financière sera également profitable aux communes, aux départements et aux régions.

999. Ces modifications doivent pouvoir permettre, d'abord, de conférer aux EPCI-FP la protection de leur autonomie financière et, aussi, donner aux EPCI-FP ainsi qu'aux collectivités territoriales, un cadre juridique qui permet d'assurer une réalité à cette autonomie financière.

TITRE 2 : LES CONSÉQUENCES D'UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE CONSTITUTIONNELLE INTERCOMMUNALE

1000. Libre administration des collectivités territoriales et EPCI-FP. La lecture de l'article 72 de la Constitution ne nous permet pas d'affirmer que les EPCI-FP, contrairement aux communes, aux départements et aux régions, peuvent se prévaloir de la libre administration des collectivités territoriales. En effet, même si une partie de la doctrine considère que l'alinéa 1^{er} de cet article laisse à penser que d'autres collectivités territoriales, dont les EPCI-FP, peuvent bénéficier du principe de libre administration²⁰⁸⁴, les intercommunalités ou les groupements n'y figurent pas. Pourtant, même si le Conseil d'État n'a jamais entendu leur confier la possibilité d'invoquer le principe de libre administration²⁰⁸⁵, le Conseil constitutionnel n'a jamais refusé son invocabilité par un EPCI-FP²⁰⁸⁶ ou par des auteurs de saisine d'un contrôle *a priori*²⁰⁸⁷. Néanmoins, le Conseil constitutionnel, dans une décision du 14 octobre 2022, est univoque en considérant que « les établissements publics de coopération intercommunale ne constituent pas des collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance des principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales ne peut

²⁰⁸⁴ Pierre-Étienne LEHMANN, « Libre administration et QPC : les enseignements de quatre années de jurisprudence », *Civitas Europa*, janvier 2015, n° 34, p. 216 ; Bakary DRAME, « Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », *BJCL*, décembre 2018, n° 12, p. 839.

²⁰⁸⁵ CE, 11 mai 2018, *Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud de la Martinique*, n° 420216, considérant 3 : « [...] cet établissement public ne saurait utilement se prévaloir d'une atteinte au libre exercice de ses compétences communautaires que garantirait l'article 72 de la Constitution [...] ». Pourtant, dans cette affaire, le juge des référés du Tribunal administratif avait admis l'invocabilité du principe de libre administration par un EPCI-FP. V. en ce sens : TA de Martinique, 12 avril 2018, *Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud de la Martinique*, n° 1800210. V. également en ce sens CE, 28 juillet 2022, *Syndicat mixte pour la valorisation des déchets du pays d'Avignon*, n° 447834, considérant 10 à propos d'un syndicat mixte.

²⁰⁸⁶ Dans la décision n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013, *Communauté de communes Monts d'Or Azergues*, l'auteur de la saisine était un EPCI-FP qui estimait qu'une atteinte au principe de libre administration était caractérisée. Le Conseil constitutionnel n'a certes pas identifié cette atteinte mais n'a pas proscrit l'utilisation de cet argument juridique par un EPCI-FP.

²⁰⁸⁷ Cons. const., Décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, *Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*, considérant 20. Les auteurs de la saisine avaient identifié une atteinte à la libre administration du Syndicat des transports d'Île-de-France.

qu'être écarté »²⁰⁸⁸. À travers cette décision, les EPCI-FP se retrouvent donc privés de la libre administration et de l'autonomie financière dont bénéficient les collectivités territoriales²⁰⁸⁹.

1001. De plus, au regard des trois principaux éléments contenus dans l'alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution qui concrétisent ce principe, l'on peut considérer que les intercommunalités disposent, par transposition des dispositions constitutionnelles, de la libre administration. En effet, les EPCI-FP s'administrent par « des conseils élus » à travers des conseils communautaires²⁰⁹⁰ et disposent d'importantes compétences exercées « dans les conditions prévues par la loi »²⁰⁹¹ en « dispos[an]t d'un pouvoir réglementaire »²⁰⁹² qualifié de « spécial » par le Professeur Bertrand FAURE²⁰⁹³, comme celui des départements et des régions, du fait de la disparition de la clause générale de compétence. Enfin, les EPCI-FP disposent aussi des autres moyens juridiques et financiers qui ont été ajoutés au contenu du principe de libre administration des collectivités territoriales pour leur permettre d'exercer ses compétences. En effet, les EPCI-FP, tout comme les communes, les départements et régions, disposent de la liberté contractuelle à travers, entre autres, les contrats de la commande publique et d'occupation du domaine public intercommunal, la liberté en matière de gestion du personnel notamment par le recrutement des personnels administratifs et techniques et de moyens financiers principalement à travers la fiscalité intercommunale.

1002. L'octroi d'une protection financière aux EPCI-FP. Si l'on considère que les EPCI-FP jouissent de la libre administration caractérisée par la « liberté d'être »²⁰⁹⁴ et la liberté « d'agir »²⁰⁹⁵, ils ne peuvent en revanche bénéficier de toutes ses composantes. C'est le cas de l'autonomie financière²⁰⁹⁶. Cela a été précisé dans le chapitre précédent, l'absence de la mention des EPCI-FP dans la loi organique du 29 juillet 2004²⁰⁹⁷ couplée à son manque d'effectivité pratique ne permet pas de conférer une autonomie financière constitutionnelle aux communautés de communes, aux communautés d'agglomération, aux communautés urbaines et aux métropoles. L'article 2 de la loi

²⁰⁸⁸ Cons. const., Décision n° 2022-1013 QPC du 14 octobre 2022, *Communauté d'agglomération Vienne Condrieu Agglomération*, considérant 14.

²⁰⁸⁹ Le Conseil constitutionnel est venu dernièrement confirmer sa position, limité à la seule libre administration des collectivités territoriales, *in* Cons. const., Décision n° 2023-852 DC du 20 juillet 2023, *Loi visant à régulariser le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Bas-Chablais*, considérant 12.

²⁰⁹⁰ Nous y reviendrons dans les § 1043 et s.

²⁰⁹¹ Sur ce sujet, v. § 1111 et s.

²⁰⁹² Nous renvoyons vers les § 1075 à 1077.

²⁰⁹³ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 521, § 612.

²⁰⁹⁴ Jérôme CHAPUISAT, « Libertés locales et libertés publiques », *AJDA*, 1982, p. 354.

²⁰⁹⁵ Louis FAVOREU et André ROUX, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, mai 2002, n° 12.

²⁰⁹⁶ V. *supra*, § 4.

²⁰⁹⁷ Article LO.1114-1, 2° du Code général des collectivités territoriales.

organique du 29 juillet 2004 devrait alors nécessairement être modifié comme cela a été proposé afin que les EPCI-FP puissent entrer dans le champ d'une protection effective.

1003. L'octroi de l'autonomie financière constitutionnelle, composante de la libre administration des collectivités territoriales, aux intercommunalités rend alors possible une réflexion sur la reconnaissance des EPCI-FP en tant que collectivité territoriale (**Chapitre 1**) pouvant entraîner par ailleurs une modification de l'architecture décentralisée de notre pays (**Chapitre 2**).

CHAPITRE 1. LA POSSIBLE RECONNAISSANCE DES EPCI-FP EN COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

1005. Une distinction collectivités territoriales/EPCI-FP ancrée. La possibilité de transformer les EPCI-FP en collectivités territoriales de plein exercice relève d'un débat doctrinal autour des caractéristiques propres ou communes entre ces deux catégories de personnes publiques. Une certaine partie de la doctrine juridique présente distinctement les collectivités territoriales et les EPCI-FP, empêchant donc toute éventualité d'assimilation. En effet, ces deux catégories de personnes publiques ne présenteraient pas les mêmes caractères, ôtant la possibilité aux EPCI-FP d'être rattachés dans la catégorie des collectivités territoriales²⁰⁹⁸. De plus, ces deux catégories de personnes publiques ont été identifiées par une appartenance à deux régimes juridiques distincts et propres. Les communes, les départements et les régions relèveraient de la décentralisation territoriale, correspondant à « l'autonomie des collectivités infra-étatiques définies dans l'espace » tandis que les EPCI-FP seraient rattachés à une décentralisation technique ou par service consistant à « conférer une certaine liberté d'action à un service public déterminé en le dotant de la personnalité juridique »²⁰⁹⁹.

1006. Une distinction collectivités territoriales/EPCI-FP nuancée. La distinction entre ces deux catégories d'acteurs locaux adossée sur un critère territorial, conféré aux collectivités territoriales, et sur un critère matériel, octroyé aux structures intercommunales, a pu être critiquée²¹⁰⁰. Elle le fut d'autant plus depuis le développement du phénomène intercommunal. Certains auteurs ont considéré que la distinction entre les collectivités territoriales et les EPCI-FP était désuète au regard des nombreux points communs entre ces deux catégories de personnes publiques²¹⁰¹. Certains ont pu affirmer que les EPCI-FP pouvaient être définis comme des

²⁰⁹⁸ Laetitia JANICOT, « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », *RFDA*, 9 mai 2011, n° 2, p. 227 et s.

²⁰⁹⁹ Georges DUPUIS, Marie-José GUEDON, Patrice CHRÉTIEN, *Droit administratif*, Paris, Sirey, coll. Université, 2009, 11^{ème} édition, p. 248.

²¹⁰⁰ Charles EISENMANN, *Centralisation et décentralisation*, Paris, LGDJ, 1948, 330 p.

²¹⁰¹ Jacques CHEVALIER, « Les transformations du statut d'établissement public », *JCP*, 1972, I, n° 2496 ; Étienne FATÔME et Jacques MOREAU, « L'établissement public territorial. Mode de gestion d'un services publics ? », *AJDA*, 1988, p. 699 ; Bertrand FAURE, « L'hypothèse des bases constitutionnelles de l'établissement public territorial » in *La profondeur du droit local - Mélanges en l'honneur de Jean-Claude DOUENCE*, Paris, Dalloz, coll. Études, mélanges, travaux, 2006, p. 155.

collectivités territoriales « mal nommées »²¹⁰² ou « en puissance »²¹⁰³. Si les différentes caractéristiques qui séparent les collectivités territoriales des EPCI-FP tendent à s'estomper, créant donc un mimétisme entre ces deux catégories de personnes publiques (**Section 1**), les freins quant à la reconnaissance des EPCI-FP comme collectivité territoriale sont pourtant manifestes (**Section 2**).

Section 1. Le mimétisme entre collectivités territoriales et EPCI-FP

1007. Si les EPCI-FP disposent dans le droit positif, au même titre que les collectivités territoriales, des principes composant la libre administration des collectivités territoriales, de nombreuses compétences²¹⁰⁴, d'une assise territoriale²¹⁰⁵ et d'une certaine compétence en matière financière²¹⁰⁶, l'octroi de l'autonomie financière constitutionnelle aux structures intercommunales comme suggéré précédemment ne ferait que parfaire cette assimilation.

1008. L'assimilation entre les collectivités territoriales et les EPCI-FP n'est pas nouvelle. En effet, si l'on retient la classification de Léon MICHOD, les établissements publics locaux sont rangés avec les collectivités territoriales. Néanmoins, il propose une distinction entre les établissements publics et les collectivités territoriales fondée sur l'opposition entre les fondations et les corporations²¹⁰⁷. Les corporations regroupent des « communautés territoriales »²¹⁰⁸ alors que les fondations englobent toutes les autres personnes morales de droit public²¹⁰⁹. Pour autant, l'auteur classe les établissements publics locaux dans la catégorie des corporations car ils sont

²¹⁰² Jean-François JOYE, « Les E.P.C.I. à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées ? », *LPA*, 16 mai 2003, n° 98, p. 5.

²¹⁰³ Maurice BOURJOL, *Les districts urbains*, Paris, Berger-Levrault, 1963, p. 89.

²¹⁰⁴ Les compétences obligatoires et facultatives des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles sont précisées aux articles L.5214-16, L.5216-5, L.5215-20 et L.5217-2 du Code général des collectivités territoriales.

²¹⁰⁵ « *Ce sont bien les administrés qui sont les ressortissants du groupement* » écrivait André de LAUBADÈRE in « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. À propos des groupements de collectivités territoriales » in Collectif, *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Toulouse, Presse Universitaire de Toulouse, 1974, p. 411 et s. L'article L.5214-1, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales confirme cette assise territoriale en précisant qu'un EPCI-FP regroupe « *plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave* ».

²¹⁰⁶ Nous renvoyons vers la première partie de cette étude qui traite de l'autonomie de gestion dont disposent les EPCI-FP pour choisir et moduler des dispositifs financiers en matière de dépenses, de recettes, de péréquation et de redistribution.

²¹⁰⁷ Léon MICHOD, *La théorie de la personnalité morale et son application en droit français*, Paris, LGDJ, coll. Reprint, 1924, réimpression 1998, tome 1, p. 413.

²¹⁰⁸ Laetitia JANICOT, « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », *RFDA*, 9 mai 2011, n° 2, p. 227 et s.

²¹⁰⁹ Les fondations se distinguent des corporations au regard de deux éléments. Les corporations « *se composent d'une population fixée sur un territoire déterminé* » et « *ont pour mission de gérer l'ensemble des intérêts collectifs de la population fixée sur ce territoire* ». V. Léon MICHOD, *Op.Cit.*, p. 260 et s.

organisés selon «une volonté collective du groupe» et servent «des intérêts communs» contrairement aux fondations comme l'explique Jean-Claude DOUENCE²¹¹⁰. Cette distinction entre fondation et corporation permet alors d'inclure les EPCI-FP aux côtés des collectivités territoriales dans la catégorie des corporations. Cet amalgame entre les collectivités territoriales et les EPCI-FP constaté par la doctrine s'illustre à travers deux similitudes en droit positif : une similitude dans le caractère distinct de l'État (§ 1.) et une similitude dans la gestion des affaires locales (§ 2.), au point que les EPCI-FP ont pu être qualifiés de «collectivités territoriales de plein exercice»²¹¹¹.

§ 1. La similitude intercommunale et territoriale dans le caractère distinct de l'État

1009. Qu'elle soit constitutionnaliste ou administrativiste, la doctrine s'accorde à préciser, lorsqu'elle s'essaye à définir la notion de collectivité territoriale, qu'il s'agit d'une personne morale de droit public «distincte» de l'État ou de l'institution centrale²¹¹². À travers cette qualification classique, l'on retrouve la distinction entre les notions de déconcentration et la notion de décentralisation. La déconcentration se matérialise par un «transfert ou [une] délégation de responsabilités ou de compétences des administrations centrales vers les services territoriaux de l'État»²¹¹³.

1010. Dans ce cadre, les structures locales n'étaient pas distinctes de l'État, c'était, comme l'on a coutume de rappeler, «[...] le même marteau qui frappe ; seulement on a raccourci le manche»²¹¹⁴. Par exemple, les maires étaient auparavant nommés par le pouvoir central et devaient se comporter comme un relais de l'État central dans leurs communes²¹¹⁵. L'on ne peut donc

²¹¹⁰ Jean-Claude DOUENCE, « La spécialité des personnes publiques en droit administratif français », *RDP*, 1972, p. 753 et s.

²¹¹¹ Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, Paris, *La Documentation Française*, 5 mars 2009, p. 130.

²¹¹² Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel*, ss. coll. *Droit public*, 3^{ème} édition, 2023, p. 31, § 12 ; Virginie DONIER, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 5^{ème} édition, 2023, p. 1 ; Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 10, § 1 ; Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 155, § 166 ; Yves GAUDEMET, *Droit administratif*, Paris, LGDJ coll. *Manuel*, ss. coll. *Droit public*, 24^{ème} édition, 2022, p. 242, § 493 ; Michel VERPEAUX, *Les collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Connaissance du droit*, 6^{ème} édition, 2020, p. 3.

²¹¹³ Catherine PUIGELIER (dir.), *Dictionnaire juridique*, Bruxelles, Bruylant, coll. *Paradigme – Vocabulaire*, 3^{ème} édition, septembre 2020, entrée n° 1711.

²¹¹⁴ Une citation d'Odilon Barrot formulée dans l'exposé des motifs du décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative.

²¹¹⁵ Article 57 de la Constitution du 14 janvier 1852.

percevoir aucune distinction, aucune désunion entre les structures locales et le pouvoir central. C'est donc dans le cadre de la décentralisation que la distinction entre les structures locales et l'État ont pu se matérialiser. En effet, la décentralisation suppose une « autonomie organique des autorités locales »²¹¹⁶. Les vagues décentralisatrices successives ont permis aux collectivités territoriales mais aussi aux EPCI-FP, de s'émanciper du pouvoir central (A.) et d'être administrés par des assemblées délibérantes élues (B.).

A.L'émancipation locale commune entre EPCI-FP et collectivités territoriales

1011. Au regard de sa signification, le terme d'émancipation, qui se définit comme étant une « action de s'affranchir d'un lien, d'une entrave, d'un état de dépendance, d'une domination, d'un préjugé »²¹¹⁷, peut être choisi à propos pour les collectivités territoriales et les intercommunalités. En effet, les actions du législateur ont permis à ces structures publiques locales de se défaire d'une domination du pouvoir central et d'une dépendance vis-à-vis de l'État.

1012. L'émancipation des communes, des départements, des régions mais aussi des EPCI-FP de l'État central s'est traduit par l'octroi d'une personnalité juridique propre (1.) et un assouplissement progressif des contrôles étatiques à l'encontre des acteurs publics locaux décentralisés (2.).

1. L'octroi d'une personnalité juridique propre

1013. **Personnes publiques — personnalité juridique**²¹¹⁸. L'émergence de la notion de personnalité juridique étant le fruit d'une évolution progressive, aucune définition légale n'a pu être dégagée²¹¹⁹. La doctrine s'est donc employée à en éclaircir ses contours en la définissant comme

²¹¹⁶ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 3, § 3.

²¹¹⁷ Le Larousse, en ligne.

²¹¹⁸ Sur les notions de personnes publiques et de personnalité morale v. Florian LINDITCH, *Recherches sur la personnalité morale en droit administratif*, Paris, LGDJ, coll. *Thèses, ss. coll. Bibliothèque de droit public*, Tome 176, 1997, 336 p. ; Nicolas KARADGE-ISKROW, « La personne juridique publique », *RDP*, 1934, p. 406 ; Collectif, *La personnalité publique*, Paris, LexisNexis, coll. *Colloques & débats*, Travaux de l'AFDA, Tome 1, 2007, 256 p. ; Jean-Bernard AUBY, *La notion de personne publique en droit administratif*, Thèse, Université de Bordeaux I, 1979, 856 p. ou encore Jean-Marie PONTIER, « La personnalité publique, notion anisotrope », *RFD*, 14 septembre 2007, n° 5, p. 979 et s.

²¹¹⁹ Aude BERTRAND-MIRKOVIC, *La notion de personne : Étude visant à clarifier le statut juridique de l'enfant à naître*, Aix-en-Provence, PUAM, 2003, pp. 261 à 313.

une « aptitude à participer à la vie juridique »²¹²⁰ ou une qualité détenue par une personne juridique, morale ou physique, lui permettant d'être titulaire de droits et lui imposant le respect d'obligations²¹²¹.

1014. En droit public, et plus particulièrement en droit administratif, cette personnalité juridique peut être détenue par une personne morale. S'il est impossible de déjeuner avec une commune, l'addition peut néanmoins être payée par le maire, un conseiller municipal ou le directeur général des services²¹²². En effet, si les activités des collectivités territoriales et des EPCI-FP sont personnifiées par des personnes physiques, ces institutions administratives n'existent juridiquement « qu'au travers de personnes morales » que le Professeur Benoît PLESSIX qualifie d'« entités collectives et abstraites » sous les traits de *personnes morales de droit public*²¹²³. Ce dernier estime que la création d'une personne morale de droit public s'impose lorsqu'un intérêt collectif existe au sein d'un groupement et s'exprime de manière organisée au moyen d'organes institués dont l'existence ne peut être remise en cause²¹²⁴. Une définition qui rejoint certains points de celle donnée à la *personnalité morale* par la Cour de cassation qui, dans un arrêt de principe en date de 1954, la définit comme appartenant à « tout groupement pourvu d'une possibilité d'expression collective pour la défense d'intérêts licites, dignes, par suite, d'être juridiquement reconnus et protégés »²¹²⁵.

1015. L'attribution progressive d'une personnalité morale aux acteurs territoriaux. La détention d'une personnalité morale par les collectivités territoriales et les EPCI-FP est intimement liée à la consécration de la décentralisation²¹²⁶. En effet, cette personnalité permet à ces échelons locaux de ne pas apparaître comme des représentants de l'État central. La conquête de cette personnalité morale est très largement antérieure aux lois de décentralisations de 1982 qui érigent les communes et les départements en de véritables collectivités territoriales²¹²⁷. Les communes se

²¹²⁰ Jean-Luc AUBERT et Éric SAVAUX, *Introduction au droit et thèmes fondamentaux du droit civil*, Paris, Sirey, coll. Sirey université, 19^{ème} édition, 2023, p. 285, § 206.

²¹²¹ V. en ce sens : Gabriel MARTY et Pierre RAYNAUD, *Droit civil Tome 1, Introduction générale à l'étude du droit et des institutions judiciaires. Le statut des personnes physiques et morales* Paris, Sirey, 1961, p. 479 ; Catherine PUIGELIER (dir.), *Dictionnaire juridique*, Bruxelles, Bruylant, coll. Paradigme – Vocabulaire, 3^{ème} édition, 2020, entrée n° 4636.

²¹²² Cette image fait références aux propos de Gaston JÈZE et de Jean-Claude SOYER, le premier ayant déclaré « Je n'ai jamais déjeuné avec une personne morale. » et le deuxième avait répondu « Moi non plus, mais je l'ai souvent vue payer l'addition. » in Maurice COZIAN, Alain VIANDIER et Florence DEBOISSY, *Droit des sociétés*, Paris, LexisNexis coll. Manuel, 36^{ème} édition, 2023, p. 107, § 293.

²¹²³ Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, coll. Manuels, 4^{ème} édition, 2022, p. 342, § 254.

²¹²⁴ *Ibid.*, p. 324, § 255.

²¹²⁵ Civ. 2^{ème}, 28 janvier 1954, n° 54-07.081, *Comité d'établissement de Saint-Chamond c/ Ray*.

²¹²⁶ Yves GAUDEMET, *Droit administratif*, Paris, LGDJ coll. Manuel, ss. coll. Droit public, 24^{ème} édition, 2022, p. 242, § 493.

²¹²⁷ Nous renvoyons vers la thèse de Florian MUGNIER, *La personnalité juridique des collectivités territoriales - Genèse et développement d'une personne morale dans l'État*, Paris, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, vol. 219, 2022, 546 p.

sont vues reconnaître la personnalité morale officiellement avec la grande loi municipale du 5 avril 1884²¹²⁸ même si peu de doutes ont été émis sur son existence avant ce texte²¹²⁹. En effet, la détention par les communes d'une personnalité morale a toujours semblé être une évidence²¹³⁰. Quant au département, longtemps considéré comme une simple circonscription territoriale, il obtient la personnalité morale avec la loi du 10 mai 1838²¹³¹. Cette loi a permis de « consolider la décentralisation départementale »²¹³² et de reconnaître l'existence de la personnalité morale du département, pourtant déjà consacrée dans un avis du Conseil d'État rendu quatre ans plus tôt²¹³³. L'échelon régional se voit attribuer la personnalité morale avant même de devenir une collectivité territoriale. En effet, dès sa transformation en établissement public régional en 1972²¹³⁴, la personnalité morale lui fut naturellement accordée car un établissement public est une personne morale²¹³⁵. Enfin, concernant l'échelon intercommunal, chaque EPCI-FP détient la personnalité morale, et ce au même titre que chaque commune, chaque département et chaque région. Cette personnalité morale a été acquise par les intercommunalités dans les mêmes conditions que les établissements publics régionaux. En effet, les EPCI-FP sont avant tout des établissements publics et plus précisément des établissements publics à caractère administratif²¹³⁶. Ce sont donc des personnes morales de droit public²¹³⁷ qui se sont donc vu logiquement attribuer la personnalité morale.

1016. L'octroi d'une identité spécifique. L'attribution de la personnalité juridique et morale permet aux collectivités territoriales, comme aux EPCI-FP, de bénéficier d'une identité

²¹²⁸ Loi du 5 avril 1884 *relative à l'organisation municipale*.

²¹²⁹ Jacques VIGUIER, « La décentralisation : d'une manière d'être de l'État vers une manière d'être hors de l'État » in Serge REGOURD, Joseph CARLES et Didier GUIGNARD (dirs.), *La décentralisation, 30 ans après*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013, p. 29 et s., § 44. Sur ce thème, v. : Victor BOURNAT, *La personnalité juridique des communes*, Thèse, Paris, 1855.

²¹³⁰ Yves GAUDEMET, *Droit administratif*, Paris, LGDJ coll. Manuel, ss. coll. *Droit public*, 24^{ème} édition, 2022, p. 288, § 614.

²¹³¹ Loi du 10 mai 1838 *sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement*. Une partie de la doctrine estime que cette reconnaissance n'est qu'implicite. V. en ce sens : Michel VERPEAUX, *Les collectivités territoriales*, Paris, Dalloz coll. *Connaissance du droit*, 6^{ème} édition, 2020, p. 44.

²¹³² André de LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de Droit administratif*, Paris, LGDJ, 2^{ème} édition, 1957, p. 81, n° 126 ; André de LAUBADÈRE, *Traité de Droit administratif – Tome 1*, Paris, LGDJ, 7^{ème} édition, 1976, p. 110, n° 170.

²¹³³ Georges VEDEL et Pierre DÉVOLVÉ, *Droit administratif*, Paris, PUF, coll. *Thémis Droit Public*, 11^{ème} édition, Tome 2, 1990, p. 503.

²¹³⁴ Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 *portant création et organisation des régions*.

²¹³⁵ V. en ce sens : Yves GAUDEMET, *Op.Cit.*, p. 237, § 486 ; Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, coll. *Manuels*, 4^{ème} édition, 2022, pp. 349-350, § 258 ; Pascal JAN, *Institutions administratives*, Paris, LexisNexis, coll. *Objectif droit*, ss. coll. *Cours*, 6^{ème} édition, 2021, p. 9, § 16.

²¹³⁶ TC, 14 mai 1990, *Époux Laperrouze et MAIF c/ Communauté urbaine de Lyon et GAN*, n° 02618.

²¹³⁷ V. en ce sens : Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 400, § 482 ; Benoît PLESSIX, *Op.Cit.*, p. 326, § 244 et p. 349, § 258 ; Yves GAUDEMET, *Op.Cit.*, p. 237, § 486 ; Virginie DONIER, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 5^{ème} édition, 2023, p. 131 ; Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 176, § 284.

locale²¹³⁸. Cette identité, qui offre aux échelons locaux d'occasion de se distinguer de l'État est constituée de plusieurs éléments classiquement distingués par la doctrine²¹³⁹. Tout d'abord, toutes les collectivités territoriales et tous les EPCI-FP se voient conférer une dénomination. Pour reprendre l'expression de Jacques MOREAU, cet élément de distinction permet d'accorder un « état civil » aux échelons locaux²¹⁴⁰ et de les identifier au même titre que des personnes physiques. L'identité des collectivités territoriales et des EPCI-FP est aussi caractérisée à travers le territoire. Ce territoire permet d'identifier et de délimiter le périmètre géographique de l'échelon local²¹⁴¹. Il permet également de distinguer l'aire spatiale dans laquelle s'exercent les missions assurées par chaque échelon territorial. Enfin, la doctrine caractérise l'identité des collectivités territoriales et des EPCI-FP à travers la population. Si la population de chaque échelon local ne constitue pas un peuple distinct du peuple français au regard de son caractère indivisible²¹⁴², ce critère d'identification doit permettre de conditionner l'application de certaines lois et de certains règlements. En effet, en fonction du seuil de population auquel les collectivités territoriales et les EPCI-FP appartiennent, cela emporte diverses conséquences comme la composition de l'assemblée délibérante²¹⁴³ ou encore le mode de scrutin²¹⁴⁴.

1017. Aux côtés de ces éléments d'identification découlant de la personnalité juridique des collectivités territoriales et des EPCI-FP identifiés par la doctrine, d'autres critères permettent de distinguer les échelons locaux de l'État. En effet, l'octroi de la personnalité juridique confère aux collectivités territoriales, comme aux EPCI-FP, le droit d'avoir un domicile. À l'instar de la définition existant en droit commercial avec la notion de siège social, le siège constitue le domicile d'une entité locale et détermine la localisation géographique et postale de l'autorité et des services administratifs. L'autre attribut octroyé à chaque échelon local et découlant de la personnalité juridique est celui d'un numéro SIREN. Comme l'acronyme le suggère²¹⁴⁵, il s'agit d'un numéro unique d'identification attribué à chaque collectivité territoriale et à chaque EPCI-FP. Attribuée à

²¹³⁸ Matthieu HOUSER, « Les droits incorporels des collectivités territoriales », *RDP*, 1^{er} juillet 2014, n° 4, p. 945 et s.

²¹³⁹ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 10 ; Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel*, ss. coll. *Droit public*, 3^{ème} édition, 2023, p. 183, § 155 ; Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 115, § 166.

²¹⁴⁰ Jacques MOREAU, « L'état civil des communes, départements et des régions » in Collectif, *Mélanges en l'honneur de Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, coll. *Études, mélanges, travaux*, 1992, p. 431 et s.

²¹⁴¹ V. par exemple les articles L.2112-2 à 2112-13 du Code général des collectivités territoriales relatifs aux limites territoriales des communes. L'article L.5210-1 du même code évoque quant à lui un « périmètre » pour les EPCI-FP.

²¹⁴² Cons. const., Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, considérant 13 : « la mention faite par le législateur du « peuple corse, composante du peuple français » est contraire à la Constitution, laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion ».

²¹⁴³ Article L.2121-2 du Code général des collectivités territoriales à propos de la composition du conseil municipal.

²¹⁴⁴ Articles L.252 et s. du Code électoral à propos du mode de scrutin municipal.

²¹⁴⁵ Système d'identification du répertoire des entreprises.

l'origine aux entreprises, cette méthode d'immatriculation s'est étendue en 1983 par décret aux personnes morales de droit public ou soumises au droit administratif²¹⁴⁶.

1018. Le nom, le territoire, la population, le domicile et l'immatriculation sont des éléments qui permettent aux EPCI-FP, comme aux collectivités territoriales, de renforcer leur caractère distinct de l'État et de bénéficier d'une identité propre.

1019. L'octroi de prérogatives et de protection. Si les collectivités territoriales et les EPCI-FP sont qualifiés de personnes morales de droit public comme cela a été affirmé précédemment, alors ces échelons locaux détiennent des prérogatives qui peuvent leur permettre de créer du droit qui s'impose à leurs destinataires et de manière unilatérale²¹⁴⁷. La personnalité morale publique offre aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP la capacité de faire des actes juridiques, de conclure des contrats, d'édicter des actes unilatéraux, de se constituer un patrimoine, de procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique, de recruter des agents, de créer des services publics ou encore d'ester en justice. La personnalité morale permet également d'offrir aux échelons locaux un certain nombre de protections comme l'insaisissabilité de leurs biens, l'incessibilité de leurs propriétés publiques à vil prix, l'immunité de juridiction ou la prescription quadriennale. Cette liste non exhaustive permet néanmoins d'identifier la large palette d'aptitudes et de compétences que confère l'attribution de la personnalité morale aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP. Pour autant, ces pouvoirs ne sont pas illimités. En effet, le principe de spécialité circonscrit les pouvoirs de la personne morale de droit public à la promotion ou la défense des seuls intérêts et besoins collectifs de la population locale et sur un périmètre géographique délimité²¹⁴⁸.

²¹⁴⁶ Article 1^{er} du décret n° 83-121 du 17 février 1983 modifiant le décret n° 73-314 du 14 mars 1973 portant création d'un système national d'identification et d'un répertoire des entreprises et de leurs établissements : « L'Institut national de la statistique et des études économiques est chargé de tenir un répertoire national des personnes physiques exerçant de manière indépendante une profession non salariée, des personnes morales de droit public ou de droit privé des institutions et services de l'Etat et des collectivités territoriales, [...] ».

²¹⁴⁷ Le Professeur Yves GAUDEMET considère que la détention de prérogatives de puissance publique est une des caractéristiques des personnes morales de droit public in *Droit administratif*, Paris, LGDJ coll. Manuel, ss. coll. *Droit public*, 24^{ème} édition, 2022, p. 235, § 482.

²¹⁴⁸ Sur le principe de spécialité des personnes publiques et en droit administratif, V. Jean-Claude DOUENCE, « La spécialité des personnes publiques en droit administratif français », *RDP*, 1972, p. 753 et s. ; Henri RIPERT, *Le principe de spécialité chez les personnes morales de droit administratif*, Thèse, Paris, 1906 ; Jacques FERSTEMBERT, *Recherches sur la notion juridique de spécialité des personnes publiques*, Thèse, Paris II, 1976.

2. L'assouplissement des contrôles étatiques sur les acteurs locaux

1020. Les différents contrôles étatiques de l'État central sur les autorités décentralisées²¹⁴⁹ peuvent être rassemblés sous le terme de *tutelle*²¹⁵⁰ et ont pour fondement la prévalence de l'intérêt général de l'État sur les intérêts particuliers des acteurs locaux²¹⁵¹. Si la tutelle en vigueur avant 1982 était stricte (a.), elle s'est constamment assouplie notamment depuis la rupture de l'Acte I de la décentralisation (b.). L'état des lieux actuel du contrôle des acteurs publics locaux (c.) démontre l'État demeure l'un des maillons fondamentaux du contrôle de l'action des collectivités territoriales et des EPCI-FP²¹⁵².

a. La tutelle stricte antérieure à 1982

1021. Historique et généralités²¹⁵³. Pour comprendre l'origine historique de la mise en œuvre d'une tutelle de l'État sur les collectivités territoriales, il est nécessaire de se référer à la définition civiliste de cette notion. En droit civil, la tutelle est considérée comme étant un « régime permettant de protéger les mineurs ou les incapables majeurs tant dans leur personne que dans leur patrimoine »²¹⁵⁴. Le critère de la minorité a été utilisé dès l'Ancien Régime pour justifier l'application de la tutelle royale sur les communes²¹⁵⁵. En effet, les communes étaient qualifiées de *mineures* par la législation royale²¹⁵⁶ et une autorisation préalable de l'intendant, le *tuteur*, était nécessaire pour qu'elles puissent effectuer des transactions ou des actions en justices²¹⁵⁷. La qualification des communes en mineures perdurera sous la Révolution française et l'Empire²¹⁵⁸. Le centralisme jacobin et napoléonien, considérant que les habitants des communes ne pouvaient se défendre face

²¹⁴⁹ Pascal COMBEAU (dir.), *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, coll. *Logiques Juridiques*, 2008, 326 p.

²¹⁵⁰ Bertrand FAURE, « Faut-il garder le mot « tutelle » en droit administratif français ? », *AJDA*, 2008, p. 113 et s.

²¹⁵¹ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 729 et 732, § 841 et 856.

²¹⁵² V. en ce sens : Laetitia JANICOT, « La tutelle de l'État sur les collectivités territoriales trente ans après la loi du 2 mars 1982 », *AJDA*, 16 avril 2012, n° 14, p. 753 et s.

²¹⁵³ Sur ce sujet, nous renvoyons à la thèse du Professeur Serge REGOURD, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1982, 539 p.

²¹⁵⁴ Catherine PUIGELIER (dir.), *Dictionnaire juridique*, Bruxelles, Bruylant, coll. *Paradigme – Vocabulaire*, 3^{ème} édition, 2020, entrée n° 6337.

²¹⁵⁵ Cédric GLINEUR, « La tutelle des communautés sous l'Ancien Régime. L'exemple des provinces du Nord », *Revue d'histoire du droit français et étranger*, janvier-mars 2007, pp. 1 à 21.

²¹⁵⁶ Déclaration royale 22 juin 1659, *Recueil général des anciennes lois françaises*, tome 18, p. 420.

²¹⁵⁷ Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, coll. *Manuels*, 4^{ème} édition, 2022, p. 323, § 241 ; Sébastien ÉVRARD, « Le légiste, la loi et le mauvais usage : l'autorisation des transactions passées par les communautés d'habitants (1758-1770). Aux origines de l'article 2045 al. 3 du Code civil. » in Corinne LEVELEUX-TEIXEIRA (dir.), *Normes et normativité. Études d'histoire du droit rassemblées en l'honneur d'Albert Rigandière*, Paris, Economica, 2009, p. 319.

²¹⁵⁸ Pierre-Antoine MERLIN, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, tome V, entrée Communautés d'habitants.

aux comportements et aux négligences des élus municipaux, l'État se devait de protéger, tel un *tuteur*, les intérêts de la « famille » communale²¹⁵⁹.

1022. Cette conception domestique du pouvoir central vis-à-vis des collectivités territoriales s'est progressivement délitée par un octroi de libertés locales en contrepartie d'un contrôle de l'État. Ce contrôle est devenu un contrôle a priori, préfectoral et d'opportunité. En effet, le préfet était le gardien des faits et gestes des collectivités territoriales. Il pouvait annuler, approuver ou substituer une décision ou un acte pris par une collectivité territoriale avant qu'il ne soit voté par l'assemblée délibérante pour des raisons dépassant le simple respect de la loi pour corriger, par exemple, les cas « d'inexpérience, de négligence ou de partialité des élus locaux »²¹⁶⁰. Ce contrôle, censé procurer une « bonne administration »²¹⁶¹, n'était pourtant pas exercé de la même manière en fonction des catégories d'échelons locaux.

1023. Une application différenciée de la tutelle. Les communes, les départements et les régions ne bénéficiaient pas de la même intensité de la tutelle de l'État sur leurs décisions. Les communes, en raison d'un exercice de compétences large, étaient soumises à un régime de tutelle strict. Le préfet disposait d'une large palette de moyens pour annuler une délibération ou un acte pris par l'exécutif communal²¹⁶² et bon nombre de délibérations devaient être soumises à l'approbation préalable du préfet avant qu'elles puissent être présentées au vote devant le conseil municipal²¹⁶³. Les départements quant à eux étaient soumis à une tutelle plus souple que les communes. Si le préfet pouvait logiquement toujours faire usage de son pouvoir d'annulation des délibérations des conseils généraux, le législateur avait prévu dès 1871 une procédure de conciliation. En effet, la loi du 10 août 1871 avait instauré une discussion préalable entre les autorités départementales et les autorités de tutelle lorsque ces dernières estimaient qu'une

²¹⁵⁹ Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, coll. *Manuels*, 4^{ème} édition, 2022, p. 323, § 241 ; Pierre HENRION de PANSEY, *Du Pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, Paris, Théophile Barrois père et Benjamin Duprat, 1833, p. 36.

²¹⁶⁰ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 731, § 845.

²¹⁶¹ Georges VEDEL et Pierre DÉVOLVÉ, *Droit administratif*, Paris, PUF, coll. *Thémis Droit Public*, 11^{ème} édition, Tome 2, 1990, p. 394.

²¹⁶² Par exemple, le préfet pouvait annuler une délibération adoptée illégalement, qui dépassait le champ des compétences communales ou lorsqu'un conseiller municipal intéressé y prenait part. Aussi, le préfet pouvait utiliser son pouvoir de substitution en imposant sa décision à la place de celle prise par le maire. V. Bertrand FAURE, *Op.Cit.*, p. 732, § 845.

²¹⁶³ Pour autant, la loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 *sur la gestion municipale et les libertés communales* a supprimé l'approbation préfectorale préalable concernant les budgets communaux et a augmenté significativement le nombre de délibérations des conseils municipaux exécutoires de plein droit. En effet l'article 46 de cette loi précise que « Les délibérations des conseils municipaux, y compris celles qui sont relatives au budget, sont exécutoires de plein droit quinze jours après le dépôt ». Par principe, toutes les délibérations sont exécutoires. La loi précise aux articles 47, 48 et 49 la liste des délibérations nécessitant une approbation du représentant de l'État avant qu'elles puissent être exécutées.

délibération était frappée d'une supposée illégalité²¹⁶⁴. Si cette phase de discussion s'avérait infructueuse, le préfet ne pouvait obtenir l'annulation de la délibération qu'après un décret pris en Conseil d'État²¹⁶⁵. La tutelle a également été assouplie au début de l'année 1959 par une ordonnance qui a permis la diminution des actes des conseils généraux devant être obligatoirement soumis à l'approbation préalable du préfet pour devenir exécutoires²¹⁶⁶. Enfin, les établissements publics régionaux n'étaient soumis qu'à une application très édulcorée de la tutelle. En effet, ces établissements n'étant pas des collectivités territoriales, le préfet de région ne disposait pas d'un pouvoir d'annulation des actes. Ce dernier appartenait au Conseil d'État²¹⁶⁷. La loi du 5 juillet 1972 portant création des régions prévoyait que les délibérations des conseils régionaux sont exécutoires de plein droit ; le préfet pouvait seulement demander le réexamen de ces délibérations²¹⁶⁸.

b. La rupture de l'Acte I de la décentralisation

1024. Si l'on peut s'interroger sur la réelle suppression de la tutelle à partir de 1982²¹⁶⁹, notamment en raison du rôle toujours aussi central du préfet dans l'instauration du contrôle ou de la faiblesse constante dans l'exercice effectif de la tutelle, les lois Defferre ont permis de mettre fin à un régime qualifié de « vexatoire, complexe et inutile »²¹⁷⁰ et de réorienter l'action du préfet. En effet, le contrôle exercé par le représentant de l'État s'est transformé mais demeure prégnant dans de nombreux domaines d'action des collectivités territoriales et des EPCI-FP.

1025. Les apports des lois de 1982²¹⁷¹. Si la loi de 1982, qui amorce le premier Acte de la décentralisation, affiche à cinq reprises l'abolition de la tutelle, cette suppression n'est que sémantiquement symbolique. En effet, la « suppression de la tutelle » est une formule en partie hyperbolique. En réalité, le droit positif pré-1982 ne mentionnait jamais le terme de « tutelle » et la loi ne peut la supprimer au regard de la lettre de la Constitution de 1958 qui implique un contrôle

²¹⁶⁴ Loi du 10 août 1871 *relative aux conseils généraux*.

²¹⁶⁵ Entre 1960 et 1981, seuls 19 décrets d'annulation pris en Conseil d'État ont été signés. V. Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, ss. coll. Droit public - Science politique, 6^{ème} édition, 2021, p. 732, § 845.

²¹⁶⁶ Ordonnance n° 59-32 du 5 janvier 1959 *portant allègement du contrôle administratif sur les départements et simplification de l'administration départementale*.

²¹⁶⁷ Sous réserve que les délibérations soient contraires à la loi ou au règlement et qu'elles portent sur un objet se situant en dehors des compétences dévolues aux régions.

²¹⁶⁸ Article 7 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 *portant création des régions*.

²¹⁶⁹ Serge REGOURD, « À propos de la loi du 2 mars 1982, complétée par la loi du 22 juillet 1982 : la prétendue suppression de la tutelle », *La Revue administrative*, novembre-décembre 1982, n° 210, pp. 613 à 619.

²¹⁷⁰ Guy MELLERAY, « La suppression des tutelles ? » in Franck MODERNE (dir.), *La nouvelle décentralisation*, Paris, Sirey, coll. Bibliothèque des collectivités locales, 1983, p. 211.

²¹⁷¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

administratif des collectivités territoriales par le préfet²¹⁷². Néanmoins, la suppression de ce terme péjoratif a pu permettre la réalisation d'un « saut qualitatif »²¹⁷³ et de mettre fin à l'insulte et à l'offense faite aux libertés locales²¹⁷⁴.

1026. La réforme de la tutelle administrative ne s'est pas réalisée en une seule fois. En effet, ce n'est pas la loi du 2 mars 1982 qui grave dans le marbre législatif le nouveau régime de contrôle des collectivités territoriales mais la loi du 22 juillet 1982²¹⁷⁵. Dans sa première version, le législateur, probablement mû d'une volonté de desserrer radicalement l'étau du pouvoir central sur les échelons locaux, est allé au-delà des exigences constitutionnelles. En effet, la loi prévoyait que les actes des collectivités territoriales devenaient exécutoires de plein droit avant même qu'ils soient transmis au préfet. Néanmoins, lors de son contrôle de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a considéré qu'en vertu de l'article 72 de la Constitution, le représentant de l'État devait avoir connaissance de l'acte avant qu'il ne devienne exécutoire afin d'avoir la capacité de saisir le juge administratif d'un éventuel recours en annulation²¹⁷⁶. La deuxième version de la loi est venue pallier cette absence de conformité en instaurant une double condition à l'exécution des actes des collectivités territoriales : leur publication ou notification et leur transmission au préfet²¹⁷⁷. Cette transmission obligatoire pour permettre aux actes des collectivités territoriales d'être exécutoires est néanmoins limitée puisque la loi énumère les catégories d'actes assujettis à cet impératif²¹⁷⁸, allégeant d'autant plus la « paternaliste »²¹⁷⁹ tutelle de l'État central pesant sur les collectivités territoriales.

1027. Un contrôle transformé. Avec les lois de 1982, le contrôle de l'État sur l'action des collectivités territoriales s'est métamorphosé. S'il était *a priori*, préfectoral et d'opportunité, il est désormais de légalité, *a posteriori* et juridictionnel. En effet, le législateur a circonscrit les pouvoirs préfectoraux de contrôle. Le représentant de l'État est désormais limité dans son intervention aux

²¹⁷² Article 72, al. 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 – version initiale : « Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement à la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

²¹⁷³ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, ss. coll. Droit public - Science politique, 6^{ème} édition, 2021, p. 730, § 843.

²¹⁷⁴ Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, coll. Manuels, 4^{ème} édition, 2022, pp. 294 et 334.

²¹⁷⁵ 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.

²¹⁷⁶ Cons. const., Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, considérant 7 : « Considérant, en conséquence, que les articles [...] de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel doivent être regardés comme non conformes à la Constitution, pour autant qu'ils font obstacle à ce que le représentant de l'État soit en mesure de connaître la teneur des actes visés par eux au moment où ils sont rendus exécutoires et puisse, s'il y a lieu, saisir sans délai la juridiction administrative ».

²¹⁷⁷ Article 2, I de la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 préc.

²¹⁷⁸ *Ibid.*, II.

²¹⁷⁹ Bertrand FAURE, *Op.Cit.*, p. 730, § 844.

cas de violation de la loi. Le contrôle de légalité était déjà une prérogative du préfet mais ce dernier pouvait également exercer des contrôles d'opportunité en apportant un jugement sur la nécessité ou non d'une politique instaurée par une collectivité territoriale. Les pouvoirs du préfet en la matière s'en retrouvent donc réduits au simple examen du respect de la loi et du règlement. Le législateur a également modifié la temporalité de l'exercice du contrôle de l'action des collectivités territoriales. Si le représentant de l'État disposait auparavant d'un droit de veto préalable sur les décisions et les délibérations avant que ces dernières ne soient présentées au vote de l'assemblée délibérante, le préfet ne peut désormais exercer qu'un contrôle de légalité *a posteriori*, une fois les décisions prises et les délibérations adoptées. Cette modification temporelle du contrôle de l'action des collectivités territoriales a pour dessein de laisser fructifier l'activité normative locale dont la légalité ne sera appréciée qu'une fois les normes votées. Enfin, le législateur a déplacé le pouvoir d'annulation du préfet vers le juge administratif. Comme cela a été précisé, le préfet disposait d'un droit de veto sur les décisions et les délibérations des collectivités territoriales. Désormais, si le représentant de l'État considère qu'une décision locale ne respecte pas le cadre légal et réglementaire, il n'aura d'autre choix que de faire une requête en annulation devant le juge administratif comme tout intéressé de droit commun. Seul le juge administratif pourra sanctionner l'illégalité d'une décision ou d'une délibération locale litigieuse, le préfet est désormais seulement parti au litige.

c. État des lieux du contrôle sur les acteurs publics locaux

1028. La tutelle sur les actes par le déferé préfectoral. Le contrôle des actes édictés et votés par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et des EPCI-FP est intimement lié au déferé préfectoral²¹⁸⁰. Si le législateur de 1982 n'a pas fait expressément référence à cette expression, la pratique l'a baptisée en ces termes²¹⁸¹.

1029. Le déferé préfectoral permet au représentant de l'État de transmettre au juge administratif certains actes qu'il estime être contraires à la loi et au règlement dans le but de les faire annuler. Le régime de cette modalité de contrôle des actes des collectivités territoriales et des EPCI-FP correspond en grande partie au régime de droit commun, notamment celui du recours pour excès de pouvoir. Un alignement de régimes qui a d'ailleurs été confirmé par la jurisprudence

²¹⁸⁰ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, ss. coll. Droit public - Science politique, 6^{ème} édition, 2021, p. 735, § 850 : « L'étude de la tutelle sur les actes se confond ainsi avec celle du déferé préfectoral ».

²¹⁸¹ Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. Manuel, ss. coll. Droit public, 3^{ème} édition, 2023, p. 263, § 226.

administrative²¹⁸² sauf en matière de contrats où le régime du déferé préfectoral est aligné sur le régime du recours de pleine juridiction²¹⁸³.

1030. Pour autant, le champ d'application matériel du déferé préfectoral est limité. En effet, tous les actes des collectivités territoriales et des EPCI-FP ne peuvent pas faire l'objet de ce contrôle. Le préfet n'est habilité, en principe, à déferer uniquement les actes dont l'exécution dépend de la transmission en préfecture. En effet, dès 1982, la liste des actes obligatoirement transmissibles était circonscrite. Au fil du temps, cette liste n'a cessé de se réduire²¹⁸⁴ et certains domaines ont été identifiés comme prioritaires pour le contrôle de légalité²¹⁸⁵, limitant d'autant les possibilités pour le représentant de l'État de demander l'annulation d'un acte local par le déferé préfectoral. Le Code général des collectivités territoriales précise, entre autres, que les délibérations ou les décisions prises par délégation, les décisions réglementaires et individuelles prises dans l'exercice du pouvoir de police, les conventions d'emprunts, les marchés publics, les accords-cadres, les marchés de partenariat, les contrats de concession, les concessions d'aménagement, les actes relatifs aux agents publics locaux ou encore les permis de construire doivent être, sauf exception, transmis au préfet²¹⁸⁶, ouvrant la voie à un éventuel déferé. Cette obligation vaut également pour les EPCI-FP en vertu de l'article L.5211-3 du Code général des collectivités territoriales qui précise que les dispositions relatives au contrôle de légalité, à la publicité et à l'entrée en vigueur des actes des communes sont applicables aux EPCI-FP.

1031. Contrairement au législateur qui est venu limiter l'application du déferé préfectoral, le juge administratif est venu ajouter certains actes locaux, qui ne sont pas frappés de l'obligation de transmission en préfecture, à ceux pouvant faire l'objet d'une telle modalité de contrôle. C'est le cas par exemple des décisions implicites de rejet²¹⁸⁷, des contrats²¹⁸⁸, des vœux des assemblées

²¹⁸² CE, 29 mai 1987, *Commune de Goult*, n° 65605.

²¹⁸³ CE, 23 décembre 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*, n° 348647.

²¹⁸⁴ Article 140 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* ; Article 13 de la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 *relative à la simplification du droit* ; Articles 1 à 3 de l'ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 *portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité*.

²¹⁸⁵ Les marchés publics, l'urbanisme, l'environnement et la fonction publique territoriale ont été identifiés comme des domaines particulièrement sensibles sur lesquels le contrôle de légalité doit s'exercer en priorité. V. en ce sens : Circ., 17 janvier 2016, NOR : INTA1931378J *relative à l'attribution des nuances politiques aux candidats aux élections municipales et communautaires des 15 et 22 mars 2020* ; Circ., 23 juillet 2009, NOR/IOACA0917418C, *Définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité* ; Circ., 13 décembre 2010, NOR IOCB1030371C, *Simplification de l'exercice du contrôle de légalité : champ des actes non soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État dans le département*.

²¹⁸⁶ Article L.2131-2 du Code général des collectivités territoriales.

²¹⁸⁷ CE, 15 mars 1996, *Commune de Busy*, n° 113884.

²¹⁸⁸ CE, 4 novembre 1994, *Département de la Sarthe*, n° 99643.

délibérantes²¹⁸⁹ ou encore des actes préparatoires²¹⁹⁰, non décisives²¹⁹¹ ou inexistantes²¹⁹². Ce mouvement d'élargissement fût acté en 1997 lorsque le Conseil d'État a estimé, en s'appuyant sur l'alinéa 6 de l'article 72 de la Constitution, que le préfet pouvait déférer l'ensemble des actes locaux, même ceux qui ne sont pas soumis à une obligation de transmission²¹⁹³. L'abandon de la condition textuelle du caractère transmissible de l'acte a eu pour conséquence de parachever la généralisation du déferé préfectoral. Seuls les actes locaux relevant du droit privé²¹⁹⁴, pris au nom de l'État²¹⁹⁵ ou relevant d'un objet électoral²¹⁹⁶ échappent au contrôle de légalité.

1032. Malgré cet élargissement, la pratique du déferé préfectoral est infinitésimale et son avenir est incertain. En effet, le nombre d'actes contrôlés en préfecture représente seulement 20% environ de la totalité des actes locaux transmis²¹⁹⁷ et le nombre d'actes déférés devant le juge administratif ne représente que 0,06% des actes contrôlés²¹⁹⁸. De plus, cette modalité de contrôle est concurrencée par d'autres voies contentieuses comme le référé liberté ou contournée par des voies de négociation²¹⁹⁹.

1033. La tutelle budgétaire locale. Si la tutelle exercée par l'État sur les budgets locaux s'apparente en partie au contrôle de légalité, le contrôle budgétaire prend en compte des aspects supplémentaires²²⁰⁰. En effet, les documents budgétaires étant des actes devant être transmis en préfecture, ils peuvent donc faire l'objet d'un contrôle juridictionnel de légalité à la suite d'un déferé préfectoral dans les mêmes conditions décrites ci-dessus. Les actes budgétaires connaissent le même régime que le contrôle de légalité. Pourtant, leur spécificité tenant à l'importance de leur

²¹⁸⁹ CE, 29 décembre 1997, *SARL Enlem*, n° 157623.

²¹⁹⁰ CE, 15 avril 1996, *Syndicat C.G.T. des hospitaliers de Bédarioux*, n° 120273.

²¹⁹¹ CE, 15 juin 2018, *Département du Haut-Rhin*, n° 411630.

²¹⁹² CE, 28 février 1986, *Commissaire de la République des Landes*, n° 62206.

²¹⁹³ CE, 28 février 1997, *Commune du Port*, n° 167483.

²¹⁹⁴ Articles L.2131-4, L.3131-5 et L.4141-5 du Code général des collectivités territoriales ; CE, 27 février 1987, *Commune de Grand-Bourg de Marie-Galante c/ Mme Lancelot*, n° 54847.

²¹⁹⁵ *Ibid.*, Code général des collectivités territoriales ; CE, 27 février 1987 préc. ; CE, 16 novembre 1992, *Ville de Paris*, n° 96016.

²¹⁹⁶ CE, 16 février 2004, *Communauté cantonale de Celles-sur-Belle*, n° 253334.

²¹⁹⁷ Cour des comptes, *Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture*, Rapport public thématique, 16 septembre 2022, p. 10.

²¹⁹⁸ Sur les 1,23 million d'actes contrôlés en 2021, 754 ont fait l'objet de déférés préfectoraux. *Ibid.*, p. 13.

²¹⁹⁹ Ibrahima DIALLO, « L'avenir du déferé préfectoral en droit public français », *AJDA*, 26 décembre 2005, n° 44, p. 2438 et s.

²²⁰⁰ V. sur ce thème : Henry-Michel CRUCIS, *Droit des contrôles financiers des collectivités territoriales*, Antony, *Le Moniteur*, 2000, 750 p. ; Frédéric LAFARGUE, « Le contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales » in Collectif, *La profondeur du droit local - Mélanges en l'honneur de Jean Claude Douence*, Paris, Dalloz, coll. *Études, mélanges, travaux*, 2006, p. 287 et s. ; Jacques MOREAU, « Contrôle administratif de légalité et contrôle budgétaire » in Collectif, *Terres du droit - Mélanges en l'honneur de Yves Jégouzo*, Paris, Dalloz, coll. *Études, mélanges, travaux*, 2009, p. 501 et s.

adoption²²⁰¹ a poussé la doctrine à qualifier ce contrôle ou cette tutelle budgétaire de « spécifique »²²⁰² et d'« originale »²²⁰³. Tout en reprenant les caractéristiques du contrôle de droit commun des actes des collectivités territoriales, l'originalité du contrôle budgétaire tient à l'intervention d'un acteur supplémentaire²²⁰⁴. En effet, les chambres régionales des comptes vont agir comme des autorités administratives en tandem avec le préfet²²⁰⁵ pour réaliser des missions d'expertises²²⁰⁶ et faire des propositions à l'attention de l'autorité préfectorale.

1034. La mise en œuvre d'un contrôle spécifique des actes budgétaires des collectivités territoriales et des EPCI-FP s'explique de différentes manières. Ce contrôle budgétaire vient d'abord combler l'insuffisance du contrôle de légalité. En effet, le contrôle de légalité ne peut aboutir qu'à une annulation des actes budgétaires, une annulation dénuée d'effectivité lorsque certaines dépenses ont déjà été engagées²²⁰⁷. Le contrôle budgétaire donne la possibilité à l'autorité de contrôle d'exiger de la collectivité territoriale ou de l'EPCI-FP une réformation de l'acte et de le remplacer par un acte conforme au droit. Ce contrôle budgétaire est également important au regard de la nature des acteurs publics locaux qui ne peuvent connaître une mise en faillite. Cette impossibilité pourrait encourager certaines collectivités territoriales et EPCI-FP à être moins regardantes quant à leur situation financière. Le contrôle des budgets locaux doit pouvoir prévenir les dégradations des finances de certains acteurs locaux²²⁰⁸.

1035. Si l'on peut légitimement considérer que la tutelle budgétaire sur les actes financiers des collectivités territoriales et des EPCI-FP semble être plus importante que le contrôle de droit commun des actes, notamment au regard de l'intervention supplémentaire des chambres régionales des comptes, le contrôle est néanmoins limité. Tout d'abord, le contrôle s'exerce uniquement à l'encontre des collectivités territoriales et des EPCI-FP, pas envers les élus locaux ou les agents territoriaux. Lorsqu'ils exercent la fonction d'ordonnateur, ces derniers font l'objet d'un contrôle juridictionnel des comptes par la Chambre régionale des comptes lorsqu'une infraction est

²²⁰¹ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 759, § 889.

²²⁰² Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel*, ss. coll. *Droit public*, 3^{ème} édition, 2023, p. 272, § 232.

²²⁰³ Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, coll. *Manuels*, 4^{ème} édition, 2022, p. 1431, § 1054.

²²⁰⁴ V. en ce sens : Alain PARIENTE, « Les rapports entre contrôle de légalité et contrôle budgétaire : un problème de frontière » in Pascal COMBEAU (dir.), *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, coll. *Logiques Juridiques*, 2008, p. 89.

²²⁰⁵ Amoudry OUDIN, *Chambre régionale des comptes et élus locaux : un dialogue*, Sénat, 23 juin 1998, Rapport d'information n° 520, p. 52.

²²⁰⁶ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLE, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 106.

²²⁰⁷ *Ibid.*, p. 75.

²²⁰⁸ Pascal JAN, *Institutions administratives*, Paris, LexisNexis, coll. *Objectif droit*, ss. coll. *Cours*, 6^{ème} édition, 2021, p. 66, § 124.

suspectée. Ensuite, seuls les actes à caractère budgétaire font l'objet de ce contrôle spécifique²²⁰⁹, excluant de fait les autres documents, même ayant des conséquences financières comme les marchés publics. Ce contrôle budgétaire est enfin limité dans son objet. En effet, ce contrôle peut aboutir à sanctionner seulement cinq situations : le vote d'un budget primitif en déséquilibre²²¹⁰, le retard dans l'adoption du budget primitif²²¹¹ ou dans la transmission du compte administratif²²¹², l'existence d'un déficit d'exécution dans le compte administratif²²¹³ et le défaut d'inscription de dépenses obligatoires au budget²²¹⁴. Le caractère limité de ce contrôle se vérifie par des statistiques fournies par la Cour des comptes qui précisent que seulement 57% des 288 552 actes budgétaires reçus en préfecture en 2021 ont été contrôlés, soit 165 743 actes donnant lieu à 148 saisines de chambres régionales des comptes ou du préfet²²¹⁵.

1036. Les collectivités territoriales et les EPCI-FP sont donc soumis à une tutelle budgétaire spécifique mais limitée. Le contrôle des actes budgétaires des acteurs publics locaux fait de surcroît preuve de souplesse car les chambres régionales des comptes jouent un rôle de « médiateur

²²⁰⁹ Il s'agit principalement des budgets primitifs, des décisions modificatives, des budgets supplémentaires, des comptes administratifs ou des budgets annexes. V. : Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 104 ; Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 760, § 890.

²²¹⁰ En vertu de l'article L.1612-5 du Code général des collectivités territoriales, le préfet devra saisir la chambre régionale des comptes lorsque qu'il constate, un mois après la transmission du budget, l'absence d'un budget voté à l'équilibre. La chambre dispose d'un mois pour proposer à la collectivité territoriale concernée des mesures pour rétablir l'équilibre budgétaire. Si cette dernière ne prend pas une nouvelle délibération ou alors que cette délibération de comporte pas des mesures suffisantes au rétablissement de l'équilibre, alors le préfet sera chargé d'exécuter les propositions formulées, sauf motivations explicites.

²²¹¹ En vertu de l'article L.1612-2 du Code général des collectivités territoriales, si l'assemblée délibérante locale n'a pas voté son budget avant le 15 avril de l'année à laquelle il doit s'appliquer, le préfet doit saisir sans délais la chambre régionale des comptes. Cette dernière dispose d'un mois pour formuler des propositions de règlement du budget. Ces propositions devront être suivies par le préfet, chargé de régler le budget à la place de l'assemblée délibérante, sauf motivations explicites.

²²¹² L'article L.1612-13 du Code général des collectivités territoriales prévoit que le compte administratif de la collectivité territoriale ou de l'EPCI-FP soit transmis aux services préfectoraux 15 jours après le 30 juin Si ce délai n'est pas respecté, alors la procédure de l'article L.1612-5 relative au contrôle de l'équilibre devra s'appliquer.

²²¹³ En vertu de l'article L.1612-14 du Code général des collectivités territoriales, le préfet devra saisir la chambre régionale des comptes lorsque qu'il constate, après exécution du budget, un déficit d'au moins 10% des recettes de fonctionnement pour les communes de moins de 10 000 habitants ou 5% pour les autres communes, les départements et les régions. La chambre dispose d'un mois pour proposer à la collectivité territoriale concernée des mesures pour rétablir l'équilibre budgétaire. Si cette dernière ne suit pas les propositions de la chambre, le préfet sera chargé d'exécuter les propositions formulées sauf motivations explicites.

²²¹⁴ Si le préfet, le comptable public ou toute autre personne ayant un intérêt à agir constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite dans le budget, la chambre régionale des comptes, en vertu de l'article L.1612-15 du Code général des collectivités territoriales, est saisie. Cette dernière dispose d'un mois pour constater l'absence d'inscription et mettre, le cas échéant, en demeure la collectivité territoriale ou le groupement de prendre des mesures adéquates. Si après un mois cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, alors la chambre demande au préfet d'inscrire la dépense au budget. Sous réserve de motivations explicites, ce dernier pourra s'écarter des propositions de la chambre.

²²¹⁵ Cour des comptes, *Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture*, Rapport public thématique, 16 septembre 2022, p. 15.

technique » et les préfets peuvent agir préventivement grâce à des règlements amiables et de la conciliation²²¹⁶.

1037. La tutelle sur les personnes par la sanction des élus locaux. Alors que les lois de 1982 ont participé à un assouplissement des tutelles sur les actes budgétaires des collectivités territoriales et des EPCI-FP, la tutelle sur les personnes a été peu diminuée²²¹⁷. Considéré comme plus « énergique » que le contrôle classique de l'autorité décentralisée²²¹⁸, ce procédé s'étend à toutes les mesures dont le pouvoir central dispose pour destituer un élu ou un agent au sein d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI-FP²²¹⁹. Il s'agira de s'appesantir sur les contrôles pesants sur les élus à titre individuel mais aussi dans le cadre des organes délibérants. Ces contrôles, principalement exercés par l'État central, sont de deux ordres.

1038. Les élus locaux peuvent d'abord faire l'objet de mesures de suspension par arrêté ministériel motivé d'une durée n'excédant pas un mois ou de révocation par décret motivé pris en Conseil des ministres²²²⁰. Ces deux sanctions administratives ne sont susceptibles de s'appliquer qu'aux maires et à leurs adjoints. Les textes ne précisent pas quels faits pourraient justifier de telles sanctions. Le juge administratif s'est donc chargé, à travers sa jurisprudence, d'en déterminer un certain nombre²²²¹. Si une simple illégalité est insuffisante pour prononcer une suspension ou une révocation²²²², le juge s'emploie à rechercher un motif grave comme la « perte de l'autorité morale »²²²³ de l'élu — comme des propos outranciers²²²⁴ — mais aussi « des faits de nature à perturber le bon fonctionnement du service public »²²²⁵ que cela soit dans l'exercice de ses fonctions

²²¹⁶ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 112.

²²¹⁷ Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 735, § 1190.

²²¹⁸ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 752, § 882.

²²¹⁹ Georges VEDEL et Pierre DÉVOLVÉ, *Droit administratif*, Paris, PUF, coll. *Thémis Droit Public*, 11^{ème} édition, Tome 2, 1990, p. 395.

²²²⁰ Article L.2122-16, al. 1^{er} du Code général des collectivités territoriales. Notons également que le Conseil constitutionnel a considéré que la sanction de la révocation est conforme à la Constitution et ne portait pas atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales. V. en ce sens : Cons. const., Décision n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012, *M. Ahmed S.* Sur ce thème, V. Bertrand SEILLER, « Le pouvoir disciplinaire sur les maires », *AJDA*, 13 septembre 2004, n° 30, p. 1637 et s. ; Franck ZERNITNER, « Le régime disciplinaire des maires et adjoints : à propos de la suspension d'une vingtaine de maires », *RGCT*, 2001, n° 17, p. 797 et s. ; Michel VERPEAUX, « La constitutionnalité ambiguë de la révocation des maires et des adjoints », *AJDA*, 19 mars 2012, n° 10, p. 546 et s.

²²²¹ V. en ce sens J. SINGER, « Les motifs de suspension ou révocation des maires », *AJDA*, 1963, pp. 670 à 674.

²²²² CE, 19 octobre 1938, *Mallan*.

²²²³ Bertrand FAURE, *Op.Cit.*, p. 283, § 324, 2.

²²²⁴ CE, 21 février 1981, *Wahnapo*, n° 14361 12112.

²²²⁵ Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Op.Cit.*, p. 735, § 1192.

d'élus²²²⁶, d'agent de l'État²²²⁷ ou même en dehors de ses fonctions²²²⁸. Cette tutelle disciplinaire²²²⁹ a été jusqu'à présent appliquée de manière exceptionnelle²²³⁰.

1039. Aussi, les organes délibérants municipaux, départementaux et régionaux peuvent faire l'objet d'une mesure de dissolution²²³¹. Cette sanction est exceptionnelle au regard de sa gravité et de son caractère collectif²²³². Les motifs d'une dissolution, prononcée par décret motivé en Conseil des ministres, ne trouvent pas de fondements légaux pour l'échelon communal et intercommunal²²³³. Quant aux échelons départementaux et régionaux, un motif est mentionné dans le Code général des collectivités territoriales pour la mise en œuvre de cette sanction et précise qu'il s'agit du moment où leur fonctionnement « se révèle impossible »²²³⁴. Le juge administratif est venu pallier cette absence de fondement législatif mais aussi préciser celui mentionné dans la loi en indiquant qu'une telle sanction à l'encontre d'une assemblée délibérante pouvait se fonder sur le principe de continuité du service public²²³⁵ lorsque l'administration de la collectivité se retrouve entravée²²³⁶, mise en péril²²³⁷ ou qu'il existe des dissensions suffisamment graves pour empêcher l'assemblée délibérante de fonctionner²²³⁸.

1040. Les effets d'une dissolution seront différents au regard de la catégorie de collectivités territoriales à laquelle cette sanction s'applique. Lorsqu'une dissolution d'un conseil municipal ou communautaire est prononcée, le mandat des élus prend fin. Une « délégation spéciale » composée de trois à sept personnes choisies discrétionnairement par le représentant de l'État²²³⁹ disposera de

²²²⁶ CE, 23 mars 1955, *Platet*.

²²²⁷ CE, 1^{er} février 1967, *Sieur Cuny*, n° 65484.

²²²⁸ La faute doit être d'une telle gravité que l' élu se trouve privé de « l'autorité morale nécessaire à l'exercice de ses fonctions » ou qu'elle soit « de nature à rendre impossible son maintien à la tête de l'administration municipale ». V. en ce sens : CE, 12 juin 1987, *Chahet*, n° 78114, considérant 1 et CE, 14 janvier 1916, *Camino*.

²²²⁹ Bernard PACTEAU, « Jusqu'où peut aller la tutelle disciplinaire sur les maires ? », *La Revue administrative*, mars-avril 1982, n° 206, pp. 159 à 164.

²²³⁰ L'on ne ressent qu'une vingtaine de cas de suspension et seulement quatre cas de révocation d'élus municipaux depuis 1990. V. Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 283, § 324, 2.

²²³¹ Articles L.2121-6, L.3121-5 et L.4132-3 du Code général des collectivités territoriales pour les communes, les départements et des régions.

²²³² Moins d'une dizaine d'assemblées délibérantes municipales par an connaissent une telle sanction. L'on ne peut relever qu'un seul cas de dissolution d'une assemblée délibérante départementale, celle des Bouches-du-Rhône par un décret en date du 26 mai 1874. Quant à la dissolution d'une assemblée délibérante régionale, il n'existe aucun exemple connu à nos jours.

²²³³ En vertu de l'article L.5211-1 du Code général des collectivités territoriales qui précise que les dispositions relatives aux modalités de dissolution d'un conseil municipal sont applicables aux EPCI-FP.

²²³⁴ Articles L.3121-5 et L.4132-3 du Code général des collectivités territoriales.

²²³⁵ CE, 3 novembre 1989, *Gaillot*, n° 66118, considérant 1.

²²³⁶ CE, 19 janvier 1990, *Bodin*, n° 93824.

²²³⁷ CE, 11 février 1991, *Fortin*, n° 120609.

²²³⁸ CE, 9 novembre 1959, *Rozan Girard*.

²²³⁹ Articles L.2121-35 et L.2121-36 du Code général des collectivités territoriales.

pouvoirs limités « aux actes de pure administration conservatoire et urgente »²²⁴⁰. La dissolution d'un conseil départemental ou régional n'entraîne pas exactement les mêmes conséquences. En effet, le président de l'assemblée délibérante conserve son mandat et se substitue à l'assemblée délibérante pour l'expédition des affaires courantes²²⁴¹. La contrepartie consiste en un rétablissement d'une tutelle *a priori* provisoire car le préfet doit nécessairement donner son accord afin que les décisions deviennent exécutoires²²⁴².

1041. En matière de contrôle de l'action locale, les trois catégories de collectivités territoriales tout comme les EPCI-FP sont logées à la même enseigne. En effet, excepté le contrôle des élus qui ne concerne que les collectivités territoriales, le contrôle budgétaire et sur les actes est identique pour les communes, les départements, les régions et les intercommunalités. Ce contrôle, qui s'est relativement assoupli depuis 1982, doit permettre aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP de s'émanciper, en théorie, du pouvoir central et d'illustrer leur caractère distinct de l'État central.

1042. En complément de la détention d'une personnalité juridique leur permettant de jouir d'une identité propre et d'exercer certaines prérogatives dans un cadre distinct de l'État, les trois catégories de collectivités territoriales et les EPCI-FP ont un deuxième point commun : une soumission à une tutelle assouplie de l'État.

B. L'administration grâce à des assemblées délibérantes locales élues

1043. La condition nécessaire du caractère électif des conseils, issue du 3^{ème} alinéa de l'article 72 de la Constitution, implique tout d'abord une élection des membres de ces conseils au suffrage universel²²⁴³. Cette composante de la libre administration, preuve de l'appropriation du pouvoir local par les citoyens et la distinction entre les collectivités territoriales et l'État central²²⁴⁴, doit se manifester selon deux conditions : les membres de l'assemblée délibérante doivent être élus tout comme leur exécutif. Si la première condition est clairement établie dans le texte constitutionnel, la nécessaire élection de l'exécutif local est à nuancer. Si les membres des exécutifs locaux sont nécessairement élus en raison de leur appartenance à l'assemblée délibérante qui les a

²²⁴⁰ Article L.2121-38 du Code général des collectivités territoriales.

²²⁴¹ Articles L.3121-6 et L.4132-4 du Code général des collectivités territoriales.

²²⁴² *Ibid.*

²²⁴³ La nécessité d'une élection au suffrage universel découle du caractère politique des élections locales qui a été précisé dans la décision du Conseil constitutionnel n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, considérant n° 7.

²²⁴⁴ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, ss. coll. Droit public - Science politique, 6^{ème} édition, 2021, p. 39, § 30.

désignés, il n'en demeure pas moins que le chef de l'exécutif local ne dispose pas du monopole d'administration de sa collectivité²²⁴⁵. En effet, l'exécutif local peut toujours être nommé par le pouvoir central sans rentrer en contradiction avec l'article 72 de la Constitution²²⁴⁶.

1044. Néanmoins, pour que la décentralisation puisse être totale, tous les éléments constitutifs de la déconcentration doivent abandonnés. Il s'agira de démontrer que les EPCI-FP, au même titre les collectivités territoriales, bénéficient de cette condition constitutive de la libre administration grâce à une bascule progressive dans un même système d'élection de leurs conseils et de leurs exécutifs au suffrage universel à la suite, notamment, de la disparition progressive de l'État des assemblées délibérantes (1.). En sus, le caractère électif des assemblées délibérantes, qu'elles soient intercommunales ou territoriales, est également garanti par le juge constitutionnel (2.).

1. La disparition progressive de la tutelle de l'État des assemblées délibérantes

1045. Les assemblées délibérantes intercommunales n'ont jamais eu à connaître d'interventions directe de l'État dans la formation et la composition de leurs assemblées délibérantes. Cette absence de tutelle est également caractérisée, certes un cadre temporel inégal, pour les assemblées délibérantes communales, départementales et régionales, illustrant un autre point de mimétisme entre les EPCI-FP et les collectivités territoriales.

1046. Les conseils des EPCI-FP, une exception à la déconcentration. Si l'on analyse les modalités de désignation des conseils et des exécutifs des EPCI-FP, l'on remarque que la présence de l'État central est inexistante. Le préfet n'incarne pas l'exécutif de l'intercommunalité, les membres des assemblées communautaires n'ont jamais été nommés, tout comme les présidents et les vice-présidents. En effet, les chefs exécutifs des anciens EPCI-FP qu'étaient les districts et les syndicats d'agglomération nouvelle créés en 1959²²⁴⁷ et en 1983²²⁴⁸ étaient élus par les membres de l'assemblée intercommunale²²⁴⁹. Quant aux membres de l'assemblée délibérante, ils étaient élus par

²²⁴⁵ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, ss. coll. Droit public - Science politique, 6^{ème} édition, 2021, p. 39, § 30.

²²⁴⁶ Par exemple, jusqu'en 1982, le chef de l'exécutif du département était un préfet nommé, il n'était pas élu. C'est également le cas en Nouvelle-Calédonie avec la nomination d'un gouverneur.

²²⁴⁷ Ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations.

²²⁴⁸ Loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles.

²²⁴⁹ Article 3, al. 4 de l'ordonnance préc. pour les président des districts ; Article 12, al. 7 de la loi préc. pour les présidents des syndicats d'agglomération nouvelle.

les membres des conseils municipaux des communes appartenant au district²²⁵⁰ ou au suffrage universel direct dans le cadre des syndicats d'agglomération nouvelle²²⁵¹.

1047. En ce qui concerne les quatre catégories d'EPCI-FP existant dans le droit positif, la désignation des conseils des assemblées délibérantes était identique mais a été modifiée. Si les présidents des assemblées délibérantes des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles ont toujours été élus par les conseillers communautaires, les modalités d'élection des membres de ces conseils communautaires ont évolué, passant d'une élection au sein de chaque conseil municipal à une élection au suffrage universel direct. Cette modalité d'élection a été mise en œuvre par la loi RCT de 2010²²⁵² qui vient également créer les métropoles. Désormais, les organes délibérants des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes sont composés de délégués des communes membres élus au suffrage universel direct dans le cadre de l'élection municipale²²⁵³. Les conseillers communautaires sont élus en même temps que les conseillers municipaux par l'utilisation de la technique du fléchage²²⁵⁴. Les EPCI-FP n'ont donc jamais été soumis à la tutelle et à l'intervention de l'État central dans la désignation des membres des conseils communautaires ou des chefs exécutifs intercommunaux. Ces derniers ont toujours été élus contrairement aux trois catégories de collectivités territoriales.

1048. Les conseils des communes, entre nomination et élection. La désignation des conseils et des exécutifs municipaux est celle qui a connu le plus d'évolutions au cours de l'Histoire. Oscillant entre élection et nomination, les liens tutélaires entre le pouvoir municipal et le pouvoir central ont été distendus de manière hétéroclite au fil des régimes politiques.

1049. Si l'on prend comme point de départ la Révolution française, les membres des « municipalités », créées en 1789²²⁵⁵ et dont le terme de « communes » sera substitué en 1793²²⁵⁶ par

²²⁵⁰ Article 3, al. 3 de l'ordonnance préc. ; Article 144, al. 1^{er} du Code de l'administration communale (abrogé) : « *Les membres du comité d[e district] sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées* ».

²²⁵¹ Article 12, al. 1^{er} de la loi préc.

²²⁵² Article 8 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

²²⁵³ Article L.5211-6 du Code général des collectivités territoriales.

²²⁵⁴ V. *infra*, § 1137.

²²⁵⁵ Décret du 14 décembre 1789 concernant la constitution des municipalités.

²²⁵⁶ Décret du 10 brumaire an II : « *La Convention nationale, sur la proposition d'un membre, décrète que toutes dénominations de ville, bourg et village, sont supprimées, et que celle de commune leur est substituée [...]* ».

« intention d'égalisation », ²²⁵⁷ devaient être élus ²²⁵⁸. Initialement, les membres des assemblées délibérantes et le maire devaient donc être élus. La première élection des maires en France date du 16 décembre 1792.

1050. C'est à la suite de la Commune insurrectionnelle de Paris que le pouvoir central commença à se méfier des assemblées locales au point que la nomination des maires est rétablie sous le Consulat en 1800 par la loi concernant la division du territoire de la République et l'administration du 28 pluviôse An VIII ²²⁵⁹. Cette loi prévoyait que l'ensemble des membres du conseil municipal étaient nommés : les maires et les adjoints étaient nommés par le Premier consul ou le préfet de département respectivement dans les communes de plus de 5 000 habitants et dans les communes de moins de 5 000 habitants ²²⁶⁰ ; quant aux autres membres du conseil municipal, ils étaient également nommés par le préfet pour une durée de 3 ans ²²⁶¹.

1051. Cette configuration napoléonienne, frappée du sceau de l'hypercentralisation, a perduré pendant plus de trente ans et s'est assouplie sous la Monarchie de juillet. Dès 1830, la Charte constitutionnelle prévoyait en son article 69 la mise en œuvre d'« institutions départementales et municipales fondées sur un système électif » ²²⁶². En 1831, la loi sur les conseils municipaux ²²⁶³ traduit partiellement cet objectif : si les maires et les adjoints sont toujours nommés par le roi ou le préfet ²²⁶⁴, le législateur vient rétablir l'élection de l'assemblée délibérante communale par les citoyens ²²⁶⁵, assemblées dont les maires et les adjoints doivent être issus. Le pouvoir central abandonne son pouvoir de nomination de l'assemblée délibérante et confère aux communes un véritable conseil élu.

1052. Cette modalité de désignation de l'exécutif municipal perdura sous le Second Empire et la III^{ème} République et fut réaffirmée par plusieurs lois successives. Pourtant, les revendications

²²⁵⁷ Charles PETIT-DUTAILLIS, *Les Communes françaises : Caractères et évolution des origines au XVIII^e siècle*, Paris, Albin Michel coll. *L'évolution de l'Humanité*, 2012, n° XLIV, p. 274 p.

²²⁵⁸ Article 2 du décret du 14 décembre 1789 *concernant la constitution des municipalités* : « Les officiers et membres des municipalités actuelles seront remplacés par voie d'élection. »

²²⁵⁹ Loi n° 115 du 28 pluviôse an VIII *concernant la division du territoire de la République et l'administration*.

²²⁶⁰ Articles XVIII et XX de la loi n° 115 du 28 pluviôse an VIII *concernant la division du territoire de la République et l'administration*.

²²⁶¹ *Ibid.*, article XIX.

²²⁶² Charte constitutionnelle du 14 août 1830.

²²⁶³ Loi du 21 mars 1831 *sur l'organisation municipale*.

²²⁶⁴ *Ibid.*, article 3.

²²⁶⁵ *Ibid.*, article 10 : « Les conseillers municipaux sont élus par l'assemblée des électeurs communaux ».

parlementaires en faveur d'une décentralisation municipale ont été nombreuses²²⁶⁶. Il aura fallu attendre la loi du 5 avril 1884 pour que soit instituée l'élection des maires et des adjoints, au même titre que les autres conseillers municipaux²²⁶⁷.

1053. Hormis sous le régime de Vichy et à la Libération, où la nomination des élus municipaux a connu un bref retour²²⁶⁸, la condition du caractère électif des conseils municipaux est désormais acquise : les membres des conseils municipaux sont élus, tout comme les titulaires du pouvoir exécutif communal. Les communes se trouvent donc exemptes de toute attache étatique et pourvues d'une condition essentielle à l'exercice de la décentralisation.

1054. Les conseils des départements, une évolution lente. La désignation des membres des conseils et des exécutifs départementaux emprunte, dès leur création pendant la période révolutionnaire en 1789, les mêmes caractéristiques que les communes à la même époque. En effet, comme les élus municipaux, les membres de l'assemblée départementale dénommée « administration du département » sont élus par les citoyens²²⁶⁹. Aussi, le président de cette assemblée²²⁷⁰, tout comme les membres du « directoire exécutif » sont élus par leurs pairs²²⁷¹. Les membres et l'exécutif des assemblées départementales étaient donc initialement élus. Mais cette modalité de désignation va disparaître pour les mêmes raisons énoncées précédemment dans le cadre des conseils municipaux²²⁷². La loi du 28 pluviôse An VIII²²⁷³ va profondément changer la composition des assemblées départementales. En effet, poussé par un élan centralisateur, Napoléon Bonaparte supprime l'élection du président des assemblées départementales et de leurs membres et nomme l'ensemble des conseillers généraux ainsi qu'un préfet à la tête de chaque département qui sera chargé seul de l'administration²²⁷⁴. Le premier retour d'une modalité de désignation élective date de 1833 et concerne seulement les conseillers généraux²²⁷⁵. D'abord élus

²²⁶⁶ Léon GAMBETTA, dans son discours de Belleville en 1869, appelle à « l'application la plus radicale du suffrage universel tant pour l'élection des maires et des conseillers municipaux [...] ». V. aussi : Henri PASCAUD, *De l'organisation communale et municipale en Europe, aux États-Unis et en France : étude de législation comparée, d'histoire et de droit administratif*, Paris, Guillaumin et Cotillon, 1877, 314 p. ; L.M., *Organisation du suffrage universel, ou Essai sur le projet de loi électorale pour les élections soit politiques, soit départementales et municipales*, Paris, Hachette BNF, édition 1874, 2016, 18 p.

²²⁶⁷ Article 73 de la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale : « Il y a dans chaque commune un maire et un ou plusieurs adjoints élus parmi les membres du conseil municipal. »

²²⁶⁸ Article 4, 6 et 11 de la loi du 16 novembre 1940 relative à la réorganisation des corps municipaux.

²²⁶⁹ Article 1^{er} de la loi du 22 décembre 1789 relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives.

²²⁷⁰ *Ibid.*, article 15.

²²⁷¹ *Ibid.*, article 23.

²²⁷² V. *supra*, § 1048 et s.

²²⁷³ Loi n° 115 du 28 pluviôse an VIII concernant la division du territoire de la République et l'administration.

²²⁷⁴ *Ibid.*, article III.

²²⁷⁵ Article 3 de la loi du 22 juin 1833 sur l'organisation des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement.

au suffrage censitaire, les conseillers généraux sont désormais élus au suffrage universel depuis 1871²²⁷⁶. Une modalité de désignation qui perdure en droit positif.

1055. L'exécutif départemental quant à lui était incarné jusqu'à la loi du 2 mars 1982 par le préfet de département nommé par le pouvoir central. Les lois *Defferre* ont permis tardivement au président du conseil général, qui détenait comme prérogative la seule présidence de l'assemblée départementale, de devenir l'organe exécutif du département²²⁷⁷. La condition du caractère électif des conseils généraux puis départementaux n'est respectée que depuis la transformation des départements en véritables collectivités territoriales de plein exercice en 1982. En effet, si les membres des assemblées départementales sont élus depuis 1883, ce n'est que cent ans plus tard que la nomination du titulaire du pouvoir exécutif départemental a été supprimée. Les départements ne disposent plus d'aucun lien avec le pouvoir central, leur composition est entièrement décentralisée.

1056. Les conseils des régions, les transformations d'une structure récente. Si l'on peut faire remonter l'histoire des régions à partir de 1789²²⁷⁸, les premières mesures allant dans le sens de la création de régions datent seulement de 1919. Créées sous la forme de groupements économiques régionaux²²⁷⁹, les régions dites *Clémentel*²²⁸⁰ étaient administrées par un comité régional composé de membres élus²²⁸¹ et d'un bureau (président, vice-président, trésorier, secrétaire) également élu²²⁸². Le préfet, qui présidait auparavant le comité, disposait seulement d'une voix consultative²²⁸³. Si cette réduction de la tutelle de l'État a permis à ces comités régionaux de s'émanciper par rapport au pouvoir central, elle revint à grands pas sous le régime de Vichy. Une loi du 19 avril 1941²²⁸⁴ vient créer une nouvelle division administrative régionale sous des modèles géographiques similaires aux provinces d'Ancien régime avec, à leur tête, des préfets de régions nommés qui auront pour objectif de « coordonner l'action du gouvernement à l'échelle de plusieurs départements dans deux domaines essentiels, la police et les affaires économiques ».

²²⁷⁶ Articles 4 et 5 de la loi du 10 août 1871 *relative aux conseils généraux*.

²²⁷⁷ Articles 24 et 25 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

²²⁷⁸ Maurice BOURJOL, *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, Paris, Berger-Levrault, 1969, 368 p.

²²⁷⁹ Article 1^{er} de l'arrêté du 7 avril 1919 *constituant des groupements économiques régionaux de chambres de commerce*.

²²⁸⁰ Elles empruntent le nom du ministre du Commerce à l'origine de leur création. V. en ce sens : Jérôme HENNING, « La création des Régions Clémentel » in Chrystelle GAZEAU et Philippe DELAIGUE, *Centre et périphérie*, Le Kremlin-Bicêtre, Mare et Martin, coll. *Histoire du droit & des institutions*, 2017, p. 221.

²²⁸¹ Article 2, 2^o, al. 2 de l'arrêté du 18 avril 1919 *relatif à l'organisation et au fonctionnement des groupements régionaux de chambres de commerce*.

²²⁸² *Ibid.*, article 3, al. 1^{er}.

²²⁸³ *Ibid.*, article 3, al. 3.

²²⁸⁴ Loi du 19 avril 1941 *institution des préfets régionaux*.

1057. Il aura fallu attendre les premières lois de décentralisation en 1982, lorsque les régions sont devenues des collectivités territoriales, pour que la condition du caractère électif des conseils régionaux soit remplie. En effet, l'adoption des lois *Defferre* a permis l'élection du chef de l'exécutif régional et des conseillers régionaux, rompant avec la tradition de la nomination²²⁸⁵. Avant cela, les différentes formes de régionalisation étaient déconcentrées. En effet, les autorités exécutives des « igamies », des circonscriptions d'action régionale ou encore des établissements publics régionaux étaient toutes nommées²²⁸⁶, notamment depuis 1964 et l'institution d'un préfet de région²²⁸⁷. Désormais, les régions ne sont donc plus des circonscriptions déconcentrées et sous tutelle du pouvoir central mais de véritables territoires décentralisés dont la désignation des membres est entièrement marquée du sceau de l'élection.

1058. Les trois catégories de collectivités territoriales et les EPCI-FP ont donc un deuxième point commun : le respect de la condition du caractère électif des conseils. L'assemblée délibérante et son exécutif ne sont pas nommés par l'État mais élus par le suffrage. Cette analogie nous pousse à considérer que les EPCI-FP peuvent être considérés comme des collectivités territoriales. En effet, si l'on renverse les propos du Professeur Virginie DONIER, un territoire dirigé par une assemblée élue peut recevoir la qualification de collectivité territoriale²²⁸⁸.

2. Les garanties prétorienne du caractère électif des assemblées délibérantes locales

1059. Pour que ces conseils puissent administrer leur territoire, la condition de l'élection n'est pas suffisante. Le juge constitutionnel est venu, à travers sa jurisprudence, délimiter un certain nombre de principes nécessaires afin que la gestion des affaires publiques locales puisse se faire démocratiquement.

²²⁸⁵ Article 59 et 61 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

²²⁸⁶ Les « igamies », créées par la loi n° 48-471 du 21 mars 1948 *portant autorisation de dépenses sur l'exercice 1948 et majoration de droit* correspondaient aux treize circonscriptions coordonnées par des inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire ayant le rang de préfet, préalablement nommé par le pouvoir central, et chargés de l'action de l'autorité civile de police et celle de l'armée. Quant à l'exécutif des circonscriptions d'action régionale, il était incarné par un préfet au regard de l'article 1 du décret n° 64-251 du 14 mars 1964 *relatif à l'organisation des services de l'État dans les circonscriptions d'action régionale*. Enfin, les membres du conseil régional et les chefs exécutifs des établissements publics régionaux n'étaient pas élus au suffrage universel. En vertu des articles 5, I et 3 et de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 *portant création et organisation des régions*, les premiers étaient composés des députés et sénateurs de la région, de représentants des collectivités territoriales élus par les conseils généraux, de représentants des agglomérations désignés par les conseils municipaux ou les conseils de communautés urbaines ; les derniers étaient incarnés par des préfets de régions nommés par le pouvoir central.

²²⁸⁷ Décret n° 64-251 du 14 mars 1964 préc.

²²⁸⁸ Le Professeur Virginie DONIER estime « [...] qu'un territoire qui ne serait pas dirigé par une assemblée élue ne pourrait être qualifié de collectivité territoriale » in *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 5^{ème} édition, 2023, p. 24.

1060. Les conditions découlant du suffrage politique. En les qualifiant de « suffrage politique » dans sa décision dite *Quota par sexe*²²⁸⁹, le Conseil constitutionnel a soumis les élections locales au respect de plusieurs principes ayant trait au corps électoral. Au même titre que les élections nationales, le corps électoral doit nécessairement respecter plusieurs conditions : une condition de majorité, une condition de nationalité et une condition de résidence. Un individu peut exercer son droit de vote lors d'élections locales seulement s'il dispose de la majorité légale de 18 ans, de la nationalité française — exception faite des élections municipales et intercommunales où la nationalité de l'un des pays de l'Union européenne est suffisante — et d'une résidence dans le territoire concerné par l'élection sous réserve de jouir de ses droits civils et politiques²²⁹⁰. Les élections municipales, départementales et régionales répondent à ces conditions, au même titre que les élections communautaires.

1061. La nécessaire représentation territoriale des conseils élus. Dans sa jurisprudence, le juge constitutionnel a estimé que la représentativité des conseils peut être garantie seulement si leurs membres étaient élus sur « des bases essentiellement démographiques résultant d'un recensement récent »²²⁹¹. Cette condition de représentativité territoriale, visant à limiter les « charcutages électoraux »²²⁹², implique que les sièges des assemblées locales doivent être nécessairement être répartis équitablement entre les différentes circonscriptions électorales au regard de leur poids démographique. Par l'utilisation de la notion des « bases démographiques », le juge constitutionnel s'est appuyé sur deux articles de la Constitution : l'article 3 qui garantit l'égalité entre les électeurs et l'article 72 alinéa 3 qui pose le principe de la libre administration.

1062. Cette condition de représentativité territoriale des conseils élus a été d'autant plus développée en matière intercommunale²²⁹³. En effet, le juge a considéré qu'aucune commune ne devait se trouver en situation manifeste de sous-représentation ou de surreprésentation. Une exigence pouvant néanmoins être souplement respectée car le juge constitutionnel permet l'existence d'écarts de représentation s'ils ne sont pas « manifestement injustifiés et

²²⁸⁹ Cons. const., Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, considérant n° 7.

²²⁹⁰ Articles L.2 et s. du Code électoral.

²²⁹¹ Cons. const., Décision n° 87-227 DC du 7 juillet 1987, *Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille*, considérant 5.

²²⁹² Cette méthode, consistant à modifier les frontières d'une circonscription électorale, permettrait de « produire des effets grossissants au profit d'une majorité » et changer le résultat d'un suffrage. V. en ce sens : Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, ss. coll. Droit public - Science politique, 6^{ème} édition, 2021, p. 41, § 30, 2.

²²⁹³ Cons. const., Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, *Commune de Salbris*, considérant 6.

disproportionnés de manière excessive »²²⁹⁴ ou fondés sur des « impératifs d'intérêt général »²²⁹⁵. Le juge constitutionnel garantit donc que les conseils des collectivités territoriales comme des EPCI-FP soient élus en respectant l'exigence d'une représentativité territoriale.

1063. La garantie d'un conseil élu temporellement représentatif. Le droit positif prévoit une durée précise du mandat pour chaque élu en fonction de sa circonscription électorale²²⁹⁶. Cette durée imposée interdit aux élus de bénéficier de mandats qui seraient rallongés ou écourtés et donc de « se soustraire à l'investiture populaire »²²⁹⁷. Néanmoins, le Conseil constitutionnel a pu considérer que la prolongation de la durée des mandats en cours puisse être autorisée, sans que les élus bénéficient d'un rallongement excessif de leur mandat et sous réserve d'une justification d'intérêt général²²⁹⁸. Quant à un écourtement de mandat pour cause de démission ou d'annulation d'élection, le juge constitutionnel a incité le législateur à prévoir des modalités de remplacement d'élus dont les départs nombreux pourraient mettre en péril le fonctionnement normal de l'assemblée délibérante afin que les sièges vacants soient occupés et la représentativité temporelle des conseils respectée²²⁹⁹. Le juge constitutionnel garantit également que les conseils des collectivités territoriales comme ceux des EPCI-FP soient élus en respectant l'exigence d'une représentativité temporelle.

1064. Grâce à l'œuvre du juge constitutionnel, les EPCI-FP, tout comme les collectivités territoriales, disposent de toutes les garanties nécessaires pour que les conditions du caractère électif des conseils soient respectées.

²²⁹⁴ Cons. const., Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, *Commune de Salbris*, considérant 6 ; Dans sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, le Conseil constitutionnel a estimé que, sauf exception, les écarts de plus ou moins 20% par rapport à la moyenne locale restent proportionnés.

²²⁹⁵ Cons. const., Décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001, *Loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française*, considérant 4.

²²⁹⁶ Les conseillers municipaux, communautaires, départementaux et régionaux sont élus pour une durée de 6 ans. V. en ce sens les articles L.227, L.273-3, L.192 et L.336 du Code électoral.

²²⁹⁷ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, ss. coll. Droit public - Science politique, 6^{ème} édition, 2021, p. 42, § 30, 3.

²²⁹⁸ C'est le cas notamment lors de la mise en place d'un nouveau régime électoral, d'un regroupement d'élections locales ou pour éviter que les enjeux d'une élection nationale interfèrent avec une élection locale. Pour ce dernier cas de figure. V. Cons. const., Décision n° 94-341 DC du 6 juillet 1994, *Loi relative à la date du renouvellement des conseillers municipaux*, considérant 12.

²²⁹⁹ Cons. const., Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, considérant 21.

§ 2. La similitude intercommunale et territoriale dans la gestion des affaires locales

1065. La doctrine juridique est très partagée sur la portée de cette notion d'affaires locales²³⁰⁰. En effet, une partie des auteurs a pu la considérer comme «juridiquement imprécise, historiquement dénaturée» et ambiguë en raison de son caractère subjectif et peu maîtrisable²³⁰¹, mais aussi «inutilisable concrètement»²³⁰² ou encore comme «un faux critère de la libre administration des collectivités territoriales»²³⁰³. *A contrario*, une autre partie de la doctrine estime que cette notion est assurément l'une des conditions nécessaires à la mise en œuvre de toute décentralisation par son opposition aux affaires nationales²³⁰⁴.

1066. L'on admettra alors que les affaires locales, correspondant à l'attribution d'un domaine de compétences aux collectivités territoriales²³⁰⁵ en vertu du principe de libre administration, sont pourtant parfaitement identifiables dans le Code général des collectivités territoriales²³⁰⁶. La gestion des affaires locales doit donc nécessairement être conditionnée à un exercice de compétences qui est d'ailleurs analogue entre les collectivités territoriales et les EPCI-FP (A.) mais aussi à une possession d'une autonomie de gestion qui est d'ailleurs similaire entre ces acteurs publics locaux (B.).

A. L'exercice analogue de compétences entre collectivités territoriales et EPCI-FP

1067. Les EPCI-FP, tout comme les collectivités territoriales, exercent des compétences qui sont soit dévolues par la loi, soit dévolues en application d'une clause générale de compétence. La matérialisation de l'exercice conditionné de ces compétences, composante de la libre administration, implique la détention d'attributions effectives (1.) et de pouvoirs spécifiques (2.) par les communes, les départements, les régions mais aussi par les intercommunalités.

²³⁰⁰ Sur ce sujet, V. Louis-Jérôme CHAPUISAT, *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, Thèse, Paris II, 1971, 1 090 p.

²³⁰¹ Jacques BAGUENARD, *La décentralisation*, Paris, PUF, coll. «*Que sais-je ?*», 2004, p. 27 à 44 ; Jérôme CHAPUISAT, «*La répartition des compétences : Commentaire de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*», *AJDA*, 20 février 1983, p. 81 et s.

²³⁰² Jean-Marie PONTIER, «*Semper manet, sur une clause générale de compétence*», *RDP*, 1984, n° 6, p. 1469 et s.

²³⁰³ Christian AUTEXIER, «*L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République*», *RDP*, 1981, n° 5, p. 581 et s.

²³⁰⁴ Jean RIVERO, *Précis de droit administratif*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, 4^{ème} édition, 1970, p. 286.

²³⁰⁵ Jean-Paul PASTOREL, «*Collectivité territoriale et clause générale de compétence*», *RDP*, janvier 2007, n° 1, p. 51 et s.

²³⁰⁶ Articles L.2121-29, L.3211-1, L.4221-1, L.5214-16 L.5216-5, L. 5215-20 et L.5217-4 du Code général des collectivités territoriales.

1. La détention commune d'attributions effectives

1068. Identification et définition des *attributions effectives*. La notion d'attributions effectives a été évoquée à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel. La première affirmation de cette condition date d'une décision de 1985²³⁰⁷. Alors que les requérants contestaient les dispositions de la loi relative à l'évolution de la Nouvelle-Calédonie consistant à attribuer aux régions de Nouvelle-Calédonie des compétences de droit commun de l'Assemblée territoriale, les Sages ont considéré qu'« il résulte [...] de l'article 72 que, pour s'administrer librement, le territoire doit, dans les conditions qu'il appartient à la loi de prévoir, disposer d'un conseil élu doté d'attributions effectives »²³⁰⁸. Autrement dit, en se fondant sur l'article 72 de la Constitution, les Sages font de ces attributions effectives l'une des composantes de la libre administration des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel a réitéré l'utilisation de cette notion en 1991 à propos du statut de la collectivité territoriale de Corse²³⁰⁹, en 2001 concernant des conditions d'octroi de l'allocation personnalisée d'autonomie versée par les départements²³¹⁰ et en 2016 à propos de la clause de compétence générale des départements²³¹¹.

1069. L'affirmation répétée par le Conseil constitutionnel de la nécessité de conférer des attributions effectives aux collectivités territoriales n'a pas été accompagnée de définition explicite de cette notion. Si l'on observe que ces attributions effectives peuvent être garanties par une clause générale de compétence ou une énumération limitative par le législateur²³¹², elles n'en sont pas pour autant définies. Il est néanmoins aisément possible de définir les attributions effectives comme des compétences ou des champs d'action exercées par les collectivités territoriales et qui produisent des effets concrets et tangibles sur leur territoire. Les attributions effectives n'ont pas à être confondues avec les compétences propres qui peuvent être définies comme des « domaines considérés comme plus appropriés [aux] interventions [des collectivités territoriales] et dans lesquels l'action locale ne devrait pas subir trop de contraintes »²³¹³.

²³⁰⁷ Cons. const., Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*.

²³⁰⁸ *Ibid.*, considérant 10.

²³⁰⁹ Cons. const., Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, considérants 32 et 34.

²³¹⁰ Cons. const., Décision n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001, *Loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie*, considérant 6.

²³¹¹ Cons. const., Décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016, *Assemblée des départements de France*.

²³¹² *Ibid.*, considérant 4 ; Antoine LEFÈVRE, *Clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales*, Sénat, 2 février 2011, Rapport d'information n° 283, p. 8.

²³¹³ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 594, § 699.

1070. Des attributions effectives intercommunales. Dans sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel octroie la nécessaire détention d'attributions effectives aux collectivités territoriales. Il ne mentionne jamais les EPCI-FP comme étant des titulaires desdites attributions. Pourtant, les structures intercommunales exercent effectivement des compétences qui produisent un effet réel sur le territoire. Ces attributions effectives ne sont pas octroyées par la clause générale de compétence, puisque les EPCI-FP n'en sont pas pourvues, mais par le législateur à travers une énumération exhaustive dans le Code général des collectivités territoriales. Le législateur a en effet confié un certain nombre de compétences aux EPCI-FP, et ce en fonction de leur catégorie. Les articles du Code général des collectivités territoriales précisent les compétences obligatoires dévolues respectivement aux communautés de communes, aux communautés d'agglomération, aux communautés urbaines et aux métropoles²³¹⁴. Parmi ces compétences, les structures intercommunales exercent, entre autres, celles de l'aménagement de l'espace, du développement économique, de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, de la création, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux, de la collecte et du traitement des déchets ménagers et assimilés, de l'assainissement des eaux usées et de l'eau. Autant de compétences stratégiques aux résultats concrets caractérisant leur caractère effectif.

1071. La manifestation d'attributions effectives des collectivités territoriales. Cela a été précisé, les attributions effectives peuvent être dévolues aux collectivités territoriales par la clause générale de compétence ou par le législateur. La clause générale de compétence ne permet pas de démontrer aisément l'exhaustivité des attributions effectives exercées par l'échelon communal. Si les communes exercent des compétences identifiées comme l'urbanisme, l'environnement, la gestion des écoles, l'action sociale, le sport ou encore la culture, la possibilité d'intervention dans tous les domaines pouvant être considérés comme étant d'intérêt communal tant qu'ils n'ont pas été expressément attribués à un autre échelon de collectivités territoriales offre aux communes une large palette d'attributions qui peuvent être effectives sur le territoire communal. Quant aux départements et aux régions, qui ne bénéficient plus de cette clause générale de compétence depuis 2015²³¹⁵, leurs attributions effectives sont dévolues par le législateur²³¹⁶. Elles sont donc clairement identifiées par le législateur. L'échelon départemental, compétent pour l'action sociale (aide à l'enfance, prestations sociales, etc.), la gestion des collèges, la voirie départementale ou encore l'équipement rural, et l'échelon régional, compétent pour le développement économique, les trains

²³¹⁴ V. les articles L.5214-16 L.5216-5, L. 5215-20 et L.5217-4 du Code général des collectivités territoriales.

²³¹⁵ Articles 1 et 94 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

²³¹⁶ Articles L.3211-1 et L.4221-1 du Code général des collectivités territoriales.

régionaux, la gestion des fonds européens, la formation professionnelle ou encore la gestion des lycées, disposent donc d'attributions dont l'exercice entraîne des effets tangibles et réels sur le territoire.

1072. Que cela soit par l'intervention du législateur ou de la clause générale de compétences, les trois échelons de collectivités territoriales détiennent des compétences. Ces dernières sont effectives car il s'agit d'attributions qui suscitent des résultats visibles et manifestes.

1073. Des attributions pouvant être exercée dans le cadre de la différenciation. L'article 1^{er} de la loi dite « 3DS »²³¹⁷ consacre le principe de la différenciation territoriale dans le marbre législatif²³¹⁸. Codifiée dans le Code général des collectivités territoriales, la différenciation permet, sous réserve du respect du principe d'égalité, que les règles d'attribution et d'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales puissent être différentes afin de prendre en considération des différences objectives de situations dans lesquelles pourraient se trouver des collectivités territoriales d'une même catégorie²³¹⁹. En consacrant une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel²³²⁰ et en rappelant la nuance du principe d'égalité devant la loi²³²¹, le législateur a permis une différenciation des compétences exercées au sein d'une catégorie de collectivités territoriales et des normes encadrant l'exercice de ces compétences au regard de leurs particularités géographiques, démographiques, économiques ou sociales. À la lecture des articles du Code général des collectivités territoriales modifiés à la suite de l'adoption de la loi 3DS, l'on remarque que seules les « collectivités territoriales »²³²² peuvent bénéficier de la différenciation. Dès lors, les EPCI-FP s'en retrouvent donc exclus. Pour autant, dans les faits, l'on peut considérer que les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles exercent une certaine forme de différenciation en dehors des dispositions

²³¹⁷ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*.

²³¹⁸ Sur ce sujet, v. par exemple Nelly FERREIRA, « La différenciation des compétences : réelle innovation ou mystification ? », *AJCT*, 20 mai 2022, n° 5, p. 240 et s. Jean-Marie PONTIER, « La différenciation dans la loi 3DS », *BJCL*, 1^{er} mars 2022, n° 3, p. 188 et s.

²³¹⁹ Article L.1111-3-1 du Code général des collectivités territoriales.

²³²⁰ Cons. const., Décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*, considérant 4 ; Cons. const., Décision n° 87-232 DC du 7 janvier 1988, *Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole*, considérant 10 ou encore Cons. const., Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, *Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes*, considérant 23.

²³²¹ Article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 et article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

²³²² Article L.1111-3-1 du Code général des collectivités territoriales : « Dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de **collectivités territoriales (nous soulignons)** peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit. »

codifiées par la loi 3DS. En effet, la possibilité, pour tous les EPCI-FP d'exercer des compétences transférées à la suite de votes de délibération par les conseils municipaux des communes membres, des compétences facultatives — dont les conditions de transferts ont été assouplies par la loi 3DS²³²³ — et, pour les communautés urbaines et les métropoles, de choisir des compétences optionnelles, participent au mouvement de différenciation intercommunale. Cette intercommunalisation, qualifié « à la carte » par une partie de la doctrine, est également renforcée par les compétences que les EPCI-FP ont choisi de déléguer aux régions et aux départements²³²⁴ ainsi que par la disparité de compétences devant être obligatoirement exercées par les différentes catégories d'EPCI-FP. En effet, la loi n'impose pas aux communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles d'exercer les mêmes compétences obligatoires²³²⁵.

1074. Les trois catégories de collectivités territoriales et les EPCI-FP disposent donc d'un autre point commun correspondant à la détention d'attributions effectives²³²⁶, ces dernières pouvant s'exercer dans le cadre d'une différenciation *de jure* ou *de facto*.

2. La détention commune de pouvoirs spécifiques

1075. Le pouvoir réglementaire. La possibilité d'utiliser un pouvoir réglementaire est un autre point commun qui existe entre les collectivités territoriales et les EPCI-FP et qui illustre le mimétisme entre ces deux structures locales. Comme le souligne le Professeur Jean-Éric SCHOETTL, « L'exercice de la compétence transférée réside souvent dans le pouvoir de fixer des règles générales »²³²⁷. Le pouvoir réglementaire exercé au niveau local est en effet intimement lié à l'exercice des compétences et à la détention des attributions effectives qui ont été traitées précédemment. Les EPCI-FP, tout comme les trois échelons de collectivités territoriales, y ont

²³²³ V. en ce sens l'article L. 5211-17-2 du Code général des collectivités territoriales issu de l'article 17 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale* qui complète l'article L. 5211-17 du même code et qui permet aux communes membres de transférer des compétences à leur EPCI-FP « Une ou plusieurs communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent transférer à ce dernier, en tout ou partie, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive [...] ».

²³²⁴ Article L.1111-8 du Code général des collectivités territoriales.

²³²⁵ V. le contenu de chaque I des articles L.5214-16, L.5216-5, L.5215-20 et L.5217-2 du Code général des collectivités territoriales correspondant, respectivement, aux compétences obligatoires des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles.

²³²⁶ À propos des métropoles, Mickaël BAUBONNE exprime la « proximité institutionnelle des métropoles et des collectivités territoriales » qui « résulte de la proximité de leurs compétences respectives » in « Compétences des métropoles, vers quelles personnes publiques ? » in Florence LERIQUE (dir.), *À l'heure de la métropolisation. Quels contours juridiques ?*, Paris, L'Harmattan, coll. GRALE, 2012.

²³²⁷ Jean-Éric SCHOETTL, « Le conseil constitutionnel et le statut de la Corse », *AJDA*, 20 février 2002, n° 2, p. 100 et s.

recours très régulièrement pour mettre en œuvre ces compétences, comme le précise l'alinéa 3 article 72 sur le territoire en usant de nombreux actes réglementaires.

1076. Tout d'abord, les exécutifs intercommunaux mais aussi territoriaux peuvent prendre des arrêtés. C'est le cas par exemple d'un arrêté intercommunal de mise à jour d'un plan local d'urbanisme intercommunal²³²⁸, d'un arrêté municipal réglementant l'accès à certaines voies ou à certains secteurs de la commune, d'un arrêté départemental ou régional de délégation de fonctions du président à un de ses vice-présidents²³²⁹. Parmi les actes réglementaires que les EPCI-FP et les collectivités territoriales et peuvent édicter, il y a également l'ensemble des délibérations adoptées par les assemblées délibérantes communautaire mais également communales, départementales, régionales ou communautaires. Enfin, les collectivités territoriales et les intercommunalités peuvent également utiliser leur pouvoir réglementaire dans l'édiction de règlement particulier à l'instar des règlements des marchés de plein-vent pour les communes, des règlements pour les versements des aides sociales pour les départements, des règlements pour l'octroi de subventions à des associations sportives pour les régions ou encore des règlements relatifs à la collecte des ordures ménagères pour les EPCI-FP.

1077. Ce pouvoir réglementaire local n'est donc pas réservé aux seules collectivités territoriales comme certains usages doctrinaux, parlementaires et institutionnels semblent l'indiquer ; les EPCI-FP en sont également pourvus²³³⁰.

1078. Le pouvoir d'auto-organisation. Les collectivités territoriales, comme les EPCI-FP, disposent d'un pouvoir de détermination des règles régissant leur fonctionnement interne. Au même titre que les chefs de service de l'État, les maires et les présidents de conseils départementaux, régionaux et intercommunaux ont la charge de l'administration de leur collectivité d'élection²³³¹. En effet, le Conseil constitutionnel et le juge administratif sont venus à plusieurs reprises rappeler que certaines prérogatives d'auto-organisation étaient de la compétence des collectivités

²³²⁸ Article R.153-18 du Code de l'urbanisme.

²³²⁹ Articles L.3221-2 et L.4231-3 du Code général des collectivités territoriales.

²³³⁰ En effet, plusieurs auteurs et rapports évoquent les termes de « pouvoir réglementaire des collectivités territoriales », excluant *de facto* les structures intercommunales. V. en ce sens : Bertrand FAURE, « Le Conseil d'État et le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. L'heure de vérité ? », *ADJA*, 18 novembre 2013, n° 39, p. 2240 et s. ; Jean-Marie PONTIER, « Loi 3DS : sélection à faire dans un catalogue », *AJCT*, 20 mai 2022, n° 5, p. 233 et s. ; Gérard LONGUET, *L'expérimentation par les collectivités territoriales*, Sénat, 16 juillet 2003, Rapport n° 408, p. 10 ; Mathieu DARNAUD et Françoise GATEL, *Proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales et proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales*, Sénat, 14 octobre 2020, Rapport n° 48, p. 17 ; Inspection Générale de l'Administration, *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales : enjeux et perspectives*, juin 2021, 86 p.

²³³¹ Articles L.2122-18, L.3221-3, L.4231-3 et L.5211-9, al. 3 du Code général des collectivités territoriales.

territoriales et des EPCI-FP. Par exemple, sous réserve de ne pas concurrencer le pouvoir exécutif national et de respecter les règles statutaires législatives, les collectivités territoriales et les intercommunalités disposent d'une liberté de recrutement et de gestion de leurs personnels²³³². Une liberté qui a également été affirmée à propos des modalités d'élection des représentants du personnel au sein des comités d'hygiène et de sécurité dans le silence de la loi²³³³. Aussi, les collectivités territoriales et les EPCI-FP disposent d'une liberté d'établir dans leur règlement intérieur les modalités de publicité de certains débats ayant trait aux affaires locales²³³⁴. Enfin, le juge administratif a également reconnu la liberté de pouvoir de fixer les règles régissant les services publics créés par les collectivités territoriales et les EPCI-FP²³³⁵ en transposant la jurisprudence *Jamart* qui permet aux ministres, en leur qualité de chefs de service, de « prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité »²³³⁶. Si le juge a souvent reconnu ces libertés pour les collectivités territoriales, les EPCI-FP n'en restent pas moins pourvues. Si l'arrêt du Conseil d'État du 13 février 1985, *Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise* a trait à un établissement public, les EPCI-FP ont la possibilité de s'auto-organiser librement notamment au regard de l'article L.5211-9, alinéa 3 du Code général des collectivités territoriales qui dispose que le président du conseil communautaire est « seul chargé de l'administration ».

1079. Le pouvoir de création d'un service public. Si les collectivités territoriales et les EPCI-FP peuvent fixer librement les règles régissant les services publics qu'ils créent, les maires et les présidents de conseils départementaux, régionaux et intercommunaux ont aussi le pouvoir de créer des services publics sur leur territoire. Ce pouvoir de création d'un service public a été reconnu avant les lois de décentralisation²³³⁷ puis confirmé par l'Acte I et le juge administratif pour

²³³² Cons. const., Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*.

²³³³ CE, 13 février 1985, *Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise*, n° 40756, considérant 2 : « Cons. que l'article L. 417-20 du code des communes, relatif à la composition du comité d'hygiène et de sécurité, se borne à indiquer que le comité est paritaire, qu'il comprend, au choix de la commune ou de l'établissement, de trois à dix représentants du personnel, élus au suffrage direct et que la loi du 20 décembre 1978 dont procèdent ces dispositions ne renvoie pas à un décret le soin de préciser les modalités d'élection de ces représentants du personnel et les modalités d'organisation du scrutin ; qu'il appartient, dès lors, à l'organe de la collectivité locale ou de l'établissement public, compétent pour organiser les services de cette collectivité ou de cet établissement, de fixer les règles d'application de la loi ; ».

²³³⁴ Cons. const., Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux*, considérant 26 : « Considérant qu'en imposant aux débats de la commission permanente le principe de la publicité, plutôt que de laisser au règlement intérieur du conseil régional le soin de déterminer cette règle de fonctionnement, le législateur a restreint la libre administration d'une collectivité territoriale au point de méconnaître les dispositions de l'article 72 de la Constitution ; qu'il y a lieu, par suite, de déclarer l'article 24 non conforme à la Constitution ».

²³³⁵ CE, 25 janvier 1978, *Imbert*.

²³³⁶ CE, 7 février 1936, *Jamart*.

²³³⁷ Article 61 de la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale et loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.

les communes et les départements puis les régions, et ce en vertu de leurs compétences pour régler les affaires relevant de leur ressort territorial²³³⁸.

1080. La détention d'un tel pouvoir serait, en revanche, moins évidente pour les EPCI-FP d'après une partie de la doctrine. En effet les auteurs sont contrastés. Le Professeur Bertrand FAURE considère que cette aptitude de création «est plus supposée que posée» car elle ne reposerait, *a contrario* des collectivités territoriales, sur «aucun fondement textuel spécifique»²³³⁹. Les Professeurs Étienne FATOME et Jacques MOREAU quant à eux considèrent l'EPCI-FP comme étant un «cadre élargi pour l'exploitation de services publics» sans les qualifier d'autorités créatrices ou gestionnaires de services publics²³⁴⁰. Pourtant, le Professeur Bertrand FAURE, tout en considérant que le pouvoir de création d'un service public est «normalement l'apanage des collectivités publiques en raison [...] de la généralité de leur compétence», estime, à l'instar de Jean-Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT, Clotilde DEFFIGIER et Aurélie VIROT-LANDAIS²³⁴¹, que les EPCI-FP disposeraient davantage d'un «pouvoir organisateur de service public» que d'un service public en lui-même²³⁴². Il reconnaît d'ailleurs que la généralité et la polyvalence des compétences ne sont pas les caractéristique des seules collectivités territoriales mais aussi des EPCI-FP comme cela a pu être démontré précédemment²³⁴³. Quant au Professeur Jean-Claude DOUENCE, il reconnaît la possibilité pour un EPCI-FP de créer un service public, au même titre que l'échelon communal, en vertu de leur «statut légal et réglementaire» et du «jeu de la transposition aux EPCI des règles applicables aux communes»²³⁴⁴.

1081. Si l'on examine les pratiques intercommunales, les EPCI-FP peuvent, au même titre que les collectivités territoriales, créer des services publics sur leurs territoires. En effet, l'exercice des compétences relatives à l'enlèvement et au traitement des déchets, des transports ou de

²³³⁸ Articles L.2121-29, L.3211-1 et L.4221-1 du Code général des collectivités territoriales. Le conseil municipal est seul compétent pour créer un service public local, qu'il soit de nature administrative ou industrielle et commerciale. V. en ce sens : CE, 6 janvier 1995, *Ville de Paris*, n° 93428, considérant 4 : « [...] si le maire en sa qualité de chef des services municipaux est compétent pour prendre les mesures relatives à l'organisation interne des services de la commune et à la gestion de leurs agents, il appartient au seul conseil municipal et, à Paris, au seul conseil de Paris, de décider de créer ou de supprimer des services publics ».

²³³⁹ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, ss. coll. Droit public - Science politique, 6^{ème} édition, 2021, p. 418, § 501.

²³⁴⁰ Étienne FATOME et Jacques MOREAU, « L'établissement public territorial. Mode de gestion d'un services publics ? », *AJDA*, 1988, p. 699.

²³⁴¹ Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT, Clotilde DEFFIGIER et Aurélie VIROT-LANDAIS considèrent que les établissements publics restent « avant tout, un mode de gestion des services publics » in *Droit des services publics*, Paris, LexisNexis, coll. Manuels, 4^{ème} édition, 2021, p. 309, § 510.

²³⁴² Bertrand FAURE, *Op.Cit.*, p. 419, § 501.

²³⁴³ Sur la diversité des compétences des EPCI-FP, v. *supra*, § 1068 et s.

²³⁴⁴ Jean-Claude DOUENCE, « IX. Intercommunalité et service public local » in *Annuaire des collectivités locales - Les services publics locaux*, 2003, Tome 23, p. 126 et 129.

l'assainissement nécessite la création d'un service public. Les trois catégories de collectivités territoriales et les EPCI-FP disposent donc d'un autre point commun qui est celui de la détention d'un pouvoir de création de services publics. Les communes, les départements et les régions, tout comme les EPCI-FP, sont les détenteurs de pouvoirs spécifiques leur permettant d'assurer l'exercice de leurs compétences. Ce point commun participe également à l'effacement de la dichotomie entre les collectivités territoriales et les intercommunalités.

B. La détention d'une autonomie de gestion similaire

1082. Les collectivités territoriales disposent d'une autonomie de gestion au même titre que les EPCI-FP. Pour autant, les dispositifs financiers permettant de l'affirmer sont différents. Si l'absence d'adaptation locale des dispositifs horizontaux de péréquation départementale et régionale ne permettent pas de conférer une autonomie de gestion en la matière, les communes, les départements et les régions disposent en revanche de leviers importants leur permettant, au même titre que les EPCI-FP, de moduler et d'adapter leurs politiques de maîtrise des dépenses, d'optimisation de recettes et de redistribution de ressources.

1083. En matière d'autonomie de gestion dans la maîtrise de dépenses et dans la répartition des ressources, le législateur ne prévoit aucun dispositif qui serait dédié pour chaque échelon de collectivités territoriales, à l'instar des schémas de mutualisation, des services communs, de la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement ou des fonds de concours réservés aux seuls EPCI-FP. Néanmoins, l'autonomie de gestion des collectivités territoriales s'illustre par des dispositifs dont l'utilisation est commune avec les EPCI-FP et qui ont déjà fait l'objet d'analyse dans un cadre intercommunal²³⁴⁵. C'est le cas des mises à disposition d'un fonctionnaire qui est possible auprès des collectivités territoriales²³⁴⁶. Les communes, les départements et les régions peuvent également avoir recours à l'emprunt²³⁴⁷. Les collectivités territoriales peuvent aussi mettre en œuvre des plans pluriannuels accompagnés d'autorisations de programme et crédits de

²³⁴⁵ Nous renvoyons vers l'analyse de ces différents dispositifs financiers dans la première partie de ce travail de recherche.

²³⁴⁶ Article L.512-8 du Code de la fonction publique : « *La mise à disposition du fonctionnaire est possible auprès : 1° Des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, y compris ceux mentionnés à l'article L. 5 et des groupements dont ils sont membres ; 2° Des collectivités territoriales et de leurs établissements publics [...]* ».

²³⁴⁷ Aux termes des articles L.2337-3, L.3336-1 et L.4333-1 du Code général des collectivités territoriales, les communes, les départements et les régions peuvent recourir à l'emprunt.

paiement²³⁴⁸. Enfin, les collectivités territoriales peuvent, au même titre que les EPCI-FP, octroyer des offres de concours²³⁴⁹ et des subventions²³⁵⁰.

1084. En matière d'autonomie de gestion dans l'optimisation des recettes, la situation est différente. En effet, chaque échelon de collectivités territoriales dispose, au même titre que les EPCI-FP, de leviers spécifiques dans l'adaptation et la modulation de sa politique fiscale. Ces dispositifs originaux et dédiés aux communes, aux départements et aux régions, qui n'ont pas fait l'objet d'analyse, correspondent à la modulation des taux (1.) et à l'application d'abattements et d'exonérations (2.) sur des impositions qui leur sont spécifiques au même titre que les EPCI-FP.

1. Une modulation des taux d'imposition locaux similaire aux EPCI-FP

1085. La modulation de taux d'imposition par l'échelon communal. Les communes, comme les EPCI-FP, disposent d'une capacité de modulation de certains taux d'imposition. Cette autonomie de gestion s'illustre par la modulation de la taxe foncière sur les propriétés bâties et par la taxe sur la consommation finale d'électricité récemment supprimée.

1086. La taxe foncière sur les propriétés bâties est l'imposition qui procure le plus de recettes fiscales aux communes²³⁵¹. Comme c'est le cas pour les EPCI-FP, les communes disposent d'un choix quant à la méthode utilisée pour moduler les taux la taxe foncière sur les propriétés bâties²³⁵². Elles peuvent choisir entre la méthode de la variation proportionnelle ou la méthode de la variation différenciée, laissant donc aux communes une marge de manœuvre dans la fixation du taux²³⁵³. La modulation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties reste pour les communes un levier

²³⁴⁸ L'article 50 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, les collectivités territoriales peuvent instaurer des autorisations de programme et crédits de paiement en matière de dépenses d'investissement. Quant aux dépenses de fonctionnement, les collectivités territoriales peuvent les planifier dans le temps en vertu de l'article 4 du décret n° 2005-1661 du 27 décembre 2005 *modifiant le code général des collectivités territoriales (partie Réglementaire) et relatif aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés* codifié à l'article R.2311-9 du Code général des collectivités territoriales.

²³⁴⁹ Les communes et les départements se sont vu reconnaître le droit d'octroyer une offre de concours. V. en ce sens : CE, 25 janvier 1895, *Ville de Fougère* et CE, 13 novembre 1936, *Département du Cher*.

²³⁵⁰ L'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 *relative à l'économie sociale et solidaire* qui définit les subventions précise qu'elles sont issues d'une décision prise par des « autorités administratives » ou des « organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial ». Ces termes englobent les communes, les départements, les régions et les EPCI-FP.

²³⁵¹ En 2022, sur les 39,4 milliards d'euros d'impôts locaux perçus par les communes, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties représentait 33,9 milliards d'euros, soit 86% du montant total des impôts locaux. V. en ce sens : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 186.

²³⁵² Article 1636 B *sexies* du Code général des impôts.

²³⁵³ La mise en œuvre et les modalités de ces méthodes de variation proportionnelle ou de variation différenciée correspondant en tout point à celles prévues pour les EPCI-FP, nous renvoyons donc à la première partie de cette étude.

fiscal important pour leur autonomie de gestion en matière de recette car il est systématiquement pris comme base pour déterminer les taux des autres taxes locales.

1087. Quant à la taxe communale sur la consommation finale d'électricité, instituée par la loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité de 2010, elle imposait les fournitures ou les livraisons d'électricité effectuées sous une puissance inférieure ou égale à 250 kilovoltampères sur le territoire français²³⁵⁴. Les communes qui percevaient le produit de cette taxe²³⁵⁵ payée par les usagers et reversée par les fournisseurs d'électricité, pouvaient moduler le tarif de base voté chaque année par le législateur²³⁵⁶. En effet, les communes pouvaient décider de diminuer ou d'augmenter ce tarif grâce à l'application, au titre de l'année 2022, d'un coefficient multiplicateur d'une valeur de 6, 8 ou 8,5²³⁵⁷. Cette autonomie de gestion, qui était conférée aux communes dans la modulation de cette taxe, pouvait s'illustrer seulement si le coefficient résultait d'une délibération du conseil municipal votée avant le 1^{er} juillet 2021²³⁵⁸. En revanche, si le conseil municipal ne s'était pas prononcé sur l'instauration d'un coefficient multiplicateur ou s'il avait précédemment adopté un coefficient inférieur aux valeurs minimales prévues par les textes, il devait être de 6 en 2022²³⁵⁹. Le législateur a fait le choix d'ôter l'autonomie de gestion de l'échelon communal en la matière dès 2023 en enlevant la possibilité aux communes de fixer le coefficient multiplicateur qui leur permettait d'adapter le montant de cette recette fiscale²³⁶⁰.

1088. La modulation limitée des taux d'imposition par l'échelon départemental. L'échelon départemental peut moduler les taux d'impôt et de taxes seulement dans des cas très rares²³⁶¹. En effet, la majeure partie des recettes perçues ont été recentralisées et les départements n'ont pas la possibilité de fixer le taux d'imposition et des taxes car il s'agit de taux fixés par la loi sans possibilité de les moduler²³⁶². Aussi, les départements ont perdu leur dernier levier fiscal avec la suppression de leur part de taxe foncière sur les propriétés bâties depuis la réforme mettant en œuvre la disparition de la taxe d'habitation. En effet, depuis 2021, la part de taxe foncière sur les

²³⁵⁴ Article 23 de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 *portant nouvelle organisation du marché de l'électricité*.

²³⁵⁵ L'article L.2333-2 du Code général des collectivités territoriales prévoit que la taxe communale sur la consommation finale d'électricité peut être perçue au profit des EPCI-FP ou des départements lorsqu'ils exercent la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité.

²³⁵⁶ L'article L.2333-3 du Code général des collectivités territoriales précise les différents tarifs légaux de la taxe pour les consommations professionnelles et autres que professionnelles.

²³⁵⁷ Article L.2333-4, al. 2 du Code général des collectivités territoriales.

²³⁵⁸ *Ibid.*

²³⁵⁹ *Ibid.* al. 3.

²³⁶⁰ Article 54 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 *de finances pour 2021*.

²³⁶¹ V. en ce sens l'article de Camille CUBAYNES, « L'ambivalence de la réforme de la fiscalité locale pour l'échelon départemental », *RFFP*, septembre 2021, n° 155, p. 267 et s.

²³⁶² À titre d'exemple, les taux de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises sont fixés par la loi de finances et codifiés à l'article 1586 *quater* du Code général des impôts.

propriétés bâties qui était affectée aux départements a été transférée aux communes afin de compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales perçues par les communes²³⁶³.

1089. La seule autonomie de gestion dont disposent les départements sur leurs recettes fiscales repose sur les droits de mutation à titre onéreux. Lors d'une vente d'un bien immobilier, l'acquéreur doit s'acquitter de droits de mutation à titre onéreux dont le département est le seul à en percevoir l'intégralité du produit²³⁶⁴. Ces droits de mutation, qui composent près de 30% des recettes fiscales des départements²³⁶⁵, sont composés des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière. Les conseils départementaux disposent d'une autonomie de gestion des recettes de ces droits de mutation car ils peuvent moduler le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement, fixé à 3,80% par la loi, entre 1,20% et 4,50%²³⁶⁶. Les recettes fiscales de ces droits de mutation à titre onéreux sont considérées comme étant imprévisibles et volatiles²³⁶⁷ car étroitement liées à la dynamique du marché immobilier ou de la conjoncture économique. En effet, des diminutions notables de recettes fiscales ont été remarquées en 2009 après la crise financière de 2008²³⁶⁸ et en 2020 pendant de la crise sanitaire de la COVID-19²³⁶⁹. En raison de l'hétérogénéité de cette recette fiscale, il est logique de constater que la quasi-intégralité des départements français a fixé un taux de taxe de publicité foncière et de droit d'enregistrement à 4,50%²³⁷⁰ afin de pouvoir obtenir des recettes fiscales maximales.

1090. La modulation de taux d'imposition par l'échelon régional. Les régions disposent d'un pouvoir de modulation, de certains taux d'imposition, à l'instar de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules ou de la fraction perçue en métropole sur les produits énergétiques à usage de carburant.

²³⁶³ Article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 *de finances pour 2020* ; V. *infra*, § 1281.

²³⁶⁴ Article 683, I, aliéna 1^{er} du Code général des impôts : « *Les actes civils et judiciaires translatifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles à titre onéreux sont assujettis à une taxe de publicité foncière ou à un droit d'enregistrement [...]* ».

²³⁶⁵ En 2022, sur les 50,1 milliards d'euros d'impôts et taxes perçus par les départements, le produit de ces droits de mutation représentait 14,6 milliards d'euros. V. en ce sens : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 186.

²³⁶⁶ Article 1594 D du Code général des impôts.

²³⁶⁷ Michel BOUVIER, *Les finances locales*, Paris, LGDJ, coll. *Systèmes*, 19^{ème} édition, 2022, p. 114.

²³⁶⁸ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2019*, septembre 2019, p. 174.

²³⁶⁹ En 2020, le produit fiscal des droits de mutation à titre onéreux a diminué de 20% par rapport à 2019. V. Jean-René CAZENEUVE, *Impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales et recommandations*, 29 juillet 2020, p. 34.

²³⁷⁰ Seuls les départements de l'Indre, du Morbihan et de Mayotte ont maintenu le taux légal de 3,80% en 2023.

1091. La taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, appelée aussi taxe sur les « cartes grises », a été transférée aux régions en 1983 après les premiers grands transferts de compétences rendus possibles après l'Acte I de la décentralisation. Lors de chaque délivrance de certificats d'immatriculation de véhicules, une taxe est prélevée au profit de la région²³⁷¹. Les modalités de détermination de cette taxe illustrent, à double titre, l'autonomie de gestion dont disposent les régions. Tout d'abord, chaque conseil régional vote librement et sans limites²³⁷² par délibération le montant de la taxe pour un cheval-vapeur. Les régions disposent donc d'un dispositif fiscal qui, dans ses modalités de fixation du montant de la taxe, est peu encadré²³⁷³. Aussi, la délibération qui fixe le montant de la taxe demeure valable tant qu'elle n'est pas modifiée²³⁷⁴. Le texte ne prévoit pas de durée minimale pendant laquelle les montants doivent rester inchangés. Cela laisse donc une faculté aux conseils régionaux d'augmenter ou de diminuer le montant de la taxe, jusqu'à la prise d'une nouvelle délibération pouvant être votée à tout moment au regard des besoins de ressources nécessaires. Les régions disposent d'une autonomie de gestion car elles ont la faculté de fixer le montant de leur choix et de modifier ce montant au moment où elles le désirent. Les seules limites résident dans les exonérations de droit votées par le législateur²³⁷⁵.

1092. La fraction perçue sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons quant à elle tire son origine de la taxe intérieure pétrolière²³⁷⁶, de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers et de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques. Son assiette étant régionalisée, localisée, les régions perçoivent une fraction de ces produits au regard des consommations régionales et non plus nationales. En 2011, les régions ont eu la possibilité de moduler à la hausse ou à la baisse, sous réserve de respecter certaines limites fixées par la loi, une partie des tarifs nationaux. Mais cette possibilité, soumise à autorisation triennale de l'Union européenne, a été supprimée en 2016²³⁷⁷ en raison d'une absence de renouvellement de cette autorisation²³⁷⁸. Néanmoins, les régions disposent toujours d'une

²³⁷¹ Article 1599 *quindecies*, al. 1^{er} du Code général des impôts

²³⁷² Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 169.

²³⁷³ En effet, le montant de la taxe peut varier de 27 euros par cheval-vapeur en Corse à 55 euros par cheval-vapeur en Bretagne. V. en ce sens : Site officiel de l'administration française, *Carte grise et cheval fiscal : deux simulateurs pour estimer leurs coûts* [en ligne], 10 mai 2023.

²³⁷⁴ Article 1599 *sexdecies*, I, 1., du Code général des impôts

²³⁷⁵ Il s'agit, notamment, des véhicules appartenant à l'État, transférés entre collectivités publiques à la suite d'un transfert ou d'un retrait de compétence, des agents diplomatiques et consulaires ou lors de changement de domicile, d'état matrimonial ou d'usurpation du numéro d'immatriculation du véhicule.

²³⁷⁶ Loi du 16 mars 1928 *portant révision du régime douanier des produits pétroliers* ; Loi du 30 mars 1928 *relative au régime d'importation du pétrole*.

²³⁷⁷ Article 89 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 *de finances rectificative pour 2016*.

²³⁷⁸ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Op.Cit.*, p. 127 : Cette modulation à la hausse ou à la baisse du taux de TICPE attribué aux régions avait été considéré comme étant non conforme à la législation européenne sur la taxation des énergies.

possibilité de moduler le taux régional de la fraction perçue sur les produits énergétiques à usage de carburant mais limitée par un plafond. En effet, les régions peuvent majorer les taux normaux de l'accise dans la limite de 0,821 centime par mégawattheure d'essence et de 1,35 centime par mégawattheure de gazole²³⁷⁹. Toutes les régions ont choisi de recourir à la majoration maximale, exceptés la région Auvergne-Rhône-Alpes et la Corse²³⁸⁰. Si les régions disposent bien d'une autonomie de gestion, elle est néanmoins limitée. Cette limite fait donc de cette taxe un levier fiscal secondaire car il laisse peu de marges de manœuvre pour les collectivités régionales pour optimiser leurs recettes fiscales.

1093. Ces exemples de modulation des taux d'impôts et de taxe témoigne de l'autonomie de gestion dont disposent les communes, les départements et les régions, et ce, au même titre que les EPCI-FP. Cette liberté est une nouvelle illustration du mimétisme existant entre les intercommunalités à fiscalité propre et les collectivités territoriales.

2. Une pratique d'abattements et d'exonérations similaire aux EPCI-FP

1094. Les abattements et les exonérations de l'échelon communal. Les communes peuvent décider de voter plusieurs abattements sur la taxe foncière sur les propriétés bâties soit à travers les bases d'imposition, soit à travers les valeurs locatives des locaux. Parmi les abattements communaux facultatifs sur les bases de taxe foncière sur les propriétés bâties, un conseil municipal peut décider d'en appliquer aux magasins et boutiques dont la surface principale est inférieure à 400 mètres carrés et qui ne sont pas intégrés à un ensemble commercial²³⁸¹, aux logements et locaux faisant respectivement l'objet d'un bail réel solidaire²³⁸² et d'un contrat de résidence temporaire²³⁸³ ou encore aux locaux situés dans le périmètre d'un projet d'intérêt général justifié par la pollution de l'environnement²³⁸⁴. Les abattements de la taxe foncière sur les propriétés bâties appliqués aux les valeurs locatives quant à eux peuvent être votés par les conseils municipaux et appliqués aux locaux affectés à l'habitation situés dans des immeubles collectifs²³⁸⁵ ou affectés à des opérations de recherche scientifique et technique²³⁸⁶. L'autonomie de gestion dont disposent les communes en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties à travers l'application de ces

²³⁷⁹ Article L.312-39 du Code des impositions sur les biens et services.

²³⁸⁰ Circulaire du 2 janvier 2023, *Droits et taxes applicables aux produits énergétiques à compter du 1^{er} janvier 2023*, p. 5.

²³⁸¹ Article 1388 *quinquies* C du Code général des impôts.

²³⁸² Article 1388 *octies* du Code général des impôts.

²³⁸³ Article 1388 *quinquies* A du Code général des impôts.

²³⁸⁴ Article 1388 *quinquies* B du Code général des impôts.

²³⁸⁵ Article 1518 A *ter* du Code général des impôts.

²³⁸⁶ Article 1518 A *quater* du Code général des impôts.

abattements n'est pas négligeable car un nombre relativement important de locaux peuvent en bénéficier, participant à une diminution de la pression fiscale pour certaines catégories de redevables.

1095. Les communes peuvent également décider de mettre en place de nombreuses exonérations pour les redevables de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Les conseils municipaux peuvent en effet instaurer des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties ayant trait à des activités particulières comme les bâtiments affectés à l'activité de déshydratation de fourrages, les immeubles ou parties d'immeubles qui appartiennent à des établissements assurant le service public hospitalier et qui sont affectés aux activités médicales des groupements de coopération sanitaire et les maisons de santé, les grands ports maritimes et fluvio-maritimes et les parties d'une installation hydroélectrique destinées à la préservation de la biodiversité et de la continuité écologique²³⁸⁷ ou encore les hôtels et les chambres d'hôtes²³⁸⁸. Des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties peuvent également être appliquées sur des immeubles situés sur certaines zones du territoire communal comme dans les zones de revitalisation des centres-villes²³⁸⁹, de revitalisation des commerces en milieu rural ou de développement prioritaire²³⁹⁰, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville²³⁹¹ ou dans un bassin urbain à dynamiser²³⁹². Enfin, les communes ont la possibilité d'accorder des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties sur des types de constructions particulières comme celles de logements neufs dont le niveau de performance énergétique est supérieur à celui qu'impose la législation en vigueur²³⁹³.

1096. La mobilisation de ces exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties doit permettre aux communes de privilégier certains secteurs d'activité et dynamiser certaines parties de son territoire en contrepartie d'une perte de recette fiscale. Le choix de ces exonérations révèle également l'autonomie de gestion dont dispose l'échelon communal sur ses recettes fiscales.

1097. Les abattements et les exonérations de l'échelon départemental. Les conseils départementaux disposent de la faculté d'appliquer deux abattements sur les droits de mutation à titre onéreux et plus précisément sur l'assiette des droits payés par les acquéreurs d'un bien immobilier. Le premier abattement pouvant être mis en œuvre concerne l'acquisition d'immeubles

²³⁸⁷ Articles 1382 B à 1382 G du Code général des impôts.

²³⁸⁸ Article 1383 E *bis* du Code général des impôts.

²³⁸⁹ Articles 1382 H et I du Code général des impôts.

²³⁹⁰ Article 1383 J du Code général des impôts.

²³⁹¹ Article 1383 C *ter* du Code général des impôts.

²³⁹² Article 1383 F du Code général des impôts.

²³⁹³ Article 1383-0 B *bis* du Code général des impôts.

ou de fractions d'immeubles destinés à être affectés à l'habitation. L'application de cet abattement sur l'assiette de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement est conditionnée à l'engagement de l'acquéreur de ne pas affecter ces immeubles à un autre usage pendant trois ans à compter de la date de l'acte d'acquisition²³⁹⁴. Le second abattement sur l'assiette des droits de mutation à titre onéreux quant à lui peut être décidé par les conseils départementaux lors d'une acquisition de terrains ou locaux à usage de garages quand l'acquéreur s'engage à ne pas affecter ces terrains ou ces locaux à une exploitation à caractère professionnel ou commercial pendant trois ans à compter de la date de l'acte d'acquisition²³⁹⁵. Ces abattements, qui illustrent également l'autonomie de gestion dont disposent les départements sur leurs recettes fiscales, sont néanmoins conditionnés à un engagement pris par l'acquéreur. Une fois la délibération votée, les services départementaux et l'administration fiscale devront s'assurer que l'engagement pris par l'acquéreur du bien immobilier est respecté et que le bénéfice de l'abattement soit légalement accordé. Ils sont néanmoins peu sollicités par les collectivités départementales²³⁹⁶.

1098. À côté des abattements facultatifs qui peuvent être instaurés sur les droits de mutation à titre onéreux, les départements peuvent également voter des exonérations. Certaines exonérations vont pouvoir être mises en place sur certaines acquisitions particulières comme l'acquisition de logements par des organismes HLM dans le cadre de la mise en œuvre d'une garantie de rachat ou par les mutuelles de retraite des anciens combattants et victimes de guerre²³⁹⁷. Les redevables de ces droits de mutation peuvent également être exonérés des droits de mutation lorsqu'il s'agit d'un bail à réhabilitation ou à durée limitée relatif à des résidences de tourisme²³⁹⁸. Enfin, certaines cessions peuvent faire l'objet d'une exonération de droit de mutation, comme celles de logements réalisées par les organismes de HLM et les sociétés d'économie mixte ou de parts de SCI d'accession progressive à la propriété²³⁹⁹. L'instauration de ces exonérations, essentiellement à caractère social et économique, est hétérogène. En effet, tous les départements ne les ont pas votées, illustrant l'autonomie de gestion dont disposent les départements sur ces recettes fiscales.

1099. Les exonérations de l'échelon régional. Parmi les différents impôts perçus par les régions et sur lesquels ces dernières disposent d'une autonomie de gestion à travers la modulation

²³⁹⁴ Article 1594 F *ter*, a). du Code général des impôts.

²³⁹⁵ *Ibid.*, b).

²³⁹⁶ Aucun département n'a instauré l'abattement de l'article 1594 F *ter*, a) du Code général des impôts et seulement quatre ont mis en œuvre l'abattement de l'article 1594 F *ter*, b) du même code. V. en ce sens : Direction Générale des Finances Publiques, *Droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux d'immeubles et de droits immobiliers - Taux, abattements et exonérations applicables du 1er juin 2023 au 31 mai 2024* [en ligne], juin 2023, p 2.

²³⁹⁷ Articles 1594 H 0 *bis* et 1594 I du Code général des impôts.

²³⁹⁸ Articles 1594 J et J *bis* du Code général des impôts.

²³⁹⁹ Articles 1594 G et H *bis* du Code général des impôts.

de leur taux, il semblerait qu'aucun abattement facultatif ne soit prévu par les textes. Parmi les trois catégories de collectivités territoriales, la région serait la seule à ne bénéficier d'aucune possibilité d'instaurer un abattement sur les taux d'imposition et de taxes dont elle aurait la compétence de moduler. L'impossibilité de voter un abattement peut amputer les régions d'une autonomie de gestion de leurs recettes fiscales au regard des autres catégories de collectivités territoriales et des EPCI-FP qui bénéficient de cette faculté.

1100. Néanmoins, les régions bénéficient d'une possibilité de voter une exonération, illustrant dans une faible mesure les marges de manœuvre dont disposent les collectivités régionales. Les conseillers régionaux peuvent voter une exonération qui concerne la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules pour ceux qui sont considérés comme propres. En effet, la délivrance de la carte grise peut être exonérée de la taxe lorsque les véhicules utilisent de l'électricité, de l'hydrogène, du gaz naturel, du gaz de pétrole liquéfié ou du superéthanol E85²⁴⁰⁰. Le conseil régional dispose d'une double autonomie de gestion en la matière. En effet, il peut choisir de mettre au vote ou non une délibération qui mentionne cette exonération et il détient une faculté dans le choix de ce pourcentage. Au 1^{er} juillet 2023, seul un tiers des régions exonèrent totalement ou partiellement les délivrances de cartes grises pour les véhicules propres de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules²⁴⁰¹.

1101. Ces exemples d'abattements et d'exonération illustrent à nouveau l'autonomie de gestion dont disposent les communes, les départements et les régions, et ce, au même titre que les EPCI-FP. Le choix de recourir à ces mécanismes fiscaux est une nouvelle manifestation du mimétisme entre les intercommunalités à fiscalité propre et les collectivités territoriales. En effet, les trois catégories de collectivités territoriales et les EPCI-FP ont un nouveau point commun : la détention d'une autonomie de gestion pour assurer des politiques de maîtrise de dépenses, d'optimisation des recettes et de redistribution de ressources.

1102. L'analyse de ces éléments institutionnels, fonctionnels et financiers démontre que les EPCI-FP disposent de tous les attributs et de toutes les caractéristiques d'une collectivité territoriale, hormis l'autonomie financière constitutionnelle dont l'application aux structures intercommunales a été proposée précédemment dans une perspective de modification du droit positif.

²⁴⁰⁰ Article 1012 *bis*, III., 8° du Code général des impôts.

²⁴⁰¹ Site officiel de l'administration française, *Carte grise et cheval fiscal : deux simulateurs pour estimer leurs coûts* [en ligne], 10 mai 2023.

Section 2. Les freins à la reconnaissance des EPCI-FP comme collectivité territoriale

1103. La distinction, au sein des personnes publiques, entre les collectivités territoriales et les établissements publics, locaux ou non, s'est imposée au début du XX^e siècle. En effet, le Professeur Roland DRAGO avait mis en évidence l'identification de certaines personnes publiques sous le nom d'établissements publics dès le XIX^e siècle²⁴⁰². La doctrine juridique est foisonnante à ce sujet. La grande majorité des ouvrages consacrés au droit des collectivités territoriales, de nombreux articles publiés dans les revues juridiques ou encore divers rapports parlementaires évoquent les éléments qui permettraient de conserver la distinction entre, d'une part, les communes, les départements et les régions et, d'autre part, les EPCI-FP²⁴⁰³.

1104. Si la production scientifique est prolifique sur les éléments qui pourraient brider le mimétisme entre les collectivités territoriales et les intercommunalités, il n'en demeure pas moins que les arguments juridiques avancés pour justifier la dichotomie entre ces deux catégories de personnes publiques sont peu nombreux. En effet, la reconnaissance des EPCI-FP en tant que collectivité territoriale ne se heurterait qu'à deux obstacles constamment mentionnés par les auteurs : celui de l'application du principe de spécialité (§ 1.) et celui relatif à la démocratie intercommunale (§ 2.).

§ 1. L'obstacle du principe de spécialité

1105. Alors que le principe de spécialité semblait impossible à définir²⁴⁰⁴, certains auteurs se sont tout de même évertués à dégager une définition de sa portée, à l'instar du Professeur Jean-Claude DOUENCE qui déduit du principe de spécialité que « les droits des personnes morales

²⁴⁰² Roland DRAGO, *Les crises de la notion d'établissement public*, Paris, A. Pedone, 1950, p. 34.

²⁴⁰³ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 419 et s. ; Virginie DONIER, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos, ss. coll. Droit public*, 5^{ème} édition, 2023, pp. 131 à 133 ; Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel, ss. coll. Droit public*, 3^{ème} édition, 2023, p. 485, § 448 ; Patrick MOZOL, « La distinction entre les collectivités territoriales et les EPCI à l'épreuve de la loi du 27 janvier 2004 : entre complexification et reconsolidation », *JCP A*, 2014, n° 26, 2201, p. 27 ; Laetitia JANICOT, « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », *RFDA*, 9 mai 2011, n° 2, p. 227 et s. ; Philippe DALLIER, *L'intercommunalité à fiscalité propre*, Sénat, 1^{er} février 2006, Rapport d'information n° 193, p. 14.

²⁴⁰⁴ Jean-Pierre THÉRON, *Recherches sur la notion d'établissement public*, Paris, LGDJ coll. *Bibliothèque de droit public*, tome CXXIII, 1976, p. 14 et s. Pourtant, ce dernier s'est quand même astreint à construire une définition complète du principe de spécialité : « Les compétences d'un établissement public sont déterminées par une instance extérieure et supérieure qui lui octroie de manière unilatérale au moment où il est créé, [c'est la] base fondative de la spécialité ».

sont nécessairement assignées à des objets déterminés : ceux pour lesquels elles ont été créées »²⁴⁰⁵. Le Professeur André de LAUBADÈRE estimait que le principe de spécialité impliquait « qu'un établissement public ne peut avoir qu'une mission précise et limitée (étroite spécialité) »²⁴⁰⁶. Quant au Professeur Yves GAUDEMET, il définit le principe de spécialité comme une limitation de l'activité des établissements aux seuls services qu'ils ont pour mission de gérer²⁴⁰⁷.

1106. Ces définitions doctrinales qui font référence à la notion d'établissement excluent *de facto* l'application du principe aux collectivités territoriales qui, à l'échelon local, n'est opposable qu'aux seuls EPCI-FP (A.). Pourtant, nous démontrerons que ce principe de spécialité n'est pas d'une application aussi stricte. En effet, il connaît un phénomène de délitement, entraînant une « déspecialisation » progressive des EPCI-FP (B.) rapprochant les intercommunalités du régime des collectivités territoriales.

A. L'application du principe aux EPCI-FP

1107. Si l'application du principe de spécialité aux EPCI-FP peut être déduite de l'utilisation doctrinale du terme « établissement » dans les diverses tentatives de définition énoncées précédemment, elle a pu également être confirmée. En effet, nombreux sont les ouvrages, les articles ou les rapports qui confirment le lien de corrélation entre les établissements pris dans leur généralité, les EPCI-FP et le principe de spécialité, ce dernier étant considéré comme étant un élément de distinction vis-à-vis des collectivités territoriales²⁴⁰⁸. Cette omniprésence du principe de spécialité dans l'identification des EPCI-FP relève d'une application logique dudit principe aux structures intercommunales (1.), entraînant *de facto* la prohibition de toute clause générale de compétence (2.).

²⁴⁰⁵ Jean-Claude DOUENCE, « La spécialité des personnes publiques en droit administratif français », *RDP*, 1972, p. 753 et s.

²⁴⁰⁶ André de LAUBADÈRE, *Traité de droit administratif – Tome 1*, Paris, LGDJ, 6^{ème} édition, 1973, n° 361.

²⁴⁰⁷ Yves GAUDEMET, *Droit administratif*, Paris, LGDJ coll. Manuel, ss. coll. *Droit public*, 24^{ème} édition, 2022, p. 436, § 1004.

²⁴⁰⁸ Virginie DONIER, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 5^{ème} édition, 2023, p. 131 ; Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 192, § 327 ; Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 419 et s. ; Éric KERROUCHE, *L'intercommunalité en France*, Paris, LGDJ, coll. *Clefs*, ss. coll. *Politique*, 2008, p. 66 ; Bakary DRAME, « Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », *BJCL*, décembre 2018, n° 12, pp. 837 à 844 et Philippe DALLIER, *L'intercommunalité à fiscalité propre*, Sénat, 1^{er} février 2006, Rapport d'information n° 193, p. 14.

1. Une application logique

1108. Un EPCI-FP est d'abord un établissement public. Comme cela a été abordé précédemment, un EPCI-FP appartient à la catégorie juridique des établissements publics. Cette qualification juridique fut précisée dans les différents textes créateurs des diverses catégories d'intercommunalités. Dès 1959, la loi relative à la création des districts urbains précisait déjà que «le district urbain est un établissement public groupant les communes d'une même agglomération»²⁴⁰⁹. Sept ans plus tard, la loi créant les communautés urbaines est également venue préciser que «la “communauté urbaine” est un établissement public administratif»²⁴¹⁰. Les communautés de communes, les communautés d'agglomérations et les métropoles ont également été qualifiées d'établissements publics dans les deux textes qui les ont créées²⁴¹¹. Les différentes catégories d'EPCI-FP ont été à chaque fois qualifiées d'établissements publics par le législateur. Cette qualification emporte donc un octroi de la personnalité morale de droit public comme cela a été précisé précédemment mais aussi une application automatique du régime juridique relatif aux établissements publics.

1109. La soumission des EPCI-FP au principe de spécialité comme tout établissement public. L'une des principales caractéristiques du régime des établissements publics est leur soumission au principe de spécialité. La doctrine administrativiste a toujours considéré ce principe de spécialité comme occupant une place importante dans la constitution des établissements publics²⁴¹². Si l'on transpose les définitions doctrinales précédemment énoncées du principe de spécialité, devenu dès 1938 un principe général du droit²⁴¹³, aux EPCI-FP, alors ces derniers peuvent être considérés comme des entités aux compétences limitées et déterminées par le législateur mais aussi par les communes qui en sont membres si elles décident de se dessaisir

²⁴⁰⁹ Article 1 de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 *tendant à instituer des districts*.

²⁴¹⁰ Article 1 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 *relative aux communautés urbaines*. Néanmoins, la qualification des communautés urbaines en EPCI-FP n'interviendra qu'en 1999 avec la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*.

²⁴¹¹ V. en ce sens l'article 71 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République* pour les communautés de communes qui précise que «*La communauté de communes est un établissement public regroupant plusieurs communes*» ; l'article 1^{er} de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* pour les communautés d'agglomération qui dispose que «*La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes*» ; l'article 12 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* pour les métropoles qui énonce «*La métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes*».

²⁴¹² André BALDOUS affirmait que «*Même lorsqu'elle déplore, avec raison, les difficultés et les controverses soulevées par la définition de l'établissement public, la doctrine reconnaît généralement la possibilité de caractériser cette notion à l'aide d'un certain nombre d'éléments parmi lesquels on retrouve depuis Haurion, jusqu'aux synthèses les plus récentes, l'idée de spécialité...*» in *Le principe de spécialité en droit administratif français* » Thèse, Aix-Marseille, 1974, p. 130.

²⁴¹³ CE, 4 mars 1938, *Consorts Le Clerc*, n° 55677, considérant 1 : «*[...] l'acceptation par la ville du legs Fonteneau n'est entachée d'aucune violation du principe dit de la spécialité des personnes publiques à compétence limitée*» (nous soulignons).

d'une compétence. Cette limitation est d'ailleurs traduite dans le droit positif puisque le Code général des collectivités territoriales précise les compétences attribuées aux différentes catégories d'EPCI-FP et les modalités de transferts des compétences communales aux organes intercommunaux. Le principe de spécialité vient annihiler toute initiative quant à l'exercice de nouvelles compétences qui ne seraient pas prévues dans les textes.

1110. Les EPCI-FP sont donc soumis au principe de spécialité, comme tous les établissements publics, et plus précisément à deux modalités de spécialisation. En effet, le principe de spécialité recouvre une spécialité fonctionnelle et une spécialité territoriale. La spécialité fonctionnelle fait référence aux définitions précédemment énoncées car elle implique que les EPCI-FP bénéficient d'une compétence d'attribution déterminée strictement, dans un cadre délimité prévu par les statuts de l'intercommunalité²⁴¹⁴. Quant à la spécialité territoriale, elle vient circonscrire l'action des EPCI-FP dans une limite géographique. En effet, les EPCI-FP pourront exercer leur compétence seulement sur un périmètre qui correspond au territoire de l'ensemble des communes membres. Cette spécialité territoriale, propre aux EPCI-FP et étrangère aux autres établissements publics, permet de sanctionner les intercommunalités qui interviennent en dehors de leur périmètre géographique sans habilitation statutaire²⁴¹⁵.

2. L'inapplication d'une clause générale de compétence intercommunale

1111. Une déduction du principe de spécialité. C'est sur le fondement de la spécialisation de l'établissement public que les EPCI-FP ne peuvent bénéficier d'une clause générale de compétence. Contrairement aux conseils municipaux, les conseils communautaires ne disposent pas d'un droit à statuer sur toutes les questions qui présenteraient un intérêt pour leur territoire. Certes, les compétences exercées par les EPCI-FP sont importantes dans leur nombre ou dans leur contenu, mais elles sont soumises à une attribution préalable par la loi ou les communes membres. Le principe de spécialité exclut donc l'octroi d'une compétence générale aux intercommunalités, ces derniers peuvent intervenir seulement dans le cadre des attributions conférées par la loi ou les communes membres.

1112. Un domaine d'action limité et discutable. L'absence de clause générale de compétence pour les échelons intercommunaux, justifiée par l'application du principe de spécialité,

²⁴¹⁴ CE, 23 octobre 1985, *Commune de Blaye-les-Mines*, n° 46612, considérant 2 : « [...] les opérations de distribution d'eau constituent une extension de cette mission qui excède le cadre de ladite mission telle qu'ont entendu la définir les communes ayant constitué entre elles ce syndicat ».

²⁴¹⁵ CE, 25 mai 1994, *Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne*, n° 106876, considérant 2.

semble pourtant être discordante au regard de certains éléments du droit positif. L'on pourrait en effet considérer que les EPCI-FP détiennent un champ d'intervention illimité au regard de l'article L.5215-19 du Code général des collectivités territoriales qui dispose que « Le conseil de la communauté urbaine règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence de la communauté urbaine ». Cette précision, inspirée du droit communal, ne doit pas laisser à penser que les EPCI-FP détiennent une clause de compétence générale. Cette disposition, d'application exclusive aux communautés urbaines, ne confère pas aux EPCI-FP un pouvoir illimité d'action sur l'ensemble des sujets concernant le territoire intercommunal. La doctrine accorde à cet article une « valeur récapitulative »²⁴¹⁶ des compétences conférées par le législateur et les communes membres. L'on aurait pu également considérer que l'intérêt communautaire, sur lequel reposent les projets des EPCI-FP, pouvait accorder aux intercommunalités une compétence de principe. Mais cette notion est limitée par le principe de subsidiarité, autrement dit à la détermination de l'échelon le plus adapté, entre l'échelon communal et intercommunal, dans l'exercice des compétences. Elle ne donne pas la capacité aux EPCI-FP à intervenir dans tous les domaines d'action qu'ils estiment répondre à cet intérêt. Si la détermination de cette ligne de partage est favorable aux EPCI-FP²⁴¹⁷ et qu'elle donne aux intercommunalités le pouvoir de s'attribuer une large palette de compétences, cela ne permet pas l'octroi d'une compétence de principe. Le caractère spécialisé de l'établissement public n'est donc pas victime d'un effacement mais d'un élargissement.

1113. Ce principe de spécialité et cette l'impossibilité, pour les EPCI-FP, de détenir une clause de compétence générale permettent de maintenir une certaine dichotomie entre les intercommunalités et les collectivités territoriales. Pourtant, le principe de spécialité ne semble plus aussi rigoureux et s'est progressivement assoupli, permettant d'envisager un rapprochement des régimes juridiques intercommunaux et territoriaux.

B. La « déspecialisation » progressive des EPCI-FP

1114. Alors que le principe de spécialité est censé limiter l'action des EPCI-FP à des domaines clairement identifiés, l'on peut aisément considérer que l'acception de ce principe s'est progressivement modifiée. En effet, l'on démontrera que plus le phénomène intercommunal

²⁴¹⁶ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 420, § 403.

²⁴¹⁷ Dans ses articles L.5214-16, L.5215-20, L.5216-5 et L.5217-4 I, le Code général des collectivités territoriales indique que la détermination de l'intérêt communautaire suppose l'adoption d'une délibération de l'assemblée délibérante de l'EPCI-FP à la majorité des deux tiers sans que les communes membres ne soient appelées à délibérer ou à donner un avis en ce sens.

s'accroît et plus les marges de manœuvre conférées aux EPCI-FP se développent, plus la portée de ce principe de spécialité se disloque et entraîne une « déspecialisation » des intercommunalités. Pour autant, une partie de la doctrine ne considère pas que le développement de ces nouveaux champs d'action intercommunaux participe à la « déspecialisation » des EPCI-FP ni même élargit le principe de spécialité. En effet, ce ne serait pas le principe de spécialité qui serait largement entendu mais la spécialité qui serait largement définie²⁴¹⁸.

1115. Néanmoins, nous considérons que cet important élargissement de la définition de la spécialité participe à la fragilisation du principe de spécialité. La « déspecialisation » des structures intercommunales est le résultat d'un accroissement constant des compétences obligatoires des EPCI-FP depuis plus de trente ans (1.). En outre, ce mouvement a pu être favorisé par l'apparition de compétences intercommunales optionnelles, qui ont été supprimées, et de compétences facultatives (2.).

1. L'accroissement de la diversification des compétences obligatoires

1116. Un phénomène lié au développement de l'intercommunalité de projet. Si les premières structures intercommunales de gestion exerçaient un nombre de compétences restreintes en adéquation avec une application stricte du principe de spécialité de l'établissement public, la création des intercommunalités de projet en 1992 avec la loi ATR a changé la perception de ce principe. En effet, cette forme de coopération intercommunale implique l'instauration de politiques publiques globales sur le territoire avec la possibilité donnée aux EPCI-FP de prendre en charge une multitude de compétences et d'activités d'intérêt général ayant un caractère très hétérogène²⁴¹⁹. Cette évolution du rôle de l'intercommunalité a progressivement participé à l'effritement du principe de spécialité pourtant intrinsèquement lié aux établissements publics locaux. Si la spécialisation des EPCI-FP permet de conserver une dichotomie avec les collectivités territoriales, autant la « déspecialisation » permet de conférer aux structures intercommunales des champs d'actions aussi nombreux et hétérogènes de ceux des collectivités territoriales²⁴²⁰.

²⁴¹⁸ René CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, Paris, LGDJ, coll. *Précis Domat*, ss. coll. *Public*, 15^{ème} édition, 2001, p. 381 : « Ce n'est pas le principe de spécialité qui est largement entendu. C'est la spécialité qui est largement définie ».

²⁴¹⁹ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 413, § 495 : Un EPCI-FP « combine généralement les attributions les plus variables présentant des caractères technique (voirie), opérationnel (urbanisme), stratégique (développement économique et aménagement), d'intérêt supra-communal (eau) ou des compétences nécessitant aussi bien des infrastructures que des tâches d'intendance (équipements, logement, enseignement...) ».

²⁴²⁰ V. annexe n° 7 pour distinguer toutes les compétences exercées par l'ensemble des échelons locaux.

1117. L'hétérogénéité des compétences obligatoires. L'exercice des compétences par les EPCI-FP dépend, en partie, d'une répartition établie par le législateur. Si cette modalité d'attribution correspond à l'esprit du principe de spécialité, la diversité des compétences obligatoires exercées en fonction des différentes catégories d'EPCI-FP contribue à l'atténuer. En effet, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles n'exercent pas les mêmes compétences obligatoires préalablement soustraites de plein droit aux communes. Ces catégories d'EPCI-FP exercent respectivement 7, 10, 25 et plus d'une trentaine de compétences obligatoires²⁴²¹. La liste des compétences devant être obligatoirement exercées par les EPCI-FP sera donc plus ou moins importante selon le niveau d'intégration de la structure intercommunale.

1118. L'adaptation des compétences obligatoires aux besoins du territoire. Si l'on reprend la définition de l'EPCI-FP donnée par le Code général des collectivités territoriales, les compétences sont exercées pour élaborer un projet de développement sur un territoire de solidarité²⁴²². Cet espace, ce territoire, tout comme la population et les besoins d'intérêt général, seront naturellement différents d'un EPCI-FP à l'autre. Le territoire intercommunal peut donc être qualifié de « circonscription d'action »²⁴²³ sur laquelle des besoins de développement et de solidarité spécifiques vont être identifiés. Afin de répondre à ces besoins, l'intercommunalité doit pouvoir mobiliser des compétences et les adapter à la situation singulière de son territoire. Censée agir selon un encadrement strict et identique, les EPCI-FP détiennent pourtant une marge d'appréciation importante dans son champ d'action contrairement à ce qu'impose le principe de spécialité.

1119. L'adaptation des compétences des EPCI-FP, et donc de la loi, en fonction des besoins de développement et de solidarité a pu être étonnamment privilégiée par le juge administratif face à l'étroit principe de spécialité. Par exemple, une subvention octroyée à la SNCF a pu être considérée comme légale, même au regard du principe de spécialité territoriale, alors qu'elle était versée pour l'aménagement des abords d'une gare située en dehors du périmètre d'intercommunalité²⁴²⁴. Aussi, le juge administratif a admis qu'une intercommunalité puisse fixer,

²⁴²¹ V. en ce sens les articles L.5214-16, L.5216-5, L.5215-20 et L.5217-2 du Code général des collectivités territoriales pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles.

²⁴²² V. en ce sens les articles L.5214-1, L.5215-1-1, L.5216-1 et L.5217-1 du Code général des collectivités territoriales pour les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles. Par exemple, les communautés de communes ont « pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. »

²⁴²³ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, ss. coll. Droit public - Science politique, 6^{ème} édition, 2021, p. 414, § 496.

²⁴²⁴ CE, 20 janvier 1989, *SIVOM de l'Agglomération Rouennaise*, n° 62357.

dans le silence de la loi, les modalités des conditions de remboursement de la taxe versement transport²⁴²⁵ ou les règles relatives à l'organisation d'une élection au comité d'hygiène et sécurité²⁴²⁶.

1120. La délégation de compétences obligatoires. Afin d'assouplir l'organisation de la mise en œuvre des compétences locales afin de répondre aux besoins propres de chaque territoire²⁴²⁷, le législateur a octroyé aux collectivités territoriales, au travers de la délégation de compétences²⁴²⁸, un outil permettant une différenciation entre les échelons locaux. Initialement réservée aux collectivités territoriales, ces dernières peuvent déléguer tout ou partie d'une compétence dont elles sont attributaires, y compris la réalisation ou la gestion de projets structurants pour son territoire, à une collectivité territoriale d'une autre catégorie ou à un EPCI-FP²⁴²⁹. Depuis le vote de l'article 8 de la loi 3DS du 21 février 2022, la délégation de compétence est également autorisée pour les EPCI-FP tout ou partie d'une compétence qui lui a été transférée par ses communes membres à un département ou à une région, sous réserve d'un vote favorable exprimé par délibérations concordantes de chaque conseil municipal des communes membres²⁴³⁰. Si l'on perçoit l'intention du législateur de donner aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP la capacité d'intervenir ou non dans l'exercice d'une compétence locale, les délégations de compétences sont rares. En effet, les collectivités territoriales et les EPCI-FP sont réticentes à mettre en œuvre un tel dispositif et ce pour des raisons très variées comme la surcharge des compétences actuellement exercées, la crainte d'une tutelle du délégant, les éventuelles augmentations des coûts, l'incompréhension de la répartition des compétences ou encore la lourdeur de la procédure²⁴³¹. Ayant pour avantage de se présenter comme un procédé plus souple que les transferts de compétences²⁴³² et constituant un marqueur de la libre administration²⁴³³, la délégation de compétences obligatoires participe au phénomène de délitement du principe de spécialité des EPCI-FP. En effet, en étant libre de confier l'exercice d'une compétence intercommunale à un département ou une région, l'homogénéité fonctionnelle des EPCI-FP ne

²⁴²⁵ CE, 8 août 1990, *SITRAM*, n° 80893.

²⁴²⁶ CE, 13 février 1985, *Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise*, n° 40756.

²⁴²⁷ Exposé des motifs de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*.

²⁴²⁸ Pour une vision complète des délégations de compétences entre les personnes publiques, v. : Laetitia JANICOT, « Les délégations de compétences entre personnes publiques », *Droit Administratif*, février 2019, n° 2, étude 3.

²⁴²⁹ Article L.1111-8 du Code général des collectivités territoriales.

²⁴³⁰ *Ibid.*

²⁴³¹ Inspection Générale de l'Administration, *Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale*, mai 2017, 93 p.

²⁴³² Samuel DYENS, « La clarification des compétences dans la loi MAPAM : coordonner avant d'imposer ? », *AJCT*, 27 juin 2014, n° 6, p. 291.

²⁴³³ Samuel DYENS et Teddy MAUREL, « Quel périmètre pour la délégation de compétences de l'article L. 1111-8 du CGCT ? », *AJCT*, 17 novembre 2015, n° 11, p. 582.

permettrait plus d'identifier un tronc commun d'intervention qui serait identique à l'ensemble des échelons de coopération intercommunale.

1121. Si l'accroissement des compétences obligatoires et leur adaptation sur le territoire intercommunal ne fait pas disparaître totalement le principe de spécialité des EPCI-FP, ce principe s'en retrouve inévitablement amoindri. En effet, les intercommunalités bénéficient d'une multitude de compétences qui peuvent être exercées dans un cadre différent d'un territoire intercommunal à un autre.

2. L'apparition de compétences optionnelles et facultatives

1122. La personnalisation des EPCI-FP par des compétences optionnelles et facultatives. Si la diversification du champ d'action de ces structures intercommunales se vérifie au regard des nombreuses compétences obligatoires transférées, elle se confirme également par la détention de compétences optionnelles et facultatives. Les compétences optionnelles, qui sont des compétences limitativement énumérées par la loi et dont le régime a été supprimé pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération depuis 2019²⁴³⁴, sont choisies par les communes membres. Si la loi encadre la liste de ces compétences, les élus restent libres de choisir celles qu'ils souhaitent exercer. Quant aux compétences facultatives, elles correspondent à toutes les autres compétences qui ne sont pas exercées dans la cadre obligatoire ou optionnel²⁴³⁵. Ces dernières peuvent être transférées aux EPCI-FP par l'ensemble, ou, depuis le vote de l'article 17 de la loi 3DS, par une ou plusieurs des communes membres afin d'éviter de contraindre celles qui ne souhaitent pas à faire de même²⁴³⁶. Ces compétences facultatives et optionnelles aboutissent à une singularisation des EPCI-FP, repoussant une application stricte du principe de spécialité. En effet, chaque EPCI-FP détient des compétences différentes, favorisant une intercommunalisation « à la carte ».

1123. Avec un exercice différencié des compétences au regard des catégories d'EPCI-FP, de leur dénomination, de leur adaptation, de leur caractère optionnel ou facultatif, les combinaisons

²⁴³⁴ Article 13 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*.

²⁴³⁵ V. en ce sens chaque II des articles L.5214-16, L.5216-5, L.5215-20 et L.5217-2 du Code général des collectivités territoriales afin d'identifier les compétences facultatives des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles.

²⁴³⁶ Article L.5211-17-2 du Code général des collectivités territoriales.

peuvent être infinies. Le principe de spécialité consistant à attribuer un nombre précis et déterminé de compétences à exercer est donc propre à chaque intercommunalité.

1124. L'exemple du pouvoir de police intercommunal²⁴³⁷. Le transfert partiel des pouvoirs de police du maire au président de l'EPCI-FP est une innovation législative qui participe à l'érosion du principe de spécialité. En effet, la loi du 13 août 2004²⁴³⁸ vient modifier une «prérogative quasi consubstantielle»²⁴³⁹ réservée traditionnellement aux maires et aux préfets, créant une brèche dans la répartition classique des pouvoirs de police au niveau local. Pourtant, l'atteinte portée à ce bastion de l'action municipale n'est pas nouvelle. En effet, depuis 1999, le législateur est venu élargir les compétences et les participations des EPCI-FP en matière de sécurité²⁴⁴⁰. La loi de 2004 a seulement pris acte des diverses interventions et participations intercommunales dans les différents dispositifs de sécurité et de police administrative. Cette loi de 2004 a aussi permis le développement du transfert des pouvoirs de police générale des maires aux présidents des EPCI-FP par l'insertion d'un article en ce sens dans le Code général des collectivités territoriales²⁴⁴¹. Ce pouvoir est néanmoins limité puisqu'il concerne uniquement les pouvoirs de police spéciale afférents à l'exercice de certaines compétences attribuées à l'intercommunalité, à savoir les compétences relatives à l'assainissement, à l'accueil des gens du voyage, à l'élimination des déchets, à la lutte contre les dépôts sauvages, à la circulation et au stationnement, à la sécurité des manifestations culturelles et sportives. La police intercommunale n'est donc pas générale mais elle est de la compétence exclusive du président de l'EPCI-FP et son transfert est automatique et concomitant au transfert de la compétence²⁴⁴².

²⁴³⁷ Sur le transfert des pouvoirs de police aux présidents d'EPCI-FP, v. : Jean-François JOYE, « Le nouveau pouvoir de police du président d'EPCI », *AJDA*, janvier 2005, n° 1, pp. 21 à 29 et Efthymia LEKKOU, « Les nouveaux pouvoirs de police spéciale des présidents d'EPCI », *JCP A*, 29 juillet 2013, n° 31, étude n° 2227.

²⁴³⁸ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*.

²⁴³⁹ Jean-François JOYE, *Art.Cit.*

²⁴⁴⁰ L'article 5 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* fait des dispositifs locaux de prévention de la délinquance une compétence de plein droit des communautés urbaines. L'article 1^{er} de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 *relative à la sécurité quotidienne* vient créer les contrats locaux de sécurité dans lesquels sont associés les EPCI-FP qui participent à la politique de sécurité. La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité* autorise les EPCI-FP à recruter les agents de police pour les mettre à la disposition des communes, un recrutement qui a été favorisé avec la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique* qui encourage la constitution de forces de police intercommunales. Enfin, le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 *relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance* permet de créer un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance.

²⁴⁴¹ Article L.5211-9-2 du Code général des collectivités territoriales. V. en ce sens : Efthymia LEKKOU, *Art.Cit.*, étude n° 2227 ; Christophe ROUX, « Police du stationnement des taxis : étendue et partage des compétences entre le maire et le président d'EPCI », *JCP A*, 6 octobre 2014, n° 40, étude n° 2277.

²⁴⁴² Sauf opposition des maires des communes membres dont les conditions sont précisées au III de l'article préc.

1125. En la matière, les EPCI-FP peuvent également choisir d'instaurer une police intercommunale en recrutant des agents chargés d'intervenir en complément des polices municipales²⁴⁴³, notamment, dans une logique de mutualisation, sur le territoire des communes membres qui n'en disposent pas ou en complément pour pallier ponctuellement le manque d'agents de police municipale suffisant dans des cas de figure particuliers. Les agents de police municipale recrutés par l'intercommunalité sont placés sous l'autorité du président de l'EPCI-FP lorsqu'ils assurent l'exécution des décisions prises par de ce dernier²⁴⁴⁴.

1126. Ce transfert des pouvoirs de police aux intercommunalités semble logique car il s'intègre dans le mouvement continu des transferts des compétences communales vers les structures intercommunales fédératives. L'octroi d'un pouvoir de police aux intercommunalités participe à la mise en adéquation des moyens au regard des nouvelles prérogatives exercées par les EPCI-FP.

1127. Cette analyse a permis de démontrer que le développement des missions des EPCI-FP favorise l'affaiblissement du principe de spécialité censé fonder l'identification et le fonctionnement des établissements publics. Pourtant, si une partie de la doctrine estime qu'il ne s'agit en rien d'une remise en cause du principe de spécialité mais plutôt un élargissement de la définition de la spécialité²⁴⁴⁵, il n'en demeure pas moins que cet élargissement tend à supprimer l'un des éléments fondamentaux de dichotomie entre les EPCI-FP et les collectivités territoriales.

§ 2. L'obstacle relatif à la démocratie intercommunale

1128. La démocratie intercommunale est une thématique constamment rappelée lors de l'examen de textes législatifs relatifs aux EPCI-FP. En effet, que cela soit en 2010 avec la loi RCT, en 2013 avec la loi relative à l'élection des conseillers communautaires ou en 2015 avec la loi NOTRe, les parlementaires n'ont eu de cesse de confronter leurs appréciations de la démocratie intercommunale. En effet, alors que certains plaidaient et plaident toujours pour l'instauration d'une élection au suffrage universel direct du président de l'EPCI-FP ou des élus

²⁴⁴³ Les modalités de recrutement sont précisées à l'article L.512-2 du Code de la sécurité intérieure.

²⁴⁴⁴ Article L.5211-9-2, V du Code général des collectivités territoriales.

²⁴⁴⁵ René CHAPUS, *Droit administratif général, Tome 1*, Paris, LGDJ, coll. *Précis Domat, ss. coll. Public*, 15^{ème} édition, 2001, p. 381.

communautaires²⁴⁴⁶, d'autres estiment qu'un élu intercommunal doit être avant tout un élu municipal, et ce, dans un but de préserver les communes d'une éventuelle disparition ou d'une tutelle²⁴⁴⁷.

1129. La démocratie intercommunale a pu être définie comme «la gestion par des groupements de communes, [...] d'affaires [...] sur lesquelles ces groupements possèdent un pouvoir de décision exercé par des organes désignés, directement ou non, par la voie de l'élection»²⁴⁴⁸. Prise dans son acception électorale, cette démocratie intercommunale se caractérise par des modalités singulières de désignation des élus différentes de celles applicables aux collectivités territoriales (**A.**) qui ne sont pas sans conséquences (**B.**) pour les EPCI-FP.

A. Des modalités singulières de désignation des élus

1130. À la différence des collectivités territoriales, pendant longtemps les membres des organes délibérants des EPCI-FP n'avaient pas l'obligation d'être élus au suffrage universel. Ils étaient désignés par les communes, pouvaient appartenir ou non à l'assemblée délibérante municipale ou non²⁴⁴⁹. À partir de 1999, le législateur a souhaité renforcer la légitimité démocratique des EPCI-FP et tendre vers une élection au suffrage universel direct dans les communes²⁴⁵⁰.

1131. Si ces évolutions ont pu permettre un rapprochement du régime électoral des EPCI-FP de celui des collectivités territoriales en créant des « conseils élus »²⁴⁵¹, la double modalité de désignation des conseillers communautaires dans le droit positif (**1.**) et la relativité du caractère

²⁴⁴⁶ V. en ce sens : Proposition de loi n° 119 du 2 novembre 2021 *relative à l'élection au suffrage universel direct du président et des vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale* et Proposition de loi n° 4544 du 12 octobre 2021 *visant à instaurer l'élection au suffrage universel direct des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre*.

²⁴⁴⁷ Nombreux sont les parlementaires désireux de ne pas séparer l'élection des conseillers communautaires de l'élection municipale afin de conserver la prééminence de l'échelon communal. V. en ce sens : Gérard LONGUET, JO Sénat, 19 janvier 2010, p. 273 ou encore Josiane MATHON-POINAT, JO Sénat, 27 janvier 2010, p. 608.

²⁴⁴⁸ Jean-François LACHAUME, « La démocratie intercommunale - La représentation des communes au sein de leur EPCI », *AJDA*, 9 juillet 2018, n° 24, p. 1370.

²⁴⁴⁹ Jean-François JOYE, « Les E.P.C.I. à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées ? », *LPA*, 16 mai 2003, n° 98, p. 4.

²⁴⁵⁰ L'article 36 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* prévoit que les représentants siégeant au sein de l'organe délibérant de l'EPCI-FP sont désignés dans chaque commune membre du groupement et exclusivement parmi les élus municipaux. Onze ans plus tard, l'article 8 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* vient consacrer l'élection des conseillers communautaire au suffrage universel direct, une modalité qui sera précisée par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires* avec l'instauration du « fléchage ».

²⁴⁵¹ Bertrand FAURE, « Agonie de quelques vieux principes du droit administratif », *AJDA*, 19 décembre 2011, n° 43, p. 2441 et s.

direct du scrutin intercommunal (2.) demeure un obstacle à une assimilation des intercommunalités à fiscalité propre aux collectivités territoriales.

1. La double modalité de désignation des conseillers communautaires

1132. Une désignation au suffrage universel direct. La possibilité d'instaurer le suffrage universel direct pour les scrutins intercommunaux est un débat ancien. Avant la loi de 2013, dans les communes de plus de 1 000 habitants, les conseillers communautaires étaient désignés par et parmi les conseillers municipaux des communes membres de l'EPCI-FP. Désormais, pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct²⁴⁵². Cette modalité de scrutin vient rompre le monopole du suffrage universel direct détenu jusqu'à présent par les collectivités territoriales. À première vue, l'on peut légitimement considérer que l'introduction du suffrage universel direct pour les élections intercommunales permet de gommer une partie de la dichotomie entre les collectivités territoriales et les EPCI-FP. Mais ce rapprochement de régime et ses conséquences sont à nuancer²⁴⁵³.

1133. Une désignation au suffrage universel indirect. Dans les communes de moins de 1 000 habitants²⁴⁵⁴, où les membres du conseil municipal sont élus au scrutin plurinominal majoritaire, les conseillers communautaires ne sont pas élus au suffrage universel direct. En effet, ils sont désignés « dans l'ordre du tableau »²⁴⁵⁵ qui correspond au rang des conseillers municipaux au sein de l'assemblée délibérante. Autrement dit, il n'y a donc aucune élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct dans 71,5% des communes françaises²⁴⁵⁶. Si l'on peut reconnaître qu'il s'agit d'une avancée démocratique au regard du mode de désignation antérieur qui consistait à ce que les conseillers communautaires soient choisis au sein même du conseil municipal, la légitimité démocratique de ces derniers s'en retrouve affaiblie.

²⁴⁵² L'article L.273-6 du Code électoral, issu de l'article 33 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral* précise que, dans les communes de 1 000 habitants ou plus, les conseillers communautaires sont élus en même temps que les conseillers municipaux, à savoir au suffrage universel direct.

²⁴⁵³ V. en ce sens Guillaume MERLAND qui rappelle que les EPCI n'acquièrent le statut de collectivité territoriale sous prétexte d'une soumission au suffrage universel direct *in* « La loi du 16 décembre 2010 et le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI », *Droit Administratif*, juin 2011, p. 7.

²⁴⁵⁴ Le Gouvernement et l'Assemblée des Communautés de France préféraient un seuil de 500 habitants contrairement au Sénat et l'Association des Maires de France qui redoutaient un risque de « *politisation de la vie municipale des petites communes* » en souhaitant un seuil de 1 000 habitants. V. en ce sens : Élodie SORBET, « Élections 2014 et intercommunalité : les nouveautés à maîtriser », *AJCT*, 30 janvier 2014, n° 1, p. 28 et s.

²⁴⁵⁵ Article L.273-11 du Code électoral.

²⁴⁵⁶ Direction Générale des Collectivités Locales, *Les collectivités locales en chiffres 2023* [en ligne] mars 2023.

1134. Dès lors, la coexistence d'un suffrage universel direct et indirect entraîne, au sein du conseil communautaire, une différence de légitimité entre les élus. Au sein même d'une assemblée délibérante communautaire peuvent donc siéger des élus qui ont été désignés par deux modes de désignation différents en fonction de la taille des communes membres. Autrement dit, des élus autonomes, désignés par les citoyens et non révocables par le conseil municipal,²⁴⁵⁷ cohabitent avec des élus titulaires d'un « mandat impératif » puisque désignés par un conseil municipal²⁴⁵⁸. Une cohabitation qui n'existe dans aucune assemblée délibérante des collectivités territoriales.

2. La relativité du caractère direct de cette élection

1135. Un scrutin subordonné temporellement. Les organes délibérants des EPCI-FP sont composés de conseillers communautaires élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct pour toutes les communes de 1 000 habitants et plus. En effet, le code électoral précise qu'ils sont élus « en même temps que les conseillers municipaux »²⁴⁵⁹. À la lecture de cette disposition, l'on distingue clairement l'absence d'un scrutin intercommunal à part entière. Ce dernier découle d'une autre élection, celle des conseillers municipaux. Lors d'une même opération électorale, les citoyens voteront à la fois pour désigner les conseillers municipaux et les conseillers communautaires.

1136. Un scrutin subordonné matériellement. Cette dépendance du scrutin intercommunal vis-à-vis du scrutin municipal n'est pas seulement temporelle. En effet, cette dépendance s'illustre également sur un plan matériel et plus précisément au regard du matériel de vote. Les électeurs sont appelés à désigner leurs conseillers municipaux et communautaires par un seul et même bulletin²⁴⁶⁰. En effet, sur ce bulletin figure, certes distinctement²⁴⁶¹, la liste des candidats aux sièges de conseillers municipaux et la liste des candidats aux sièges communautaires.

1137. Un scrutin subordonné électoralement. Enfin, la dépendance du scrutin intercommunal vis-à-vis du scrutin municipal s'illustre sur l'ordre des candidats inscrits sur ces listes. En effet, l'application du système du « fléchage » implique de faire figurer les candidats aux sièges de conseiller communautaire dans l'ordre d'apparition sur la liste des candidats au conseil

²⁴⁵⁷ Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 188, § 318.

²⁴⁵⁸ Nicolas PORTIER, « La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités », *AJDA*, 24 janvier 2011, n° 2, p. 80 et s.

²⁴⁵⁹ Article L.273-6, al. 1^{er} du Code électoral.

²⁴⁶⁰ Article L.273-9, I du Code électoral.

²⁴⁶¹ *Ibid.*

municipal sur le bulletin de vote²⁴⁶². La loi précise également que l'ensemble des candidats figurant dans le premier quart de la liste des candidats aux sièges de conseillers communautaires doivent aussi figurer, dans un ordre identique, en tête de la liste des candidats au conseil municipal²⁴⁶³ mais sans que cela soit obligatoirement tous les candidats²⁴⁶⁴.

1138. L'élection des conseillers communautaires est donc intimement subordonnée à l'élection municipale. Il ne peut exister, dans notre droit positif, d'élections intercommunales décorrélées d'élections municipales. Cette dépendance est inédite et ne se retrouve dans aucune autre élection locale. L'organisation et le résultat des élections des conseillers municipaux, départementaux et régionaux ne dépendent pas de l'organisation et du résultat d'un autre scrutin.

1139. Une élection à but informatif. Malgré les avancées législatives, l'élection des conseillers communautaires n'est donc pas une authentique élection au suffrage universel direct. En effet, les électeurs votent d'abord pour choisir leurs élus municipaux et n'ont aucune possibilité de choisir leurs élus communautaires indépendamment du scrutin municipal. Ce procédé a pu être qualifié par la doctrine comme une procédure « d'information »²⁴⁶⁵ en raison de la solidarité des mandats municipaux et communautaires. Les électeurs sont davantage avertis des candidats susceptibles d'intégrer le conseil communautaire au regard de leur place sur la liste municipale qu'invité à élire directement les représentants des communes au conseil communautaire. Si le législateur n'a pas souhaité découpler l'élection municipale et de l'élection communautaire, c'est en partie pour ne pas affaiblir les liens existants entre les EPCI-FP et ses communes membres et faire de l'EPCI-FP une structure distincte des communes. Une partie de la doctrine a pu également justifier l'absence d'autonomie du scrutin intercommunal par un encouragement à « l'appropriation du fait communautaire »²⁴⁶⁶ par les électeurs et ainsi favoriser une « double citoyenneté ».²⁴⁶⁷

²⁴⁶² Article L.273-9, I, 2° du Code électoral.

²⁴⁶³ Article L.273-9, I, 4° du Code électoral.

²⁴⁶⁴ Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. Manuel, ss. coll. *Droit public*, 3^{ème} édition, 2023, p. 494, § 461.

²⁴⁶⁵ *Ibid.*, p. 495, § 461 ; Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 431, § 522.

²⁴⁶⁶ Emmanuel DURU, « Portrait-robot de l'intercommunalité au lendemain de la réforme territoriale », *AJCT*, 2011, p. 10.

²⁴⁶⁷ André de LAUBADÈRE, « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. À propos des groupements de collectivités territoriales » in Collectif, *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Toulouse, *Presse Universitaire de Toulouse*, 1974, p. 411 et s.

B. Les conséquences des modalités de désignation

1140. La cohabitation d'une désignation des élus communautaires au suffrage universel direct et au suffrage universel indirect ne permet donc pas de garantir une homogénéité des modalités du scrutin intercommunal. De surcroît, le caractère direct de la désignation des élus communautaires est loin d'être absolu en raison de l'importante subordination du scrutin intercommunal au scrutin municipal. Cette configuration électorale hybride et tributaire est inédite dans le paysage politique local. En effet, l'organisation et le résultat des scrutins communaux, départementaux et régionaux ne sont en fonction d'aucune autre élection. De plus, excepté pour les communes où une distinction est faite entre celles qui sont composées de plus ou de moins de 1 000 habitants, les conseillers départementaux et régionaux sont élus à la suite d'une modalité de scrutin unique²⁴⁶⁸.

1141. Cette modalité de désignation des élus communautaires originale a nécessairement des conséquences sur la démocratie intercommunale et sur la place des EPCI-FP dans le paysage local. Il sera démontré que cette modalité de désignation justifie l'encrage partiel des EPCI-FP au niveau local (1.) et biaise la mesure de la participation électorale (2.).

1. L'ancrage partiel des EPCI-FP au niveau local

1142. Une rénovation législative constante du cadre juridique intercommunal. Les différentes lois relatives aux intercommunalités ont toutes eu l'intention d'améliorer le fonctionnement, la démocratisation et l'identification citoyenne des EPCI-FP. Si l'on s'attarde sur les exposés des motifs de chaque texte, tous les défauts de l'intercommunalité ont été constatés : émiettement communal et enchevêtrement des compétences dans la loi RCT de 2010²⁴⁶⁹, manque de légitimité démocratique des EPCI-FP dans la loi du 17 mai 2013²⁴⁷⁰, faible intégration territoriale et inadaptation des compétences exercées dans la loi NOTRe de 2015²⁴⁷¹. Face à ces constats, le législateur est venu avec plus ou moins de succès pallier les carences de l'architecture intercommunale française. L'attribution de compétences précises et stratégiques par le législateur aux EPCI-FP, l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale, la mise en œuvre d'une désignation des élus intercommunaux par le suffrage universel direct dans les communes de plus de 1000 habitants ou encore l'octroi d'une compétence fiscale a permis à une

²⁴⁶⁸ Par scrutin binominal mixte majoritaire à deux tours pour les conseillers départementaux et par scrutin proportionnel de liste à deux tours avec prime majoritaire pour les conseillers régionaux.

²⁴⁶⁹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*.

²⁴⁷⁰ 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*.

²⁴⁷¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

partie de la doctrine juridique de confirmer que « l’ancrage territorial de l’établissement ne cesse de s’affirmer » à travers une « conscience d’appartenance des administrés »²⁴⁷² aux EPCI-FP.

1143. Un ancrage intercommunal en relative amélioration. À l’appui du constat précédemment énoncé, l’on peut se référer à une enquête réalisée en 2022 par l’Institut français d’opinion publique pour l’association *Intercommunalités de France* qui est la fédération nationale des élus intercommunaux. Cette enquête permet de confirmer les propos énoncés par la doctrine. En effet, si la part des personnes interrogées considérant que le principe de l’intercommunalité est une bonne chose reste stable entre 2005 et 2022²⁴⁷³, l’impact positif des EPCI-FP a progressé de 11 points entre 2013 et 2022²⁴⁷⁴. L’on note également une amélioration de la notoriété du président de l’EPCI-FP de six points en seulement quatre ans²⁴⁷⁵ et une baisse de neuf points du sentiment d’éloignement des élus envers les citoyens en neuf ans²⁴⁷⁶. Les réformes successives de l’intercommunalité ont pu, partiellement, améliorer l’encrage des EPCI-FP dans le paysage local français malgré des avis pessimistes d’une partie de la doctrine n’hésitant pas à leur faire un « procès en légitimité démocratique »²⁴⁷⁷.

1144. Un faible ancrage intercommunal latent et paradoxal. Malgré les améliorations qui ont pu être apportées par le législateur en termes de démocratisation de l’intercommunalité, notamment à travers l’introduction du suffrage universel direct pour les élections des conseillers communautaires dans les communes de plus de 1000 habitants, il semblerait, paradoxalement, que cela ne soit pas suffisant²⁴⁷⁸. En effet, d’après un rapport parlementaire rendu six ans après l’entrée en vigueur de cette modalité de désignation, ce sentiment d’éloignement entre les élus et les citoyens semble perdurer et certains estiment qu’il peut également naître d’une répercussion des conseillers

²⁴⁷² Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 423 et 424, § 507.

²⁴⁷³ La part des personnes interrogées considérant que le principe de l’intercommunalité est une bonne chose était de 87% en 2005, 86% en 2018 et 85% en 2022. V. en ce sens : Institut français d’opinion publique, *Le rapport des français à l’intercommunalité* [en ligne], 2022, p. 4 ; Institut français d’opinion publique, *Le rapport des français à l’intercommunalité* [en ligne], octobre 2018, p. 5 ; Philippe DALLIER, *Bilan et perspectives de l’intercommunalité à fiscalité propre*, Sénat, 30 octobre 2006, Rapport d’information n° 48, p. 81.

²⁴⁷⁴ La part des personnes interrogées considérant que l’intercommunalité a un impact positif est passé de 74% en 2013, à 83% en 2018 et 85% en 2022. V. en ce sens : Rapport préc. 2022, p. 6.

²⁴⁷⁵ Entre 2018 et 2022, la connaissance de l’identité du président de l’EPCI-FP par les personnes interrogées est passée de 37% à 43%. V. en ce sens : *Ibid.*, p. 19.

²⁴⁷⁶ Le sentiment d’éloignement des élus envers les citoyens est passé de 59% en 2013 à 56% en 2018 et à 50% en 2022. V. en ce sens : Institut français d’opinion publique, *Les français et l’intercommunalité* [en ligne], septembre 2013, p. 4 ; Rapports préc. 2022 et 2018, p. 8.

²⁴⁷⁷ Laura REGAIRAZ, « La démocratisation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre », *AJCT*, 16 décembre 2021, n° 12, p. 585 et s.

²⁴⁷⁸ V. Bertrand FAURE « Les échecs de l’intercommunalités » in Didier GUIGNARD (dir.), *40^e anniversaire des lois de décentralisation*, Paris, LexisNexis, 2023, pp. 60 à 62.

municipaux qui eux-mêmes peuvent ressentir une dépossession de leur compétence et de leur représentation au sein du conseil communautaire²⁴⁷⁹. Il est nécessaire de s'appuyer sur les résultats de l'enquête réalisée en 2022 relative au rapport des Français à l'intercommunalité qui précise que 50% des personnes interrogées estiment que l'EPCI-FP tend à éloigner les élus des citoyens, elles sont aussi seulement 43% à connaître le nom du président de leur intercommunalité. Face à ce déficit d'encrage des structures intercommunales dans le paysage local français qui perdure en dépit des modifications législatives, certains parlementaires ont déposé une proposition de loi visant à instaurer l'élection au suffrage universel direct des présidents des EPCI-FP²⁴⁸⁰. Pour parachever la démocratisation de l'intercommunalité, les objectifs de cette proposition de loi et avancés par les dépositaires du texte sont doubles : donner « la parole aux citoyens sur la gestion de ces établissements publics » et « une légitimité plus forte du chef de l'exécutif de l'EPCI »²⁴⁸¹.

1145. Pour appuyer ces différents paradoxes, l'on peut aussi se référer à d'autres résultats de l'enquête précitée. En effet, l'éloignement des élus des citoyens et le manque de notoriété des présidents des EPCI-FP est manifeste, 85% des personnes interrogées estiment que le principe de l'intercommunalité est une bonne chose et que l'EPCI-FP a un impact positif²⁴⁸². Aussi 74% d'entre elles estiment que le mode de scrutin par fléchage est une bonne chose²⁴⁸³. Si l'introduction du suffrage universel direct pour les élections intercommunales dans les communes de plus de 1000 habitants semble recueillir un avis positif, paradoxalement cela ne permet pas de gommer le sentiment d'éloignement entre les élus et les citoyens, le mode de scrutin étant toujours illisible²⁴⁸⁴.

2. La mesure biaisée de la participation électorale

1146. L'absence d'un scrutin intercommunal distinct. Comme cela a pu être précisé précédemment, les élections intercommunales sont intimement liées aux élections municipales. En effet, la désignation des délégués intercommunaux au sein des conseils municipaux pour les communes de moins de 1 000 habitants et par fléchage pour les communes de plus de 1 000 habitants ne permet pas d'identifier le scrutin intercommunal comme un scrutin distinct. Il est d'ailleurs judicieux de relever que les termes de *conseillers communautaires* ou d'*élections*

²⁴⁷⁹ Antoine LEFÈVRE et Patricia SCHILLINGER, *Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques*, Sénat, 11 juin 2019, Rapport d'information n° 559, p. 12 et s.

²⁴⁸⁰ Proposition de loi n° 4544 du 12 octobre 2021 *visant à instaurer l'élection au suffrage universel direct des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre*.

²⁴⁸¹ V. en ce sens l'exposé des motifs de la proposition de loi préc.

²⁴⁸² Institut français d'opinion publique, *Le rapport des français à l'intercommunalité* [en ligne], 2022, p. 4.

²⁴⁸³ *Ibid.*, p. 18.

²⁴⁸⁴ Dodji AKPATCHA, « L'échec de la réforme du mode de scrutin des métropoles - Requiem pour l'article 54 de la loi MAPTAM », *AJDA*, 13 janvier 2020, n° 1, p. 33 et s.

communautaires sont accolés aux termes de *conseillers municipaux* ou d'*élections municipales* dans la loi, les décrets, les arrêtés, les circulaires ou encore les publications institutionnelles²⁴⁸⁵.

1147. Identification veine de la participation aux élections communautaires. Les élections municipales, puis communautaires à partir de 2013, font partie des élections locales où l'abstention des citoyens est la plus faible. En effet, excepté en 2020, année marquée par la crise sanitaire liée à la COVID-19, la participation à ces scrutins a toujours été supérieure à 60% comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 5 : Participation électorale aux élections municipales et communautaires

Date	Taux de participation au premier tour	Taux de participation au deuxième tour
1959	74,8%	73,9%
1965	78,2%	70,8%
1971	75,2%	73,6%
1977	78,9%	77,6%
1983	78,4%	79,7%
1989	72,8%	73,1%
1995	69,4%	70,0%
2001	67,4%	69,0%
2008	66,54%	65,20%
2014	63,55%	62,13%
2020	44,66%	41,67%

Source : Ministère de l'Intérieur.

1148. Le scrutin intercommunal étant fondu dans le scrutin municipal, il est par conséquent impossible d'identifier et de circonscrire le taux de participation des citoyens pour la seule élection de leurs conseillers communautaires. Le taux de participation pour l'élection communautaire sera nécessairement identique à celui de l'élection municipale. Dès lors, il est illusoire de connaître le comportement des électeurs et notamment s'ils auraient davantage participé aux élections municipales qu'aux élections communautaires, ou inversement. À titre d'exemple, l'on constate une différence de participation électorale à l'occasion des élections départementales et régionales de 2021. Cette différence a pu être identifiée, d'une part, en raison d'une convocation de deux collèges

²⁴⁸⁵ Par exemple : Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 *tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires* ; Décret n° 2020-642 du 27 mai 2020 *fixant la date du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs* ; Arrêté du 10 février 2020 *créant une téléprocédure temporaire de vérification par les électeurs de leur inscription sur les listes électorales dans le cadre des élections municipales et communautaires 2020* ; Ministère de l'Intérieur, *Memento aux candidats - Guide des élections municipales et communautaires des 15 et 22 mars 2020*, 18 février 2020, 109 p. et Circ., 3 février 2020, NOR : INTA1931378J, 10 p.

électorales distincts, et d'autre part, en raison d'une convocation à la même date²⁴⁸⁶. Alors que le scrutin départemental et régional avait lieu le même jour et dans le même bureau de vote, l'on remarque que les deux collèges électoraux identiques ont participé aux deux scrutins dans des proportions différentes comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 6 : Participation électorale aux élections départementales et régionales

Périmètre	Votants au 1 ^{er} tour des élections départementales de 2021	Votants au 1 ^{er} tour des élections régionales de 2021	Différence de votants* (en nombre de voix)	Différence de votants* (en %)
Département de l'Ariège	49 948	49 797	- 151	- 0,3
Département du Lot	59 960	59 931	- 29	- 0,04
Commune de Saint-Girons	1 696	1 665	- 31	- 1,8
Commune de Ploemeur	5 810	5 775	- 35	- 0,6
Commune de Biarritz	6 930	6 964	+ 34	+ 0,5

Source : Ministère de l'Intérieur.

1149. À la différence des élections départementales et régionales de 2021, il n'existe pas un collège électoral dédié à l'élection municipale et un collège électoral dédié à l'élection communautaire. Il est donc impossible de déterminer si les électeurs préfèrent davantage voter pour le scrutin municipal ou le scrutin communautaire. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, l'acte de désignation des conseillers communautaire est automatique dès lors que l'électeur vote pour une liste municipale.

1150. Un scrutin municipal vraisemblablement privilégié. En raison de l'attachement fort des Français à l'échelon communal, l'on peut légitimement affirmer que les électeurs votent davantage pour désigner leurs élus municipaux que pour désigner leurs délégués communautaires. L'attachement des Français à l'échelon communal est en partie justifié par l'ancienneté des structures municipales. L'on retrouve les premières traces des communes en France dès le

²⁴⁸⁶ Article 2 du décret n° 2021-483 du 21 avril 2021 portant convocation des collèges électoraux pour procéder à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers régionaux, des conseillers à l'Assemblée de Corse, des conseillers à l'Assemblée de Guyane et des conseillers à l'Assemblée de Martinique.

XII^e siècle²⁴⁸⁷. Si son appellation a pu être polyonyme au fil des siècles²⁴⁸⁸, c'est un échelon qui a su perdurer et qui bénéficie d'un solide et long encrage historique dans le paysage politique et territorial local. L'attachement des Français à l'échelon communal a d'ailleurs pu être mesuré en 2016 à travers une enquête réalisée pour l'Association des Maires de France qui relève que 73% des personnes interrogées ont un attachement fort à la commune et 39% un attachement très fort²⁴⁸⁹.

²⁴⁸⁷ Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel*, ss. coll. *Droit public*, 3^{ème} édition, 2023, p. 67, § 39.

²⁴⁸⁸ Les structures communales ont pu être désignées par les termes de « *communes* », « *bourgs* », « *paroisses* » ou « *villes* ».

²⁴⁸⁹ Association des Maires de France, « Sondage IPSOS pour le CEVIPOF et l'AMF, Synthèse et analyse des résultats » [en ligne], mai 2016.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

1151. L'octroi d'une autonomie financière constitutionnelle aux structures intercommunales rend possible la reconnaissance des EPCI-FP en collectivités territoriales de plein exercice comme le sont actuellement les échelons communaux, départementaux et régionaux. Le mimétisme entre ces deux catégories de personnes publiques est tel que l'attribution de cette autonomie financière constitutionnelle aux EPCI-FP mettrait fin à la dichotomie actuelle. Les éléments de similitudes dans le droit positifs sont multiples. S'ils disposent de toutes les caractéristiques de la libre administration des collectivités territoriales, les EPCI-FP peuvent également se caractériser par la même indépendance vis-à-vis du pouvoir central dont disposent les communes, les départements et les régions. En effet, l'assouplissement des contrôles étatiques sur la gestion des affaires locales et la détention d'une personnalité juridique propre offrent à ces deux catégories de personnes publiques une importance analogue dans la matérialisation de la décentralisation. En outre, les EPCI-FP disposent, au même titre que les collectivités territoriales, de similarités dans la gestion des affaires locales, notamment à travers l'exercice de nombreuses compétences et de la jouissance d'une autonomie de gestion.

1152. Pour autant, il existe des freins qui pourraient compromettre la transformation des EPCI-FP en collectivités territoriales. Le principe de spécialité, réservé aux établissements publics, demeure l'une des caractéristiques importantes de distinction car les collectivités territoriales ne sont pas soumises à ce principe. Aussi, la modalité de désignation des élus intercommunaux, du fait de leur singularité et de leur dépendance, reste un obstacle à l'obtention d'un mimétisme intégral avec les collectivités territoriales. Néanmoins, les mouvements continus d'effritement du principe de spécialité et des nombreux textes allant dans le sens d'un accroissement de la démocratie intercommunale directe permettent de restreindre considérablement l'effectivité des derniers dispositifs juridiques qui pourraient encore entraver la transformation des EPCI-FP en collectivités territoriales.

1153. Dès lors, comme « la frontière séparant les collectivités territoriales des EPCI à fiscalité propre apparaît plus estompée et friable que jamais »²⁴⁹⁰, l'on peut légitimement envisager la fin de

²⁴⁹⁰ Patrick MOZOL, « Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les vicissitudes d'une distinction en voie d'effondrement théorique », *RFDA*, 9 janvier 2017, n° 6, p. 1144.

la distinction entre ces deux catégories de personnes publiques et une modification de l'architecture décentralisée de notre pays.

CHAPITRE 2. LA MODIFICATION DE L'ARCHITECTURE DE LA DÉCENTRALISATION

1154. Une réforme territoriale envisageable. Cela a été démontré et proposé, l'octroi de l'autonomie financière constitutionnelle aux communautés de communes, aux communautés d'agglomération, aux communautés urbaines et aux métropoles aurait pour possible conséquence de transformer les EPCI-FP en véritables collectivités territoriales. Cette nouvelle donne territoriale doit être l'occasion de construire une réflexion sur l'état actuel de la décentralisation en France. Si ce dessein reçoit les panégyriques des acteurs de la décentralisation seulement dans de rares occasions²⁴⁹¹, le passage d'un établissement public fictif au statut de collectivité territoriale constitutionnelle, dont la pertinence a pu être démontrée, doit pouvoir, au regard des critiques inlassablement répétées à l'encontre du « millefeuille territorial »²⁴⁹², nourrir des propositions d'évolutions juridiques de l'architecture décentralisée française. En effet, la création d'un nouvel échelon de collectivité territoriale a certes des conséquences d'ordres textuelles, mais peut également avoir des conséquences sur la mise en œuvre et l'exercice de la décentralisation.

1155. Une réponse à l'enchevêtrement des compétences. Les difficultés d'identification de la ligne de partage des compétences entre les différentes catégories de collectivités trouvent une réalité en France car aucune réponse satisfaisante ne peut être donnée à la question « *qui fait quoi ?* »²⁴⁹³. Plusieurs acteurs ont été désignés comme responsables de l'enchevêtrement des compétences locales. Que cela soit, l'État²⁴⁹⁴, le législateur²⁴⁹⁵ ou les élus

²⁴⁹¹ Nous nuancions les propos d'Emmanuel NEGRIER in « Métropolisation et réforme territoriale », *RFAP*, 2012, n° 141, pp. 73 à 86 : « *la réforme territoriale est en France un processus permanent d'évitement de la réforme (au terme duquel) les velléités de transformation radicale s'achèvent toujours par l'écrasement des velléitaires* ».

²⁴⁹² En témoigne plusieurs propositions de loi ayant pour intention de simplifier le « millefeuille territorial » à l'instar de la proposition de loi n° 567 du 2 juin 2014 *tendant à remédier au millefeuille territorial en réduisant de moitié le nombre des régions et celui des départements et en supprimant la couche des métropoles ainsi que la clause de compétence générale applicable aux régions et aux départements* et la proposition de loi n° 1818 du 25 février 2014 *visant à rétablir la réforme du conseiller territorial pour simplifier le millefeuille territorial*.

²⁴⁹³ Jean-Marie PONTIER, « La nouvelle répartition des compétences : entre rupture et continuité », *RLCT*, 1^{er} mars 2012, n° 77, p. 85.

²⁴⁹⁴ Jean-Marie PONTIER, « Clarification de la répartition des compétences : le rapport Lefèvre », *JCP A*, 2011, n° 10, p. 20 et s.

²⁴⁹⁵ Nelly FERREIRA, « La loi NOTRe : l'enchevêtrement des compétences, suite et... fin ? », *AJCT*, février 2016, n° 2, p. 79 et s.

locaux eux-mêmes²⁴⁹⁶, tous ont participé à l'accroissement de l'illisibilité²⁴⁹⁷, du surcoût²⁴⁹⁸ et de l'inefficacité²⁴⁹⁹ de l'action publique locale. Si certains parlementaires ont tenté de résoudre cette problématique²⁵⁰⁰, les maux de la répartition des compétences locales ont été encouragés, notamment par la clause générale de compétence des communes²⁵⁰¹, la contractualisation²⁵⁰², le chef de filât, les compétences déléguées ou encore l'intercommunalité²⁵⁰³. Paradoxalement, nous démontrerons que l'EPCI-FP, en lui octroyant le statut de collectivité territoriale, pourra participer à la clarification des compétences locales.

1156. Au regard de cette possible modification de l'architecture décentralisée française et face au risque notoire d'alourdissement de l'empilement des échelons locaux, notre étude s'attachera à proposer une démarche juridique de simplification territoriale à travers la suppression inévitable du département comme collectivité territoriale (**Section 1**) entraînant inéluctablement des conséquences sur l'architecture actuelle de la décentralisation (**Section 2**).

Section 1. L'inévitable suppression du département comme collectivité territoriale

1157. Des critiques anciennes et ininterrompues envers le département. Si l'on date habituellement la première proposition de suppression du département au moment de la parution du rapport Attali en 2008²⁵⁰⁴, l'on oublie que la réduction du nombre de ces échelons faisait déjà

²⁴⁹⁶ Didier QUENTIN et Jean-Jacques URVOAS, *La clarification des compétences des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, 8 octobre 2008, Rapport d'information n° 1153, pp. 25 à 26.

²⁴⁹⁷ Corinne TOURET, « L'institution des conseillers territoriaux, un gage de renouveau pour la démocratie représentative locale ? », *RLCT*, 1^{er} mars 2012, n° 77, p. 75.

²⁴⁹⁸ Robert HERTZOG, « Introduction » in Gérard MARCOU et Helmut WOLLMANN (dirs.), *Annuaire 2008 des collectivités locales - Où en est la gestion locale ?*, Paris, CNRS Éditions, septembre 2008, Tome 28, p. 496.

²⁴⁹⁹ Alain LAMBERT, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, décembre 2007, p. 4 : l'enchevêtrement des compétences engendre « des pertes de temps considérables, avant la décision comme dans sa mise en oeuvre, qui ralentissent l'action publique ».

²⁵⁰⁰ V. en ce sens : *Ibid.*, pp. 6 à 8 : deux pistes de clarification des compétences ont été envisagées. D'une part, la clarification des compétences d'ores et déjà identifiées par le législateur notamment s'agissant des départements et des régions. D'autre part, confier aux départements et aux régions des compétences spéciales à la place de la clause de compétence générale ; Yves KRATTINGER et Jacqueline GOURAULT, *Premières orientations sur la réorganisation territoriale*, Sénat, 11 mars 2009, Rapport d'information n° 264, p. 125 : « éclairer la vocation propre aux différents niveaux de collectivités territoriales » sera l'une des clés pour clarifier la répartition des compétences locales.

²⁵⁰¹ Jacques CAILLOSSE, « Repenser les responsabilités locales », *Cahiers de l'Institut de la Décentralisation*, 2006, n° 8, p. 16 : « la clause générale de compétence peut abriter des lectures juridiques généreuses (ou, si l'on préfère, constructives) du pouvoir des collectivités territoriales ».

²⁵⁰² Jean-Claude GROSHENS et Jean WALINE, « À propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 » in *Mélanges Paul Amselek, Bruylant*, juin 2005, p. 425 : « Les mécanismes contractuels incitent les collectivités à la dépense. »

²⁵⁰³ Didier QUENTIN et Jean-Jacques URVOAS, *Op.Cit.*, pp. 17 à 26. ; Nelly FERREIRA, « La loi NOTRe : l'enchevêtrement des compétences, suite et... fin ? », *AJCT*, février 2016, n° 2, p. 79 et s.

²⁵⁰⁴ Jacques ATTALI, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France*, Paris, XO Editions et La Documentation française, janvier 2008, p. 197 : « Décision 260 - Faire disparaître en dix ans l'échelon départemental ».

débat dès la fin des années 1940²⁵⁰⁵ et était considérés comme « l'échelon de trop »²⁵⁰⁶ dans les années 1990. Pis encore, les départements faisaient déjà l'objet de critiques dès la fin du XIX^e siècle, considérés comme « des structures inadaptées car ne correspondant plus aux territoires vécus »²⁵⁰⁷. Plus récemment, la montée en puissance des régions par leur transformation en collectivité territoriale de prescription ainsi que des EPCI-FP par un gain progressif en compétence n'a fait qu'accentuer le déclin du département, le ramenant à un second plan²⁵⁰⁸. Cette transformation progressive en « une institution de gestion »²⁵⁰⁹ et cet affaiblissement a pu encourager certains parlementaires à plaider la suppression des conseils généraux au travers d'une proposition de loi²⁵¹⁰. Aussi, divers titulaires du pouvoir exécutif ont pu manifester une telle volonté à l'instar de l'ancien Premier ministre Manuel VALLS²⁵¹¹ ou le Président de la République Emmanuel MACRON²⁵¹².

1158. Un moyen de rationaliser les échelons locaux. L'organisation territoriale de la France est souvent dénoncée, critiquée notamment pour être composée d'un nombre d'échelons territoriaux trop importants. Si cette critique a pu être partagée par une partie de la doctrine juridique, à l'instar du Professeur Michel VERPEAUX²⁵¹³, les auteurs n'ont en revanche pas la même analyse quant aux solutions à adopter pour y remédier. En effet, mettre un terme à la multiplicité des échelons de collectivités territoriales reviendrait légitimement à procéder à une diminution de celles-ci par des suppressions. La suppression d'un échelon local serait alors l'une des solutions pour simplifier l'organisation décentralisée de la France²⁵¹⁴. Néanmoins, une partie de la doctrine a pu adopter une vision fataliste face à ce choix, somme toute radical, en considérant la suppression d'un échelon de collectivité territoriale comme relevant d'un « pur fantasme »²⁵¹⁵. Une autre solution, plus nuancée, serait alors d'« initier et d'accompagner la progressive disparition du département » plutôt que d'occasionner un débat sur son abrogation²⁵¹⁶.

²⁵⁰⁵ Robert HERTZOG, « La réforme des collectivités territoriales : une ambition financière », *RFAP*, 2012, n° 141, p. 121 et s.

²⁵⁰⁶ Patrick LE LIDEC, « Le département n'est pas insubmersible, même si l'Acte II l'a consolidé », *Pouvoirs locaux*, 2007, n° 75, p. 115.

²⁵⁰⁷ Philippe ESTÈBE, « Du conseil général à l'agence départementale ? », *Pouvoirs locaux*, 2007, n° 75, p. 120 et s.

²⁵⁰⁸ Martine LONG, « Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé », *AJDA*, 19 octobre 2015, n° 34, p. 1912.

²⁵⁰⁹ Nadine POULET, « L'avenir du département. », *Revue Européenne de l'Action Publique*, mai 2010, n° 1, p. 8.

²⁵¹⁰ Proposition de loi n° 1401 du 21 janvier 2009 relative à la simplification de la carte des territoires.

²⁵¹¹ Dans sa déclaration de politique générale en date du 8 avril 2014, le Premier ministre annonçait la disparition des conseils départementaux à l'horizon 2021.

²⁵¹² Dans son programme présidentiel, Emmanuel MACRON écrivait : « Nous réduirons le millefeuille administratif. Nous supprimerons au moins un quart des départements, là où ils peuvent être rapprochés de l'une de nos grandes métropoles ».

²⁵¹³ Michel VERPEAUX, « La réforme des collectivités territoriales : la fin - provisoire - du parcours », *RLCT*, 1^{er} janvier 2011, n° 64, p. 53.

²⁵¹⁴ Nelly FERREIRA, « Chronique d'une mort (non annoncée) du département », *RLCT*, 1^{er} juillet 2011, n° 70, p. 75.

²⁵¹⁵ Ernest GUILLET, « Aménagement du territoire – Institutions », *J. Cl. Collectivités territoriales*, Fasc. 421, 1^{er} septembre 2022, § 19.

²⁵¹⁶ Nelly FERREIRA, *Art. Cit.*

1159. Si l'existence du département en tant que collectivité territoriale fait débat²⁵¹⁷, elle est théoriquement possible²⁵¹⁸ et la question de sa suppression s'avère être, pour une partie de la doctrine, pertinente²⁵¹⁹. Pour autant, le déclin du département n'a pas encore abouti à une suppression ou à une diminution généralisée du nombre de ces échelons, notamment en raison des freins manifestes existant en faveur de son maintien (§ 2.). Mais l'on assiste à une réduction drastique des champs et des capacités d'action de collectivités départementales (§ 1.).

§ 1. Le déclin progressif de l'échelon départemental

1160. Si les propositions radicales précédemment énoncées n'ont pas encore été suivies d'effets, le législateur a pourtant progressivement accompagné et encouragé le déclin de l'échelon départemental considéré comme « peu innovant », « inadapté aux nouvelles exigences de l'action publique locale », au regard de son « territoire exigu », d'« un manque de dynamisme » et à « des compétences [...] lui laissant peu de marge d'action »²⁵²⁰.

1161. D'abord, la loi RCT du 16 décembre 2010, sous couvert de simplifier l'empilement des échelons locaux²⁵²¹, semble mettre en place les conditions de disparition de l'échelon départemental. En effet, ce texte pose les premiers jalons de la limitation des compétences du département et de sa présence sur l'ensemble du territoire français. Quant à la loi MAPTAM du 28 janvier 2014, elle vient supprimer l'échelon départemental dans le périmètre de la métropole de Lyon, créant un précédent pour une éventuelle diffusion du *modèle lyonnais*. Enfin, la loi NOTRe du 7 août 2015, alors qu'elle devait « sonner le glas du département »²⁵²², n'a fait qu'achever sa dévitalisation en raison d'une nouvelle suppression de la clause générale de compétence et au regard des conséquences de l'avènement des régions et des EPCI-FP. Ces trois textes ont donc permis de réduire drastiquement les champs et les capacités d'actions de l'échelon départemental (A.) et d'encourager l'instauration de dispositifs de suppression de certaines catégories de département (B.).

²⁵¹⁷ Jean-Marie PONTIER, « La métamorphose d'une institution », *AJDA*, 3 octobre 2011, n° 32, p. 1817 : « Le département est en question, et en questions, parce que sa place est discutée et que, même si les défenseurs du département sont beaucoup plus nombreux que ses contempteurs, au-delà de celle-ci, c'est son existence même qui est contestée »

²⁵¹⁸ Hélène PAULIAT, « Le département peut-il encore rêver d'avenir ? », *RDP*, 1^{er} septembre 2015, n° 5, p. 1229.

²⁵¹⁹ Jean Louis MASSON, « Conseillers généraux : quel mode de scrutin ? », *Pouvoirs locaux*, 2007, n° 75, p. 109.

²⁵²⁰ Nelly FERREIRA, « Le département, entre résistance et renaissance », *Vie Publique*, 22 février 2021.

²⁵²¹ Nelly FERREIRA, « Chronique d'une mort (non annoncée) du département », *RLCT*, 1^{er} juillet 2011, n° 70, p. 75.

²⁵²² Martine LONG, « Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé », *AJDA*, 19 octobre 2015, n° 34, p. 1912.

A. La réduction des champs et des capacités d'action de l'échelon départemental

1162. Pour passer outre les difficultés d'ordre constitutionnelles²⁵²³, d'autres voies ont été privilégiées pour affaiblir le département, à l'instar de celle évoquée par le Président de la République Emmanuel MACRON qui déclarait que « le département devra renoncer à exercer les compétences reconnues aux collectivités »²⁵²⁴. En d'autres termes, le département est resté une collectivité territoriale, mais une collectivité territoriale sous forme de coquille vide. À titre d'exemple, le transfert de la compétence *économie* à la région, couplé à la suppression de la clause générale de compétence des départements provoqués par la loi NOTRe de 2015 invitent à considérer que le département n'est « plus acteur de cette [compétence] en tant que collectivité territoriale »²⁵²⁵. En effet, un nombre important de dispositions, issues de réformes successives, ont inévitablement conduit à une dévitalisation fonctionnelle (1.) et à un étiollement financier (2.) de la collectivité territoriale départementale.

1. La dévitalisation fonctionnelle du département

1163. Les préfigurations de la loi RCT. Considérée par une partie de la doctrine comme une « boîte à outils qui doit permettre de transformer le département en coquille vide, en collectivité inutile »²⁵²⁶, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 préfigure les réformes successives qui ont ensuite participé à la dévitalisation progressive de cet échelon local²⁵²⁷. Sans pour autant assumer une volonté de supprimer le département, plusieurs dispositions de cette loi organisaient déjà un déclin programmé de cet échelon. En effet, la loi RCT a mis en œuvre une limitation importante des compétences du département à travers trois mécanismes. La première modalité de limitation des compétences de cet échelon est celle du transfert de plein droit de certaines de leurs compétences à des métropoles²⁵²⁸. Le deuxième mécanisme de limitation des compétences départementale est celui du transfert facultatif de certaines de leurs compétences à

²⁵²³ V. *infra*, § 1302.

²⁵²⁴ Hélène PAULIAT, « Le département peut-il encore rêver d'avenir ? », *RDP*, 1^{er} septembre 2015, n° 5, p. 1229.

²⁵²⁵ Michel BOUVARD, « Quelle place pour le département ? », *RFP*, 1^{er} septembre 2018, n° 143, p. 47.

²⁵²⁶ Nelly FERREIRA, « Chronique d'une mort (non annoncée) du département », *RLCT*, 1^{er} juillet 2011, n° 70, p. 76.

²⁵²⁷ Bertrand FAURE, « Le regroupement départements-région. Remède ou problème ? », *AJDA*, 24 janvier 2011, n° 2, p. 91 : « il est possible que cette réforme ne constitue que la première étape d'un processus d'élimination progressive des départements de la scène institutionnelle locale. ».

²⁵²⁸ À la lecture de l'article 12 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, il s'agit des compétences relatives aux transports scolaires, à la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires, aux zones d'activités et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques.

ces mêmes métropoles²⁵²⁹. Pour autant, si ce transfert n'est pas obligatoire, la rédaction de la loi ne semble pourtant pas donner la possibilité aux départements de s'opposer à ce transfert si les métropoles en font la demande²⁵³⁰. Enfin, le troisième mécanisme de limitation des compétences du département réside dans la suppression de leur clause générale de compétence. L'octroi par le législateur d'une liste exhaustive des attributions départementales vient limiter les marges de manœuvre d'interventions des départements sans d'ailleurs que le Conseil constitutionnel ait eu à constater une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales²⁵³¹. Par cette suppression de la clause générale de compétence, nous pouvons affirmer que le législateur spécialise l'action départementale sur le territoire, au même titre que les EPCI-FP, confortant dès lors la confusion entre collectivités territoriales et intercommunalités.

1164. La continuité de la loi NOTRe. Si le premier mot de l'acronyme *NOTRe* signifie *nouvelle*, il n'en est rien en matière de limitation des compétences de l'échelon départemental. En effet, la loi NOTRe utilise les mêmes mécanismes de la loi RCT pour brider les marges de manœuvre des départements. Les mêmes causes ayant les mêmes effets, la nouvelle suppression de la clause générale de compétence des départements²⁵³² a eu pour conséquence de corseter l'échelon départemental dans un champ d'action limité et de renforcer le qualificatif doctrinal d'« établissements publics spécialisés dans les affaires sanitaires et sociales »²⁵³³. En sus, ce champ d'action est d'autant plus réduit car les compétences conférées par le législateur sont de moins en moins nombreuses. Les départements se sont vus dépossédés des compétences relatives au transport non urbain et scolaire²⁵³⁴ mais aussi la compétence relative au versement d'aides directes ou indirectes aux entreprises²⁵³⁵.

1165. En consacrant peu de compétences propres et exclusives au département, spécialisées principalement en matière de solidarité, tout en accélérant le développement du fait intercommunal, le législateur a progressivement transformé cet échelon en guichet d'exécution des politiques

²⁵²⁹ À la lecture de l'article 12 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, il s'agit des compétences en matière d'action sociale, de construction, d'aménagement, d'entretien, d'accueil, de restauration, d'hébergement ainsi que d'entretien général et technique et de fonctionnement des collèges, de développement économique, de tourisme, de construction, d'exploitation et d'entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport.

²⁵³⁰ La loi reste muette sur ce sujet et n'évoque que le délai de signature de la convention organisant le transfert.

²⁵³¹ Cons. const., Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, considérant 55.

²⁵³² Elle avait été rétablie un an et demi plus tôt avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

²⁵³³ Emmanuel AUBERT, « La loi RCT ou l'ignorance des territoires », *Pouvoirs locaux*, 2011, n° 89, p. 10.

²⁵³⁴ Article L.3111-1 du Code des transports.

²⁵³⁵ Article L.4251-12 du Code général des collectivités territoriales.

étatiques²⁵³⁶. En effet, les politiques exercées par le département en matière d'insertion, d'aide aux personnes âgées et handicapées sont très fortement encadrées par l'État. En permettant un « siphonnage des compétences »²⁵³⁷, le législateur a donc participé à la progressive dévitalisation fonctionnelle de cet échelon. La démonstration de cette transformation inéluctable du département en coquille vide ne peut qu'aller dans le sens des volontés de suppression. En effet, la disparition des départements en tant que collectivité territoriale ne serait qu'une traduction juridique logique au regard des contraintes subies dans l'exercice de leurs compétences.

2. L'étiollement financier du département

1166. Concomitamment à leur dévitalisation fonctionnelle, les départements ont également eu à affronter une multitude d'atteintes sur un plan budgétaire et fiscal. Si le ratio d'autonomie financière des départements a toujours été supérieur aux ratios minimums prévus par les textes²⁵³⁸, le législateur est venu accentuer le mouvement général de recentralisation étatique des finances locales²⁵³⁹ en prenant part à l'amoindrissement de la compétence fiscale des départements (a.) et à la fragilisation des recettes composant le panier fiscal de cet échelon local (b.)

a. L'amoindrissement de la compétence fiscale départementale

1167. La dépossession de la compétence fiscale de l'échelon départemental s'est réalisée en deux temps. En effet, deux lois de finances sont venues profondément modifier le pouvoir de taux des départements et la perception de certains impôts.

1168. **La loi de finances pour 2010**²⁵⁴⁰. Cette loi, qui supprime définitivement la taxe professionnelle pour toutes les entreprises, a également provoqué une modification substantielle de la compétence fiscale des départements. Si le législateur a instauré des mécanismes pour permettre aux départements d'être compensés financièrement des pertes de recettes issues de cette réforme fiscale, il n'a en revanche pas prévu de compenser la perte de la compétence fiscale

²⁵³⁶ Nelly FERREIRA, « Le département, entre résistance et renaissance », *Vie Publique*, 22 février 2021. Certains parlementaires ont également pu qualifier les départements comme des « services déconcentrés de l'État, sans marge de manœuvre [...] réelle ». V. en ce sens : Yves KRATTINGER et Jacqueline GOURAULT, *Organisation et évolution des collectivités territoriales*, Sénat, 17 juin 2009, Rapport d'information n° 471, p. 176.

²⁵³⁷ Yves LUCHAIRE, « Quel avenir pour le département ? », *JCP A*, 25 juillet 2011, n° 30-34, 2261.

²⁵³⁸ L'alinéa 3 de l'article LO.1114-3 du Code général des collectivités territoriales précise que « Pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003. ». Autrement dit, la part des ressources propres des départements n'a jamais été inférieure à 58,6% de l'ensemble de leurs ressources.

²⁵³⁹ Vincent DUSSART, « La renationalisation de la fiscalité locale », *REIDF*, 2019, n° 1, pp. 41 à 48.

²⁵⁴⁰ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

départementale. En effet, pour compenser les éventuelles pertes de recettes fiscales liées à la réforme de la taxe professionnelle, le législateur a ajouté de nouvelles ressources dans le panier fiscal des départements : une part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, une fraction de diverses impositions forfaitaires des entreprises de réseaux, la taxe spéciale sur les conventions d'assurances, la part régionale de taxe foncière sur les propriétés bâties et la part de l'État des droits de mutation à titre onéreux²⁵⁴¹. Si cette compensation doit permettre une *opération blanche* sur un plan financier, les compétences fiscales des départements ne s'en retrouvent pas pour autant compensées. Les départements ne disposent d'aucun pouvoir de taux sur la part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, les impositions forfaitaires des entreprises de réseaux et la part de l'État des droits de mutation à titre onéreux. Les produits sont affectés par l'État et non fixés et/ou perçus directement par les départements.

1169. La loi de finances pour 2020. Dix ans plus tard, la loi de finances de 2020 qui instaure la réforme de la taxe d'habitation n'est également pas sans conséquence sur les finances départementales. En effet, le législateur supprime la perception et le pouvoir de taux de l'échelon communal sur la taxe d'habitation sur les résidences principales²⁵⁴². Afin de compenser la suppression de cette recette fiscale, le législateur a décidé, dans la droite ligne des recommandations formulées dans le rapport *Richard — Bur*²⁵⁴³, que le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties ne soit plus perçu par le département mais soit attribué aux communes et aux EPCI-FP. Les départements ont donc perdu une énième compétence fiscale sur un impôt qui correspondait à 32% du total des impôts et taxes perçus en 2020²⁵⁴⁴. La perte de cette compétence fiscale départementale n'a pas fait l'objet d'une compensation car l'assiette et le taux de la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée qui compense la perte de recettes²⁵⁴⁵ ne sont pas fixés par les conseils départementaux mais par l'État.

1170. Depuis cette réforme, dans la catégorie des impositions dites *locales*, les départements ne perçoivent plus qu'une fraction de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et certaines impositions forfaitaires des entreprises de réseaux²⁵⁴⁶. L'écroulement de la perception des produits d'impositions directes locales, accompagné de la perte du pouvoir de taux pour les départements,

²⁵⁴¹ Article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 *de finances pour 2010*

²⁵⁴² Article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 *de finances pour 2020*.

²⁵⁴³ Dominique BUR et Alain RICHARD, *Mission « Finances locales » - Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, mai 2018, p. 52 et s.

²⁵⁴⁴ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2021*, juillet 2021, p. 202.

²⁵⁴⁵ Article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 *de finances pour 2020*.

²⁵⁴⁶ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2022*, juillet 2021, p. 180.

est réel car ces produits ne représentent en 2022 que 8% du total des impôts et taxes perçus contre 41,4% en 2020. Enfin, alors qu'il était d'environ 47% en 2020, la Cour des comptes estime le ratio d'autonomie fiscale des départements en 2022 à 21,2%²⁵⁴⁷, confirmant la diminution brutale de leur compétence fiscale en deux ans.

b. La fragilisation des recettes départementales

1171. Des recettes soumises à l'instabilité. Cela a été précisé, à défaut de bénéficier d'une compensation de sa compétence fiscale, le département a bénéficié de nombreuses compensations de ses recettes fiscales afin de pallier la suppression de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties²⁵⁴⁸.

1172. Pour autant, ces diverses compensations ont participé à la fragilisation du panier fiscal des départements. En effet, une large part des recettes fiscales perçues actuellement par les départements, à l'instar de la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée, de la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de la part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, des droits de mutation à titre onéreux ou encore de la part de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance applicable aux véhicules terrestres à moteur sont directement reliées à la conjoncture économique nationale. Les élus départementaux n'ont dès lors qu'une maîtrise très réduite de leur panier fiscal car la majorité des produits fiscaux qui le compose résultent de multiples aléas et peuvent alors subir une volatilité non négligeable. À titre d'exemple, la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée, la part de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance applicable aux véhicules terrestres à moteur et la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises sont corrélées à l'importance de la consommation, du pouvoir d'achat et de la croissance. Quant à la part de la fraction perçue sur les produits énergétiques, elle dépend en sus de la variation des prix des carburants. Enfin, les droits de mutation à titre onéreux sont naturellement reliés à la situation du marché de l'immobilier. Les recettes départementales sont alors tributaires de la situation économique du pays et des décisions politiques mises en œuvre par le pouvoir central. *In fine*, 58% des recettes de fonctionnement des départements seraient « sensibles à la conjoncture »²⁵⁴⁹.

²⁵⁴⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 2, octobre 2023, p. 64 et 66.

²⁵⁴⁸ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 *de finances pour 2020*.

²⁵⁴⁹ AFIGESE, « Réforme fiscale : alerte sur les conséquences financières pour les départements du remplacement de la taxe foncière départementale par une fraction de TVA nationale », 5 août 2019, p. 2.

1173. Des ressources dynamiques. Si la suppression du pouvoir de taux sur de nombreuses impositions départementales et leur remplacement par des ressources soumises à une potentielle volatilité peut s'avérer dommageable pour les finances départementales, l'on peut néanmoins démontrer que cette politique de recentralisation financière peut paradoxalement devenir un avantage pour le département. En effet, si les recettes départementales peuvent être volatiles, et donc décroître, cela signifie qu'elles peuvent également augmenter, notamment lorsque la consommation, la croissance et le marché de l'immobilier sont soutenus.

1174. L'octroi d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée est un exemple qui illustre la dynamique positive dont les départements peuvent bénéficier en matière financière²⁵⁵⁰. En effet, si l'on établit une comparaison avec les recettes fiscales régionales issues de la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée dans leur panier fiscal au titre de la compensation d'une diminution de leur dotation globale de fonctionnement, l'on peut remarquer que ces dernières ont connu une progression quasi ininterrompue depuis l'entrée en vigueur du dispositif de compensation²⁵⁵¹. Le transfert de la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée s'est accru de 21% entre 2018 et 2023²⁵⁵². Certes, le montant total de la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée octroyée aux régions a connu une seule diminution, en 2020. Mais cette diminution coïncide avec la crise sanitaire qui a entraîné un recul de la consommation de 6,5%²⁵⁵³, du produit intérieur brut de 7,9%²⁵⁵⁴ et par voie de conséquence un recul également du rendement global de la taxe sur la valeur ajoutée dont une partie est accordée aux régions.

1175. Dès lors, la majorité des recettes contenues dans le panier fiscal des départements est amenée à croître d'année en année, sous réserve de diminutions ponctuelles lors de crises ou d'aléas économiques²⁵⁵⁵. Il semblerait d'ailleurs que cette recentralisation des finances départementales soit paradoxalement un avantage pour le département. Plus un département voit ses finances centralisées, plus il percevrait de recettes fiscales. En effet, pour reprendre l'exemple régional, le

²⁵⁵⁰ Dominique BUR et Alain RICHARD, *Mission « Finances locales » - Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, mai 2018, p. 52 et s. ; Conseil constitutionnel, « Observations du Gouvernement sur la loi de finances pour 2020 », Paris, 23 décembre 2019, p. 6 : « Au demeurant, il y a lieu de souligner le dynamisme particulier de la TVA, dont le produit a augmenté de 4,7% en 2017 et 3,5% en 2018 ».

²⁵⁵¹ Sauf entre 2019 et 2020 où la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée octroyée aux régions a diminué de 6,2%. V. en ce sens le Jaune budgétaire 2023 relatif aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, p. 44.

²⁵⁵² La fraction de la taxe sur la valeur ajoutée octroyée aux régions est passé de 4,2 milliards d'euros en 2018 à 5 milliards d'euros en 2023. V. *Ibid.* p. 40.

²⁵⁵³ INSEE, « Baisse historique du PIB, mais résilience du pouvoir d'achat des ménages », *Insee Première*, mai 2021, n° 1860, p. 1.

²⁵⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵⁵ Les recettes de fonctionnement et les recettes d'investissement, hors emprunts, des départements ont augmenté respectivement de 3,3% et de 8,8% en 2022. V. Direction Générale des Collectivités Locales, « Les finances des départements en 2022 », *Bulletin d'information statistique*, octobre 2023, n° 179.

volume des recettes liées à la fraction de taxe sur la valeur ajoutée versée aux régions était supérieur au montant de la dotation globale de fonctionnement compensée²⁵⁵⁶.

1176. Les finances départementales sont actuellement doublement centralisées : centralisées par une récupération de la perception de certains produits fiscaux et centralisée par une absence de maîtrise des dispositifs de compensation en termes d'assiette ou de taux. Si l'on se réfère aux écrits contenus dans le rapport du Comité Balladur qui affirment qu'« il n'y a pas de collectivité locale sans capacité à lever un minimum d'impôts »²⁵⁵⁷ alors il est aisé de pouvoir considérer que l'échelon départemental, sur un plan financier, n'a que de minces raisons d'exister.

B. Les mécanismes de suppressions d'échelons départementaux

1177. Comme cela a été précisé plus avant, la place du département a pu être faire l'objet de critiques et de contestation anciennes et récurrentes. La doctrine a pu évoquer une suppression de cet échelon local, une suppression reprise en 2014 par le pouvoir exécutif. En effet, l'exposé des motifs du projet de la loi NOTRe est limpide : « Dans une France organisée autour d'un État conforté dans ses prérogatives républicaines de garantie des grands équilibres territoriaux [...], de régions renforcées et d'intercommunalités puissantes et adaptées à l'exercice des compétences de proximité, le débat pourra s'engager sereinement sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020 [...] »²⁵⁵⁸.

1178. Si cette volonté n'a pourtant pas encore trouvé de traduction en droit positif, le législateur a néanmoins permis l'utilisation de plusieurs dispositifs ayant pour conséquence de déchirer la carte départementale²⁵⁵⁹, comme la suppression territoriale (1.) ou représentative (2.) de certains départements mais dans des cas très limités.

1. La suppression du territoire départemental

1179. La suppression d'un certain nombre de structures locales trouve sa concrétisation notable au sein du bloc communal. En effet, l'entrée en vigueur de la loi NOTRe a eu pour conséquence de faire diminuer drastiquement le nombre d'intercommunalités. Ces dernières ont

²⁵⁵⁶ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 1, juillet 2020, p. 32.

²⁵⁵⁷ Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, Paris, *La Documentation Française*, 5 mars 2009, p. 107.

²⁵⁵⁸ Projet de loi n° 636 du 18 juin 2014 portant nouvelle organisation territoriale de la République, p. 5.

²⁵⁵⁹ Nelly FERREIRA, « Le département, entre résistance et renaissance », *Vie Publique*, 22 février 2021.

diminué de 39% depuis 2016 suite à un élargissement de leur périmètre²⁵⁶⁰. De plus, le législateur a progressivement assoupli les dispositifs de fusion de communes. Qualifiées de *communes nouvelles*, ces structures ont participé à la disparition de plus de 1 700 communes en dix ans²⁵⁶¹ puisqu'elles sont issues d'un regroupement de plusieurs communes généralement composées d'un faible nombre d'habitants²⁵⁶². À l'échelle départementale, le législateur a également ouvert des possibilités de suppression, et ce à travers deux modalités : la fusion entre plusieurs départements (a.) ou la métropolisation du territoire départemental (b.).

a. La disparition par fusion

1180. Des propositions de fusions anciennes et continues. Les premières évocations de regroupement de départements datent de 1947. Dans son ouvrage *La Mort de l'État républicain*, Michel DEBRÉ recommande d'agrandir la taille des départements créés en 1790 et de ramener leur nombre à quarante-sept²⁵⁶³. L'idée de fusionner les départements ressurgit en 2006 dans le rapport *Pébereau*²⁵⁶⁴ et en 2009 dans le rapport du comité *Balladur* qui, dans une volonté de simplification, recommandait d'encourager les fusions de départements²⁵⁶⁵.

1181. Le dispositif initial de la loi RCT. L'article 26 de la loi RCT est venu créer un nouveau chapitre dans le Code général des collectivités territoriales intitulé « Regroupement de départements » qui énonçait les conditions nécessaires pour qu'un tel redécoupage de la carte départementale puisse être licite :

1. Les départements concernés devaient appartenir à la même région et être contigus,
2. Les conseils généraux concernés devaient voter une délibération concordante²⁵⁶⁶ après que la demande de regroupement ait été préalablement inscrite à l'ordre du jour du

²⁵⁶⁰ Base nationale sur l'intercommunalité, « Le nombre d'EPCI à fiscalité propre depuis le 1^{er} janvier 2007 », *banatic.fr*, 1^{er} juillet 2023.

²⁵⁶¹ Le nombre total de communes est passé de 36 786 en 2012 à 34 945 au 1^{er} janvier 2023.

²⁵⁶² Sur ce sujet, nous renvoyons vers les ouvrages de Michel VERPEAUX et d'Armel PECHEUL, *Les communes nouvelles*, Paris, LexisNexis, coll. *Actualité*, 2016, 132 p. mais aussi celui de Vincent AUBELLE et de Pascale GIBERT, *Les communes nouvelles*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, coll. *Les Indispensables*, 2^{ème} édition, 2016, 248 p.

²⁵⁶³ Michel DEBRÉ, *La Mort de l'État républicain*, Paris, Gallimard coll. *Problèmes et Documents*, 1947, 244 p.

²⁵⁶⁴ Michel PEBEREAU, *Rompre avec la facilité de la dette publique, pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Paris, La Documentation Française, coll. *Collection des rapports officiels*, 2006, p. 122 : « les fusions de départements pourraient également être encouragées, particulièrement dans les régions de petite taille [...] ».

²⁵⁶⁵ Cécile CUKIERMAN, *Quel rôle, quelle place, quelles compétences des départements dans les régions fusionnées aujourd'hui et demain ?*, Sénat, 15 septembre 2020, Rapport d'information n° 706, p. 68.

²⁵⁶⁶ L'exigence d'une délibération concordante de chaque conseil général a permis d'empêcher que des départements peu peuplés ne soient obligés de se rattacher à un département ayant une population plus nombreuse. V. en ce sens : Mathilde PHILIP-GAY, « Répartition des compétences entre la région et le département : un dispositif inachevé », *AJCT*, 19 février 2011, n° 2, p. 59 et s.

conseil général à l'initiative d'au moins 10% de ses membres et que les comités de massif aient été consultés si l'un des départements comprenait des territoires de montagne.

3. Le projet de regroupement devait faire l'objet d'un soutien nécessaire de la population concernée qui devait être mesuré par un accord de la majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins le quart des électeurs inscrits.
4. Enfin, le projet de regroupement devait faire l'objet d'une appréciation gouvernementale et d'une approbation par décret en Conseil d'État.

1182. À la lecture des débats parlementaires au Sénat, cette procédure a pu être remise en cause. En effet, la consultation obligatoire de la population a pu freiner la mise en œuvre des regroupements de départements comme ce fût notamment lors de lu projet de fusion des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin en décembre 2013²⁵⁶⁷.

1183. L'assouplissement législatif des fusions de départements. La procédure de suppression de département par fusion prévue par la loi RCT de 2010 a été assouplie par amendement en 2015²⁵⁶⁸. La consultation des électeurs a été substituée par la nécessité d'une adoption de la délibération concordante des conseils départementaux à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés²⁵⁶⁹. Cette procédure devient alors faiblement autoritaire²⁵⁷⁰ car un regroupement entre plusieurs départements peut émaner seulement d'une volonté locale. Cette possibilité de regroupement a finalement trouvé une réalité avec la création de la Collectivité Européenne d'Alsace à la suite de la fusion des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin²⁵⁷¹. Si les élus départementaux hésitaient encore à lancer des projets de fusion²⁵⁷², le législateur a ouvert une brèche à la réduction de leur nombre.

b. La disparition par métropolisation

1184. La création du *modèle lyonnais*. La disparition des départements sur des territoires délimités et identifiés a été initiée à la suite du vote de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. Les articles 29 à 36 de ce texte sont venus créer la Métropole de Lyon, une collectivité territoriale à

²⁵⁶⁷ V. Jean-Jacques HYEST, JO Sénat, 5 juillet 2014, n° 72 S, p. 5625 : « [...] Deux collectivités étaient d'accord, mais apparemment pas la population [...] ». En effet, les conditions nécessaires à l'approbation du projet de nouvelle collectivité territoriale d'Alsace par référendum n'était pas remplies bien que le *oui* soit majoritaire à 57,65%.

²⁵⁶⁸ Sénat, Amendement n° 161, 3 juillet 2014.

²⁵⁶⁹ Article L.3114-1 du Code général des collectivités territoriales.

²⁵⁷⁰ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, ss. coll. Droit public - Science politique, 6^{ème} édition, 2021, p. 51, § 39.

²⁵⁷¹ Décret n° 2019-142 du 27 février 2019 portant regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin

²⁵⁷² Assemblée des Départements de France, *État des lieux des rapprochements entre les Départements*, octobre 2020, p. 7.

statut particulier. Cet « objet institutionnel d'un genre nouveau »²⁵⁷³ est venu se substituer à l'ancienne communauté urbaine de Lyon et, sur le territoire de celle-ci, au département du Rhône. La métropole de Lyon a comme particularité d'exercer de plein droit les compétences du département, faisant donc disparaître ce dernier du paysage institutionnel et fonctionnel dans le périmètre du territoire métropolitain.

1185. L'élargissement du *modèle lyonnais*. La création de cette nouvelle catégorie de collectivité territoriale, surnommée *modèle lyonnais*, précède plusieurs déclarations du pouvoir exécutif encourageant la généralisation de cette nouvelle forme d'échelon local. En effet, dans sa déclaration prononcée au Sénat le 28 octobre 2014, le Premier ministre Manuel VALLS a considéré que « [...] le cadre départemental pourra évoluer. Là où il y a des métropoles [...] c'est évident »²⁵⁷⁴. Il a également pu affirmer que la disparition des départements situés dans le périmètre de la Métropole du Grand Paris s'imposait « avec évidence » à l'horizon de l'année 2020²⁵⁷⁵. Dans le même sens, le Président de la République François HOLLANDE estimait que les départements devaient être conservés dans les territoires ruraux et être supprimés dans les autres territoires²⁵⁷⁶. Cette proposition fut reprise par Emmanuel MACRON dans son programme présidentiel en 2017 puis de 2022 et projetait de fusionner les métropoles d'Aix-Marseille-Provence, de Bordeaux, de Lille, de Nantes, de Nice et de Toulouse respectivement avec les départements des Bouches-du-Rhône, de la Gironde, du Nord, de la Loire-Atlantique, des Alpes-Maritimes et de la Haute-Garonne. Cette « métropole départementale » a également pu être reprise et défendue par une partie de la doctrine juridique. En effet, le Professeur Gérard MARCOU a pu lui aussi considérer que « dans les départements comprenant un établissement public de coopération intercommunale de grande taille, cet établissement puisse reprendre les compétences exercées par le conseil général [...] »²⁵⁷⁷.

1186. La création de cette nouvelle catégorie de collectivité territoriale vient compter l'avenir du département car si ce dernier n'a pas été totalement supprimé, le législateur a ouvert la voie vers leur éventuelle absorption. La doctrine a pu d'ailleurs considérer que ce modèle lyonnais était un

²⁵⁷³ Gilles LE CHATELIER, « La métropole de Lyon », *AJCT*, 28 mai 2014, n° 5, p. 241 et s.

²⁵⁷⁴ Manuel VALLS, JO Sénat, 29 octobre 2014, n° 96, p. 7376.

²⁵⁷⁵ Manuel VALLS, *Discours sur le Grand Paris*, Créteil, 13 octobre 2014.

²⁵⁷⁶ Nadine DANTONEL-COR, « Département : organisation générale », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 1 (folio n° 1610), février 2015, § 158.

²⁵⁷⁷ V. Yves LUCHAIRE, « Quel avenir pour le département ? », *JCP A*, 25 juillet 2011, n° 30-34, 2261.

signe avant-coureur de la disparition des départements²⁵⁷⁸, manifestant un « darwinisme territorial inéluctable »²⁵⁷⁹.

2. La suppression d'élus départementaux

1187. Cela a été démontré, l'échelon départemental connaît depuis plusieurs années des affaiblissements certains et répétés sur les plans fonctionnels, financiers et territoriaux. Il était dès lors logique que cet affaiblissement se porte également sur un plan électif par la mise en œuvre de dispositifs de diminution et de suppression de conseillers départementaux. Si la suppression de certains élus départementaux n'a pas pu être concrétisée en 2010 en raison de l'abandon du conseiller territorial (a.), elle a finalement trouvé une réalité en 2014 dans le cadre de la mise en œuvre du modèle lyonnais (b.).

a. La création avortée du conseiller territorial

1188. La genèse du conseiller territorial. C'est dans un discours prononcé le 20 octobre 2009 que le Président de la République évoqua pour la première fois la création d'un conseiller territorial. Pour « supprimer les dépenses redondantes et les actions rivales »²⁵⁸⁰, le chef de l'État estimait que les conseillers généraux et les conseillers régionaux devaient être substitués par un conseiller territorial qui serait appelé à siéger à la fois au conseil général et au conseil régional. Le principe de l'octroi à un élu d'un double mandat, départemental et régional, a été énoncé dans la loi RCT de 2010 tandis que la répartition des conseillers territoriaux a été fixée un an plus tard²⁵⁸¹.

1189. Les objectifs du conseiller territorial. L'instauration du conseiller territorial s'inscrivait dans un projet général et global de rationalisation des compétences et d'économie de

²⁵⁷⁸ Laetitia JANICOT, « Les métropoles à statut particulier : le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence », *AJDA*, 24 mars 2014, n° 11, p. 613 ; Martine LONG, « Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé », *AJDA*, 19 octobre 2015, n° 34, p. 1912 ; Gilles PINSON et Déborah GALIMBERTI, « Métropoles franches et régions agencifiées », *Pouvoirs locaux*, 2013, n° 96, pp. 48-55 ; Romain PASQUIER, « Gouvernance territoriale : quelles articulations entre régions et Métropoles ? », *Pouvoirs locaux*, 2013, n° 96, pp. 34 à 41.

²⁵⁷⁹ Olivier THOMAS, « Peut-on justifier la suppression des départements français ? Une revue de la littérature », *RFAP*, 2015, n° 154, p. 506.

²⁵⁸⁰ *Ibid.*

²⁵⁸¹ Dans sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, le Conseil constitutionnel a censuré la répartition des conseillers territoriaux au motif qu'elle méconnaissait de manière excessive le principe d'égalité devant le suffrage. La loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011 *fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région* est venue palier cette censure.

moyens²⁵⁸². En effet, il s'agissait de renforcer l'efficacité de l'action locale et réduire les dépenses des collectivités territoriales dans un contexte de crise des finances publiques. D'après l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, la réduction de moitié du nombre d'élus aurait permis une économie d'environ 70 millions d'euros par an²⁵⁸³.

1190. Disparition et éventuelle renaissance du conseiller territorial. Vu par beaucoup comme étant « un attentat perpétré à l'égard des principes de la démocratie locale »²⁵⁸⁴, le conseiller territorial fut l'objet de plusieurs tentatives d'abrogation par les nouvelles majorités législatives et sénatoriales en 2011 et en 2012²⁵⁸⁵ avant d'être définitivement abrogé en 2013²⁵⁸⁶. Pour autant, l'instauration d'un conseiller territorial n'a pas été définitivement abandonnée. En effet, au printemps 2020, cette modalité d'élection a de nouveau pu être mentionnée pour légitimer un possible report des élections départementales et régionales prévues en mars 2021 et certains parlementaires ont pu remettre sur la table une proposition de loi instaurant le mandat de conseiller territorial²⁵⁸⁷.

1191. Si le conseiller territorial ne symbolise « ni la mort des régions, ni celle des départements »²⁵⁸⁸, les risques de voir les départements être mis sous tutelle des régions, et à terme de disparaître sont importants²⁵⁸⁹. Par conséquent, cela fait peser un risque identique pour les élus départementaux, remettant ainsi en cause la représentativité des cantons et des échelons départementaux au sein d'une éventuelle assemblée territoriale.

²⁵⁸² Virginie DONIER, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 5^{ème} édition, 2023, p. 14 ; Michel VERPEAUX, « Le « conseiller territorial » ou comment résoudre les problèmes de gestion par l'élection : une solution finalement inappliquée » in Chahira BOUTAYEB (dir.), *La Constitution, l'Europe et le droit - Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013, p. 361-371.

²⁵⁸³ Gouvernement, *Étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale*, octobre 2009 p. 29.

²⁵⁸⁴ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, § 31, p. 43.

²⁵⁸⁵ Proposition de loi n° 800 du 21 septembre 2011 relative à l'abrogation du conseiller territorial.

²⁵⁸⁶ 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.

²⁵⁸⁷ Proposition de loi n° 2999 du 26 mai 2020 instaurant le mandat de conseiller territorial.

²⁵⁸⁸ Nicolas SARKOZY, *Discours sur la réforme des collectivités territoriales*, Saint-Dizier, 20 octobre 2009.

²⁵⁸⁹ Exposé des motifs de la proposition de loi préc.

b. La suppression d'élus départementaux par le *modèle lyonnais*

1192. Les conséquences sur le territoire lyonnais. La création du *modèle lyonnais* et son éventuelle extension dans les autres métropoles françaises font courir à « l'élément organique »²⁵⁹⁰ du département un risque de disparition. En effet, l'exercice de plein droit des compétences du département par les métropoles supprime *de jure* ce dernier du paysage public local en tant que personne morale de droit public dans le périmètre du territoire métropolitain. De ce fait, les cantons et les élus composant et élus dans le périmètre de la métropole de Lyon sont dès lors condamnés à être supprimés. Alors que le nombre de conseillers généraux était de 56 jusqu'aux élections départementales de 2015, la loi MAPTAM a permis au département du Rhône de réduire de plus de moitié le nombre de conseillers départementaux, ces derniers étant actuellement au nombre de 26.

1193. Les conséquences sur les territoires des autres métropoles. La suppression d'une fraction des élus départementaux n'a donc trouvé qu'une seule réalité pratique. Pour autant, nous pouvons projeter l'application de ce *modèle lyonnais* dans les autres métropoles du territoire et ainsi analyser les conséquences en termes de réduction du nombre d'élus, notamment si l'on en vient à fusionner les métropoles d'Aix-Marseille-Provence, de Bordeaux, de Lille, de Nantes, de Nice et de Toulouse avec les départements des Bouches-du-Rhône, de la Gironde, du Nord, de la Loire-Atlantique, des Alpes-Maritimes et de la Haute-Garonne comme souhaité par le Président de la République.

Tableau n° 7 : L'application du *modèle lyonnais* aux métropoles françaises

Département	Nombre de conseillers départementaux actuel	Nombre de conseillers départementaux avec l'application du <i>modèle lyonnais</i> ²⁵⁹¹	Diminution du nombre de conseillers départementaux (en nombre)	Diminution du nombre de conseillers départementaux (en %)
Gironde	66	44	22	33,33
Bouches-du-Rhône	58	8	50	86,20
Nord	82	54	28	34,14
Loire-Atlantique	62	38	24	38,71
Alpes-Maritimes	54	32	22	40,74
Haute-Garonne	54	26	28	51,85

²⁵⁹⁰ Nelly FERREIRA, « Chronique d'une mort (non annoncée) du département », *RLCT*, 1^{er} juillet 2011, n° 70, p. 75.

²⁵⁹¹ Après suppression des cantons exclusivement composés de communes contenues dans le périmètre de la métropole.

En appliquant le *modèle lyonnais* sur les territoires des départements comprenant un territoire métropolitain, l'on peut démontrer une diminution sensible du nombre de conseillers départementaux. L'exemple le plus éloquent reste le département des Bouches-du-Rhône où 4 conseillers départementaux sur 5 disparaîtraient, soit une proportion supérieure au département du Rhône²⁵⁹². Dans cette situation, la pertinence d'une application du *modèle lyonnais* dans le département des Bouches-du-Rhône semble acquise.

1194. En tout état de cause, le droit positif est venu progressivement distiller la possibilité de supprimer l'échelon départemental sur des périmètres précis du territoire national. Désormais, avec le *modèle lyonnais*, « le département n'est plus une collectivité présente sur l'ensemble du territoire mais uniquement dans certains endroits »²⁵⁹³. Le département s'en retrouve donc fragilisé et amené à disparaître au profit de la métropolisation.

§ 2. Les freins manifestes à la suppression des départements

1195. Malgré les réformes successives de fragilisation du département, cet échelon local bénéficie de nombreux soutiens. La littérature politique est prolifique en ce sens. En effet, bon nombre de rapports ont mis en avant des motifs en faveur d'un maintien du département en tant qu'échelon décentralisé. Le rapport *Mauroy* met en avant la pertinence de l'étendue du territoire d'intervention du département pour assumer la péréquation du bloc communal et les « action[s] de proximité »²⁵⁹⁴. Le rapport *Lambert* quant à lui défend le rôle « pivot » des départements en matière de politique de solidarité²⁵⁹⁵. En 2006, Philippe VALLETOUX précise dans son rapport que la suppression des départements serait une réforme que personne ne serait « prêt à assumer »²⁵⁹⁶. Enfin, un rapport conclusif de la mission d'information *Warsmann* estime qu'il serait « excessif d'envisager *ex abrupto* la suppression d'une catégorie ou une autre de collectivités territoriales »²⁵⁹⁷.

1196. Aussi, le département n'est pas la seule catégorie de collectivité territoriale à avoir été fragilisée par les réformes territoriales successives. En effet, tout comme les départements, les

²⁵⁹² Dans le département du Rhône, c'est la moitié des conseillers départementaux qui disparaîtrait.

²⁵⁹³ Nelly FERREIRA, « Chronique d'une mort (non annoncée) du département », *RLCT*, 1^{er} juillet 2011, n° 70, p. 75.

²⁵⁹⁴ Pierre MAUROY, *Refonder l'action publique locale*, Paris, *La Documentation française*, coll. *Collection des rapports officiels*, 17 octobre 2000, p. 2 et 37.

²⁵⁹⁵ Alain LAMBERT, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, décembre 2007, p. 8.

²⁵⁹⁶ Philippe VALLETOUX, *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne*, Paris, *Journaux officiels*, coll. *Journal officiel de la République française, avis et rapports du Conseil économique et social*, 2006, p. 56.

²⁵⁹⁷ Didier QUENTIN et Jean-Jacques URVOAS, *La clarification des compétences des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, 8 octobre 2008, Rapport d'information n° 1153, p. 84.

communes ont été progressivement dévitalisées. Sur un plan fonctionnel tout d'abord, la loi NOTRe de 2015 principalement a participé au transfert important de compétences communales au profit des EPCI-FP²⁵⁹⁸. Sur un plan financier ensuite, le législateur a également fragilisé le panier fiscal des communes et sa compétence fiscale, notamment par la suppression de la taxe d'habitation à partir de 2018 qui constituait 30% des recettes fiscales communales en 2017²⁵⁹⁹. Enfin, sur le plan de la présence territoriale, le législateur a permis la disparition de plusieurs centaines de communes à travers le dispositif des communes nouvelles²⁶⁰⁰. Si l'on se concentre uniquement sur ces éléments illustrant le phénomène de dévitalisation, la suppression des communes est autant légitime que celle des départements. Elle pourrait aussi devenir une alternative à la suppression de l'échelon départemental. Pour autant, l'échelon communal, du fait de sa position d'échelon de proximité, de sa longévité historique, de sa popularité auprès des administrés, de son poids financier et de ses compétences exercées par le maire au nom de l'État au sein d'un « échelon de base de l'administration déconcentrée »²⁶⁰¹, apparaît comme plus ancré et moins remis en cause par la doctrine que l'échelon départemental.

1197. Néanmoins, les freins potentiels à la suppression de la collectivité territoriale départementale sont nombreux. Ils proviennent essentiellement des élus (**A.**) mais relèvent aussi d'une attache citoyenne à cet échelon local (**B.**).

A. L'échelon départemental soutenu par les élus locaux

1198. Les élus départementaux et notamment les présidents des assemblées départementales n'ont pas tari de critiques les diverses tentatives d'affaiblissement et de suppression du département en tant que collectivité territoriale. Aussi, si une partie de la doctrine juridique a pu développer une position en faveur de la suppression des départements en raison de son « déperissement »²⁶⁰², une autre partie des auteurs s'est faite échos d'arguments fonctionnels (**1.**), financiers et géographiques

²⁵⁹⁸ À l'instar des compétences GÉMAPI ; actions de développement économique ; création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ; eau et assainissement.

²⁵⁹⁹ En 2017, sur les 51,7 milliards d'euros de produits issus des impositions et des taxes perçus par les communes, ceux de la taxe d'habitation s'élevaient à 15,2 milliards d'euros. V. Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2019*, juillet 2019, p. 78 et 161.

²⁶⁰⁰ Nous renvoyons vers le § 1193.

²⁶⁰¹ Christophe GUETTIER, *Institutions administratives*, Paris, Dalloz, coll. *Cours, ss. coll. Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 358, § 357. Sur les attributions exercées par le maire au nom de l'État, v. articles L.2122-27 et s. du Code général des collectivités territoriales.

²⁶⁰² À l'instar de Michel DEBRÉ dans son livre *La Mort de l'État républicain*, Paris, Gallimard coll. *Problèmes et Documents*, 1947, 244 p. ou de Jean-François GRAVIER dans son non moins célèbre ouvrage *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan, 1947. V. en ce sens : Marie-Christine ROUAULT, « Département », *J. Cl. Administratif*, Fasc. 120-10, 1^{er} janvier 2019, § 4.

(2.) mais aussi politiques (3.) qui ont pu être énoncés par l'ensemble des élus qu'ils soient locaux ou nationaux.

1. Les arguments fonctionnels

1199. La perte d'un échelon de proximité. L'une des raisons à l'opposition de la suppression du département est celle de la perte d'un échelon de proximité, notamment dans les territoires ruraux²⁶⁰³. En effet, certains élus ont pu dénoncer le paradoxe consistant à accroître la taille des régions, qui seraient davantage éloignées des besoins des populations, et dans le même temps à supprimer un échelon intermédiaire et ses représentants qui agiraient « concrètement pour sa population »²⁶⁰⁴. Ce délitement de cette proximité qu'offrirait le département a également été dénoncé par plusieurs présidents de conseils départementaux au moment où la substitution des départements sur le périmètre des métropoles a été évoquée. Ces derniers craignant une aggravation « irrévocable des fractures territoriales »²⁶⁰⁵.

1200. L'utilité appuyée de l'échelon départemental. Une partie de la doctrine a pu déceler une propension des élus départementaux à se battre « à bec et ongles » pour exister²⁶⁰⁶ face à la limitation de leurs compétences. Cette existence départementale a pu être mise en valeur pendant la pandémie de la COVID-19 car elle a « renforcé les élus départementaux dans la conviction que l'échelon de leur collectivité est indispensable dans la gestion de la crise sanitaire »²⁶⁰⁷. En effet, ces derniers ont pris des mesures conséquentes pendant la période de l'état d'urgence sanitaire notamment en matière de santé avec des commandes groupées de masques, d'aides aux entreprises et au secteur agricole ou encore de soutien aux personnes âgées, dépendantes et handicapées²⁶⁰⁸.

En outre, le rôle essentiel du département a également pu être allégué en matière d'aide sociale, de construction et d'entretien des collèges ou encore d'entretien des routes départementales et des axes locaux²⁶⁰⁹. De manière plus générale, certains parlementaires ont pu louer le savoir-faire et

²⁶⁰³ Laetitia JANICOT, « Les départements : quel(s) avenir(s) ? », *AJDA*, 2 décembre 2019, n° 41, p. 2417.

²⁶⁰⁴ Émilie MOYSAN, « Entretien avec Jean-Louis Destans », *RFFP*, 1^{er} août 2014, n° 127, p. 259.

²⁶⁰⁵ Géraldine LANGLOIS, « La fronde des départements contre les métropoles à la lyonnaise », *La Gazette des communes*, 18 septembre 2018.

²⁶⁰⁶ Claude DEVÈS, « Collectivités territoriales - L'Acte IV de la décentralisation reste à écrire... », *JCP A*, 7 décembre 2020, n° 49, p. 2317 et s.

²⁶⁰⁷ *Ibid.*

²⁶⁰⁸ Assemblée des Départements de France, « Les mesures mises en place par les Départements dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 », 8 avril 2020.

²⁶⁰⁹ Question écrite n° 11880, JO Sénat, 29 mai 2014, p. 1231.

l'expertise du département au regard du « service de qualité » mise en œuvre par cet échelon local et qui « satisfait pleinement les usagers »²⁶¹⁰.

1201. Le rejet d'une reprise de certaines compétences départementales. Une partie de la doctrine a également mis en lumière une opposition des élus locaux des autres échelons territoriaux à la suppression des départements. En effet, certains maires et présidents d'EPCI-FP ou de régions se sont notamment opposés à la disparition de cet échelon intermédiaire en raison de la redistribution des compétences que cela devrait provoquer. En effet, la suppression du département reviendrait à confier aux autres échelons locaux ou étatiques l'exercice des compétences de cet échelon. C'est en partie en raison de la « réticence [...] à récupérer les compétences sociales »²⁶¹¹ que les échelons communaux, intercommunaux et régionaux ont rejeté une telle suppression. L'exercice de ces compétences, très coûteuses et en constante augmentation, est souvent argué par les élus départementaux pour justifier les difficultés d'ordre financières. L'on peut légitimement comprendre que les autres échelons locaux ne soient pas enclins à vouloir les exercer à leur tour.

2. Les arguments financiers et géographiques

1202. L'absence d'économie. Certains élus départementaux ont également remis en cause l'argument financier qui justifiait, en partie, la suppression de cet échelon local²⁶¹². En effet, la mise en œuvre de la suppression du département a pu être guidée par un prisme budgétaire, notamment par les possibilités de réduction des dépenses publiques. Pourtant, une étude de l'Assemblée des Départements de France a pu considérer que les gains financiers qui résulteraient de la suppression des départements « seraient peu significatifs à long terme »²⁶¹³. À l'inverse, certains élus considèrent même que la suppression de l'échelon départemental coûterait davantage qu'elle générerait d'économies. Ce surcoût serait en partie « lié à l'empilement des niveaux et les doublons et redondances sous-jacents »²⁶¹⁴ qui n'auraient d'ailleurs fait l'objet « d'aucune évaluation précise »²⁶¹⁵.

²⁶¹⁰ Sénat, Amendement n° COM-456, 11 mai 2015 ; Assemblée nationale, Amendement n° 1670, 13 février 2015.

²⁶¹¹ Martine LONG, « Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé », *AJDA*, 19 octobre 2015, n° 34, p. 1912 et s.

²⁶¹² Émilie MOYSAN, « Entretien avec Philippe Adnot », *RFP*, 1^{er} août 2014, n° 127, p. 255.

²⁶¹³ Assemblée des Départements de France, *Note relative aux enjeux financiers d'une éventuelle fusion Départements-Régions*, 2009, p. 4.

²⁶¹⁴ Olivier THOMAS, « Peut-on justifier la suppression des départements français ? Une revue de la littérature », *RFAP*, 2015, n° 154, p. 509.

²⁶¹⁵ Yves KRATTINGER et Jacqueline GOURAULT, *Premières orientations sur la réorganisation territoriale*, Sénat, 11 mars 2009, Rapport d'information n° 264, p. 71.

La preuve d'une réduction des dépenses publiques ne semble pas être suffisamment intangible et les possibilités d'économies ne peuvent qu'être éventuelles²⁶¹⁶.

1203. La prise en compte de situation territoriale européenne. Le maintien du département dans l'architecture décentralisée française a pu être également justifié par certains élus départementaux grâce à l'utilisation d'une argumentation fondée sur du mimétisme institutionnel et l'emploi d'éléments de droit comparé. La suppression du département reviendrait à supprimer des « pouvoirs locaux intermédiaires »²⁶¹⁷ entre le bloc communal et le bloc régional, pouvoirs locaux présents dans la grande majorité des pays de l'Union européenne. En effet, les arrondissements ruraux en Allemagne²⁶¹⁸ ou les provinces en Italie²⁶¹⁹ et en Espagne²⁶²⁰ sont des échelons locaux qui se situent entre les petites communes et les grandes structures que sont les Länder, les communautés autonomes ou les régions. La suppression de cet échelon intermédiaire laisserait, d'après certains élus, « un grand vide dans l'organisation territoriale française » que les intercommunalités et les régions fusionnées issues de la NOTRe de 2015 ne pourraient combler²⁶²¹.

3. Les arguments politiques

1204. Une opposition électorale. Une autre partie de la doctrine a pointé l'opposition d'autres élus, ceux du Parlement. Certes, certains parlementaires se sont opposés à la suppression des départements pour les raisons précédemment énoncées (perte d'un échelon de proximité, rôle accru pendant la pandémie, importance de la compétence sociale). Pour autant, une partie de la doctrine a pu considérer que cette opposition était aussi colorée d'une opposition politique, pour ne pas dire politicienne. En effet, les parlementaires n'auraient pas souhaité soutenir la suppression des départements car ils seraient plus « (soucieux) de préserver les intérêts de carrière des élus que de veiller à ceux des contribuables »²⁶²². Cette raison peut s'expliquer de différentes manières.

²⁶¹⁶ Question écrite n° 11880, JO Sénat, 29 mai 2014, p. 1231.

²⁶¹⁷ Émilie MOYSAN, « Entretien avec André Viola », *RFFP*, 1^{er} août 2014, n° 127, p. 267.

²⁶¹⁸ Dans l'article 28 de la *Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne* du 24 mai 1949, les arrondissements sont mentionnés entre les Länder et les communes.

²⁶¹⁹ Le Titre V de la Constitution de la République italienne du 1^{er} janvier 1947 est intitulé « *Les régions, les provinces et les communes* », donnant la place de territoire intermédiaire aux provinces.

²⁶²⁰ L'article 137 de la Constitution espagnole du 29 décembre 1978 précise que l'organisation territoriale de l'État s'organise en municipalités, *provinces* et communautés autonomes.

²⁶²¹ Question écrite n° 11880 préc.

²⁶²² Patrick LE LIDEC, « Réformer sous contraintes d'injonctions contradictoires : l'exemple du Comité Balladur sur la réforme des Collectivités Locales », *RFAP*, 2009, n° 131, p. 479.

1205. En premier lieu, les sénateurs sont élus en partie par les élus départementaux. Il est donc compréhensible qu'un sénateur ne souhaite pas se positionner en faveur de la suppression du département, donc des élus départementaux, afin de ne pas se couper d'un soutien électoral évident. Il en est de même, dans une moindre mesure, pour les députés qui convoient également les soutiens des élus locaux et départementaux lors d'une campagne législative.

1206. En deuxième lieu, un certain nombre de parlementaires exerçaient des fonctions départementales avant la promulgation de la loi organique du 29 juillet 2014 prohibant le cumul d'un mandat de parlementaire et d'un mandat exécutif local²⁶²³. En 2012, 111 députés sur 577 exerçaient un mandat départemental (président, vice-président, conseiller), soit 19,2% de l'effectif total de la chambre basse²⁶²⁴. Ils étaient 148 en 2007²⁶²⁵. Quant aux sénateurs, ils étaient 26 sur 341 en 2011 à exercer le mandat de président de conseil général, soit 8% de l'effectif total de la chambre haute²⁶²⁶. Ils étaient 31 en 2008²⁶²⁷. Si les données concernant le nombre de sénateurs exerçant des mandats de vice-président ou de conseiller général n'ont pu être appréciées dans cette étude, il n'en demeure pas moins qu'une part non négligeable de parlementaires n'allait pas se prononcer en faveur de la suppression de leur territoire d'élection.

1207. En troisième lieu, la loi organique du 29 juillet 2014 n'a pas effacé totalement la présence de parlementaires dans les conseils départementaux. En effet, si un parlementaire ne peut cumuler sa fonction avec un mandat exécutif départemental, rien n'interdit à un député ou à un sénateur d'exercer le mandat de conseiller départemental sans fonction exécutive. C'est le cas actuellement pour 65 sénateurs sur 348²⁶²⁸.

1208. La survie du département, fruit d'accords politiques. Si la suppression du département dans l'architecture décentralisée de notre pays a pu être rejetée jusqu'alors grâce aux arguments développés précédemment, la conservation du département en tant que collectivité territoriale est également le fruit d'un accord politique pendant l'examen de la loi NOTRe au Parlement. En effet, cette dernière a eu comme seule conséquence de recomposer le champ et la méthode de l'exercice des compétences des conseils départementaux, écartant alors toute

²⁶²³ Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 *interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*.

²⁶²⁴ Assemblée nationale, « Archives de la XIII^e législature - composition à la date du 19/06/2012 - Députés titulaires d'un mandat départemental » [en ligne].

²⁶²⁵ Assemblée nationale, « Archives de la XII^e législature - composition à la date du 19/06/2007 - Députés titulaires d'un mandat départemental » [en ligne].

²⁶²⁶ Sénat, « Liste des sénateurs présidents de conseil général avant renouvellement » [en ligne], 27 septembre 2011.

²⁶²⁷ Sénat, « Liste des sénateurs présidents de conseil général avant renouvellement » [en ligne], 30 mai 2010.

²⁶²⁸ Sénat, « Liste des Sénateurs - Conseillers Départementaux » [en ligne], 3 janvier 2023, (consulté le 3 janvier 2023).

disparition de cet échelon local. En effet, le transfert à la région des compétences relatives aux transports scolaires et aux transports interurbains qui étaient exercées jusqu'à lors par les conseils généraux mais aussi la suppression de leur clause générale de compétence sont les seules conséquences majeures de la loi NOTRe à l'encontre des départements.

1209. Cette issue résulte d'une « tractation politique entre le Parti radical de gauche et le Parti socialiste »²⁶²⁹ car le premier conditionnait son soutien au Gouvernement uniquement si le département était préservé, au moins dans les territoires ruraux. Ce nécessaire soutien du Parti radical de gauche, appuyé par le « lobby de l'Assemblée des départements de France » et des élus départementaux²⁶³⁰ a permis à la collectivité territoriale départementale de bénéficier d'un *statu quo*. Si le texte de la loi NOTRe proposé par la commission mixte paritaire a été largement approuvé au Sénat²⁶³¹, la composition de la XIV^e législature à l'Assemblée nationale ne permettait pas au Gouvernement d'être en situation de se priver du soutien des 11 députés du Parti radical de gauche appartenant au *Groupe radical, républicain, démocrate et progressiste* sur les autres textes mis en discussion. En effet, le groupe parlementaire socialiste et majoritaire à l'Assemblée nationale comptait 287 députés au 1^{er} juillet 2015, soit deux députés en dessous du nombre requis pour l'obtention de la majorité absolue. De plus, un certain nombre de députés de ce groupe se sont à plusieurs reprises opposés au Gouvernement, notamment en déposant une motion de censure²⁶³². La loi NOTRe a inévitablement permis une large montée en puissance des échelons intercommunaux et régionaux, notamment par les multiples renforcements de leur compétence, mais tout en conservant l'échelon intermédiaire caractérisé par les départements.

1210. Si les oppositions des élus locaux et nationaux à la suppression des départements sont nombreuses, il est pourtant nécessaire de les nuancer. En effet, certains d'élus départementaux ont pu considérer que le nombre de départements pourrait être divisé par deux²⁶³³.

²⁶²⁹ Martine LONG, « Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé », *AJDA*, 19 octobre 2015, n° 34, p. 1912.

²⁶³⁰ *Ibid.*

²⁶³¹ V. en ce sens le scrutin n° 231 de la séance du 16 juillet 2015 au Sénat. Sur 308 suffrages exprimés, 259 sénateurs ont voté pour et 49 ont voté contre le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République dans sa rédaction proposée par la commission mixte paritaire.

²⁶³² Dans le cadre de la discussion de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 *relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*.

²⁶³³ Émilie MOYSAN, « Entretien avec Éric Doligé », *RFFP*, 1^{er} août 2014, n° 127, p. 263.

B. L'attachement des citoyens au département

1211. Historiquement, le département est avant tout un synonyme de centralisation. En effet, les révolutionnaires ont créé les départements pour atténuer, voire effacer les spécificités et les particularismes locaux issus de l'Ancien régime²⁶³⁴. En effet, les élus de la Convention nationale craignaient que les anciennes provinces héritées de la féodalité puissent exprimer une volonté d'autonomie et donc mettre en péril l'indivisibilité et l'unité de la Nation²⁶³⁵.

1212. Si actuellement les habitants d'un département s'y sentent attachés essentiellement « pour des raisons historiques [...] »²⁶³⁶ et que cet échelon bénéficie désormais d'une « légitimité historique »²⁶³⁷, il est nécessaire de garder en mémoire que les départements ont été instaurés pour « détruire toute identité autre que nationale »²⁶³⁸. Pour autant, nous nous emploierons à démontrer que l'attachement des citoyens au département peut également s'illustrer au regard de la participation électorale (1.) et de son identité territoriale (2.).

1. L'attachement démontré par la participation électorale

1213. En prenant l'exemple du département, un lien sera démontré entre l'attachement à une collectivité — ou à son représentant — et la participation électorale. Autrement dit, plus les citoyens seraient attachés à un échelon territorial, plus l'abstention y serait faible.

1214. Une participation aux scrutins départementaux en déclin. L'attachement des citoyens à l'échelon départemental se vérifie au regard du taux de participation électorale également important aux élections cantonales puis départementales. Une attache qui semble être davantage

²⁶³⁴ Olivier THOMAS, « Peut-on justifier la suppression des départements français ? Une revue de la littérature », *RFAP*, 2015, n° 154, p. 509.

²⁶³⁵ Nicolas SARKOZY, *Discours sur la réforme des collectivités territoriales*, Saint-Dizier, 20 octobre 2009.

²⁶³⁶ Hélène PAULIAT, « Le département peut-il encore rêver d'avenir ? », *RDP*, 1^{er} septembre 2015, n° 5, p. 1229.

²⁶³⁷ Yves KRATTINGER et Jacqueline GOURAULT, *Premières orientations sur la réorganisation territoriale*, Sénat, 11 mars 2009, Rapport d'information n° 264, p. 13.

²⁶³⁸ Loeiz LAURENT, « Renforcer les régions et les Intercommunalités en faisant disparaître en 10 ans l'échelon départemental : réflexions sur une proposition du rapport Attali », *Pouvoirs locaux*, 2008, n° 78, p. 6.

ressentie dans les territoires ruraux²⁶³⁹, autrement dit dans 88% des communes de France incluant 32,8% de la population française²⁶⁴⁰. Excepté en 1988, en 2011 et en 2021, la participation a toujours été supérieure à 50%.

Tableau n° 8 : Participation électorale aux élections cantonales et départementales

Date	Taux de participation au premier tour	Taux de participation au deuxième tour
1979	65,38%	67,63%
1979	65,43%	65,41%
1982	68,17%	70,00%
1985	66,70%	66,24%
1988	49,13%	47,03%
1992	70,66%	62,01%
1994	60,35%	58,73%
1998	60,32%	54,89%
2001	65,48%	56,25%
2004	63,91%	66,48%
2008	64,89%	55,45%
2011	44,32%	44,77%
2015	50,17%	49,98%
2021	33,32%	34,36%

Source : Ministère de l'Intérieur.

Cet attachement des Français à l'échelon départemental a d'ailleurs pu être mesuré en 2016 à travers une enquête réalisée pour l'Association des Maires de France qui relève que 56% des personnes interrogées ont un attachement fort au département et 21% un attachement très fort²⁶⁴¹.

²⁶³⁹ Cécile CUKIERMAN, *Quel rôle, quelle place, quelles compétences des départements dans les régions fusionnées aujourd'hui et demain ?*, Sénat, 15 septembre 2020, Rapport d'information n° 706, pp. 37 et 38 : « dans les dix départements les moins peuplés, la participation aux élections départementales était encore en 2015 de 2,5 points supérieure à celle constatée aux élections régionales. À l'inverse, dans les départements les plus peuplés, la participation est désormais plus élevée aux élections régionales. Doit également être notée l'incidence très différente, dans les départements les moins peuplés et les plus peuplés, de la concomitance ou de la non-concomitance des élections régionales et du renouvellement partiel des conseils généraux (entre 1998 et 2011). Les urbains « décrochaient » par rapport à la moyenne nationale quand les cantonales n'avaient pas lieu en même temps que les régionales. Au contraire, il semble que les ruraux se soient plus fortement intéressés aux cantonales lorsqu'elles n'avaient pas lieu en même temps que les régionales : leur écart (positif) à la moyenne était encore plus élevé lors de ces échéances. »

²⁶⁴⁰ INSEE, *La France et ses territoires - Édition 2021*, Paris, Insee références, avril 2021, p. 62.

²⁶⁴¹ Association des Maires de France, « Sondage IPSOS pour le CEVIPOF et l'AMF, Synthèse et analyse des résultats » [en ligne], mai 2016.

1215. Les scrutins communaux. L’attachement des citoyens à l’échelon communal s’illustre au regard du taux de participation électorale très élevé aux élections municipales. Excepté en 2020, année marquée par la crise sanitaire liée à la COVID-19, la participation à ce scrutin a toujours été supérieur à 60% comme l’illustre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 9 : Participation électorale aux élections municipales

Date	Taux de participation au premier tour	Taux de participation au deuxième tour
1959	74,8%	73,9%
1965	78,2%	70,8%
1971	75,2%	73,6%
1977	78,9%	77,6%
1983	78,4%	79,7%
1989	72,8%	73,1%
1995	69,4%	70,0%
2001	67,4%	69,0%
2008	66,54%	65,20%
2014	63,55%	62,13%
2020	44,66%	41,67%

Source : Ministère de l’Intérieur.

L’attachement des Français à l’échelon communal a d’ailleurs pu être mesuré en 2016 dans l’enquête précitée en 2016 qui relève que 73% des personnes interrogées ont un attachement fort à la commune et 39% un attachement très fort²⁶⁴².

1216. Les scrutins régionaux. L’attache à l’échelon régional s’illustre également, mais dans une moindre mesure, par le taux de participation électorale aux élections régionales. Si cette participation est nettement inférieure à celle des élections municipales, elle dépassait plus de 50% au premier tour entre 1986 et 2004 et au deuxième tour entre 2004 et 2015 comme le montre le tableau suivant

²⁶⁴² Association des Maires de France, « Sondage IPSOS pour le CEVIPOF et l’AMF, Synthèse et analyse des résultats » [en ligne], mai 2016.

Tableau n° 10 : Participation électorale aux élections régionales

Date	Taux de participation au premier tour	Taux de participation au deuxième tour
1986	74,83%	
1992	68,63%	
1998	58,03%	
2004	60,84%	65,66%
2010	46,33%	51,21%
2015	49,91%	58,41%
2021	33,28%	34,69%

Source : Ministère de l'Intérieur.

L'attachement à la collectivité régionale, certes plus relatif que celle des autres échelons de collectivités territoriales, a aussi été mesuré dans l'enquête précitée de 2016 qui indique que 49% des personnes interrogées ont un attachement fort à la région et 17% un attachement très fort²⁶⁴³.

1217. Si l'on met en corrélation l'attachement des citoyens pour chaque échelon de collectivité et leur participation aux différents scrutins, l'on peut légitimement affirmer que plus une personne est attachée à une collectivité, moins elle s'abstiendra. Une affirmation démontrée pour l'échelon départemental.

2. L'attachement garanti par une identité territoriale

1218. Une identité départementale forte. L'attachement des Français à l'échelon départemental est aussi justifié au regard de son identité. Si une partie des révolutionnaires a pu considérer que l'origine des départements relevait d'un découpage territorial à but purement administratif au regard de leur homogénéité de périmètre et leur absence de prise en compte des localités²⁶⁴⁴, les députés de la Constituante ont tout de même permis que les frontières des

²⁶⁴³ Association des Maires de France, « Sondage IPSOS pour le CEVIPOF et l'AMF, Synthèse et analyse des résultats » [en ligne], mai 2016.

²⁶⁴⁴ Jean-François Gaultier de BIAUZAT, Philippe de BENGY de PUYVALLEE, Joseph PELLERIN, Antoine BARNAVE, Bertrand BARERE et Jérôme PETION ont émis des critiques face au projet de Jacques Guillaume Thouret qui souhaitait découper géométriquement le pays en 81 départements. Il en fut de même pour Honoré Riquetti de MIRABEAU qui déclarait : « *Je voudrais une division matérielle et de fait, propre aux localités, aux circonstances et non point une division mathématique [...]* » in « Discussion sur la nouvelle division territoriale du royaume, lors de la séance du 3 novembre 1789 », *Archives Parlementaires de 1787 à 1860*, Première série (1787-1799), Tome IX, 1877, p. 659.

départements correspondent autant que faire se peut aux frontières des anciennes provinces²⁶⁴⁵. Par la suite, le département et son territoire ont acquis une identité certaine²⁶⁴⁶, faisant dire à Charles SAVARY, rapporteur de la commission de décentralisation en 1870 sur le projet de loi relatif aux conseils généraux que « La fiction [du département] est devenue réalité »²⁶⁴⁷. La « vocation identitaire » de la création de la collectivité européenne d'Alsace en 2021 est un exemple éloquent de l'enracinement du département dans les territoires. En effet, les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ont fusionné, à leur demande, afin de répondre aux « nécessités de la géographie et de l'histoire »²⁶⁴⁸.

1219. Comparaison avec l'identité communale. L'attachement des Français à l'échelon communal peut se justifier par l'ancienneté des structures municipales. L'on retrouve les premières traces des communes en France dès le XII^e siècle²⁶⁴⁹. Si son appellation a pu être polyonime au fil des siècles²⁶⁵⁰, c'est un échelon qui a su perdurer et qui bénéficie d'un solide et long enracinement historique dans le paysage politique et territorial local. La « vocation identitaire » de l'échelon communal est continuellement perceptible, notamment lors des discussions autour du nombre de communes en France. Pendant plus de 200 ans, le territoire français était composé de plus de 36 000 communes, un nombre important hérité de la période révolutionnaire²⁶⁵¹. Mais depuis quelques années, le nombre de communes a diminué, passant de 36 588 en 2015²⁶⁵² à 34 955 au 1^{er} janvier 2023²⁶⁵³. L'abaissement du nombre de communes en dessous de la barre symbolique, voire psychologique²⁶⁵⁴, des 36 000 est à mettre en relation avec le développement exponentiel des communes nouvelles²⁶⁵⁵. C'est d'ailleurs dans le cadre de cette politique de fusion que les

²⁶⁴⁵ Pierre DUPONT de NEMOURS et Jean BUREAUX de PUSY, membres du comité chargé du découpage du territoire, ont déclaré : « [...] les anciennes limites de provinces devaient être respectées toutes les fois qu'il n'y aurait pas utilité réelle ou nécessité absolue de les détruire. » V. en ce sens : Assemblée Nationale, « Thouret : Second discours sur la nouvelle division du royaume - 9 novembre 1789 » [en ligne] (consulté le 20 octobre 2022).

²⁶⁴⁶ Le caractère identitaire du département a pu être contesté par une partie de la doctrine à l'instar de Philippe ESTÈBE in « Du conseil général à l'agence départementale ? », *Pouvoirs locaux*, 2007, n° 75, p. 121 : « [Ce] n'est pas un territoire (au sens anthropologique), c'est un périmètre [...] un territoire non vécu et non identitaire, fondé sur l'accessibilité des services, anticipé, pour différentes raisons, dès 1792 ».

²⁶⁴⁷ Charles SAVARY, « Rapport au nom de la sous-commission départementale sur le projet de loi relatif aux conseils généraux, 1870 » in Marie-Ange GRÉGORY, *Les départements, une controverse française*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, coll. *Au fil des débats*, 2017, 384 p.

²⁶⁴⁸ Bertrand FAURE, « La collectivité européenne d'Alsace », *AJDA*, 3 décembre 2018, n° 41, p. 2313 et s.

²⁶⁴⁹ Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel, ss. coll. Droit public*, 3^{ème} édition, 2023, p. 67, § 39.

²⁶⁵⁰ Les structures communales ont pu être désignées par les termes de « communes », « bourgs », « paroisses » ou « villes ».

²⁶⁵¹ Dans un état des archives parlementaires, le nombre de communes y figurant était de 44 000. V. en ce sens : *Archives Parlementaires de 1787 à 1860*, Première série (1787-1799), Tome XXII, pp. 164 à 166.

²⁶⁵² Direction Générale des Collectivités Locales, *Les collectivités locales en chiffres 2015*, avril 2015, p. 20.

²⁶⁵³ Direction Générale des Collectivités Locales, *Les collectivités locales en chiffres 2023* [en ligne], mars 2023.

²⁶⁵⁴ Collectif, *Le Lamy Gestion et finances des collectivités territoriales*, Saint-Ouen, Wolters Kluwer, coll. *Lamy Expert*, 2022, Tome 1, § 115-47.

²⁶⁵⁵ V. *supra*, § 1179.

parlementaires ont pu rappeler la nécessité de préserver l'identité des communes fusionnées à laquelle les Français sont attachés²⁶⁵⁶.

1220. Comparaison avec l'identité régionale. La « vocation identitaire » de l'échelon régional a pu être mise en avant et vérifiée après la fusion des régions prescrite par la loi du 16 janvier 2015. En effet, la nouvelle région issue d'une fusion devait adopter avant le 1^{er} juillet 2016 un nom définitif²⁶⁵⁷ qui était fixé ensuite par décret en Conseil d'État. Si la loi a fixé le nom de la nouvelle région issue de la fusion des régions Basse-Normandie et Haute-Normandie, les sept autres nouvelles régions ont généralement soumis le choix du nouveau nom à un dispositif de démocratie participative, le plus souvent par une consultation citoyenne, avant que le conseil régional ne tranche.

1221. Certaines propositions de noms ont pu illustrer l'identité géographique ou historique suscité par l'échelon régional. Ce fut notamment le cas pour la région Occitanie ou la région Grand-Est. Dans le premier cas, l'un des noms proposés par l'exécutif de la nouvelle région issue de la fusion des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon était « Pyrénées-Méditerranée », faisant référence à des caractéristiques géographiques du territoire. Dans le deuxième cas, un panel de citoyens avait défini trois noms pour la nouvelle région issue de la fusion des régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine. Parmi eux, la « Nouvelle-Austrasie » qui fait référence à un royaume franc de l'époque mérovingienne qui couvrait le Nord-Est de la France actuelle.

1222. Si le département s'est retrouvé fragilisé au fil des années par le législateur par une « technique d[e] dépeçage »²⁶⁵⁸, cet échelon local bénéficie encore d'appuis non négligeables. Une partie de la doctrine juridique s'est fait l'écho d'arguments soulevés par les élus locaux souhaitant préserver l'échelon départemental dans l'architecture décentralisée française. La participation électorale soutenue aux élections cantonales et départementales mais aussi la vocation identitaire

²⁶⁵⁶ Christine PIRÈS-BEAUNE, *Proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes*, Assemblée nationale, 22 octobre 2014, Rapport n° 2310, pp. 9 et 10 ; Michel MERCIER, *Proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes*, Sénat, 3 décembre 2014, Rapport n° 144, p. 20 ; Henri TANDONNET, JO Sénat, 16 décembre 2014, p. 10315 ; Mathieu DARNAUD, JO Sénat, 16 décembre 2014, p. 10352.

²⁶⁵⁷ Article 2, I, 3° et II de la loi préc.

²⁶⁵⁸ Yvon GOUTAL et Mounia IDRISI, « Le département : un avenir à réinventer ? », *AJCT*, 23 septembre 2014, n° 9, p. 423.

du département ont pu offrir une forte assise citoyenne cet échelon local. Dès lors, l'échelon départemental ne seraient « pas près de disparaître »²⁶⁵⁹.

1223. Pour autant, la « mise en veilleuse » progressive du département ne constitue qu'une étape avant qu'un « consensus se fasse autour de sa disparition »²⁶⁶⁰. Envisager sa suppression de l'édifice décentralisé français nécessite le transfert des compétences départementales au profit d'autres échelons locaux existants.

Section 2. Les conséquences de la suppression du département comme collectivité territoriale

1224. Des redistributions précédemment autorisées par le législateur. Les redistributions de compétences départementales au profit d'un autre échelon local ne sont pas une pratique nouvelle. En effet, cette redistribution a d'abord trouvé une réalité juridique après l'entrée en vigueur de la loi RCT de 2010 qui confiait aux métropoles l'exercice de plein droit, en lieu et place du département, les compétences relatives aux transports scolaires, à la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires, aux zones d'activités et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques²⁶⁶¹. La loi NOTRe de 2015 a également accentué cette redistribution des compétences départementales en confiant le versement d'aides directes ou indirectes aux entreprises et l'organisation des transports interurbains et scolaires aux régions²⁶⁶².

1225. Le parachèvement du transfert des compétences départementales. La suppression du département en tant que collectivité territoriale implique nécessairement que l'intégralité des compétences exercées par les conseils départementaux soit redistribuée par le législateur à d'autres échelons locaux car il est impensable d'affirmer que la disparition des départements signerait l'arrêt des missions exercées par ces structures²⁶⁶³ (§ 1.). La redistribution de ces compétences implique également que les ressources des départements, notamment fiscales,

²⁶⁵⁹ Laetitia JANICOT justifie cela par la disparition progressive des menaces pesant sur cet échelon local et par la combativité de certains départements *in* « Les départements : quel(s) avenir(s) ? », *AJDA*, 2 décembre 2019, n° 41, p. 2417.

²⁶⁶⁰ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 622, § 714.

²⁶⁶¹ Article 12 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*.

²⁶⁶² Articles 2, 3 et 15 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

²⁶⁶³ Olivier THOMAS, « Peut-on justifier la suppression des départements français ? Une revue de la littérature », *RFAP*, 2015, n° 154, p. 509.

qui participent aux financements de l'exercice de ces compétences soient transférées aux échelons locaux qui récupéreront l'exercice de ces compétence (§ 2.).

§ 1. La redistribution des compétences départementales

1226. Un transfert fondé sur la proximité et l'expérience acquise des EPCI-FP. Dans une perspective de suppression du département, certaines compétences exercées actuellement par cet échelon pourraient être dévolues aux EPCI-FP. Ce transfert des compétences départementales au profit de l'échelon intercommunal peut d'abord se justifier au regard de la proximité qui caractérise actuellement les EPCI-FP et qui se verrait renforcée une fois le département supprimé²⁶⁶⁴. En effet, l'EPCI-FP occuperait la place d'échelon intermédiaire sur un périmètre géographique plus réduit à celui qu'occupe actuellement le département²⁶⁶⁵. Les transferts de compétences départementales au profit de l'échelon intercommunal peuvent également se justifier au regard de la pratique locale et plus précisément de l'expérience acquise par les EPCI-FP²⁶⁶⁶. En effet, certains d'entre eux exercent déjà des compétences en lien avec celles exercées actuellement par le département.

1227. Un transfert fondé sur la vocation de planification de la région. La vocation de planification de l'échelon régional a été affirmée dès la présentation du projet de loi relatif à la répartition des compétences par le ministre de l'Intérieur Gaston Defferre en 1982²⁶⁶⁷. C'est d'ailleurs à ce titre que, dans la perspective souhaitée et démontrée de la suppression du département en tant que collectivité territoriale, les autres compétences exercées actuellement par cet échelon et qui n'ont pas été proposées pour un transfert aux EPCI-FP pourraient être dévolues aux régions. En effet, à l'aune de la pratique locale, les régions et les départements exercent concomitamment des compétences dans des domaines identiques.

²⁶⁶⁴ Yves GUILLAUME, « Pouvoirs locaux et réforme territoriale : changer pour ne pas changer », *Pouvoirs locaux*, 2010, n° 84, p. 15 : « L'intercommunalité est maintenant apte à gérer l'ensemble des compétences[...] de proximité du conseil général ».

²⁶⁶⁵ Hélène PAULIAT, « Le département peut-il encore rêver d'avenir ? », *RDP*, 1^{er} septembre 2015, n° 5, p. 1229 : « [...] le redécoupage préalable des régions, conduisant à des entités de très grande taille, impose pratiquement un échelon intermédiaire ; il est certes envisageable de confier ce rôle aux intercommunalités de proximité ».

²⁶⁶⁶ Yves KRATTINGER et Jacqueline GOURAULT, *Premières orientations sur la réorganisation territoriale*, Sénat, 11 mars 2009, Rapport d'information n° 264, p. 127.

²⁶⁶⁷ Michel MERCIER, *Dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, Sénat, 28 juin 2000, Rapport d'information n° 447, p. 169.

1228. Cette étude a pour dessein de proposer une clé de répartition des compétences départementales actuelles²⁶⁶⁸ appuyée sur une redistribution au profit de deux échelons locaux existants : les EPCI-FP (A.) et les régions (B.).

A. La redistribution au profit de l'échelon intercommunal

1229. Les transferts des compétences départementales ont pour objectif de favoriser une clarification et une unification des compétences en matière d'action sociale (1.), de sécurité civile (2.) et d'urbanisme (3.) au sein de l'échelon intercommunal.

1. Le transfert de l'aide sociale, vocation de l'échelon départemental

1230. Le département est devenu l'échelon local naturellement désigné dans l'exercice de la compétence relative à l'aide sociale. En effet, après avoir doté les conseils généraux de la compétence de droit commun en matière d'aide sociale en 1983²⁶⁶⁹, le législateur a fait des départements la collectivité territoriale chef de file de l'action sociale, du développement social et de l'autonomie des personnes²⁶⁷⁰ avant de le spécialiser²⁶⁷¹.

1231. Une compétence aux larges contours. Avant d'envisager la redistribution des compétences départementales afférentes à l'aide sociale, il est nécessaire d'en déterminer le contenu. À la lecture de l'ouvrage du Professeur Bertrand FAURE, le paragraphe dédié à l'aide sociale contient les politiques liées à l'enfance, aux personnes âgées, handicapées ou dépourvues de ressources et aux actions médico-sociales²⁶⁷². Envisager une redistribution de l'aide sociale aux intercommunalités nécessite dès lors le transfert de l'intégralité des champs d'action qui composent cette compétence. La redistribution de l'intégralité de la compétence *aide sociale* des départements implique alors la prise en charge par les EPCI-FP, entre autres, du versement des prestations sociales, du fonds départemental d'aide aux jeunes en difficulté, de l'insertion sociale et professionnelle des titulaires du RSA, dans la mise en œuvre du contrat unique d'insertion, du

²⁶⁶⁸ Pour une vision complète des compétences actuellement exercées par les conseils départementaux, v. annexe n° 7.
²⁶⁶⁹ Article 32 et s. de 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*.

²⁶⁷⁰ Article 3 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

²⁶⁷¹ Virginie DONIER, « Les départements et les compétences sociales », *RFD*, 15 juillet 2016, n° 3, p. 474.

²⁶⁷² Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, pp. 624 et 625, § 716.

transport d'élèves handicapés, des politiques en matière de logement et d'habitat, de la protection sanitaire, familiale et de l'enfance mais aussi la gestion des dossiers d'adoption²⁶⁷³.

1232. Une compétence progressivement exercée par les EPCI-FP. Les transferts de la compétence *aide sociale* des départements aux EPCI-FP ne sont pas inédits car dès 1999, la loi dite *Chevènement* a ouvert aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines la faculté d'exercer cette compétence par délégation des départements²⁶⁷⁴. Le succès de ces transferts fut minime car les EPCI-FP « n'ont manifesté aucune appétence pour les compétences départementales en matière d'action sociale » pour des raisons essentiellement financières²⁶⁷⁵.

1233. Pour autant en pratique, les EPCI-FP ont progressivement manifesté un intérêt quant à l'exercice de cette compétence. En effet, en 2023, bon nombre d'EPCI-FP exerçaient déjà des compétences en lien avec l'aide sociale et ses composantes comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 11 : Nombre d'EPCI-FP exerçant une compétence dans le domaine de l'aide sociale

Compétences entrant dans la définition de l'aide sociale	EPCI-FP exerçant la compétence (en nombre)	EPCI-FP exerçant la compétence (en %)
Aide sociale facultative	170	13,5
Activités sanitaires	229	18,2
Action sociale	1 050	83,7
Centre intercommunal d'action sociale (CIAS)	206	16,4
Crèche, Relais assistance maternelle, aide à la petite enfance	429	34,2
Transport scolaire	456	36,3
Programme local de l'habitat	906	72,2
Politique du logement non social	533	42,5
Politique du logement social	796	63,4
Action et aide financière en faveur du logement social	402	32,0
Action en faveur du logement des personnes défavorisées	559	44,5
Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)	779	62,0

Source : Base nationale sur l'intercommunalité, « Les compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre », banatic.fr, 1^{er} juillet 2023.

²⁶⁷³ Pour une vision détaillée des compétences actuellement exercées par les conseils départementaux en matière d'aide sociale et qui seraient transférées aux EPCI-FP, se reporter aux lignes intitulées « Action sociale et santé », « Emploi – Insertion professionnelle », « Enfance – Jeunesse », « Logement et habitat » et « Transports publics » de l'annexe n° 7.

²⁶⁷⁴ Articles 1 et 5 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

²⁶⁷⁵ Cécile CUKIERMAN, *Quel rôle, quelle place, quelles compétences des départements dans les régions fusionnées aujourd'hui et demain ?*, Sénat, 15 septembre 2020, Rapport d'information n° 706, p. 136.

1234. Dès lors, au regard de l'exercice actuel de cette compétence par les EPCI-FP, les intercommunalités détiennent toute la légitimité pour exercer en lieu et place des départements la compétence *aide sociale* de cet échelon local s'il venait à être supprimé. En effet, la majorité des EPCI-FP exercent déjà des compétences en matière d'action sociale, de logement social et d'amélioration de l'habitat. Aussi, presque la moitié des EPCI-FP exercèrent également des actions en faveur du logement des personnes défavorisées. De plus, le département étant d'une taille « adaptée à l'impératif de proximité »²⁶⁷⁶, le transfert de la compétence *aide sociale* à l'échelle d'un EPCI-FP doté d'un périmètre géographique inférieur au département permettra de renforcer la proximité mais aussi l'adaptation territoriale dans l'exercice de cette compétence.

2. La transformation intercommunale de la sécurité civile

1235. Un précaré départemental. L'intervention du département dans ce domaine se fait à travers les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Ces services, qui sont des établissements publics de l'État, ont pour missions la protection des personnes, des biens et de l'environnement, les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes, la préparation des mesures de sauvegarde, l'organisation des moyens de secours mais aussi l'évaluation et la prévention des risques technologiques majeurs et de sécurité civile²⁶⁷⁷.

1236. Contrairement aux compétences de création, d'aménagement et d'entretien de la voirie départementale ou en matière d'eau et d'assainissement, l'intervention des EPCI-FP est faible en matière de sécurité civile. En effet, sur 1 255 EPCI-FP, seuls 227 exercent la compétence de la gestion d'un centre de secours et 114 exercent la compétence relative au service public de défense extérieure contre l'incendie.

1237. Un transfert fondé sur la proximité. Au regard du faible exercice par les EPCI-FP des compétences en lien avec le secours et la défense contre les incendies, leur transférer la compétence de la sécurité civile et plus particulièrement celle des services départementaux d'incendie et de secours actuellement dévolue semble être dénué de pertinence. Pour autant, l'intercommunalité apparaît comme l'échelon approprié. En effet, à l'instar du transfert de la compétence aide sociale, si l'on considère que la taille actuelle des départements est « adaptée à l'impératif de proximité »²⁶⁷⁸, alors le transfert de la compétence des services d'incendie et de

²⁶⁷⁶ Virginie DONIER, « Les départements et les compétences sociales », *RFDA*, 15 juillet 2016, n° 3, p. 474.

²⁶⁷⁷ Article L.1424-2 du Code général des collectivités territoriales.

²⁶⁷⁸ Virginie DONIER, *Art. Cit.*

secours à l'échelle d'un EPCI-FP dont le périmètre géographique est inférieur à celui du département permettra d'accroître la proximité de cette mission de service public envers les habitants et ainsi l'adaptation territoriale de cette politique publique locale.

3. Le transfert des dernières compétences urbanistiques du département

1238. La protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.
 À la lecture du tableau synthétique qui recense les compétences exercées par les différents échelons locaux, les départements n'exercent qu'une seule compétence en matière urbanistique : la délimitation du périmètre d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ainsi que le droit de préemption dans ce périmètre²⁶⁷⁹. Pour autant, le département n'est pas le seul échelon local à exercer cette compétence. En effet, le Code de l'urbanisme précise que cette politique peut également être exercée par un EPCI-FP²⁶⁸⁰. C'est d'ailleurs à ce titre que le transfert de cette compétence aux EPCI-FP peut se justifier si l'échelon départemental est amené à être supprimé. De plus, le législateur a considérablement renforcé les compétences urbanistiques des EPCI-FP, comme en témoigne notamment la compétence des EPCI-FP en matière d'élaboration des schémas de cohérence territoriale²⁶⁸¹ et des plans locaux d'urbanisme²⁶⁸². La montée en puissance de la compétence urbanistique intercommunale se vérifie en pratique car en 2023, un nombre conséquent d'EPCI-FP exerçaient des compétences en lien avec l'urbanisme.

Tableau n° 12 : Nombre d'EPCI-FP exerçant une compétence dans le domaine de l'urbanisme

Compétences entrant dans la définition de l' <i>urbanisme</i>	EPCI-FP exerçant la compétence (en nombre)	EPCI-FP exerçant la compétence (en %)
Schéma de cohérence territoriale	1 249	99,5
Schéma de secteur	1 254	99,9
Plans locaux d'urbanisme	665	53,0

Source : Base nationale sur l'intercommunalité, « Les compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre », banatic.fr, 1^{er} juillet 2023.

Au regard de l'exercice actuel de la compétence *urbanisme* par les EPCI-FP, l'échelon intercommunal détient une légitimité certaine pour exercer, en lieu et place des départements, cette compétence relative à la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

²⁶⁷⁹ V. annexe n° 7.
²⁶⁸⁰ Article L.143-16 du Code de l'urbanisme mentionné à l'article L.113-15 du même code.
²⁶⁸¹ Article L.143-16 du code préc.
²⁶⁸² Article L.151-3 du code préc.

1239. Que cela soit en raison du renforcement de la proximité des politiques publiques locales lié à un périmètre plus resserré ou d'un usage ancré, les EPCI-FP disposent de toute la légitimité pour que le législateur leur octroie l'exercice des compétences relatives à l'aide sociale, à la sécurité civile et à l'urbanisme qui appartiennent actuellement aux départements. Pour que ce transfert soit effectif, le législateur devra modifier un certain nombre de dispositions légales et assurer le transfert intégral des compétences, que cela soit en termes de ressources humaines, techniques, matérielles et financières afin de faire « coïncider les moyens avec les responsabilités »²⁶⁸³.

B. La redistribution au profit de l'échelon régional

1240. La classification des compétences. Si l'on peut classer les compétences exercées actuellement par le département en fonction de leur domaine d'intervention, une classification par vocation est également envisageable. Dans son ouvrage, le Professeur Bertrand FAURE distingue deux catégories de compétences départementales : les compétences dites *de services* (**A.**) et les compétences dites *domaniales* (**B.**)²⁶⁸⁴. C'est au travers ces deux catégories de compétences que la redistribution des compétences dévolues actuellement par le département sera appréhendée.

1. Le transfert aux régions de compétences de service

1241. Plusieurs compétences de service actuellement exercées par l'échelon départemental pourraient être exercées par l'échelon régional en vertu de leur vocation de programmation et de la pratique locale. Parmi ces compétences, dont le transfert et l'exercice sont proposés au profit des conseils régionaux, l'on retrouve les compétences éducatives (**a.**) et trois compétences couramment associées entre elles que sont le sport, la culture et le tourisme (**b.**).

a. Le transfert des compétences éducatives

1242. La décentralisation de l'enseignement secondaire. Cet enseignement est dispensé dans les collèges et les lycées. D'abord qualifiés d'établissements publics nationaux à la suite de l'entrée en vigueur de la loi *Haby*²⁶⁸⁵, puis d'établissements publics locaux d'enseignement en

²⁶⁸³ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 626, § 717.

²⁶⁸⁴ *Ibid.*, pp. 622 à 630.

²⁶⁸⁵ Loi n° 75-620 du 11 juillet 1975 *relative à l'éducation*.

1983²⁶⁸⁶ et par un décret en 1985²⁶⁸⁷, le financement et la gestion de ces deux catégories d'établissements scolaires du second degré ont été décentralisés à l'occasion de la mise en œuvre de l'Acte I de la décentralisation. En 2004, l'Acte II de la décentralisation²⁶⁸⁸ est venu transférer d'autres composantes de cette compétence aux collectivités territoriales. Dans son œuvre décentralisatrice, le législateur de 1983 est venu compartimenter l'exercice de la compétence éducative de sorte que chaque échelon local en exerce une fraction : les communes sont responsables des écoles maternelles et primaires, les départements sont chargés des collèges et les régions des lycées.

1243. L'exercice symétrique d'une compétence. La lecture du Code de l'éducation démontre une certaine symétrie dans l'exercice des compétences éducatives par les départements et les régions. En effet, que cela soit pour les collèges ou les lycées, ces deux échelons locaux doivent en assurer la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'entretien général et technique, l'équipement et le fonctionnement, la restauration, l'accueil et l'hébergement des collégiens et des lycéens mais aussi le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service²⁶⁸⁹.

1244. Ce mimétisme fonctionnel constitue la justification principale qui appelle au transfert des compétences *collèges*, exercées par le département, au profit de la région. En effet, ce transfert de compétences n'aboutira pas à une transformation sensible des compétences régionales. Certes, si les collèges sont transférés à l'échelon régional, ce dernier devra assumer les missions contenues dans le Code de l'éducation pour 5 303 établissements publics locaux d'enseignement supplémentaires²⁶⁹⁰. Pour autant, les régions disposent d'ores et déjà des savoir-faire et de l'ingénierie technique pour assumer l'accroissement de l'exercice de cette compétence. Si le législateur prévoit de transférer cette compétence départementale aux régions, il devra nécessairement en être de même pour la participation aux dépenses de fonctionnement des dépenses de fonctionnement des collèges privés sous contrat d'association. En effet, actuellement

²⁶⁸⁶ Article 15-5 de 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*.

²⁶⁸⁷ Décret n° 85-924 du 30 août 1985 *relatif aux établissements publics locaux d'enseignement*.

²⁶⁸⁸ Article 82 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*.

²⁶⁸⁹ V. en ce sens la lecture combinée des articles L.213-2 et L.213-2-1 du Code de l'éducation pour les collèges et L.214-6 et L.214-6-1 du même code pour les régions.

²⁶⁹⁰ Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *Chiffres clés sur les élèves, les établissements et le personnel - une vue d'ensemble : premier et second degrés* [en ligne], Géo-éducation, 2021 (consulté le 20 janvier 2023).

les départements versent des contributions aux établissements privés du second degré selon les mêmes critères établis pour les établissements d'enseignement public²⁶⁹¹.

1245. Le transfert de la compétence départementale relative aux collèges au profit de la région peut également se justifier au regard de la clarification de l'exercice des compétences locales. Actuellement, les compétences ayant trait à l'enseignement secondaire sont partagées entre deux acteurs, le département et la région. Il serait alors pertinent de pouvoir confier l'exercice de cette compétence de l'enseignement secondaire à un seul et même acteur afin d'unifier son exercice au sein d'un échelon local unique.

b. Le transfert du triptyque sport — culture — tourisme

1246. Le législateur a consacré le caractère partagé de ces trois compétences, une exception à la clause générale de compétence évoquée a de nombreuses reprises par la doctrine, justifiée au regard de la transversalité ou dénoncée en raison de l'enchevêtrement provoqué²⁶⁹². En effet, le Code général des collectivités territoriales précise que « Les compétences en matière de [...] culture, de sport, de tourisme, [...] sont partagées entre les communes, les départements, les régions [...] »²⁶⁹³. La proposition de suppression du département n'a pas pour objectif de remettre en cause l'exercice partagé de ces trois compétences mais bien de confier aux régions l'exercice des compétences actuellement dévolues aux départements.

1247. Le transfert d'une compétence touristique réduite. Les départements ont pour seule mission l'établissement d'un schéma d'aménagement touristique départemental²⁶⁹⁴. La suppression du département et confier les compétences associées au profit de la région peut se justifier à doubles titres au regard des compétences exercées actuellement par cet échelon. Premièrement, la région occupe le rôle de planification en matière touristique car elle est chargée de définir les objectifs à moyen terme du développement touristique du territoire régional. L'établissement du schéma d'aménagement touristique départemental peut dès lors s'incorporer dans le schéma régional de développement touristique élaboré par le Comité Régional du

²⁶⁹¹ Article L.442-9 du Code de l'éducation.

²⁶⁹² Jean-Marie PONTIER, « Qu'est-ce que le « local » ? », *AJDA*, 29 mai 2017, n° 19, p. 1093 et s. ; Erwan ROYER, « Impacts du redécoupage des compétences territoriales », *Juris associations*, 1^{er} mars 2015, n° 514, p. 36 et s. ; Jean-Marie PONTIER, « La compétence culture des collectivités territoriales après la loi NOTRe », *Juris art etc*, 10 novembre 2016, n° 40, p. 17 et s.

²⁶⁹³ Article L.1111-4, al. 2 du Code général des collectivités territoriales issu de l'article 104 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

²⁶⁹⁴ Article L.132-1 du Code du tourisme.

Tourisme²⁶⁹⁵. Deuxièmement, l'exercice de la compétence tourisme par la région s'est retrouvé renforcé par l'exercice d'une autre compétence, celle relative aux aides économiques²⁶⁹⁶. Comme le relève le Professeur Virginie DONIER, le rôle prépondérant des régions en matière d'aide économique peut leur permettre « d'exercer un rôle substantiel dans le secteur du tourisme » en accordant ces aides aux entreprises intervenant dans le secteur touristique²⁶⁹⁷.

1248. Le transfert d'une double compétence sportive. En matière sportive, les départements détiennent actuellement deux types de compétences : une compétence de planification et une compétence en matière d'équipement sportif. Sur le volet de la planification, le département établit des plans départementaux en matière d'itinéraires de promenade et de randonnée, de randonnée motorisée ou relatif aux sports de nature²⁶⁹⁸. Si le département est supprimé, le transfert de ces documents de planification départementaux à la région fait sens. En effet, cette dernière constitue l'échelon le plus pertinent en matière de planification. L'échelon régional, à travers l'élaboration de divers schémas, a une vocation générale de planification en matière de tourisme, d'économie, d'urbanisme, de développement durable, de transport, d'éducation, de formation professionnelle ou de culture²⁶⁹⁹.

1249. C'est d'ailleurs à ce titre que l'on peut considérer que les montants des subventions actuellement versées par le département pour les clubs et associations sportives puissent être également transférés aux régions tout comme la construction, l'entretien et la mise aux normes des équipements sportifs dans les collèges. Le transfert de cette compétence départementale aux régions serait alors le fruit d'un prolongement cohérent du transfert de la compétences collèges aux régions²⁷⁰⁰ une fois le département supprimé.

1250. Le transfert d'une compétence culturelle hétérogène. Le transfert d'une partie des compétences ayant trait à la culture et exercées actuellement par le département aux régions peut se justifier selon la démonstration précédente à propos des compétences départementales en

²⁶⁹⁵ Article L.132-1 du Code du tourisme.

²⁶⁹⁶ Nous y reviendrons dans les § 1259 et s.

²⁶⁹⁷ Virginie DONIER, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 5^{ème} édition, 2023, p. 169.

²⁶⁹⁸ Articles L.361-1, L.361-2 du Code de l'environnement et article L.311-3 du Code du sport.

²⁶⁹⁹ La vocation de planification de la région se traduit par l'élaboration des schémas régionaux de développement économique d'innovation et d'internationalisation, des schémas régionaux de développement touristique, des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des plans régionaux pour la qualité de l'air, des schémas régionaux de l'intermodalité, des schémas régionaux de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ou encore des plans régionaux de développement des formations professionnelles.

²⁷⁰⁰ V. *supra*, § 1242 et s.

matière de planification sportive. En effet, cela a été précisé, les régions ont pour mission d'élaborer de nombreux schéma et dans de nombreux domaines au regard de sa vocation de planification. Il serait donc pertinent que, une fois la suppression du département actée, l'échelon régional puisse également exercer la compétence actuellement dévolue aux départements de l'élaboration des schémas de développement des enseignements artistiques. Quant à la compétence de l'élaboration de l'inventaire du patrimoine culturel, elle peut être actuellement exercée par certains départements à la suite d'un transfert de la région²⁷⁰¹. La suppression du département reviendrait à procéder à un retour plein et entier de cette compétence aux régions qui l'exercent de principe²⁷⁰². Dans une logique de cohérence et de clarification des compétences, la gestion départementale des crédits affectés à l'entretien de ce patrimoine culturel devrait également échoir à l'échelon régional.

1251. La suppression des départements aura également pour conséquence le transfert des compétences relatives aux musées, bibliothèques et archives départementales à un autre échelon territorial. Les régions disposant de ces mêmes compétences pour les musées, les bibliothèques et les archives régionales²⁷⁰³, le transfert de ces mêmes compétences exercées actuellement par les départements n'aboutira pas à une métamorphose notable des compétences régionales. En effet, l'échelon régional dispose des savoir-faire et de l'ingénierie technique pour supporter l'amplification de l'exercice de cette compétence.

2. Le transfert aux régions de compétences domaniales

1252. À l'instar des compétences de services, plusieurs compétences domaniales actuellement exercées par le département doivent pouvoir être exercées par l'échelon régional en vertu de leur vocation de planification. À ce titre, il s'agit de proposer le transfert d'une compétence étendue, celles de la voirie et des transports (a.), du reliquat de l'intervention économique (b.) mais aussi des compétences environnementales et de développement durable (c.).

a. Le transfert d'une compétence étendue en matière de voirie et de transport

1253. Une compétence transport composite. L'exercice de ce domaine de compétence est actuellement très fragmenté entre les différents échelons locaux²⁷⁰⁴ et les départements sont

²⁷⁰¹ Article 95, II, al. 2 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*.

²⁷⁰² *Ibid.*, al. 1^{er}.

²⁷⁰³ V. annexe n° 7.

²⁷⁰⁴ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 628, § 722.

fréquemment mis en concurrence par le législateur dans l'exercice des compétences en matière de ports, de voies d'eau, de liaisons maritimes et d'aérodromes avec les régions²⁷⁰⁵. La suppression des départements proposée implique alors que les nombreuses compétences actuellement exercées par les conseils départementaux²⁷⁰⁶ soient intégralement transférées à la région. Il peut s'agir, notamment, de l'aménagement, de l'entretien et de l'exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux non navigables transférés aux départements²⁷⁰⁷, mais aussi de la création, de l'aménagement et de l'exploitation des ports maritimes de commerce transférés, de pêche non transférés et des ports maritimes de plaisance²⁷⁰⁸, ou encore l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des aérodromes civils d'intérêt régional ou local²⁷⁰⁹.

1254. À l'instar des transferts de la compétence relative à l'enseignement secondaire, le mimétisme fonctionnel dans l'exercice des compétences relatives aux ports, aux voies d'eau, aux liaisons maritimes et aux aérodromes forme la principale raison pouvant justifier le transfert de ces compétences, exercées par le département, au profit des régions. En effet, les régions disposent déjà d'une compétence de principe en matière de création, d'aménagement et d'exploitation des ports maritimes de commerce²⁷¹⁰ et elles sont prioritaires sur les autres échelons locaux pour prendre en charge les aérodromes civils d'intérêt régional ou local²⁷¹¹. Ces dernières devront alors assumer les missions exposées plus avant des ports, voies d'eau, liaisons maritimes et aérodromes actuellement exercées pour certaines par les départements. Si les missions en matière d'infrastructures de transport ont vocation à s'amplifier, les échelons régionaux possèdent déjà les compétences techniques pour supporter cette extension de compétence. Le législateur devra nécessairement veiller à ce que ces transferts de compétences soient accompagnés du transfert du domaine public fluvial et aéronautique départemental²⁷¹² mais aussi du transfert des moyens humains, matériels et financiers alloués actuellement aux départements.

²⁷⁰⁵ Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 587, § 1015.

²⁷⁰⁶ V. annexe n° 7.

²⁷⁰⁷ Au titre de la propriété du domaine public domanial défini à l'article L.2111-7 du Code général de la propriété des personnes publiques.

²⁷⁰⁸ Articles L.5314-1 et L.5314-2 du Code des transports.

²⁷⁰⁹ Articles L.6311-1 et L.6311-2 du Code des transports.

²⁷¹⁰ Article L.5314-1 du Code des transports

²⁷¹¹ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 629, § 722 ; Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel*, ss. coll. *Droit public*, 3^{ème} édition, 2023, p. 424, § 397.

²⁷¹² V. articles L.2111-7 à L.2111-13 et L.2111-16 du Code général de la propriété des personnes publiques.

1255. Aussi, les régions occupent actuellement une place importante dans l'exercice des compétences relatives aux mobilités au point que la loi d'orientation des mobilités de 2019²⁷¹³ les a investies du rôle d'« autorité organisatrice de la mobilité régionale »²⁷¹⁴. Le législateur ayant confié aux régions le chef de filât pour organiser les modalités d'action relatives aux mobilités²⁷¹⁵, il est alors légitime de pouvoir justifier le transfert de ces diverses compétences d'infrastructures de transport actuellement exercées par les conseils départementaux à destination de l'échelon régional, ce dernier ayant été consacré comme étant le plus pertinent, et ce dans un objectif de clarification de l'exercice des compétences locales. Il s'agit dès lors de mettre un terme à la mise en concurrence organisée par le législateur entre les différents échelons locaux en la matière.

1256. Le passage d'une voie départementale à une voirie régionale. Les transferts de la compétence voirie aux régions entraîneraient d'importantes transformations dans les missions exercées actuellement par les échelons régionaux. En effet, les régions n'exercent aucune compétence en matière de voirie. Si le président du conseil régional « gère le domaine de la région »²⁷¹⁶, ce dernier ne comporte pas de routes régionales. La pertinence du transfert de la compétence relative à la voirie départementale aux régions trouve sa pertinence au regard de la compétence liée transport. En effet, confier la compétence de la voirie départementale parachèverait la compétence régionale en matière de transport. Octroyer une compétence « routière » trouverait toute sa place au côté de la compétence ferroviaire, aéroportuaire et maritime. Aussi, transférer la voirie départementale aux EPCI-FP aurait entraîné un « saucissonnage » de l'exercice de la compétence entre de multiples intercommunalités et donc une recrudescence des coûts financiers. En effet, chaque EPCI-FP aurait dû se doter de personnels et de matériels coûteux au risque de dégrader leurs situations financières ou de ne pas exercer la compétence dans sa totalité.

1257. Dans un scénario de suppression du département en tant que collectivité territoriale, il est proposé que les régions exercent la compétence de création, d'aménagement et d'entretien de la voirie départementale en lieu et place du département. Autrement dit, les régions détiendront une nouvelle compétence, couvrant 378 693 kilomètres de voirie, soit 34% de la voirie du territoire

²⁷¹³ Article 18 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 *d'orientation des mobilités*.

²⁷¹⁴ Article L.1213-3, I du Code des transports.

²⁷¹⁵ Article L.1111-9, II, 7° du Code général des collectivités territoriales.

²⁷¹⁶ Article L.4231-4 du Code général des collectivités territoriales.

national²⁷¹⁷. Le transfert de cette voirie départementale n'est donc pas anodin pour les régions car ces dernières ne disposent actuellement aucune compétence en la matière.

1258. Le transfert de la compétence de création, d'aménagement et d'entretien de la voirie départementale aux régions a pour conséquence le transfert des pouvoirs de police afférents au président du conseil régional²⁷¹⁸. Actuellement, le président du conseil départemental détient les pouvoirs de police spéciale en matière de circulation sur le domaine routier départemental situé en dehors des agglomérations²⁷¹⁹. Les arrêtés pris par le président du conseil départemental peuvent porter, entre autres, sur la mise en place de déviations, de limitations de vitesse, de priorités en intersection, de sens ou d'interdiction de circulation. Si les régions sont amenées à exercer la compétence de la voirie départementale, alors le président du conseil régional deviendra l'autorité de police et devra exercer les pouvoirs qui y sont rattachés et détenus actuellement par le président du conseil départemental.

b. Le transfert du reliquat de l'intervention économique

1259. L'affaiblissement du rôle du département en matière économique. L'action du département en matière d'interventionnisme économique est diversement appréciée selon la doctrine. Si certains auteurs considèrent que «le département [a perdu] sa fonction économique»²⁷²⁰, d'autres considèrent qu'ils conservent une «place secondaire»²⁷²¹ et des capacités d'intervention restreintes²⁷²². En tout état de cause, l'entrée en vigueur de la loi NOTRe a considérablement amoindri la compétence des départements dans l'exercice de la compétence relative aux aides économiques. La première raison tient au fait que la loi NOTRe a dépossédé le département de sa clause de compétence générale, contraignant ses interventions aux seuls cas mentionnés dans la loi. La deuxième raison tient au fait que la loi NOTRe a particulièrement limité ces derniers, et ce au profit essentiellement de la région. En effet, les départements ne peuvent actuellement exercer qu'un nombre de compétences limité et lié à la solidarité territoriale comme

²⁷¹⁷ Ministère de la transition écologique, *Chiffres clés du transport - Édition 2021*, Paris, *Service de la donnée et des études statistiques*, mai 2021, p. 7.

²⁷¹⁸ Sur le transfert des pouvoirs de police aux présidents d'EPCI-FP, v. : Jean-François JOYE, « Le nouveau pouvoir de police du président d'EPCI », *AJDA*, janvier 2005, n° 1, pp. 21 à 29 et Efthymia LEKKOU, « Les nouveaux pouvoirs de police spéciale des présidents d'EPCI », *JCP A*, 29 juillet 2013, n° 31, étude n° 2227.

²⁷¹⁹ V. en ce sens la lecture combinée des articles L.2213-1 et L.3221-4 du Code général des collectivités territoriales.

²⁷²⁰ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis, ss. coll. Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 629, § 723.

²⁷²¹ Virginie DONIER, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos, ss. coll. Droit public*, 5^{ème} édition, 2023, p. 168.

²⁷²² Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours, ss. coll. Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 590, § 1 018.

l'octroi d'aides à l'équipement rural, aux activités agricoles, forestières ou de pêche, à l'immobilier d'entreprises, à certains professionnels de santé, aux salles de spectacle cinématographique, au maintien des services en milieu rural, aux entreprises éligibles à l'état de catastrophe naturelle ou encore en garantissant des emprunts de personnes de droit privé²⁷²³.

1260. L'unification de l'aide économique. Une fois le département supprimé, le transfert de ces compétences départementales aux régions répondrait à une logique de spécialisation progressive mise en œuvre par le législateur. En effet, « depuis leur création [...] les régions ont joué un rôle majeur en matière économique »²⁷²⁴ et dès la mise en œuvre de l'Acte I de la décentralisation, le législateur a souhaité confier aux régions une vocation économique en leur donnant de vastes compétences en matière d'octroi d'aides aux entreprises²⁷²⁵. Cette vocation a été réaffirmée vingt ans plus tard en 2002²⁷²⁶, puis en 2004 avec la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales qui octroie à l'échelon régional la mission de coordonner les compétences en matière de développement économique²⁷²⁷. Une étape a été franchie en 2014 avec la loi MAPTAM qui érige l'échelon régional en chef de file de l'organisation des modalités d'action relatives au développement économique²⁷²⁸ avant que la loi NOTRe ne parachève la prééminence de la région en la matière et notamment en termes de planification économique²⁷²⁹ mais aussi des EPCI-FP dans la définition, l'aménagement et la gestion des zones d'activité économique²⁷³⁰.

1261. Au regard de la place de choix acquise par la région au fil des années et de celle dont elle dispose actuellement dans le développement et l'aide économique²⁷³¹, le législateur ferait alors

²⁷²³ Articles L.3232-1, L.3232-1-2, L.1511-3, al. 4, L.1511-8, L.3232-4, L.1111-10, L.3132-3 et L.3231-4 et s. du Code général des collectivités territoriales.

²⁷²⁴ Gabriel ECKERT, « Les collectivités territoriales et l'action économique : quelles spécificités » in Arnaud DURANTHON (dir.), *Peut-on encore définir la collectivité territoriale ?*, Paris, L'Harmattan, coll. *Droit des collectivités territoriales*, 2023, p. 197.

²⁷²⁵ Article 59 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* et article 77 de 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*.

²⁷²⁶ La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité* répond à l'éparpillement des initiatives locales dénoncées en la matière. V. en ce sens : Cour des comptes, *Les interventions économiques des collectivités locales*, Rapport public thématique, novembre 1996, 153 p.

²⁷²⁷ Article 1 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*. Sur les évolutions apportées par cette loi en la matière, v. Marcel SOUSSE, « L'interventionnisme économique dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales », *LP4*, 19 août 2005, n° 165, p. 3.

²⁷²⁸ Article 3 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*. Sur ce sujet, v. Gérard MARCOU, « Développement économique : la région, chef de file ? », *RFAP*, avril 2015, n° 156, pp. 1037 à 1048.

²⁷²⁹ Article L.4251-12 du Code général des collectivités territoriales.

²⁷³⁰ Article L.318-8-1 du Code de l'urbanisme et articles L.5214-16, L.5215-20, L.5216-5 et L.5217-2 du Code général des collectivités territoriales.

²⁷³¹ V. Pascale IDOUX, « Les régions et le développement économique », *RFDA*, 15 juillet 2016, n° 3, p. 467 et s.

œuvre de cohérence et de continuité en confiant à l'échelon le plus pertinent le reliquat des interventions économiques départementales.

c. Le transfert des compétences environnementales et de développement durable

1262. La protection du patrimoine et des espaces naturels. À l'instar de la compétence relative aux aides économiques, l'entrée en vigueur de la loi NOTRe a sensiblement limité la compétence des départements en matière environnementale et ce pour les mêmes raisons qui ont été évoquées précédemment : la suppression de la clause de compétence générale d'une part, qui contraint les départements à intervenir uniquement dans les domaines expressément prévus par la loi ; l'importante limitation de ces domaines d'intervention d'autre part. Actuellement, le département exerce seulement la compétence relative à la protection des espaces naturels sensibles²⁷³² et ayant trait à la réalisation d'inventaires locaux du patrimoine naturel²⁷³³.

1263. Le département ayant vocation à être supprimé, ces deux compétences départementales en matière d'environnement doivent nécessairement être transférées à un échelon local. Le choix de l'échelon régional s'avère être pertinent au regard du mouvement de spécialisation croissant que le législateur a choisi d'encourager. En effet, ce dernier considère la région comme étant l'échelon local le plus adapté pour la conduite des politiques environnementales²⁷³⁴ grâce à la mobilisation de « ses facultés d'initiative, de programmation et de décision [...] »²⁷³⁵. La vocation environnementale de la région a été affirmée pour la première fois après l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM qui élève la région en chef de file pour l'organisation des modalités d'action de la compétence relative à la protection de la biodiversité²⁷³⁶. De ce fait, le transfert aux régions des deux compétences départementales précédemment énoncées y trouve une pertinence. Dans le cadre de la protection des espaces naturels sensibles, le législateur devra également veiller à transférer le droit de préemption²⁷³⁷ et la possibilité d'instituer une part régionale de la taxe d'aménagement²⁷³⁸, ce dont jouissent actuellement les départements, pour que les régions puissent mener à bien cette compétence.

²⁷³² Article L.113-8 du Code de l'urbanisme.

²⁷³³ Article L.310-1 du Code de l'environnement.

²⁷³⁴ Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, p. 603, § 1 046.

²⁷³⁵ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public - Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, p. 636, § 729.

²⁷³⁶ Article L.1111-9, II, 2^o du Code général des collectivités territoriales.

²⁷³⁷ Article L.113-14 du Code de l'urbanisme.

²⁷³⁸ Article L.113-10 du Code de l'urbanisme.

1264. La régionalisation de la politique énergétique. Le département exerce actuellement des compétences en lien avec le domaine énergétique. Les conseils départementaux détiennent le rôle d'autorités organisatrices de distribution d'électricité et de gaz s'ils avaient choisi d'exercer cette compétence avant l'entrée en vigueur de la loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières²⁷³⁹.

1265. Si, une fois le département supprimé, cette compétence peut être transférée aux EPCI-FP car ils détiennent également cette fonction d'autorité organisatrice²⁷⁴⁰, les autres compétences en matière énergétiques pourront être transférées aux régions. En effet, la loi MAPTAM a érigé la région en chef de file pour l'organisation des modalités d'action de la compétence relative au développement durable et à l'énergie²⁷⁴¹. Il serait donc logique que l'échelon régional puisse exercer les compétences actuellement détenues par les départements en matière d'aménagement, d'exploitation et d'installation de production d'énergie de sources renouvelables²⁷⁴², de mise en œuvre d'actions tendant à maîtriser la demande d'énergie²⁷⁴³ et à l'aménagement de réseaux de chaleur alimentés par les déchets collectés²⁷⁴⁴. Ce triple transfert répondrait également aux besoins de clarification et d'unification des compétences énergétiques car les régions les exercent dans le droit positif²⁷⁴⁵.

1266. Que cela soit en raison de sa vocation de planification d'une part importante des politiques publiques locales, de son rôle de chef de file ou d'une pratique habituelle, les régions disposent de toute la légitimité pour que le législateur leur confère l'exercice des compétences relatives à l'enseignement secondaire, au sport, à la culture, au tourisme, à la voirie, aux transports, à l'intervention économique, à la protection du patrimoine et des espaces naturels ou encore à l'énergie qui appartiennent dans le droit positif aux départements. Comme pour le transfert des compétences départementales aux EPCI-FP, le législateur devra alors amender certaines dispositions légales pour assurer le transfert intégral des compétences, afin que les régions puissent bénéficier de toutes les ressources humaines, techniques, matérielles et financières nécessaires à l'exercice des nouvelles compétences qu'elles auront à assumer.

²⁷³⁹ Article 35 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 *relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières*.

²⁷⁴⁰ Article L.2224-31 du Code général des collectivités territoriales. Sur 1 255 EPCI-FP, ils sont 135 à exercer la distribution publique d'électricité et de gaz. Base nationale sur l'intercommunalité, « Les compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre », *banatic.fr*, 1^{er} juillet 2023.

²⁷⁴¹ Article L.1111-9, II, 1° et 3° du Code général des collectivités territoriales.

²⁷⁴² Article 88, I de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement*.

²⁷⁴³ Article L.2224-34 Code général des collectivités territoriales.

²⁷⁴⁴ Loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 *relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur*.

²⁷⁴⁵ V. annexe n° 7.

§ 2. La redistribution des recettes fiscales départementales

1267. L'identification du montant des dépenses départementales transférées. Afin de déterminer le montant des recettes fiscales départementales à transférer aux EPCI-FP et aux régions pour que ces dernières puissent exercer les compétences nouvellement transférées, il est d'abord nécessaire d'identifier le coût que représente l'exercice de ces compétences. Dès lors, une lecture des budgets départementaux par fonction est primordiale. La présentation fonctionnelle des budgets permet d'appréhender la ventilation des dépenses et des recettes par secteur d'activité et d'intervention. Si l'on analyse la présentation fonctionnelle des dépenses des départements, sur les 64,3 milliards d'euros de dépenses réalisées en 2022²⁷⁴⁶, 72,4% incomberaient aux EPCI-FP et 27,6% seraient prises en charge par les régions une fois les compétences départementales transférées. En effet, si l'on additionne les coûts des compétences départementales relatives au social, à la sécurité et à l'aménagement du territoire, les EPCI-FP devront prendre en charge environ 46,6 milliards d'euros de dépenses supplémentaires²⁷⁴⁷. Aussi, si l'on additionne les coûts des compétences départementales relatives à l'enseignement, à la culture, au sport, aux transports, à la voirie, à l'action économique et à l'environnement transférés aux régions, ces dernières devront alors assumer une dépense supplémentaire d'environ 17,7 milliards d'euros²⁷⁴⁸.

1268. L'identification du montant des recettes départementales à transférées. Le montant global des recettes fiscales des départements issues des impôts et des taxes s'élève en 2022 à environ 50,0 milliards d'euros²⁷⁴⁹. Ces produits fiscaux, perçus par les départements, ont vocation à être transférés aux EPCI-FP et aux régions. Ces deux échelons locaux, désignés pour exercer les compétences des départements, doivent pouvoir bénéficier de nouvelles ressources propres et proportionnelles à l'exercice des compétences départementales transférées. Autrement dit, les EPCI-FP doivent bénéficier de 72,4% des produits fiscaux des départements, soit 36,2 milliards d'euros. Quant aux régions, elles doivent en percevoir 27,6%, soit 13,8 milliards d'euros.

²⁷⁴⁶ Hors services généraux et plan de relance. V. Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 134.

²⁷⁴⁷ *Ibid.*

²⁷⁴⁸ *Ibid.*

²⁷⁴⁹ *Ibid.*, p. 186. Les montant des impôts et taxes qualifiées de « *Soldes (dont autres reversements)* », d'un montant de 114 millions d'euros, ne seront pas pris en compte en raison du manque de précision quant aux contours de cette classification. Les montants des recettes qualifiées de « *Corse et outre-mer* » seront également écarté du le calcul des recettes globales des départements en raison de la fiscalité particulière relative au carburant, aux octrois de mer et à d'autres dispositifs qui ne sont malheureusement pas détaillés dans le rapport 2023 de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales utilisé dans cet exercice de répartition.

1269. La méthode de redistribution des recettes fiscales départementales à transférées. La redistribution de ses produits fiscaux doit pouvoir se réaliser selon l'application de deux critères. Le premier critère, celui de la cohérence fiscale, doit permettre une redistribution des produits fiscaux départementaux au regard de la nature des impositions, des compétences exercées et des produits fiscaux actuellement perçus. Le deuxième critère, celui de l'équilibre fiscal, doit permettre une redistribution de ces produits afin de garantir un équilibre des paniers fiscaux des EPCI-FP et des régions au regard des dépenses nouvelles engendrées par la récupération des compétences départementales. Par l'application de ces deux critères de redistribution, certaines impositions vont donc être davantage dirigées vers l'échelon intercommunal (**A.**), d'autre vers l'échelon régional (**B.**)

A. La redistribution fiscale au profit de l'échelon intercommunal

1270. Les départements sont les bénéficiaires de plusieurs sources de recettes fiscales. Si cet échelon venait à être supprimé, une partie des impositions devrait être transférée aux EPCI-FP. C'est le cas de divers impôts directs départementaux (**1.**), d'impôts départementaux en lien avec la consommation de biens et de services (**2.**) mais aussi des produits fiscaux départementaux relatifs aux droits de mutation à titre onéreux (**3.**) et d'une partie de la fraction départementale de la taxe sur la valeur ajoutée (**4.**).

1. Les impôts directs départementaux

1271. Les impositions forfaitaires des entreprises de réseaux. Les montants de ces impositions perçues par l'échelon départemental s'élevaient en 2022 à 330 millions d'euros²⁷⁵⁰. Au nombre de 10²⁷⁵¹, dues par les exploitants ou les propriétaires des entreprises exerçant une activité dans les secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire ou encore des télécommunications, la répartition de leurs produits fiscaux est complexe. En effet, le produit et la répartition de chaque imposition forfaitaire des entreprises de réseaux dépend de la nature de l'imposition, de la présence ou non d'une commune isolée, d'un EPCI-FP à fiscalité additionnelle, de zone, éolienne unique ou à fiscalité professionnelle unique. Transférer les produits départementaux de ces impositions aux intercommunalités permettrait de renforcer la compétence fiscale des EPCI-FP en la matière. En

²⁷⁵⁰ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 186.

²⁷⁵¹ Articles 1519 D, 1519 E, 1519 F, 1519 G, 1519 H, 1519 HA, 1519 HB, 1599 *quater* A, 1599 *quater* A bis et 1599 *quater* B du Code général des impôts.

effet, ces derniers perçoivent déjà presque 38% de la totalité des produits des impositions forfaitaires des entreprises de réseaux²⁷⁵².

1272. Les recettes de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Les recettes fiscales départementales issues de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et perçues en 2022 étaient d'un montant de 3,7 milliards d'euros²⁷⁵³. Mais cette recette est amenée à disparaître car la loi de finances pour 2023 a prévu de supprimer la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises en 2024²⁷⁵⁴. Pour faire face à la perte des 9,3 milliards d'euros de produits fiscaux issus de cette cotisation, le législateur a prévu, à l'instar de la suppression de la taxe d'habitation, un mécanisme de compensation afin de ne pas alléger le panier fiscal des collectivités territoriales et aux EPCI-FP. Dès lors, à partir de 2024, l'ensemble des bénéficiaires actuels de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises seront compensés par une fraction de taxe sur la valeur ajoutée, une ressource volatile, dynamique et dépendante de la consommation²⁷⁵⁵. Dès lors, le transfert de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée que va percevoir les départements au titre de la compensation de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises doit s'envisager au profit d'un autre échelon local. Au regard de l'état actuel de la perception de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, l'échelon intercommunal semble être pertinent. En effet, en 2022, les intercommunalités à fiscalité propre percevaient 53,3% de la totalité des produits de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises²⁷⁵⁶. Ce transfert de fiscalité permettrait une unification massive de la perception des produits de cette taxe au sein de l'échelon intercommunal.

1273. La redevance des mines. Les produits de la redevance des mines perçus en 2022 par les départements s'élevaient à 11 millions d'euros²⁷⁵⁷. C'est la loi du 21 avril 1810 relative aux mines, aux minières et aux carrières²⁷⁵⁸ qui fonde la première taxation de l'extraction minière car l'exploitation des mines n'était pas considérée comme un commerce et n'était donc pas soumise à la patente. Due aux départements par les concessionnaires, les amodiataires, les sous-amodiataires, les titulaires de permis d'exploitation de mines, les explorateurs de mines de pétrole et de gaz

²⁷⁵² En 2022, sur les 1,694 milliards d'euros de produits issus des impositions forfaitaires des entreprises de réseaux, les EPCI-FP en percevaient 643 millions. V. en ce sens : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 186.

²⁷⁵³ *Ibid.*

²⁷⁵⁴ Article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 *de finances pour 2023*.

²⁷⁵⁵ V. *supra*, § 1172 et s.

²⁷⁵⁶ En 2022, sur les 9,3 milliards d'euros de produits issus de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, les EPCI-FP en percevaient 4,9 milliards. V. en ce sens : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Op. Cit.*

²⁷⁵⁷ *Ibid.*

²⁷⁵⁸ Loi du 21 avril 1810 *concernant les mines, les minières et les carrières*.

combustibles, son tarif est fonction des quantités nettes des produits extraits l'année $n-1$ ²⁷⁵⁹. La redevance des mines, qui trouve actuellement son fondement dans « les contraintes et les nuisances »²⁷⁶⁰ engendrée par les activités qui en découlent, est également perçue par les communes mais aussi par les EPCI-FP. C'est en raison de cette perception intercommunale que le produit départemental de la redevance des mines doit être redistribué aux EPCI-FP. Il s'agit d'octroyer une recette fiscale dont certaines intercommunalités ont déjà l'habitude de percevoir.

2. Les impôts en lien avec la consommation de biens et de services

1274. La taxe sur les remontées mécaniques. Les montants des produits de la taxe sur les remontées mécaniques perçus en 2022 par les départements s'élevaient à 19 millions d'euros²⁷⁶¹. Instituée en 1968 puis modifiée par la loi dite « Montagne »²⁷⁶², cette taxe permet aux départements d'assujettir, sur la base des recettes brutes provenant de la vente des titres de transport, toutes les entreprises qui exploitent des engins de remontée mécanique²⁷⁶³. Le produit de cette taxe, dont le taux départemental ne peut excéder 2%, est affecté notamment pour financer des interventions pour le développement agricole et forestier en montagne, des charges engagées par les clubs de ski ou encore des actions de prévention des accidents en montagne²⁷⁶⁴. Au regard de cette affectation, transférer le produit de cette taxe à faible rendement aux EPCI-FP semble être pertinent, notamment au regard de la proximité qui caractérise actuellement l'échelon intercommunal.

1275. Taxe spéciale sur les conventions d'assurances. Les produits de cette taxe perçus en 2023 par l'échelon départemental s'élevaient à 8,3 milliards d'euros²⁷⁶⁵ et sont attendus en augmentation en 2024 à hauteur de 9,2 milliards d'euros²⁷⁶⁶. Créée par une loi de janvier 1944²⁷⁶⁷ en remplacement de droits d'enregistrement et de timbre, cette taxe est due lors de chaque conclusion de convention d'assurance « avec une société ou compagnie d'assurances ou avec tout autre assureur français ou étranger »²⁷⁶⁸. En 2005, les départements ont commencé à percevoir une

²⁷⁵⁹ Article 1587, I et II du Code général des impôts.

²⁷⁶⁰ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 163.

²⁷⁶¹ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 186.

²⁷⁶² Article 85 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 *relative au développement et à la protection de la montagne*.

²⁷⁶³ Article L.3333-4 du Code général des collectivités territoriales.

²⁷⁶⁴ Articles L.3333-5 et L.3333-7 du Code général des collectivités territoriales.

²⁷⁶⁵ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Op.Cit.*

²⁷⁶⁶ Projet de loi de finances pour 2024, *Évaluation des voies et moyens*, Tome I - *Les évaluations de recettes*, p. 119.

²⁷⁶⁷ Article 21 de la loi du 31 janvier 1944 *portant réforme de certaines dispositions du Code général des impôts directs et du Code de l'enregistrement*.

²⁷⁶⁸ Article 991 du Code général des impôts.

fraction de cette taxe spéciale²⁷⁶⁹, fraction qui a ensuite été majorée par les lois de finances successive afin de permettre aux départements de financer les services départementaux d'incendie et de secours²⁷⁷⁰. Cette fraction a enfin été supprimée, la loi de finances pour 2008 a transféré l'intégralité du produit de la taxe perçue par l'État aux départements²⁷⁷¹. Le transfert de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances aux EPCI-FP trouve sa pertinence notamment au regard du transfert proposé de la compétence relative aux services départementaux d'incendie et de secours à l'échelon intercommunal, en écho à la majoration de la fraction octroyées aux départements après 2005 pour aider ces derniers à financer cette compétence. De plus, les EPCI-FP perçoivent déjà une partie du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances²⁷⁷². Le transfert du produit fiscal départemental au profit de l'échelon intercommunal permettrait également d'améliorer l'unification dans sa perception.

1276. La taxe de séjour²⁷⁷³. Les produits de la taxe de séjour perçus en 2022 par les départements s'élevaient à 25 millions d'euros²⁷⁷⁴. Une augmentation de 30 millions d'euros du montant de ces produits est attendue en 2024²⁷⁷⁵. Si l'on peut envisager le transfert des produits départementaux issus de cette taxe au profit des EPCI-FP, c'est notamment pour renforcer la compétence fiscale des EPCI-FP en la matière, à l'instar des impositions forfaitaires des entreprises de réseaux. En effet, les intercommunalités à fiscalité propre perçoivent plus de la moitié de la totalité des produits de la taxe de séjour²⁷⁷⁶.

1277. La taxe sur la consommation finale d'électricité²⁷⁷⁷. Les montants des produits perçus en 2022 de la taxe sur la consommation finale d'électricité par les échelons départementaux étaient estimés à 926 millions d'euros²⁷⁷⁸. Le transfert des produits départementaux issus de cette taxe au profit des EPCI-FP peut s'envisager pour rééquilibrer la compétence fiscale des intercommunalités à fiscalité propre en la matière par rapport aux intercommunalités sans fiscalité

²⁷⁶⁹ Article 53 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 *de finances pour 2005*.

²⁷⁷⁰ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLE, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 170.

²⁷⁷¹ Article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 *de finances pour 2010*.

²⁷⁷² En 2022, les EPCI-FP percevaient 77 millions d'euros de produits fiscaux issus de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances. V. en ce sens : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 186.

²⁷⁷³ La taxe de séjour a précédemment fait l'objet d'un développement. Nous renvoyons vers le § 193.

²⁷⁷⁴ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Op.Cit.*

²⁷⁷⁵ Projet de loi de finances pour 2024, *Évaluation des voies et moyens*, Tome I - *Les évaluations de recettes*, p. 118.

²⁷⁷⁶ En 2022, sur les 679 millions d'euros de produits issus de la taxe de séjour, les EPCI-FP en percevaient 347 millions. V. en ce sens : *ibid.*

²⁷⁷⁷ La taxe sur la consommation finale d'électricité a précédemment fait l'objet d'un développement dans le chapitre précédent. Nous renvoyons vers le § 1087.

²⁷⁷⁸ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Op.Cit.*

propre. En effet, en 2022, les syndicats de communes percevaient presque 29% des produits de la taxe sur la consommation finale d'électricité²⁷⁷⁹. En transférant la part départementale des produits de cette taxe aux EPCI-FP, les intercommunalités à fiscalité propre en percevrait 30,8% au lieu de 1,9% actuellement.

3. Les produits fiscaux départementaux des droits de mutation à titre onéreux

1278. Les droits de mutation à titre onéreux et son fonds de péréquation. Les montants cumulés des produits perçus en 2022 par l'échelon départemental de ces deux recettes s'élevaient à 14,5 milliards d'euros²⁷⁸⁰. Les droits de mutation à titre onéreux, composés des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux d'immeubles de droits immobiliers, sont des recettes fiscales locales extrêmement volatiles et très dynamiques car son assiette est directement liée au prix et au nombre des ventes immobilières ou des transaction assimilées²⁷⁸¹. En 2024, les services financiers de l'État prévoient une augmentation de plus d'un milliard d'euros de ces produits départementaux²⁷⁸².

1279. Quant au fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements, il est issu de la loi de finances pour 2020 et de la fusion du fonds de solidarité en faveur des départements et du fonds de soutien inter-départemental²⁷⁸³. Il a un double objectif : lutter contre une répartition inégale et la volatilité des produits de ces droits²⁷⁸⁴ par un mécanisme de prélèvement et de reversement.

1280. Le transfert des produits départementaux issus de ces droits de mutation au profit des EPCI-FP peut s'envisager pour rééquilibrer la compétence fiscale du bloc communal en la matière par rapport communes. En effet, en 2022, les communes percevaient près de 26% des produits des droits de mutation et du fonds²⁷⁸⁵. En transférant la part départementale des produits de ces droits aux EPCI-FP, les intercommunalités à fiscalité propre en percevrait 71% au lieu de

²⁷⁷⁹ En 2022, sur les 2,7 milliards d'euros de produits issus de la taxe sur la consommation finale d'électricité, les syndicats de communes en percevaient 789 millions. V. en ce sens : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 186.

²⁷⁸⁰ *Ibid.*

²⁷⁸¹ Les droits de mutation à titre onéreux ont fait l'objet d'un développement dans le chapitre précédent. Nous renvoyons vers le § 1089.

²⁷⁸² Projet de loi de finances pour 2024, *Évaluation des voies et moyens, Tome I - Les évaluations de recettes*, p. 119.

²⁷⁸³ Article 255 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 *de finances pour 2020*.

²⁷⁸⁴ Vincent SEMPASTOUS, *La péréquation financière en droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle*, 2023, p. 179, § 250.

²⁷⁸⁵ En 2022, sur les 20,5 milliards d'euros de produits issus des droits de mutation à titre onéreux, les communes en percevaient 5,3 milliards. V. en ce sens : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Op.Cit.*

2,1% actuellement. Le bloc communal deviendrait alors l'échelon privilégié dans la perception des droits de mutation à titre onéreux.

4. La taxe sur la valeur ajoutée au profit de l'échelon intercommunal

1281. L'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée dans les budgets départementaux. Avec un produit de atteignant les 16 milliards d'euros, la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée représentait la première source de recettes dans les paniers fiscaux des départements en 2022²⁷⁸⁶. L'introduction de cette fraction de taxe sur la valeur ajoutée au sein des budget départementaux date de la réforme de la taxe d'habitation et de sa suppression pour les résidences principale. Lorsque le législateur supprime la perception, par l'échelon communal, du produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales²⁷⁸⁷, il instaure un mécanisme ayant pour objectif de compenser la suppression de cette recette fiscale. Pour compenser cette perte fiscale, le législateur a décidé d'attribuer le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties des départements aux communes et aux EPCI-FP. Dès lors, par ricochet, un autre dispositif de compensation à destination du département a été instauré. Désormais, les départements ne perçoivent plus le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties mais une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée²⁷⁸⁸.

1282. La méthode de redistribution de la fraction départementale de la taxe sur la valeur ajoutée vers les EPCI-FP. La redistribution des produits fiscaux départementaux issus des fractions de taxe sur la valeur ajoutée n'est pas fondée sur des considérations de cohérence fiscale liées à la nature des impositions, aux compétences exercées ou aux produits fiscaux actuellement perçus. En effet, l'ensemble des échelons locaux, exceptées les communes, perçoivent des fractions de la taxe sur la valeur ajoutée. Ces dernières sont perçues, cela a été précisé, par les départements mais aussi par les régions au titre de la compensation à la suite de la suppression de leur dotation globale de fonctionnement et de leur part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises²⁷⁸⁹. Elles sont également perçues par les EPCI-FP au titre de la compensation à la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales²⁷⁹⁰.

²⁷⁸⁶ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 186.

²⁷⁸⁷ Article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 *de finances pour 2020*.

²⁷⁸⁸ *Ibid.*

²⁷⁸⁹ Article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 *de finances pour 2017* et article 8 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 *de finances pour 2021*.

²⁷⁹⁰ Article 16 de la loi n° 2020-1721 préc.

1283. Le transfert de la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée départementale au profit des EPCI-FP trouve sa justification au regard des nouvelles compétences que les EPCI-FP pourraient exercer si le département venait à être supprimé. Cela l'a été précisé, les EPCI-FP prendraient en charge presque 72,4% des 64,3 milliards d'euros de dépenses réalisées en 2022 par les départements. Pour assumer ces nouvelles charges, les transferts des impôts directs, des impôts en lien avec la consommation de biens et de services et des impôts de mutation ne suffisent pas à atteindre ce pourcentage et les 36,2 milliards d'euros de produits fiscaux précédemment déterminés. En effet, l'addition de ces produits fiscaux départementaux hors fraction de la taxe sur la valeur ajoutée atteignent 27,9 milliards d'euros. Dès lors, un transfert de près de 8,3 milliards d'euros de la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée départementale doit être envisagée au profit des EPCI-FP pour que ces derniers puissent bénéficier des 72,4% de recettes fiscales actuellement perçues par les départements.

B. La redistribution fiscale au profit de l'échelon régional

1284. Les régions doivent bénéficier des autres produits d'imposition départementaux qui n'ont pas fait l'objet de transferts aux EPCI-FP. Il s'agit notamment des produits liés à l'apprentissage et à la formation professionnelle (1.), issus de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (2.) ou de la taxe d'aménagement (3.) et, comme pour les intercommunalités à fiscalité propre, d'une partie de la fraction départementale de la taxe sur la valeur ajoutée (4.).

1. Les recettes liées à l'apprentissage et à la formation professionnelle

1285. Les montants des recettes issues de la fiscalité relative à l'apprentissage et à la formation professionnelle et perçues en 2021 par les départements s'élevaient à 16 millions d'euros²⁷⁹¹. En 2022, les produits fiscaux étaient nuls²⁷⁹². Ces recettes, issues de la taxe d'apprentissage créée en 1925²⁷⁹³, a pour objectif de favoriser « l'égal accès à l'apprentissage et contribue au financement d'actions visant au développement de l'apprentissage »²⁷⁹⁴.

²⁷⁹¹ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2022*, juillet 2022, p. 180.

²⁷⁹² Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 186.

²⁷⁹³ Sur la création de la taxe d'apprentissage, nous renvoyons vers l'article de Stéphane LEMBRÉ, « La naissance de la taxe d'apprentissage (1890-1925) : Une voie française pour le financement de l'enseignement technique », *Histoire de l'éducation*, janvier 2022, n° 157, p. 151-182.

²⁷⁹⁴ Article 1599 *ter* A du Code général des impôts.

1286. Le transfert des rares produits départementaux issus de cette taxe d'apprentissage au profit des régions trouve sa justification dans le contenu des compétences exercées et des paniers fiscaux des conseils régionaux. En effet, les régions percevaient 96,5% du produit fiscal global de cette taxe²⁷⁹⁵. Ce pourcentage s'explique notamment par la décentralisation progressive de la compétence relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage aux régions depuis 1983, compétence régionale qui a été ensuite consacrée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales²⁷⁹⁶.

1287. Le transfert des infimes produits fiscaux départementaux de la taxe d'apprentissage participerait donc à une unification de la perception de cette taxe au sein d'un seul et même échelon local, en cohérence avec les compétences exercées par les régions²⁷⁹⁷.

2. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

1288. Les montants des produits de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques²⁷⁹⁸ perçus en 2022 par les départements s'élevaient à 5,1 milliards d'euros²⁷⁹⁹. Ces recettes fiscales sont attendues en diminution en 2024 de 1,4 milliards d'euros²⁸⁰⁰. Si l'on peut légitimement envisager le transfert des produits départementaux issus de cette taxe au profit des régions, c'est notamment pour renforcer la compétence fiscale des échelons régionaux en la matière.

1289. En effet, en 2022, les régions percevaient 48,6% de la totalité des produits de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques²⁸⁰¹. Ce transfert de fiscalité permettrait une quasi-unification de la perception des produits de cette taxe au sein de l'échelon régional.

²⁷⁹⁵ En 2021, sur les 439 millions d'euros de produits issus des recettes liées à l'apprentissage et à la formation professionnelle, les régions en percevaient 424 millions. V. en ce sens : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2022*, juillet 2022, p. 180.

²⁷⁹⁶ Article 8 de la n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*.

²⁷⁹⁷ Article L.214-12, al. 2 et 3 du Code de l'éducation : la région « [...] est chargée de la politique régionale de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle [...] » et « [...] élabore le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles ».

²⁷⁹⁸ La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques a précédemment fait l'objet d'un développement dans le chapitre précédent par l'analyse de la fraction perçue sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons. Nous renvoyons vers le § 1092.

²⁷⁹⁹ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 186.

²⁸⁰⁰ Projet de loi de finances pour 2024, *Évaluation des voies et moyens, Tome I - Les évaluations de recettes*, p. 119.

²⁸⁰¹ En 2022, sur les 10,9 milliards d'euros de produits issus de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, les régions en percevaient 5,3 milliards. V. en ce sens : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, Op.Cit.

3. La taxe d'aménagement

1290. Les produits de la taxe d'aménagement perçu par l'échelon départemental s'élevaient en 2023 à 576 millions d'euros²⁸⁰². Les prévisions des services de l'État prévoient une augmentation de ces produits en 2024 qui s'établiraient à 630 millions d'euros²⁸⁰³. Issue d'une fusion de plusieurs anciennes taxes dans le but de simplifier la fiscalité de l'urbanisme²⁸⁰⁴, la taxe d'aménagement est due, notamment, pour toutes les « opérations d'aménagement et les opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumises à un régime d'autorisation [...] »²⁸⁰⁵ au regard de la valeur du mètre carré, des aménagement ou des installations²⁸⁰⁶.

1291. Les taux d'imposition peuvent être très disparates d'un territoire à un autre car ils dépendent de la volonté des assemblées délibérantes — le taux départemental ne peut excéder 2,5% —, du secteur géographique ou et des aménagements réalisés²⁸⁰⁷.

1292. Le transfert des produits fiscaux départementaux issus de la taxe d'aménagement au profit des régions trouve sa justification dans l'affectation des produits départementaux de cette taxe dans le droit positif. En effet, les départements doivent notamment affecter le produit de cette taxe au financement de la « politique de protection des espaces naturels sensibles », de « l'aménagement et l'entretien d'espaces naturels, boisés ou non » ou encore « l'aménagement et la gestion des sentiers figurant sur un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée »²⁸⁰⁸.

1293. Ces domaines de compétences actuellement dévolus aux départements ayant fait l'objet d'une proposition de transfert aux régions, il serait cohérent de transférer également le produit fiscal affecté pour le financement ces compétences.

²⁸⁰² Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 186.

²⁸⁰³ Projet de loi de finances pour 2024, *Évaluation des voies et moyens, Tome I - Les évaluations de recettes*, p. 118.

²⁸⁰⁴ Mathieu CONAN et Raymond MUZELLE, *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, p. 166.

²⁸⁰⁵ Article 1635 *quater* B du Code général des impôts.

²⁸⁰⁶ Article 1635 *quater* H du Code général des impôts.

²⁸⁰⁷ Article 1635 *quater* M du Code général des impôts.

²⁸⁰⁸ Article L331-3 du Code de l'urbanisme.

4. La taxe sur la valeur ajoutée au profit de l'échelon régional

1294. La reproduction de la méthode de redistribution de la fraction départementale de la taxe sur la valeur ajoutée. Comme l'ensemble des échelons locaux, exceptées les communes, perçoivent des fractions de la taxe sur la valeur ajoutée, la redistribution des produits fiscaux départementaux issus des fractions de taxe sur la valeur ajoutée ne peut être fondée sur des considérations de cohérence fiscale liées à la nature des impositions, aux compétences exercées ou aux produits fiscaux actuellement perçus.

1295. Le transfert de la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée départementale au profit des régions trouve sa justification, à l'instar des EPCI-FP, au regard des nouvelles compétences que les conseils régionaux pourraient exercer si le département venait à disparaître en tant que collectivité territoriale. Rappelons que les régions assumeraient presque 27,6% des dépenses réalisées en 2022 par les départements, soit 17,1 milliards d'euros. Pour couvrir ces nouvelles dépenses, les transferts des recettes liées à l'apprentissage et à la formation professionnelle, de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques et de la taxe d'aménagement ne suffisent pas à atteindre ce pourcentage et les 13,8 milliards d'euros de produits fiscaux précédemment déterminés. Dès lors, pour combler le manque de recettes fiscales, un transfert de près de 8 milliards d'euros de la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée départementale doit être envisagée au profit des régions.

1296. La redistribution de ces recettes fiscales départementales aux échelons intercommunaux et régionaux doit permettre à ces derniers de financer, en partie, les dépenses liées à la récupération des compétences exercée par les départements. En additionnant ces produits fiscaux, les EPCI-FP et les régions percevraient respectivement environ 36,2 et 13,8 milliards d'euros. Pour autant, les produits fiscaux issus des reversements ne suffisent pas pour couvrir les nouvelles dépenses issues des départements, évaluées, pour les deux échelons respectifs, à 46,6 et 27,6 milliards d'euros. Les EPCI-FP et les régions devront également bénéficier, entre autres, des 10,02 milliards d'euros de dotations versées par l'État et des de 5,6 milliards d'euros subventions et participations actuellement perçues par les départements²⁸⁰⁹.

²⁸⁰⁹ V. en ce sens : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 98.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

1298. L'octroi logique et nécessaire d'une autonomie financière constitutionnelle aux EPCI-FP n'aurait pas comme seule conséquence de les transformer en collectivités territoriales au même titre que les communes, les départements et les régions. En effet, l'ajout d'une nouvelle catégorie de collectivités territoriales bouleverserait l'architecture décentralisée de notre pays et viendrait ajouter un échelon supplémentaire au « millefeuille » territorial tant décrié.

1299. Dès lors, afin que la superposition de collectivités territoriales ne s'accroisse pas davantage, il est pertinent de pouvoir envisager la suppression d'une de ses composantes. Le choix du département n'est pas arbitraire. Sa suppression correspond à une suite logique, marqué par une dévitalisation progressive. En effet, malgré les arguments fonctionnels, financiers, géographiques, politiques, identitaires et électoraux soulevés pour soutenir le maintien de cet échelon local, le législateur n'a cessé, depuis deux décennies, de le fragiliser. En effet, le département a été progressivement privé de ses compétences, qu'elles soient fonctionnelles ou fiscales, fragilisant ainsi ses recettes de fonctionnement. Aussi, la présence de l'échelon départemental et de ses élus sur le territoire de la République a été remise en cause par des possibilités de fusion, par la métropolisation ou encore par le probable retour du conseiller territorial.

1300. La suppression future du département de l'architecture décentralisée française emporte alors une réflexion sur l'exercice des compétences et la perception des recettes fiscales actuellement dévolues à l'échelon départemental, ces dernières devant être nécessairement redistribuées pour que les politiques du département subsistent et soient financées. De ce fait, il est alors proposé de transférer les compétences et les recettes fiscales départementales au profit des EPCI-FP et des régions. Le choix de ces deux échelons locaux, qui « présente l'apparence d'une certaine logique »²⁸¹⁰ n'est également pas arbitraire car il relève de la pratique locale et du droit positif. En effet, l'échelon intercommunal s'avère pertinent pour exercer certaines compétences actuellement dévolues aux départements en vertu de leur expérience acquise mais aussi au regard de la vocation de proximité qui caractérise les EPCI-FP. Quant à l'échelon régional, il constitue l'échelon pertinent pour exercer certaines compétences actuellement dévolues aux départements en vertu de sa vocation de planification. Les compétences du département sont conservées, clarifiées et attribuées à des échelons considérés comme appropriés.

²⁸¹⁰ Yvon GOUTAL et Mounia IDRISSE, « Le département : un avenir à réinventer ? », *AJCT*, 23 septembre 2014, n° 9, p. 423.

CONCLUSION DU TITRE 2

1301. L’octroi d’une autonomie financière constitutionnelle aux EPCI-FP n’a pas comme seul effet de métamorphoser les communautés de communes, les communautés d’agglomération, les communautés urbaines et les métropoles en collectivités territoriales au même titre que les communes, les départements et les régions. Cette mutation est également une opportunité pour modifier plusieurs aspects de la décentralisation en remplissant un double objectif. Le premier objectif est de réduire le nombre de catégorie d’échelons locaux. À cette fin, cette étude propose d’envisager de supprimer le département en tant que collectivité territoriale. Une suppression qui, en dépit des nombreux freins politiques et citoyens, est en tout point concevable tant cet échelon local a été juridiquement affaibli par le législateur. Le deuxième objectif est de pallier les enchevêtrements de compétences exercées par des échelons locaux « en concurrence »²⁸¹¹. À ce titre, cette étude invite à la redistribution des compétences et des recettes fiscales des départements préalablement supprimés et de les restituer à l’échelon qui sera le plus approprié entre l’EPCI-FP et la région.

1302. Une modification institutionnelle conditionnée. L’ajout ou la suppression d’une catégorie de collectivité territoriale dans l’architecture décentralisée nécessite une révision de la Constitution de 1958 puisque son article 72 en énonce la liste²⁸¹². Dès lors, l’adjonction ou l’abrogation d’une catégorie de collectivité territoriale dans le texte constitutionnel est un préalable *sine qua non* à son ajout ou sa suppression sur un périmètre territorial. Pour autant, l’ajout ou la suppression d’une catégorie de collectivité territoriale ne peut être pleinement envisagé sur un plan juridique uniquement si les conditions imposées pour réviser la Constitution sont remplies²⁸¹³. En complément d’une révision de la norme constitutionnelle, la modification de l’architecture décentralisée par l’ajout ou la suppression d’une catégorie de collectivité territoriale doit nécessairement s’accompagner d’une révision des normes à valeur législatives, notamment celles

²⁸¹¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2023*, mars 2023, p. 80.

²⁸¹² Le premier alinéa de l’article 72 de la Constitution du 5 octobre 1958 dispose que « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74* ». Si les communes, les départements et les territoires d’outre-mer sont ancrés dans la norme suprême depuis le 5 octobre 1958, d’autres catégories de collectivités territoriales comme les régions ou les collectivités à statut particulier ont été ajoutées après l’entrée en vigueur de l’article 5 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l’organisation décentralisée de la République*

²⁸¹³ La modification de l’architecture décentralisée ne peut avoir lieu qu’après une révision de la Constitution et l’usage des procédures de référendum contenues dans ses articles 11 ou 89. Sur le régime de ces deux procédures de référendum national, v. : Pierre BRUNET, Francis HAMON et Michel TROPPEL, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. Manuel, ss. coll. *Droit public*, 44^{ème} édition, 2023, pp. 568 à 574, § 574 à 580.

qui ont trait aux attributions de compétences et de recettes fiscales, comme cela a été esquissé dans le dernier chapitre de cette étude.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

1303. La modification des contours de l'autonomie financière constitutionnelle locale.

En droit positif, l'autonomie financière prévue à l'article 72-2 de la Constitution présente deux écueils majeurs. Sur un plan organique, les EPCI-FP sont exclues de cette protection. Mais c'est sur un plan matériel que l'autonomie financière constitutionnelle présente de nombreuses lacunes. En effet, la protection que le constituant avait pourtant souhaité conférer aux collectivités territoriales est frappée par un défaut d'effectivité substantiel tant la construction des ratios d'autonomie financière est imparfaite. À cela s'ajoute l'amputation du pouvoir fiscal local mais aussi l'absence de compensations et de liberté d'utilisation des ressources qui n'ont fait qu'aggraver la fragilisation des finances locales face au pouvoir central. Face à cette perfectibilité, notre étude s'est attachée à proposer une modification des contours de l'autonomie financière constitutionnelle locale par l'utilisation de deux leviers principaux. Le premier levier concerne la modification du droit positif afin de corriger la mesure de l'autonomie financière, d'élargir les bénéficiaires de cette protection, d'instaurer un ratio d'autonomie fiscale et d'améliorer la compensation et la libre utilisation des ressources. L'amélioration de toutes ces composantes de l'autonomie financière constitutionnelle locale devra être accompagnée d'un deuxième levier consistant à encourager l'utilisation du droit souple dans les finances locales.

1304. Les conséquences sur l'architecture décentralisée. Octroyer une autonomie financière constitutionnelle effective aux intercommunalités propres n'est pas sans conséquences. Si une partie de la doctrine a pu admettre l'homochromie entre les EPCI-FP et les collectivités territoriales, nous considérons qu'il s'agit d'un parachèvement de cette transformation. En d'autres termes, il ne manquait aux EPCI-FP que l'autonomie financière constitutionnelle pour qu'ils puissent être considérés comme de véritables collectivités territoriales. En effet, en dépit du principe chancelant de spécialité et des modalités électorales, les EPCI-FP et les collectivités territoriales partagent actuellement de nombreuses similitudes comme les critères composant le principe de libre administration des collectivités territoriales, leur caractère distinct de l'État, l'administration par des conseils élus, l'exercice de compétences et de pouvoirs analogues ou la détention d'une autonomie de gestion. Dès lors, en octroyant le statut de collectivités territoriales aux EPCI-FP, le modèle décentralisé français s'en retrouve modifié. Cette étude vient amplifier cette modification en proposant la suppression du département en tant que collectivités territoriales

et la redistribution de ses compétences et de sa fiscalité aux EPCI-FP et aux régions afin de répondre aux problématiques soulevées par l'importance de l'empilement des échelons territoriaux et de l'enchevêtrement des compétences.

CONCLUSION GÉNÉRALE

1306. Comme l'a affirmé le Professeur Robert HERTZOG il y a maintenant plus de quinze ans, « L'autonomie est affectée d'un paradoxe quasi ontologique. Par son étymologie, elle a une portée d'apparence absolue et désigne le pouvoir de se diriger librement en droit et, par extension, en politique ou en gestion, tandis que dans ses expressions réelles elle est toujours relative et limitée »²⁸¹⁴. C'est partiellement le cas de l'autonomie financière des EPCI-FP. Selon qu'elle soit de gestion ou constitutionnelle, l'autonomie des intercommunalités à fiscalité propre ne sera pas caractérisée par la même efficacité.

1307. Les EPCI-FP, héritiers d'une ancienne modalité de coopération locale, disposent en premier lieu d'une autonomie de gestion, identifiable par des marges de manœuvre pour maîtriser leurs dépenses, optimiser leurs recettes et mener des politiques de péréquation horizontale et de redistribution. Nous avons démontré que cette autonomie de gestion était aboutie. C'est à travers l'exercice des missions d'intercommunalité de projet et d'intercommunalité de solidarité que cette forme d'autonomie se matérialise réellement et concrètement, et ce à travers une double liberté : une liberté de choix et une liberté d'adaptation des dispositifs financiers.

1308. Dans la mise en œuvre d'une politique d'optimisation de leurs recettes, les EPCI-FP peuvent solliciter une gamme étendue de dispositifs financiers et faire usage de prérogatives notables. Que cela soit dans l'exercice de leur compétence fiscale ou dans le recours à l'emprunt, les intercommunalités détiennent une liberté de choix dans les dispositifs comme celle d'instaurer des abattements ou des exonérations fiscales, de choisir leur régime fiscal ou encore de solliciter un organisme bancaire pour financer des dépenses d'investissement. Les EPCI-FP ont également une liberté dans l'adaptation des dispositifs choisis. Les taux d'imposition peuvent être augmentés, maintenus ou diminués. Quant à l'emprunt, les intercommunalités peuvent en déterminer toutes les caractéristiques à l'instar du montant, du type de taux, de la modalité de remboursement et de l'organisme prêteur.

1309. Les EPCI-FP détiennent également cette liberté de choix dans les dispositifs de maîtrise de leurs dépenses. Ils peuvent, par exemple, décider d'établir un schéma de mutualisation ou d'instaurer un service commun ou des mises à dispositions individuelles ou de service pour rationaliser certains coûts financiers. En supplément de cette liberté de choix, les communautés de

²⁸¹⁴ Robert HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? » in Collectif, *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 446.

communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles peuvent choisir d'adapter ces dispositifs à leur convenance, sauf dispositions législatives contraires, comme la méthode d'élaboration du schéma de mutualisation, le contenu du plan pluriannuel d'investissement, la durée des mises à disposition ou encore le périmètre du service commun.

1310. L'autonomie de gestion des intercommunalités se concrétise aussi lorsque les EPCI-FP font œuvre de péréquation horizontale. Dans le cadre de cette mission de solidarité, les élus intercommunaux peuvent à la fois choisir les dispositifs de péréquation mais aussi les modalités de fonctionnement. Si les modalités de calcul et de répartition des montants du FPIC et de la DSC font l'objet d'un strict encadrement par le législateur, les intercommunalités disposent néanmoins des diverses marges de manœuvre pour recourir à la DSC, qui est un dispositif facultatif, et partager son montant entre les communes membres. Quant au FPIC, malgré son caractère obligatoire, les EPCI-FP peuvent toujours sélectionner les modalités de la répartition du montant des prélèvements ou des versements mais aussi les critères dérogatoires au droit commun.

1311. L'autonomie de gestion des intercommunalités s'illustre enfin à travers une autre politique financière, celle relative à la redistribution des ressources. Dans ce cadre, les EPCI-FP ont une latitude d'action éminente malgré des dispositions législatives d'encadrement rigides. En effet, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles peuvent jouir d'une liberté quant au choix d'instaurer une dotation globale de fonctionnement dite *territoriale* ou des versements d'aides financières comme des subventions, des fonds ou des offres de concours. Les EPCI-FP détiennent également une liberté dans l'adaptation de ces dispositifs, notamment pour répartir les montants de la dotation ou instaurer des critères pour l'octroi des subventions ou des fonds de concours.

1312. Cette double liberté — liberté de choix et liberté d'adaptation — qui caractérise l'autonomie de gestion est donc réelle et se manifeste au sein de l'échelon intercommunal aussi bien dans une démarche d'optimisation de recettes, de maîtrise de dépenses, de péréquation horizontale ou de redistribution de ressources.

1313. Quand bien même les EPCI-FP détiennent une autonomie de gestion, nous avons également démontré que la garantie d'une autonomie financière constitutionnelle est en revanche plus contrastée. Pourtant élevé au rang de norme constitutionnelle en 2003 et précisée par une loi

organique du 29 juillet 2004, ce volet de l'autonomie financière locale et de la libre administration n'a pas su nourrir les espoirs des élus et de la doctrine pourtant nombreux.

1314. Tout d'abord, il a été précisé que les EPCI-FP ne pouvaient jouir d'une telle autonomie financière constitutionnelle car ils ne sont tout simplement pas partis intégrants de la liste des bénéficiaires de cette protection. De plus, quand bien même les EPCI-FP auraient été mentionnés dans la lettre de la Constitution, ils ne pourraient bénéficier, à l'instar des collectivités territoriales dans le droit positif, d'une réelle et effective autonomie financière. En effet, les quatre alinéas de l'article 72-2 de la Constitution analysés n'ont permis d'octroyer aux communes, aux départements et aux régions ni un pouvoir fiscal, ni une compensation intégrale et évolutive des compétences étatiques transférées, ni une liberté dans l'utilisation de leurs ressources. Quant aux dispositions de la loi organique du 29 juillet 2004, elles ne permettent ni d'obtenir des ratios d'autonomie financière adaptés aux réalités territoriales, ni de les corriger ou de les mesurer avec justesse. Enfin, Le Conseil constitutionnel n'a pas permis de garantir aux collectivités territoriales une protection face aux diverses incursions du pouvoir central dans les finances locales.

1315. Des pistes de propositions ont pu être esquissées afin de pallier les insuffisances de ces dispositions constitutionnelles et organiques censées pourtant garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales mais aussi des EPCI-FP. Après une étude approfondie de chaque alinéa, certaines propositions de modifications et des recommandations ont été avancées. Alors que l'alinéa 1^{er} de l'article 72-2 de la Constitution ne permet pas une réelle libre utilisation des ressources en raison des nombreuses dépenses obligatoires pesant sur les budgets locaux et des contrats de Cahors ; la mesure et la prise en compte des dépenses propres, le renforcement du pouvoir réglementaire local et l'encouragement à l'utilisation du droit souple peuvent participer à l'amélioration et à la protection de ce pouvoir dépensier local sans lequel « il ne saurait y avoir de bonne décentralisation »²⁸¹⁵.

1316. Quant à l'alinéa 2 de l'article 72-2 de la Constitution, censé conférer aux collectivités territoriales une compétence fiscale locale, il ne peut être pleinement mis en application en raison de la compétence législative de principe. Afin de limiter les diverses recentralisations des finances locales coutumières depuis plus de 10 ans, plusieurs mécanismes peuvent être privilégiés comme l'instauration d'un ratio d'autonomie fiscale, la sollicitation plus régulière de la Charte européenne

²⁸¹⁵ Vincent DUSSART, « Des moyens financiers, pour quelles fins ? » in Didier GUIGNARD (dir.), *40^e anniversaire des lois de décentralisation*, Paris, LexisNexis, 2023, p. 127.

de l'autonomie locale et l'incitation à la construction de pactes financiers et fiscaux intercommunaux.

1317. L'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution, constituant pourtant l'épicentre de l'autonomie financière, souffre également d'une absence d'effectivité chronique en raison des insuffisances de la loi organique du 29 juillet 2004. Afin de combler les lacunes constatées quant aux modalités de calcul de la part déterminante de ressources propres des collectivités territoriales, une création de nouveaux ratios, leur actualisation régulière, une restriction du contenu des ressources propres et une stabilisation des ressources globales locales doivent permettre la garantie d'une protection des ressources propres des collectivités territoriales face aux éventuelles dispositions recentralisatrices contenues dans les prochaines lois de finances.

1318. Enfin, le principe inscrit à l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution qui assure une compensation financière des collectivités territoriales à chaque transfert de compétences de l'État doit nécessairement être garanti dans le temps et intégralement par la mise en œuvre de contrôles réguliers.

1319. La garantie de ces quatre dispositions constitutionnelles peut être opérante seulement si le droit positif est modifié et si l'utilisation du droit souple est encouragée.

1320. Ces propositions de modifications du droit positif ayant trait à l'autonomie financière constitutionnelle des EPCI-FP s'inscrivent dans un champ de réflexion plus large en matière de décentralisation et peuvent emporter des conséquences sur l'architecture administrative locale française. En effet, l'octroi d'une autonomie financière constitutionnelle aux intercommunalités à fiscalité propre, au même titre que les collectivités territoriales, permet de relancer les réflexions autour du mimétisme entre ces deux catégories d'acteurs locaux. Nous considérons à ce titre que le défaut d'autonomie financière constitutionnelle demeure le chaînon manquant pour parfaire l'analogie entre les collectivités territoriales et les EPCI-FP. Les rares éléments de dichotomie encore évoqués par la doctrine, comme le principe de spécialité ou les modalités de désignation des élus intercommunaux, se sont progressivement amoindris au rythme des réformes et ne peuvent être raisonnablement considérés comme des entraves pertinentes à une mutation des EPCI-FP en collectivités territoriales. En outre, les éléments de similitudes sont abondants en termes de contenu et de modalité d'exercice de compétences, d'autonomie de gestion ou de distinction vis-à-vis de l'État. Dès lors, élargir le champ d'application de l'autonomie financière constitutionnelle aux

intercommunalités permet d'envisager la reconnaissance des EPCI-FP en véritables collectivités territoriales de plein exercice au même titre que les communes, les départements et les régions.

1321. Si l'on peut légitimement envisager l'abolition de la distinction entre les EPCI-FP d'une part, et les communes, les départements et les régions d'autre part, par l'octroi du statut de collectivité territoriale aux intercommunalités à fiscalité propre, alors nous considérons, au regard des nombreuses critiques des élus et de la doctrine, qu'une réflexion sur la refonte de l'architecture décentralisée peut également être menée. En effet, en érigeant une nouvelle catégorie de collectivité territoriale dans le paysage décentralisé, le nombre d'échelons territoriaux actuellement tant décrié s'en retrouverait augmenté. Partant, il nous semble pertinent d'envisager la suppression d'une catégorie constitutionnelle de collectivité territoriale que le législateur n'a eu de cesse de fragiliser. Le département, en dépit des arguments légitimes en sa faveur qui ont pu être évoqués par les auteurs et les élus, a été dévitalisé fonctionnellement et financièrement. Aussi, sa présence sur l'intégralité du territoire est compromise, le législateur ayant ouvert la voie à sa disparition dans le cadre de la métropolisation ou de fusions. Choisir de supprimer le département pour alléger l'architecture administrative locale n'est pas le fruit du hasard. Considéré par une partie des auteurs comme une coquille vide, ce choix est le parachèvement d'une logique d'affaiblissement instaurée depuis des années par le pouvoir central et le législateur.

1322. La suppression de la collectivité territoriale départementale répondrait donc à la critique d'une « cartographie surchargée »²⁸¹⁶ mais également à celle de l'enchevêtrement des compétences locales entre échelons concurrents²⁸¹⁷. Rare est la doctrine juridique et politique venant en soutien de droit positif en matière de répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et les EPCI-FP. Dès lors, nous avons considéré comme pertinente la mise en œuvre d'une clé de répartition des compétences du département, dont la suppression est proposée à la suite de l'octroi de l'autonomie financière constitutionnelle aux EPCI-FP et de leur transformation en collectivité territoriale, afin de renforcer la lisibilité et la cohérence des compétences locales. Les compétences du département seraient alors redistribuées, tout comme ses recettes fiscales, au sein des EPCI-FP et des régions. Les intercommunalités pourraient exercer certaines compétences départementales en vertu de leur mission de proximité et des compétences similaires déjà exercées. Quant aux régions, elles pourraient également hériter de l'exercice de compétences départementales

²⁸¹⁶ Expression utilisée à propos du bloc communal par Bertrand FAURE in « Les échecs de l'intercommunalités » in Didier GUIGNARD (dir.), *40^e anniversaire des lois de décentralisation*, Paris, LexisNexis, 2023, p. 59.

²⁸¹⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2023*, mars 2023, p. 94 : « les quatre échelons de collectivités et établissements publics locaux interviennent dans la gestion de 19 des 24 domaines de compétence [...] Les cinq autres domaines associent deux ou trois échelons selon les cas ».

en vertu de leur mission de planification. Cette reconfiguration a pour dessein de participer à un travail de clarification d'une fraction des compétences et des recettes fiscales locales en les attribuant aux échelons les plus pertinents.

1323. Si ce travail de recherche n'a pas pour objectif de proposer un bouleversement de la construction locale « quasi mythologique faite d'enracinement, de profondeur et de proximité »²⁸¹⁸, de la théorie générale de la décentralisation ou de remettre à plat l'exercice des compétences locales, elle a en revanche pour objet, en s'appuyant sur l'état du droit positif, de démontrer une dissonance : alors qu'ils disposent d'une autonomie de gestion, les EPCI-FP sont paradoxalement privés du cadre constitutionnel prévue à l'article 72-2 de la Constitution. Il s'agit alors de tirer parti de ce contraste financier intercommunal pour proposer, d'une part, une amélioration du versant de l'autonomie financière déficitaire en effectivité, et d'autre part un remodelage de l'architecture décentralisée en s'appuyant sur des mouvements doctrinaux et législatifs existants. La suppression du département en est un exemple.

1324. Alors que l'intercommunalité a pu être considérée comme la *fille* de la décentralisation²⁸¹⁹, elle pourrait également devenir la prochaine *mère* d'une réforme de l'autonomie financière, d'une simplification territoriale et d'une clarification des compétences locales.

²⁸¹⁸ Michel HOURCADE, « Approche sémiologique de la décentralisation », *RDP*, janvier-février 1996, n° 1, p. 200.

²⁸¹⁹ Michel DEGOFFE, « L'intercommunalité, fille de la décentralisation », *BJCL*, 2012, n° 4, pp. 271 à 274.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

OUVRAGES GÉNÉRAUX ET MANUELS

Jean-Luc ALBERT

- *Finances Publiques*, Paris, Dalloz, coll. *Cours*, 12^{ème} édition, 2022, 1 064 p.

Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU

- *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel*, 35^{ème} édition, 2023, 648 p.

Vincent AUBELLE et Pascale GIBERT,

- *Les communes nouvelles*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, coll. *Les Indispensables*, 2^{ème} édition, 2016, 248 p.

Jean-Luc AUBERT et Éric SAVAUX

- *Introduction au droit et thèmes fondamentaux du droit civil*, Paris, Sirey, coll. *Sirey université*, 19^{ème} édition, 2023, 520 p.

Jacques BAGUENARD

- *La décentralisation*, Paris, PUF, coll. « *Que sais-je ?* », 2004, p. 128.

Aurélien BAUDU

- *Droit des finances publiques*, Paris, Dalloz, coll. *Hyper Cours*, 4^{ème} édition, 2023, 1 008 p.

François BENCHENDIKH

- *Droit de la coopération intercommunale*, Antony, Le Moniteur, coll. *Guides Juridiques*, 2013, 594 p.
- *Droit de l'intercommunalité*, Issy-les-Moulineaux, Gualino, coll. *Fonction publique territoriale*, 2016, 232 p.

Sébastien BERNARD et Denis JOUVE

- *Droit public des affaires*, Paris, LexisNexis coll. *Objectif droit*, 2^{ème} édition, 2023, 304 p.

Jacques BOURDON, Jean-Marie PONTIER et Jean-Claude RICCI

- *Droit des collectivités territoriales*, Paris, PUF, coll. *Thémis*, 2^{ème} édition, 1998, 708 p.

Maurice BOURJOL

- *La coopération intercommunale*, Paris, LGDJ, coll. *Systèmes*, 1996, 122 p.

Michel BOUVIER

- *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Paris, LGDJ, coll. *Systèmes*, 14^{ème} édition, 2020, 270 p.

- *Les finances locales*, Paris, LGDJ, coll. *Systèmes*, 19^{ème} édition, 2022, 336 p.

Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE

- *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel*, ss. coll. *Droit public*, 22^{ème} édition, 2023, 1 008 p.

Pierre BRUNET, Francis HAMON et Michel TROPER

- *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel*, ss. coll. *Droit public*, 44^{ème} édition, 2023, 912 p.

Véronique CHAMPEIL-DESPLATS

- *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, coll. *Méthodes du droit*, 3^{ème} édition, 2022, 482 p.

René CHAPUS

- *Droit administratif général, Tome 1*, Paris, LGDJ, coll. *Précis Domat*, ss. coll. *Public*, 15^{ème} édition, 2001, 1 440 p.

Martin COLLET

- *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, coll. *Précis Domat*, ss. coll. *Public*, 8^{ème} édition, 2023, 544 p.

Mathieu CONAN et Raymond MUZELLEC

- *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, 314 p.

Gérard CORNU

- *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. *Quadrige*, ss. coll. *Dicos Poche*, 3^{ème} édition, 2002, 976 p.

Maurice COZIAN, Alain VIANDIER et Florence DEBOISSY

- *Droit des sociétés*, Paris, LexisNexis coll. *Manuel*, 36^{ème} édition, 2023, 994 p.

Henry-Michel CRUCIS

- *Droit des contrôles financiers des collectivités territoriales*, Antony, Le Moniteur, 2000, 752 p.

Stéphanie DAMAREY

- *Droit des associations*, Issy-les-Moulineaux, Gualino, coll. *Droit expert*, 2017, 128 p.

Françoise DEKEUWER-DÉFOSSEZ et Sophie MOREIL

- *Droit bancaire*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit privé*, 12^{ème} édition, 2022, 240 p.

Virginie DONIER

- *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Mémentos*, ss. coll. *Droit public*, 5^{ème} édition, 2022, 224 p.

René DOSIÈRE et Dominique HOORENS

- *La commune et ses finances*, Paris, Dexia éditions, coll. *Action locale*, 2001, 263 p.

René DOSIÈRE et Marc WOLF

- *La commune, son budget, ses comptes : guide pratique d'analyse financière*, Paris, Éditions ouvrières, coll. *Pouvoir local*, 11^{ème} édition, 1989, 328 p.

Georges DUPUIS, Marie-José GUÉDON, Patrice CHRÉTIEN

- *Droit administratif*, Paris, Sirey, coll. *Université*, 12^{ème} édition, 2010, 730 p.

Philippe-Henri DUTHEIL (dir.)

- *Droit des associations et fondations*, Paris, Dalloz, coll. *Juris Corpus*, 2016, 1 614 p.

Charles EISENMANN

- *Cours de droit administratif, Tome II*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, coll. *Anthologie du droit*, 2013, 910 p.

Bertrand FAURE

- *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, ss. coll. *Droit public – Science politique*, 6^{ème} édition, 2021, 803 p.

Jacques FERSTENBERT, François PRIET et Paule QUILICHINI

- *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *HyperCours*, ss. coll. *Cours & Travaux dirigés*, 2^{ème} édition, 2016, 846 p.

Philippe FOILARD

- *Finances Publiques*, Paris, Bruylant, coll. *Paradigme-Manuel*, 15^{ème} édition, 2017, 330 p.

Yves GAUDEMET

- *Droit administratif*, Paris, LGDJ coll. *Manuel*, ss. coll. *Droit public*, 24^{ème} édition, 2022, 682 p.
- *Droit administratif des biens, Tome 2*, Paris, LGDJ, coll. *Traités*, ss. coll. *Traité de droit administratif*, 15^{ème} édition, 2014, 704 p.

Olivier GOHIN et Jean-Gabriel SORBARA

- *Institutions administratives*, Paris, LGDJ, coll. *Manuels*, ss. coll. *Droit public*, 9^{ème} édition, 2022, 618 p.

Christophe GUETTIER

- *Institutions administratives*, Paris, Dalloz, coll. *Cours*, ss. coll. *Droit public*, 8^{ème} édition, 2022, 622 p.

Maurice HAURIOU

- *Précis de droit administratif*, Paris, Sirey, 4^{ème} édition, 1938, 597 p.

Pascal JAN

- *Institutions administratives*, Paris, LexisNexis, coll. *Objectif droit*, ss. coll. *Cours*, 6^{ème} édition, 2021, 260 p.

Nicolas KADA et Henri OBERDORFF

- *Institutions administratives*, Paris, Sirey, coll. *Sirey université*, 9^{ème} édition, 2019, 384 p.

Éric KERROUCHE

- *L'intercommunalité en France*, Paris, LGDJ, coll. *Clefs*, ss-coll. *Politique*, 2008, 160 p.

Michel KLOPFER, Céline BACHARAN, Christian ESCALLIER et al.

- *Gestion financière des collectivités territoriales*, Antony, *Le Moniteur*, 8^{ème} édition, 2018, 550 p.

François LABIE

- *Finances locales*, Paris, Dalloz, coll. *Cours Dalloz*, 1997, 340 p.

Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT, Clotilde DEFFIGIER et Aurélie VIROT-LANDAIS

- *Droit des services publics*, Paris, LexisNexis, coll. *Manuels*, 4^{ème} édition, 2021, 836 p.

Pierre LALUMIERE

- *Les finances publiques*, Paris, Armand Colin, 7^{ème} édition, 1983, 545 p.

Jean LAMARQUE, Olivier NEGRIN et Ludovic AYRAULT

- *Droit fiscal*, Paris, LexisNexis, coll. *Manuel*, 4^{ème} édition, 2016, 1 642 p.

Jérôme LASSERRE CAPDEVILLE (dir.) et al.

- *Droit bancaire*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, 3^{ème} édition, 2021, 1 528 p.

André de LAUBADERE

- *Traité élémentaire de Droit administratif*, Paris, LGDJ, 2^{ème} édition, 1957, 823 p.
- *Traité de droit administratif – Tome 1*, Paris, LGDJ, 6^{ème} édition, 1973, 743 p.
- *Traité de droit administratif – Tome 1*, Paris, LGDJ, 7^{ème} édition, 1976, 769 p.

Gabriel MARTY et Pierre RAYNAUD

- *Droit civil Tome 1, Introduction générale à l'étude du droit et des institutions judiciaires. Le statut des personnes physiques et morales*, Paris, Sirey, 1961.

Marianne MOLINER-DUBOST

- *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, coll. *Cours*, ss. coll. *Droit public*, 2^{ème} édition, 2019, 502 p.

Jean-Marie MONNIER (dir.)

- *Finances publiques*, Paris, La documentation française, 4^{ème} édition, 2015, 362 p.

Sophie NICINSKI

- *Droit public des affaires*, Paris, LGDJ, coll. *Précis Domat*, ss. coll. *Public*, 9^{ème} édition, 2023, 902 p.

Gilbert ORSONI

- *Science et législation financières*, Paris, Economica, coll. *Corpus*, ss. coll. *Droit public*, 2005, 753 p.

Jean-François PICARD

- *Finances locales*, Paris, LexisNexis, coll. *Manuels*, 2013, 484 p.

Benoît PLESSIX

- *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, coll. *Manuels*, 4^{ème} édition, 2022, 1 788 p.

Catherine PUIGELIER (dir.)

- *Dictionnaire juridique*, Bruxelles, Bruylant, coll. *Paradigme – Vocabulaire*, 3^{ème} édition, 2020, 1 266 p.

Alain RAY

- *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Le Robert, 2019, Tome 1, 1 448 p.

Jean RIVERO

- *Précis de droit administratif*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, 4^{ème} édition, 1970, 482 p.

Pierre SERRAND

- *Manuel d'institutions administratives françaises*, Paris, PUF, coll. *Droit fondamental*, ss. coll. *Manuels*, 6^{ème} édition, 2022, 306 p.

Jean de SOTO

- *Droit administratif. Théorie générale du service public*, Paris, Montchrestien, coll. *Précis Domat*, 1981, 785 p.

Laurent TOUVET, Jacques FERSTENBERT et Claire CORNET

- *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, Paris, Dalloz, coll. *Grands arrêts*, 2^{ème} édition, 2001, 673 p.

Georges VEDEL

- *Droit administratif*, Paris, PUF, coll. *Thémis Droit*, 4^{ème} édition, 1968, 756 p.

Georges VEDEL et Pierre DELVOLVÉ

- *Droit administratif*, Paris, PUF, coll. *Thémis Droit Public*, 11^{ème} édition, Tome 2, 1990, 781 p.

Michel VERPEAUX

- *Droit des collectivités territoriales*, Paris, PUF, coll. « Major », 2^{ème} édition, 2008, 328 p.
- *Les collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. *Connaissance du droit*, 6^{ème} édition, 2020, 201 p.

Michel VERPEAUX et Armel PÉCHEUL

- *Les communes nouvelles*, Paris, LexisNexis, coll. *Actualité*, 2016, 130 p.

Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT

- *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. *Manuel*, ss. coll. *Droit public*, 3^{ème} édition, 2023, 576 p.

OUVRAGES SPÉCIALISÉS

Jacques ATTALI

- *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France*, Paris, XO Editions et La Documentation française, 2008, 245 p.

Boris BARRAUD

- *La prospective juridique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Juridiques, 2020, 308 p.

Mickaël BAUBONNE

- *Les instruments de la rationalisation de l'organisation territoriale décentralisée*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. Centre de Recherches Administratives, sous coll. Collectivités locales, 2018, 472 p.

Patrick BEAUDOUIN et Philippe PEMEZEC

- *Le livre noir de l'intercommunalité*, Paris, UMP, 2005, 117 p.

Jacques BLANC, Guy GILBERT, Alain GUENGANT et al.

- *Finances locales et aménagement du territoire*, Paris, DATAR et Crédit local de France, 1994, 241 p.

Jean-François BOUDET et Xavier CABANNES (dir.)

- *Les Finances publiques citoyennes*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017, 330 p.

Maurice BOURJOL

- *Les districts urbains*, Paris, Berger-Levrault, 1963, 323 p.
- *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, Paris, Berger-Levrault, 1969, 368 p.

Chahira BOUTAYEB (dir.)

- *La Constitution, l'Europe et le droit - Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013, 1 088 p.

Michel BOUVIER (dir.)

- *Réforme des finances publiques : la conduite du changement - Actes de la IIIe université de printemps de Finances publiques du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2007, 326 p.

Roland BROLLES, Bernadette STRAUB et Thierry MARÉCHAL

- *Budget des communes et des EPCI 2023*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, coll. Les Indispensables, 33^{ème} édition, 2023, 1 418 p.

Jacques CAILLOSSE (dir.)

- *Intercommunalités. Invariance et mutation du modèle communal français*, Rennes, PUR, coll. Res Publica, 1995, 270 p.

Jean CARBONNIER

- *Flexible droit*, Paris, LGDJ, 10^{ème} édition, 2001, 493 p.

Raymond CARRÉ DE MALBERG

- *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, *Economica*, coll. *Classiques*, 1984, 228 p.

Jacques CHEVALLIER

- *L'État postmoderne*, Paris, *LGDJ*, coll. *Droit et société*, sous coll. *Classics*, 5^{ème} édition, 2017, 328 p.

Joël CLEREMBAUX (dir.), Colette AUGUIN, et Françoise LIVOLSI

- *Guide pratique du directeur financier : fiscalité, budget et comptabilité des collectivités territoriales*, Voiron, Territorial éditions, coll. *Les clés du métiers*, Tome 1, 2023, 1 138 p.

CNRS-GRALE

- *Annuaire des collectivités locales*, Paris, *LexisNexis*, coll. *GRALE*, tome 19, août 1999, 609 p.

Collectif

- *La personnalité publique*, Paris, *LexisNexis*, coll. *Colloques & débats*, Travaux de l'AFDA, Tome 1, 2007, 256 p.
- *La profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Paris, *Dalloz*, coll. *Études, mélanges, travaux*, 2006, 501 p.
- *Le droit administratif : permanences et convergence – Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Paris, *Dalloz*, coll. *Études, mélanges, travaux*, 2007, 1122 p.
- *Mélanges en l'honneur de Jean-Marie Auby*, Paris, *Dalloz*, coll. *Études, mélanges, travaux*, 1992, 834 p.
- *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Toulouse, *PUT*, 1974, 809 p.
- *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, *Bruylant*, 2005, 889 p.
- *Révolution, Constitution, Décentralisation - Mélanges en l'honneur de Michel Verpeaux*, Paris, *Dalloz*, 2020, 800 p.
- *Terres du droit - Mélanges en l'honneur de Yves Jégouzo*, Paris, *Dalloz*, coll. *Études, mélanges, travaux*, 2009, 826 p.

Collectif GIS-GRALE

- *Droit et gestion des collectivités territoriales : 40 ans de décentralisation : une mise en perspective*, Antony, Édition du Moniteur, 2022, 578 p.

Pascal COMBEAU (dir.)

- *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, Paris, *L'Harmattan*, coll. *Logiques Juridiques*, 2008, 326 p.

Florence CROUZATIER-DURAND et Mathieu TOUZEIL-DIVINA (dirs.)

- *40 regards sur 40 ans de décentralisation(s)*, Toulouse, *Lextenso*, Éditions *L'Épilogue*, coll. *L'Unité du Droit*, avril 2022, 342 p.

Pierre-Henri DERYCKE et Guy GILBERT

- *Économie publique locale*, Paris, *Economica*, 1988, 308 p.

Mireille DELMAS-MARTY

- *Le flou du droit*, Paris, PUF, coll. *Quadrige*, 2004, 388 p.

Michel DEBRÉ

- *La Mort de l'État républicain*, Paris, Gallimard coll. *Problèmes et Documents*, 1947, 244 p.

Virginie DONIER et Nicolas KADA

- *Les 40 ans de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 - De la genèse aux impensés de la décentralisation*, Paris, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, coll. *Colloques et essais*, 2023, 252 p.

Arnaud DURANTHON

- *Peut-on encore définir la collectivité territoriale ?*, Paris, L'Harmattan, coll. *Droit des collectivités territoriales*, 2023, 362 p.

Charles EISENMANN

- *Centralisation et décentralisation*, Paris, LGDJ, 1948, 330 p.

Bertrand FATH

- *L'intelligence territoriale, une nécessité*, Paris, L'Harmattan, coll. *GRALE*, 2013, 268 p.

Nelly FERREIRA et Laetitia JANICOT

- *Quel(s) avenir(s) pour les départements ?*, Cergy-Pontoise, Université de Cergy-Pontoise, coll. *LEJEP*, 2017, 108p.

Chrystelle GAZEAU et Philippe DELAIGUE

- *Centre et périphérie*, Le Kremlin-Bicêtre, Mare et Martin, coll. *Histoire du droit & des institutions*, 2017, 308 p.

Yves GAUDEMET et Olivier GOHIN

- *La république décentralisée*, Paris, Panthéon-Assas / LGDJ, coll. *Colloque*, 2004, 176 p.

François GÉNY

- *Science et technique en droit privé positif : nouvelle contribution à la critique de la méthode juridique*, Paris, Sirey, 1914, Tome I, 692 p.

Guy GILBERT

- *La péréquation financière entre les collectivités locales*, Paris, PUF, coll. « *GRALE* », 1996, 247 p.

Guy GILBERT (dirs.) et al.

- *Annuaire des collectivités locales 1997*, Paris, *Litec*, octobre 1997, 819 p.

Émile de GIRARDIN

- *La politique universelle*, Paris, Librairie Nouvelle, 3^{ème} édition, 1855, 453 p.

Éric GIUILY

- *Il y a 30 ans, l'acte I de la décentralisation ou l'histoire d'une révolution tranquille*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2012, 238 p.

Jean-François GRAVIER

- *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan, 1947, 414 p.

Marie-Ange GRÉGORY

- *Les départements, une controverse française*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, coll. *Au fil des débats*, 2017, 382 p.

Alain GUENGANT et Yann LE MEUR

- *Décrypter les finances publiques locales*, Antony, Le Moniteur, coll. *Pratique du droit*, 3^{ème} édition, 2018, 310 p.

Didier GUIGNARD (dir.)

- *40^e anniversaire des lois de décentralisation*, Paris, LexisNexis, 2023, 228 p.

Antoinette HASTINGS MARCHADIER et Bertrand FAURE (dirs.)

- *La décentralisation à la française*, Paris, LGDJ, coll. *Système*, 2015, 208 p.

Pierre HENRION de PANSEY

- *Du Pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, Paris, Théophile Barrois père et Benjamin Duprat, 1833, 377 p.

Matthieu HOUSER

- *Les inégalités financières et les collectivités territoriales*, Paris, L'Harmattan, coll. *GRALE*, 2023, 198 p.

Henri ISAIA et Jacques SPINDLER

- *Histoire du droit des finances publiques*, Paris, Economica, vol. III, 1988, 599 p.

Georg JELLINEK

- *L'État moderne et son droit, Première Partie : Théorie générale de l'État*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1911, 610 p.

Arlette JOUANNA

- *Le pouvoir absolu. Naissance de l'imaginaire politique de la royauté*, Paris, Gallimard, 2013, 448 p.

Nicolas KADA (dir.)

- *L'intérêt public local. Regards croisés sur une notion juridique incertaine*, Grenoble, PUG, coll. *C.E.R.D.A.P.*, 2009, 224 p.

Édouard LAFERRIÈRE

- *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux – Tome II*, Paris, Berger-Levrault et Cie Libraires-Éditeurs, 2^{ème} édition, 1896, 709 p.

Jacques LARRIEU (dir.)

- *Crise(s) et Droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2012, 300 p.

Marc LEROY (dir.)

- *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Paris, Economica, coll. *Finances Publiques*, février 2017, 442 p.

Rémy LE SAOUT (dir.)

- *L'intercommunalité en campagne. Rhétoriques et usages de la thématique intercommunale dans les élections municipales de 2008*, Rennes, PUR, coll. *Espaces et Territoire*, 2012, 202 p.
- *Réformer l'intercommunalité*, Rennes, PUR, coll. *Res Publica*, 2012, 268 p.

Corinne LEVELEUX-TEIXEIRA (dir.)

- *Normes et normativité. Études d'histoire du droit rassemblées en l'honneur d'Albert Rigaudière*, Paris, Economica, 2009, 396 p.

L.M.

- *Organisation du suffrage universel, ou Essai sur le projet de loi électorale pour les élections soit politiques, soit départementales et municipales*, Paris, Hachette BNF, édition 1874, 2016, 18 p.

Olivier MARCHAND et Claude THELOT

- *Deux siècles de travail en France : population active et structure sociale, durée et productivité du travail*, Paris, INSEE, 1991, 208 p.

Gérard MARCOU et Helmut WOLLMANN (dirs.)

- *Annuaire 2008 des collectivités locales - Où en est la gestion locale ?*, Paris, CNRS Éditions, septembre 2008, Tome 28, 710 p.

Roland MASPETIOL et Pierre LAROQUE

- *La tutelle administrative*, Paris, Sirey, 1930, 403 p.

Jules MAVIDAL et Émile LAURENT (dirs.)

- *Archives parlementaires de 1787 à 1860 : recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises*, Paris, Librairie administrative de Paul Dupont.

Éric MAULIN

- *La théorie de l'État de Carré de Malberg*, Paris, PUF, coll. *Léviathan*, 2003, 352 p.

Franck MODERNE (dir.)

- *La nouvelle décentralisation*, Paris, Sirey, coll. *Bibliothèque des collectivités locales*, 1983, 446 p.

Pierre-Yves MONJAL et Vincent AUBELLE

- *La France intercommunale, Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, Paris, L'Harmattan, coll. GRALÉ - Observatoire national de la décentralisation, ss. coll. Les Cahiers du CeFap, 2013, 406 p.

Charles de MONTESQUIEU

- *L'Esprit des lois*, Barrillot & fils, Livre XXIV, Chapitre XVI, 1748, 564 p.

Jacques MOREAU et Gilles DARCY (dirs.)

- *La libre administration des collectivités locales, réflexion sur la décentralisation*, Paris, Economica, 1984, 468 p.

Joseph MORSEL

- *Communautés d'habitants au Moyen Âge (XIe-XVe siècles)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2018, 584 p.

Gilbert ORSONI (dir.)

- *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*, Paris, Economica coll. Finances publiques, 2^{ème} édition, 2017, 984 p.

Henri PASCAUD

- *De l'organisation communale et municipale en Europe, aux États-Unis et en France : étude de législation comparée, d'histoire et de droit administratif*, Paris, Guillaumin et Cotillon, 1877, 290 p.

Romain PASQUIER, Sébastien GUIGNER et Alistair COLE (dirs.)

- *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Références, 2020, 627 p.

Michel PEBEREAU

- *Rompre avec la facilité de la dette publique - Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Paris, La Documentation Française, coll. Rapports officiels, 2006, 135 p.

Jacques PETIT (dir.)

- *Les collectivités locales : Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Paris, Economica, 2002, 491 p.

Charles PETIT-DUTAILLIS

- *Les Communes françaises. Caractères et évolution des origines au XVIIIe siècle*, Paris, Albin Michel, coll. Évolution de l'humanité, 2012, 384 p.

Loïc PHILIP (dir.)

- *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution. Journée d'études AFDC/ SFFP du 22 mars 1996*, Aix-en-Provence, Economica/ PUAM, coll. « Droit public positif », décembre 1996, 152 p.

Rémy PRUD'HOMME

- *Vive le système fiscal local français*, Créteil, CEIL, 1994, 27 p.

Serge REGOURD, Joseph CARLES et Didier GUIGNARD

- *La décentralisation 30 ans après*, Toulouse, PUT, LGDJ - Lextenso, coll. Travaux de l'IFR, 2013, 323 p.

Jean-Jacques ROUSSEAU

- *Les Confessions*, Paris, Librairie de Firmin-Didot et Cie, 1890, 622 p.

Henri SÉE

- *Louis XI et les villes*, Paris, Hachette et Cie, 1891, 426 p.

Antony TAILLEFAIT

- *Les emprunts communaux*, Antony, Le Moniteur, coll. Les guides juridiques de la Gazette, 2003, 150 p.

Guillaume TUSSEAU (dir.)

- *Les notions juridiques*, Paris, Economica, 2009, 166 p.

François VALEMBOIS

- *Réussir son budget : guide pratique pour les élus des communes et des EPCI*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, coll. Les Indispensables, 9^{ème} édition, 2022, 546 p.

Emmanuel VITAL-DURAND (dir.)

- *Opérations d'urbanisme*, Paris, LGDJ, coll. Les Intégrales, 2014, 706 p.

ENCYCLOPÉDIES JURIDIQUES

Jean-Bernard AUBY et Rozen NOGUELLOU

- « Offre de concours », *J. Cl. Administratif*, Fasc. 684, 12 février 2013.

Jean-Marie BÉQUET

- « Principe de libre administration des collectivités territoriales », *J. Cl. Collectivités territoriales*, Fasc. 23, 11 juillet 2014.

Collectif

- *Le Lamy Gestion et finances des collectivités territoriales*, Saint-Ouen, Wolters Kluwer, coll. Lamy Expert, 2022.

Jean-Claude DOUENCE

- « Introduction générale - Statut constitutionnel des collectivités territoriales », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, mai 2021.

Jacques GEORGEL

- « Offres de concours », *J. Cl. Administratif*, Fasc. 535, 1972.

Loïc GRARD

- « Aides d'État – Notion », *J. Cl. Europe Traité*, Fasc. 1530, n° 131.

Ernest GUILLET

- « Aménagement du territoire – Institutions », *J. Cl. Collectivités territoriales*, Fasc. 421, 1^{er} septembre 2022.

Hélène PAULIAT

- « Synthèse – Intercommunalité », *J. Cl. Collectivités territoriales*, 6 juin 2022.

Marie-Christine ROUAULT

- « Département », *J. Cl. Administratif*, Fasc. 120-10, 1^{er} janvier 2019.

THÈSES

Valérie AMALRIC

- *L'autonomie financière des autorités indépendantes*, Paris, L'Harmattan, coll. *Finances publiques*, 2017, 622 p.

Jean-Bernard AUBY

- *La notion de personne publique en droit administratif*, Université de Bordeaux I, 1979, 428 p.

Constantinos BACOYANNIS

- *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Aix-en-Provence et Paris, PUAM et Economica, coll. *Droit public positif*, 1993, 322 p.

André BALDOUS

- *Le principe de spécialité en droit administratif français*, Aix-Marseille, 1974, 289 p.

Xavier BARELLA

- *Les collectivités territoriales et la loi en droit public français*, Toulouse I Capitole, 2011, 757 p.

Mickaël BAUBONNE

- *La rationalisation de l'organisation territoriale de la République*, Université de Bordeaux, 2015, 595 p.

Aude BERTRAND-MIRKOVIC

- *La notion de personne : Étude visant à clarifier le statut juridique de l'enfant à naître*, Aix-en-Provence, PUAM, 2003, 472 p.

Victor BOURNAT

- *La personnalité juridique des communes*, Paris, 1855, 104 p.

Vincent de BRIANT

- *L'action commune en droit des collectivités territoriales. Contribution à l'étude de l'exercice en commun de compétences*, Paris, L'Harmattan, coll. *Logiques juridiques*, 2009, 557 p.

Louis-Jérôme CHAPUISAT

- *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, Paris II, 1971, 1 090 p.

Emmanuel de CROUY-CHANEL

- *Le contribuable - citoyen : histoire d'une représentation fiscale, 1750-1999*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1999, 714 p.

Fernand CUENNE

- *Le vote et le contentieux des impôts locaux*, Dijon, 1910, 106 p.

Charley DARBOUSSET

- *Recherches sur la notion de péréquation en droit public*, Université de La Rochelle, 2011, 412 p.

Mathieu DOAT

- *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, Paris, LGDJ, coll. *Thèse, ss. coll. Bibliothèque de droit public*, Tome 230, 2003, 336 p.

Roland DRAGO

- *Les crises de la notion d'établissement public*, Paris, A. Pedone, 1950, 286 p.

Charles EISENMANN

- *Centralisation et décentralisation : esquisse d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1948, 330 p.

Bertrand FAURE

- *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Paris, LGDJ, coll. *Bibliothèque de droit public*, 1998, 329 p.

Jean-Pierre FERRAND

- *Le pouvoir fiscal des autorités locales*, Université d'Aix-Marseille, 1992, 387 p.

Jacques FERSTENBERT

- *Recherches sur la notion juridique de spécialité des personnes publiques*, Paris II, 1976, 914 p.

Marc JOYAU

- *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, Paris, LGDJ, coll. *Thèse, ss. coll. Bibliothèque de droit public*, Tome 158, 1998, 362 p.

Andréas KALLERGIS

- *La compétence fiscale*, Paris, Dalloz, coll. *Nouvelle Bibliothèque de Thèses*, 2018, 1 002 p.

M. LAMBRON

- *Le crédit des communes*, Paris, 1908.

Marthe LE MOIGNE

- *Les compétences des collectivités territoriales en droit public français*, Université de Brest, 2007, 703 p.

Florian LINDITCH

- *Recherches sur la personnalité morale en droit administratif*, Paris, LGDJ, coll. *Thèses, ss. coll. Bibliothèque de droit public*, Tome 176, 1997, 336 p.

Léon MICHOD

- *La théorie de la personnalité morale et son application en droit français*, Paris, LGDJ, coll. *Reprint*, 1924, réimpression 1998, tome 1, 513 p.

Émilie MOYSAN

- *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, Paris, LGDJ, coll. *Thèses, ss. coll. Bibliothèque de finances publiques et fiscalité*, Tome 61, 2015, 564 p.

Florian MUGNIER

- *La personnalité juridique des collectivités territoriales - Genèse et développement d'une personne morale dans l'État*, Paris, Dalloz, coll. *Nouvelle Bibliothèque de Thèses*, vol. 219, 2022, 546 p.

Marc PELLETIER

- *Les normes du droit fiscal*, Paris, Dalloz, coll. *Nouvelle Bibliothèque de Thèses*, vol. 78, 2008, 612 p.

Serge REGOURD

- *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1982, 539 p.

Henri RIPERT

- *Le principe de spécialité chez les personnes morales de droit administratif*, Paris, 1906, 83 p.

Patricia RRAPI

- *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. *Nouvelle Bibliothèque des thèses*, vol. 137, 2014, 280 p.

Philippe de ROCCA SERRA

- *L'approche constitutionnelle de l'autonomie financière locale en France*, Bruxelles, Bruylant, coll. *Finances Publiques - Public Finance*, 2021, 612 p.

Matthieu ROUVEYRE

- *Contribution à une redéfinition de l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Université de Bordeaux, 2022, 736 p.

Vincent SEMPASTOUS

- *La péréquation financière en droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2023, 544 p.

Laurence TARTOUR

- *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français*, Paris, LGDJ, coll. Thèse, ss. coll. Bibliothèque de finances publiques et fiscalité, Tome 55, 2012, 432 p.

Laurent TESOKA

- *Les rapports entre catégories de collectivités territoriales*, Aix-Marseille, PUAM, coll. Collectivités locales, 2004, 519 p.

Jean-Pierre THÉRON

- *Recherches sur la notion d'établissement public*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Tome CXXIII, 1976, 329 p.

ARTICLES ET CONTRIBUTIONS

A

Dodji AKPATCHA

- « L'échec de la réforme du mode de scrutin des métropoles - Requiem pour l'article 54 de la loi MAPTAM », *AJDA*, 13 janvier 2020, n° 1, p. 33.

Jean-Luc ALBERT

- « B - La programmation pluriannuelle : les délibérations de programme », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 1 (folio n° 7030), février 2014.
- « C - Fonds de concours », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 1 (folio n° 7310), juillet 2020.
- « Le secteur communal et la répartition des ressources publiques : problématiques actuelles », *RFAP*, 2012/4, n° 144, p. 1053.

Hubert ALCARAZ

- « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 », *RFDA*, 15 mai 2009, n° 3, p. 497.

Paul AMSELEK

- « Peut-il y avoir un État sans finances ? », *RDP*, avril 1983, n° 2, p. 267.

Jacques ARRIGHI DE CASANOVA

- conclusions sur CE, 2 décembre 1994, Préfet de la Région Nord-Pas-de-Calais, Préfet du Nord et Commune de Cuers, *Cahiers de la Fonction publique*, mars 1995, p. 23.

Vincent AUBELLE

- « La péréquation, une mécanique en trompe l'œil devenue obsolète », *RLCT*, 1^{er} février 2014, n° 98, p. 11.

- « La solidarité financière et les projets de schéma départementaux de coopération intercommunale », *RLCT*, 1^{er} novembre 2011 n° 73, p. 63.
- « L'avis de Vincent AUBELLE sur la nouvelle réforme territoriale », *RLCT*, juillet-août 2014, n° 103, p. 53.
- « Le FPIC ou les nouveaux contours de la péréquation horizontale », *RLCT*, 1^{er} février 2012, n° 76, p. 15.
- « Mutualisations et action publique locale », *AJCT*, 24 septembre 2012, n° 9, p. 396.

Emmanuel AUBER

- « La loi RCT ou l'ignorance des territoires », *Pouvoirs locaux*, 2011, n° 89, p. 7.

Auteurs associés

- « La définition de la charge de centralité en question », *Le Courrier des maires*, mai 2016, n° 301, p. 53
- « La trajectoire des finances publiques dans le PLF 2021 », *GFP*, novembre-décembre 2020, n° 6, p. 4.
- « Communautés XXL : s'adapter au changement d'échelle », *Intercommunalité*, janvier 2016, n° 206, p. 9.

Christian AUTEXIER

- « L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République », *RDP*, 1981, n° 5, p. 581.

B

Olivia BAGOT et Sandrine TRIGON

- « L'autonomie financière dans la décentralisation de l'insertion », *RLCT*, mars 2006, n° 11, p. 63.

Louis BALMOND et Michel PAILLET

- « L'emprunt local » in Henri ISAIA et Jacques SPINDLER, *Histoire du droit des finances publiques*, Paris, *Economica*, vol. III, 1988, p. 381.

Vanessa BARBÉ

- « La péréquation, principe constitutionnel », *RFDC*, janvier 2010, n° 81, p. 3.

Vanessa BARBÉ, Claire BOSSEBOEUF

- « Enjeux et perspectives de la réforme de la fiscalité intercommunale après la loi du 16 décembre 2010 » in Pierre-Yves MONJAL et Vincent AUBELLE (dirs.), *La France intercommunale, Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, Paris, *L'Harmattan*, coll. *GRALE - Observatoire national de la décentralisation*, ss. coll. *Les Cahiers du CeFap*, 2013, p. 272.

Mickaël BAUBONNE

- « Compétences des métropoles, vers quelles personnes publiques ? » in Florence LERIQUE (dir.), *À l'heure de la métropolisation. Quels contours juridiques ?*, Paris, *L'Harmattan*, coll. *GRALE*, 2012.

François BENCHENDIKH

- « Les enjeux du transfert de la compétence « organisation des transports urbains » aux intercommunalités à fiscalité propre », *AJDA*, 5 mars 2007, n° 9, p. 459.
- « Le recours à la mutualisation par les intercommunalités à fiscalité propre : remède à la crise ou complexification de l'action publique locale ? », *Droit administratif*, n° 3, mars 2011, étude 6.

Catherine BERTIN

- « Les enjeux d'une nouvelle intelligence territoriale », *RFFP*, avril 2013, n° 122, p. 87.

Thomas BEUREY

- « Finances locales - Selon la DGCL, une DGF locale contribuerait - un peu - à réduire les inégalités entre territoires », *Localtis*, 9 juillet 2015.

Xavier BIOY

- « Notions et concepts en droit : interrogations sur l'intérêt d'une distinction ... » in Guillaume TUSSEAU (dir.), *Les notions juridiques*, Paris, *Economica*, 2009, p. 21.

Jacques BLANC

- « 5 -Analyse comparative des finances locales dans les états-membres de l'Union Européenne : Éléments pour une méthode » in Guy GILBERT et collectif, *Annuaire des collectivités locales 1997*, Paris, *Litec*, octobre 1997, p. 109.

Jean-Luc BŒUF

- « L'autonomie financière des collectivités locales existe-t-elle ? », *RLCT*, 1^{er} avril 2010, n° 56, p. 57.

Jean-Marie BONNET

- « Étude des taux d'intérêt en France de 1959 à 1964 : Le coût du crédit, analyse des taux des prêts des intermédiaires financiers », *Revue économique*, 1968, volume 19, n° 1, p. 89.

Emmanuelle BORNER-KAYDEL

- « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État », *Les Annales de droit*, octobre 2016, n° 10, p. 10.

Michèle BOUBAY-PAGÈS

- « Trente ans de décentralisation de l'aménagement du territoire » in Serge REGOURD, Joseph CARLES et Didier GUIGNARD, *La décentralisation 30 ans après*, Toulouse, *PUT, LGDJ - Lextenso, coll. Travaux de l'IFR*, 2013, p. 287.

Floriane BOULAY

- « Vers une généralisation de la mutualisation des services entre collectivités locales ? », *AJDA*, 12 mars 2012, n° 9, p. 468.

Jean BOULOUIS

- « [Note sous décision n° 82-137 DC] », *AJDA*, 1982, p. 303.

Maurice BOURJOL

- « Libre administration et statut de la fonction publique locale » in Actes du colloque d'Angers, *Cahiers du C.F.P.C.*, octobre 1983, n° 13, p. V.

Michel BOUVARD

- « Les collectivités locales et les produits structurés », *Revue d'économie financière*, mars 2010, n° 100, p. 281.
- « Quelle place pour le département ? », *RFFP*, 1^{er} septembre 2018, n° 143, p. 47.

Michel BOUVIER

- « Autonomie fiscale locale et libre administration des collectivités locales » (Vingt ans de finances locales : enjeux pour l'avenir), *RFFP*, mars 2003, n° 81, p. 33.
- « La constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques », *LPA*, décembre 2008, n° 254, p. 50.
- « L'autonomie financière locale a-t-elle un avenir ? » in Jean-Marie MONNIER (dir.), *Finances publiques*, Paris, *La documentation française*, 4^{ème} édition, 2015, pp. 205.
- « L'autonomie financière locale a-t-elle un sens ? », *RFFP*, février 2015, n° 129, p. 121.

- « L'autonomie financière locale à travers les crises », *RFFP*, septembre 2012, n° 119, p. 3.
- « L'autonomie financière locale en France : illusion ou refondation ? » *RFFP*, septembre 2016, n° 135, p. 91
- « L'autonomie financière locale : un concept à l'épreuve du XXI^e siècle », *RFFP*, avril 2011, n° spécial, p. 163.
- « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, octobre 2011, n° 33, p. 55.
- « Pour une autonomie financière locale au-delà des corporatismes », *RFFP*, novembre 2017, n° 140, p. 5.
- « Repenser la solidarité financière entre collectivités locales : les nouveaux enjeux de la péréquation en France », *RFAP*, 2007, n° 121-122, p. 75.

Jean-François BRISSON

- « La complexité de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales » in Antoinette HASTINGS MARCHADIER et Bertrand FAURE (dirs.), *La décentralisation à la française*, Paris, *LGDJ, coll. Système*, 2015, p. 155.
- « Décentralisation et contractualisation », *AJDA*, décembre 2019, n° 41, p. 2435.
- « Les compétences des collectivités territoriales », *RFDA*, 9 mai 2022, n° 2, p. 291.

Estelle BROSSET

- « L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République », *RFDC*, 2004, n° 60, p. 695.

Jean-Philippe BROUANT

- « Les contrats d'agglomération : l'intercommunalité de projet à l'épreuve du principe de spécialité », *AJDA*, 3 mai 2014, n° 17, p. 905.

C

Xavier CABANNES

- « L'autonomie financière des collectivités territoriales après les récentes lois financières », *AJDA*, 9 avril 2018, n° 13, p. 720.
- « Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local », *RFFP*, octobre 2015, n° 131, p. 7.

Jacques CAILLOSSE

- « Repenser les responsabilités locales », *Cahiers de l'Institut de la Décentralisation*, 2006, n° 8, p. 16.

Jean CARBONNIER

- « La passion des lois au siècle des lumières » in *Bulletin de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques*, 1976, tome 62, p. 540.

Guy CARCASSONNE

- « La portée du principe du consentement à l'impôt et les limites du pouvoir fiscal du législateur » in Loïc PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution. Journée d'études AFDC/ SFFP du 22 mars 1996*, Aix-en-Provence, *Economica/PUAM, coll. « Droit public positif »*, décembre 1996, p. 43.

Damien CATTEAU

- « Des innovations budgétaires et comptables en matière d'investissement », *GFP*, septembre-octobre 2017, n° 5, p. 60.

Marc CENSI

- « Le système français de répartition des compétences » *in* « Les modèles français et japonais du regroupement intercommunal », Sénat, *Les colloques du Sénat*, 23 février 2006, p. 38.

Damien CHAMUSSY

- « Le Conseil constitutionnel et la qualité de la législation », *RDP*, novembre-décembre 2004, n° 6, p. 1739.

Jérôme CHAPUISAT

- « La répartition des compétences : Commentaire de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat », *AJDA*, 20 février 1983, p. 81.
- « Libertés locales et libertés publiques », *AJDA*, 1982, p. 350.

Jacques CHEVALLIER

- « Les transformations du statut d'établissement public », *JCP*, 1972, I, n° 2496.

Pierre-Yves CHICOT

- « Le principe de libre administration des collectivités territoriales : la déconcentration contre la décentralisation ? », *RLCT*, 1^{er} juin 2014, n° 102.

Damien CHRISTIANY

- « La libéralisation des fonds de concours : la fin du principe de spécialité des intercommunalités ? », *Collectivités – Intercommunalité*, 2004, alerte 62.

Lucie CLUZEL-METAYER

- « Les budgets participatifs : une émancipation citoyenne sous contrôle » *in* Jean-François BOUDET et Xavier CABANNES (dir.), *Les Finances publiques citoyennes*, Issy-les-Moulineaux, *LGDJ*, 2017, p. 171.

Matthieu CONAN

- « L'autonomie financière des collectivités territoriales - Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux », *AJDA*, 16 avril 2012, n° 14, p. 759.
- « Constitution, finances publiques locales & contractualisation », *RFFP*, mai 2020, n° 150, p. 33.

Conseil constitutionnel

- « Commentaire de la décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, Loi de programmation pour la cohésion sociale », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, juillet 2005, n° 18.

Sophie COUTOR

- « Intercommunalité : quelles frontières ? Comment redistribuer les recettes fiscales ? », *Revue d'économie financière*, 2006, n° 86, p. 127.

Emmanuel de CROUY-CHANEL

- « L'autonomie financière des collectivités territoriales à l'époque contemporaine » *in* Marc LEROY (dir.), *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Paris, *Economica*, coll. *Finances Publiques*, février 2017, p. 63.
- « Le Conseil constitutionnel mobilise-t-il d'autres principes constitutionnels que l'égalité en matière fiscale », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, octobre 2011, n° 33, p. 15.

Florence CROUZATIER-DURAND

- « Réflexions sur la légitimité d'action au sein des intercommunalités XXL », *BJCL*, 1^{er} juillet 2017, n° 7-8, p. 508.

Camille CUBAYNES

- « L'ambivalence de la réforme de la fiscalité locale pour l'échelon départemental », *RFFP*, septembre 2021, n° 155, p. 267.

D

Stéphanie DAMAREY

- « Chambres régionales et territoriales des comptes – Avis et communications formulés par les chambres régionales des comptes », *Répertoire du contentieux administratif*, mai 2017, § 685.

Nadine DANTONEL-COR

- « Département : organisation générale », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 1 (folio n° 1610), février 2015, § 158.

Vincent DAUMAS

- « Les modalités d'encadrement du recours à une procédure de consultation du public par une collectivité locale - conclusions du Rapporteur public (première partie) », *Lexbase, Hebdo édition publique*, 14 septembre 2017, n° 472.

Anaëlle DEBARGE et Gaëtan HUET

- « Esquisse d'une péréquation horizontale », *JCP A*, 1^{er} juillet 2013, n° 27, p. 2 192.

François-Julien DEFERT

- « Scolarisation dans une autre commune : le critère de la fratrie est conforme à l'intention du législateur », *AJCT*, 15 octobre 2018, n° 10, p. 532.

Michel DEGOFFE

- « L'intercommunalité, fille de la décentralisation », *BJCL*, 2012, n° 4, p. 271.

Robin DEGRON

- « L'agenda financier France 2022 : un tournant des lois de programmation et de la décentralisation ? », *GFP*, janvier-février 2017, n° 1, p. 14.

Alain DELCAMP

- « 10 - La charte européenne de l'autonomie locale et son système de contrôle » in CNRS-GRALE, *Annuaire des collectivités locales*, Paris, LexisNexis, coll. GRALÉ, tome 19, août 1999, p. 141.

Claire DELPECH

- « Des politiques de solidarité aux pactes financiers » *Intercommunalités*, mars 2014, n° 187, p. 6.

Xavier DELPECH

- « Présentation du projet de loi de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises », *Dalloz actualité*, 9 septembre 2013.

Pierre DELVOLVE

- « La révision du titre XII : L'apport au droit administratif » in Yves GAUDEMET et Olivier GOHIN, *La république décentralisée*, Paris, Panthéon-Assas / LGDJ, coll. Colloque, 2004, p. 151.

Cyrille DEVENDEVILLE

- « Les aspects généraux de la mutualisation » in « Mutualiser, coopérer, partager : des enjeux pour les archives communales et intercommunales », *La Gazette des archives*, 2013, n° 232, p. 33.

Claude DEVÈS

- « Collectivités territoriales - L'Acte IV de la décentralisation reste à écrire... », *JCP A*, 7 décembre 2020, n° 49, p. 2317.

Ibrahima DIALLO

- « L'avenir du déferé préfectoral en droit public français », *AJDA*, 26 décembre 2005, n° 44, p. 2438.

Virginie DONIER

- « Les départements et les compétences sociales », *RFDA*, 15 juillet 2016, n° 3, p. 474.

Catherine DONOU

- « La dotation de solidarité des communautés de communes à taxe professionnelle unique », Paris, *Caisse des dépôts et consignations*, juin 2004.

Sébastien DONY

- « La difficile réduction des dépenses de fonctionnement dans les communes françaises », *Audit Comptabilité Contrôle : Recherches Appliquées*, septembre 2018, n° 3, p. 23.

Étienne DOUAT

- « Un pacte financier et fiscal de solidarité est contraignant – Ce n'est pas une coquille vide ! », *AJDA*, 8 novembre 2021, n° 38, p. 2212.

Jean-Claude DOUENCE

- « IX. Intercommunalité et service public local » in *Annuaire des collectivités locales - Les services publics locaux*, 2003, Tome 23, p. 126.
- « Introduction », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 1 (folio n° 60), mai 2021.
- « La spécialité des personnes publiques en droit administratif français », *RDP*, 1972, p. 753.
- « Libre administration et organisation décentralisée », in Collectif, *Le droit administratif : permanences et convergence – Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Paris, *Dalloz, coll. Études, mélanges, travaux*, 2007, p. 441.
- « Réflexions sur la vocation générale des collectivités locales à agir dans l'intérêt public local.

Yann DOYEN

- « Innovation à travers un financement bancaire original : l'Agence France Locale », *GFP*, septembre-octobre 2017, n° 5, p. 67.

Guillaume DRAGO

- « La nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales » in Jacques PETIT (dir.), *Les collectivités locales : Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Paris, *Economica*, 2002, p. 125.

Bakary DRAME

- « Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », *BJCL*, décembre 2018, n° 12, p. 837

Bernard DREYFUS

- « A propos de la clause de compétence générale », *AJDA*, 2 mars 2009, n° 7, p. 337

Jean-David DREYFUS

- « Contractualisation financière État-collectivités territoriales : état des lieux - Retour sur les contrats dits « de Cahors » », *AJCT*, 21 février 2022, n° 2, p. 77.

Emmanuel DURU

- « Portait- robot de l'intercommunalité au lendemain de la réforme territoriale », *AJCT*, 2011, p. 10.

Vincent DUSSART

- « 40 ans de finances locales et toujours à la recherche de l'autonomie financière des collectivités territoriales ! » in Florence CROUZATIER-DURAND et Mathieu TOUZEIL-DIVINA (dirs.), *40 regards sur 40 ans de décentralisation(s)*, Toulouse, *Lextenso, Éditions L'Épilogue, coll. L'Unité du Droit*, avril 2022, p. 179.
- « Brèves réflexions sur la mise en œuvre de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales », *RFFP*, n° 100, 2007, p. 328.
- « Des moyens financiers, pour quelles fins ? » in Didier GUIGNARD (dir.), *40^e anniversaire des lois de décentralisation*, Paris, *LexisNexis*, 2023, p. 127.
- « La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : réflexions critiques sur une loi controversée... », *GFP*, novembre-décembre 2014, n° 11-12, p. 103.
- « La renationalisation de la fiscalité locale », *REIDF*, 2019, n° 1, p. 41.
- « Les contraintes juridiques sur la dépense locale » in Marc LEROY (dir.), *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Paris, *Economica, coll. Finances Publiques*, 2017, p. 256.
- « Les difficultés de financement des investissements des collectivités territoriales », *RFFP*, février 2015, n° 129, p. 47.
- « Quelle cohérence de la réforme constitutionnelle de 2003 ? » in Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques : la conduite du changement - Actes de la III^e université de printemps de Finances publiques du GERFIP*, Paris, *LGDJ*, 2007, p. 208.

Samuel DYENS

- « La « clarification » des compétences dans la loi MAPAM : coordonner avant d'imposer ? », *AJCT*, 27 juin 2014, n° 6, p. 291.

Samuel DYENS et Teddy MAUREL

- « B - Les compensations financières des transferts de compétences », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 1 (folio n° 4260), mai 2017.
- « Quel périmètre pour la délégation de compétences de l'article L. 1111-8 du CGCT ? », *AJCT*, 17 novembre 2015, n° 11, p. 582.

E

François ÉCALLE et Sébastien TUBAN

- « Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne », *France Stratégie*, note d'analyse n° 80, juillet 2019.

Gabriel ECKERT

- « Emprunts « toxiques » des collectivités territoriales », *AJDA*, 19 septembre 2011, n° 30, p. 1712.

- « Les collectivités territoriales et l'action économique : quelles spécificités » in Arnaud DURANTHON (dir.), *Peut-on encore définir la collectivité territoriale ?*, Paris, L'Harmattan, coll. *Droit des collectivités territoriales*, 2023, p. 197.

Brahim EL-FAHIM

- « Le code de bonne conduite ECOFIN, ou comment l'Union européenne a tenté de résoudre le problème de la concurrence fiscale dommageable ? », *Revue Droit & Affaires*, octobre 2010, n° 8.

Philippe ESTEBE

- « Du conseil général à l'agence départementale ? », *Pouvoirs locaux*, 2007, n° 75, p. 120.

Sébastien ÉVRARD

- « Le légiste, la loi et le mauvais usage : l'autorisation des transactions passées par les communautés d'habitants (1758-1770). Aux origines de l'article 2045 al. 3 du Code civil. » in Corinne LEVELEUX-TEIXEIRA (dir.), *Normes et normativité. Études d'histoire du droit rassemblées en l'honneur d'Albert Rigaudière*, Paris, *Economica*, 2009, p. 319.

F

Étienne FATOME et Jacques MOREAU

- « L'établissement public territorial, mode de gestion du service public ? », *AJDA*, 1988, p. 699.

Bertrand FAURE

- « Agonie de quelques vieux principes du droit administratif », *AJDA*, 19 décembre 2011, n° 43, p. 2441.
- « Faut-il garder le mot « tutelle » en droit administratif français ? », *AJDA*, 2008, p. 113.
- « La collectivité européenne d'Alsace », *AJDA*, 3 décembre 2018, n° 41, p. 2313.
- « Le Conseil d'État et le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. L'heure de vérité ? », *ADJA*, 18 novembre 2013, n° 39, p. 2240.
- « Le regroupement départements-région. Remède ou problème ? », *AJDA*, 24 janvier 2011, n° 2, p. 91.
- « Les échecs de l'intercommunalités » in Didier GUIGNARD (dir.), *40^e anniversaire des lois de décentralisation*, Paris, LexisNexis, 2023, p. 53.
- « L'hypothèse des bases constitutionnelles de l'établissement public territorial » in Collectif, *La profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Paris, Dalloz, coll. *Études, mélanges, travaux*, 2006, p. 155.

Louis FAVOREU

- « Décentralisation et Constitution », *RDP*, septembre-octobre 1982, n° 5, p. 1259.
- « Les bases constitutionnelles de droit des collectivités locales » in Franck MODERNE (dir.), *La nouvelle décentralisation*, Paris, Sirey, coll. *Bibliothèque des collectivités locales*, 1983, p. 15.
- « Libertés locales et libertés universitaires », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, mai-juin 1984, n° 3, p. 687.

Louis FAVOREU et André ROUX

- « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, mai 2002, n° 12.

Nelly FERREIRA

- « La différenciation des compétences : réelle innovation ou mystification ? », *AJCT*, 20 mai 2022, n° 5, p. 240.
- « La loi NOTRe : l'enchevêtrement des compétences, suite et... fin ? », *AJCT*, février 2016, n° 2, p. 79.
- « Chronique d'une mort (non annoncée) du département », *RLCT*, 1^{er} juillet 2011, n° 70, p. 75.
- « Le département, entre résistance et renaissance », *Vie Publique*, 22 février 2021.
- « Loi Engagement et proximité : qui gagne, perd ? De la valorisation des maires... aux dépens des communes », *AJCT*, 19 mai 2020, n° 5, p. 224.

Jacques FIALAIRE

- « Synthèse du colloque : « Les variables de l'intercommunalité » », *RLCT*, 1^{er} décembre 2012, n° 85, p. 52.

Jacques FIALAIRE et Rémy LE SAOUT

- « Synthèse du colloque Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité », *RLCT*, 1^{er} septembre 2013, n° 93, p. 65.

Antoine FOUILLERON, Jean-François MONTEILS, Jean-Luc PISSALOUX et autres

- « Chronique de l'administration », *RFAP*, 2020/1, n° 173, p. 209.

François-Xavier FORT

- « V. À propos d'un mythe fondateur ... disparu. Le principe des blocs de compétences » *in* Collectif GIS-GRALÉ, *Droit et gestion des collectivités territoriales : 40 ans de décentralisation : une mise en perspective*, Antony, Édition du Moniteur, 2022, p. 79.

G

Stéphanie GANDREAU

- « Quelle autonomie de ressources pour les collectivités territoriales ? », *RGCT*, janvier-février 2003, p. 578.

Léo GARCIA

- « 40 ans de décentralisation à travers la DGF : un anniversaire en demi-teinte » *in* Florence CROUZATIER-DURAND et Mathieu TOUZEIL-DIVINA (dirs.), *40 regards sur 40 ans de décentralisation(s)*, Toulouse, Lextenso, Éditions L'Épitoge, coll. L'Unité du Droit, avril 2022, p. 195.
- « L'intervention du droit souple financier : quelles conséquences pour la liberté et la solidarité intercommunale ? », *GFP*, mars-avril 2020, n° 2, p. 29.

Florent GARNIER

- « Des libertés et des finances : une autonomie municipale en question (XIII^e – XVIII^e S.) » *in* Marc LEROY (dir.), *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Paris, Economica, coll. Finances Publiques, février 2017, p. 43.

Romain GASPARD

- « Finances locales : l'heure des collectivités n'a pas encore sonné », *La gazette des communes*, 14 avril 2020.
- « Christophe Béchu écarte un retour des contrats de Cahors », *La gazette des communes*, 1^{er} juin 2022.

Guillaume GAUCH, Samuel COUVREUR et Romain MILLARD

- « 50 questions - La collecte et le traitement des déchets ménagers », *Le Courrier des Maires*, juin-juillet 2020, n° 346-347, p. 6.

Laurence GAY

- « [Note sous décision n° 2001-455 DC] », *RFDC*, avril-juin 2002, n° 50, p. 422.

Bruno GENEVOIS

- « Le principe d'égalité et la libre administration des collectivités territoriales », *RFDA*, 10 mars 1994, n° 2, p. 209.

Cédric GLINEUR

- « La tutelle des communautés sous l'Ancien Régime. L'exemple des provinces du Nord », *Revue d'histoire du droit français et étranger*, janvier-mars 2007, p. 1.

Émilien GOGUEL-MAZET

- « Réflexions sur le cadre juridique du budget participatif », *RFFP*, février 2021, n° 153, p. 259.

Olivier GOHIN

- « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France », *AJDA*, 24 mars 2003, n° 11, p. 522.

Yvon GOUTAL et Mounia IDRISSE

- « Le département : un avenir à réinventer ? », *AJCT*, 23 septembre 2014, n° 9, p. 423.

Alain GUENGANT, Christian LE LAMER, Gérard MOINE, Jean-Michel UHALDEBORDE

- « Chapitre IX. - Économie et finances locales - Sous la direction scientifique d'Yves Freville » in *Annuaire des collectivités locales*, Tome 1, 1981, p. 428.

Alain GUENGANT, Matthieu LEPRINCE et Jean-Michel UHALDEBORDE

- « Économie et finances locales » in Collectif GIS-GRALE, *Droit et gestion des collectivités territoriales - L'enjeu de la dépense locale*, Antony, *Le Moniteur*, 2011, p. 459.
- « Économie et finances locales » in Collectif GIS-GRALE, *Droit et gestion des collectivités territoriales - Transports et politiques locales de déplacement*, Antony, *Le Moniteur*, 2012, p. 563.

David GUÉRANGER

- « Solidarité intercommunale : cadrages institutionnels et contraintes politiques d'invisibilité », *RLCT*, n° 103, 1^{er} juillet 2014, p. 58.

Jean-Claude GROSHENS et Jean WALINE

- « À propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 » in *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, *Bruylant*, 2005, p. 375.

Alain GUENGANT

- « La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, décembre 2004, n° 5, p. 654.

Didier GUIGNARD

- « Réflexions sur la relation collectivités territoriales – crise : un singulier retour de balancier » in Jacques LARRIEU (dir.), *Crise(s) et Droit*, Toulouse, *Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole*, 2012, p. 194.

Stéphane GUILLAUME

- « Collectivités locales et autonomie financière : quelle latitude d'action ? », *RLCT*, 1^{er} décembre 2014, n° 107, p. 13.

Yves GUILLAUME

- « Pouvoirs locaux et réforme territoriale : changer pour ne pas changer », *Pouvoirs locaux*, 2010, n° 84, p. 13.

H

Hadi HABCHI

- « La libre administration des collectivités territoriales à l'épreuve des juges », *JCP A*, 7 juin 2021, n° 23, p. 2177.

Léo HAMON

- « [Note sous décision n° 83-168 DC] », *Recueil Dalloz*, 1985, p. 359.

Antoinette HASTINGS-MARCHADIER

- « Dotations et autonomie financière locale. Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *GFP*, 2017, n° 2, p. 31.
- « Solidarité financière au sein des territoires et système financier local », *RLCT*, n° 103, 1^{er} juillet 2014, p. 65.

Antoinette HASTINGS-MARCHADIER et Laetitia JANICOT

- « Penser la différenciation territoriale et financière », *RFFP*, mai 2023, n° 162, p. 23.

Maurice HAURIOU

- « Note sous CE, 1909, Commune de Labastide-Saint-Pierre. »

Jérôme HENNING

- « La création des Régions Clémentel » in Chrystelle GAZEAU et Philippe DELAIGUE, *Centre et périphérie*, Le Kremlin-Bicêtre, *Mare et Martin*, coll. *Histoire du droit & des institutions*, 2017, p. 221.

Paul HERNU

- « Des relations financières difficiles et très contraintes entre l'État et les collectivités locales », *GFP*, septembre-octobre 2020, n° 5, p. 4.
- « Le pacte financier et fiscal, un outil de solidarité entre communautés et communes membres dans le cadre d'un projet de territoire », *RFFP*, février 2016, n° 133, p. 277.
- « L'érosion continue de l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales », *GFP*, janvier-février 2019, n° 1, p. 33.

Thierry HERRANT

- « La Caisse des Dépôts et la dette locale », *Revue d'économie financière*, 1991, hors-série, p. 267.

Robert HERTZOG

- « A propos de la péréquation dans les finances locales », *RFFP*, 1991, n° 34, p. 57.
- « Enjeux et contraintes de la pluriannualité dans les collectivités territoriales », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 25.
- « Introduction » in Gérard MARCOU et Helmut WOLLMANN (dirs.), *Annuaire 2008 des collectivités locales - Où en est la gestion locale ?*, Paris, CNRS Éditions, septembre 2008, Tome 28, p. 496.
- « La France et la Charte européenne de l'autonomie locale », *AJDA*, 1^{er} août 2016, n° 28, p. 1551.
- « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », *AJDA*, 25 octobre 2004, n° 36, p. 2003.

- « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *AJDA*, 24 mars 2003, n° 11, p. 548.
- « La péréquation dans les finances locales : à la recherche d'un régime juridique » in Guy GILBERT, *La péréquation financière entre les collectivités locales*, Paris, PUF, coll. « GRALE », 1996, p. 206
- « La réforme des collectivités territoriales : une ambition financière », *RFAP*, 2012/1, n° 141, p. 121.
- « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? » in Collectif, *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 445.
- Robert HERTZOG, « Finances locales et aménagement du territoire en Europe : analyse comparative » in Jacques BLANC, Guy GILBERT, Alain GUENGANT *et al.*, *Finances locales et aménagement du territoire*, Paris, DATAR et *Crédit local de France*, 1994, p. 143.

Vincent HOFFMANNM ARTINOT

- « Enseignements pour les collectivités locales françaises des pratiques et techniques de planification et de gestion prévisionnelle appliquées à l'étranger », *Politiques et management public*, septembre 1988, p. 103.

René HOSTIOU

- « De l'annulation de l'arrêté de cessibilité par voie de conséquence des irrégularités affectant la procédure au terme de laquelle a été conclue la concession d'aménagement d'une ZAC », *RDI*, 15 février 2016, n° 2, p. 83

Matthieu HOUSER

- « Actualité de la stratégie financière intercommunale », *RLCT*, n° 69, 1^{er} juin 2011, p. 50.
- « La construction de la péréquation intercommunale », *RFFP*, 1^{er} septembre 2012, n° 119, p. 221.
- « La péréquation, objet de toutes les attentions de la loi de finances pour 2012 », *AJDA*, 18 janvier 2012, n° 1, p. 4.
- « Les droits incorporels des collectivités territoriales », *RDP*, 1^{er} juillet 2014, n° 4, p. 945.

Michel HOURCADE

- « Approche sémiologique de la décentralisation », *RDP*, janvier-février 1996, n° 1, p. 187.

Gaëtan HUET

- « En route vers une nouvelle péréquation horizontale : le fonds national de péréquation des ressources intercommunales (FPIC) », *JCP A*, 7 novembre 2011, n° 45-46, p. 2349.

I – J – K

Pascale IDOUX

- « Les régions et le développement économique », *RFDA*, 15 juillet 2016, n° 3, p. 467.

Laetitia JANICOT

- « Deux nouveaux principes relatifs à la répartition des compétences - Le principe de subsidiarité et le principe de la collectivité chef de file », *RFDA*, 2 mai 2023, n° 2, p. 242.
- « La fonction de collectivité chef de file », *RFDA*, 9 juillet 2014, n° 3, p. 472.
- « La tutelle de l'État sur les collectivités territoriales trente ans après la loi du 2 mars 1982 », *AJDA*, 16 avril 2012, n° 14, p. 753.
- « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », *RFDA*, 9 mai 2011, n° 2, p. 227

- « Les délégations de compétences entre personnes publiques », *Droit Administratif*, février 2019, n° 2, étude 3.
- « Les départements : quel(s) avenir(s) ? », *AJDA*, 2 décembre 2019, n° 41, p. 2417.
- « Les métropoles à statut particulier : le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence », *AJDA*, 24 mars 2014, n° 11, p. 613.

Yves JEGOUZO

- « La recherche d'une meilleure solidarité financière entre les communes », *RFAP*, 1991, p. 322.
- « Le logement social entre solidarité, décentralisation, service public et concurrence », *AJDA*, 17 mars 2008, n° 10, p. 500.

Gaston JÈZE

- « L'opération administrative d'offre de concours », *RDP*, 1925, p. 603.

Jean-François JOYE

- « Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale », *AJDA*, 10 janvier 2005, n° 1, p. 21.
- « Les EPCI à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées ? », *LPA*, 16 mai 2003, n° 98, p. 5.

Nicolas KADA

- « Clause générale de compétence » in Romain PASQUIER, Sébastien GUIGNER et Alistair COLE (dirs.) *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. *Références*, 2020, p. 67.

Nicolas KARADGE-ISKROW

- « La personne juridique publique », *RDP*, 1934, p. 406.

Éric KERROUCHE et Vincent AUBELLE

- « Le conjecture du bloc communal » in Virginie DONIER et Nicolas KADA (dirs), *Les 40 ans de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 - De la genèse aux impensés de la décentralisation*, Paris, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, coll. *Colloques et essais*, 2023, p. 65.

Michel KLOPFER

- « Problématique de la péréquation entre collectivités territoriales », *RLCT*, 1^{er} février 2013, n° 87, p. 18.
- « Collectivités locales : faut-il réformer la dotation globale de fonctionnement (DGF) ? », *GFP*, janvier-février 2017, n° 1, p. 33.
- « Comment apprécier le risque financier d'une collectivité locales ? », *Le Monde*, 14 janvier 1991.

Gibert KNAUB

- « De l'incidence des regroupements de communes sur leur autonomie financière », *RDP*, janvier-février 1974, n° 1, p. 159.

Bruno KOEBEL

- « Rapport sur les mutualisations au sein du bloc communal : simplifier, rationaliser les dépenses et servir le projet intercommunal », *JCP A*, 1^{er} juin 2015, n° 22, p. 2155.

Marième KOUATE

- « Les ZAE - Zones d'Activité Economique », CCI France, 6 décembre 2016.

L

Jean-François LACHAUME

- « La démocratie intercommunale - La représentation des communes au sein de leur EPCI », *AJDA*, 9 juillet 2018, n° 24, p. 1370.

Frédéric LAFARGUE

- « La Constitution et les finances locales », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, janvier 2014, n° 42, p. 19.
- « Le contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales » in Collectif, *La profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Paris, Dalloz, coll. *Etudes, mélanges, travaux*, 2006, p. 287.

Géraldine LANGLOIS

- « La fronde des départements contre les métropoles à la lyonnaise », *La Gazette des communes*, 18 septembre 2018.

Michel LASCOMBE et Xavier VANDENDRIESSCHE

- « L'autonomie financière des collectivités territoriales encore en chantier », *RFDA*, 14 mars 2005, n° 2, p. 417.

Oulasvirta LASSE et Turala MACIEJ

- « L'autonomie financière et la cohérence de la politique du gouvernement central à l'égard des gouvernements locaux », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, juin 2009, Vol. 75, n° 2, p. 343.

André de LAUBADÈRE

- « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. À propos des groupements de collectivités territoriales » in Collectif, *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Toulouse, *Presse Universitaire de Toulouse*, 1974, p. 411.

Loeiz LAURENT

- « Renforcer les régions et les Intercommunalités en faisant disparaître en 10 ans l'échelon départemental : réflexions sur une proposition du rapport Attali », *Pouvoirs locaux*, 2008, n° 78, p. 3.

Nathalie LAVAL-MADER

- « Le couple communes / communauté : vers un nouvel équilibre territorial des pouvoirs ? », *Droit Administratif*, octobre 2007, n° 10, étude 15.
- « Vers la juridictionnalisation du droit souple des collectivités territoriales ? », *BJCL*, octobre 2018, n° 10, p. 696.

Gilles LE CHATELIER

- « La métropole de Lyon », *AJCT*, 28 mai 2014, n° 5, p. 241.

Franck LECLERCQ

- « Une limite à la libre administration des collectivités locales », *LPA*, 12 août 1994, n° 96.

Philippe LE GAND

- « Crise financière et ressources des collectivités territoriales », *RFAP*, 2012, n° 144, p. 950.

Pierre-Étienne LEHMANN

- « Libre administration et QPC : les enseignements de quatre années de jurisprudence », *Civitas Europa*, janvier 2015, n° 34, p. 211.

Efthymia LEKKOU

- « Les nouveaux pouvoirs de police spéciale des présidents d'EPCI », *JCP A*, 29 juillet 2013, p. 31 et s., étude n° 2227.

Patrick LE LIDEC

- « Le département n'est pas insubmersible, même si l'Acte II l'a consolidé », *Pouvoirs locaux*, 2007, n° 75, p. 115.
- « Réformer sous contraintes d'injonctions contradictoires : l'exemple du Comité Balladur sur la réforme des Collectivités Locales », *RFAP*, 2009, n° 131, p. 479.

Stéphane LEMBRÉ

- « La naissance de la taxe d'apprentissage (1890-1925) : Une voie française pour le financement de l'enseignement technique », *Histoire de l'éducation*, janvier 2022, n° 157, p. 151.

Florence LERIQUE

- « I. Le pluralisme statutaire. Un outil de réforme ininterrompu » in Collectif GIS-GRALÉ, *Droit et gestion des collectivités territoriales. 40 ans de décentralisation : une mise en perspective*, Antony, Le Moniteur, 2022, p. 43.
- « Budgets locaux et budgets participatifs », *GFP*, janvier-février 2023, n° 7, p. 12.

Rémy LE SAOUT et Sébastien SEGAS

- « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, 2011/1, n° 93, p. 143.

Morgane LETANOUX

- « C – L'existence d'outils légaux dérogeant à ces principes », *Dalloz*, *Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 4 (folio n° 1060), août 2016.

Loïc LEVOYER

- « L'intercommunalité, levier de la transformation des finances locales ? », *RFFP*, 1^{er} février 2023, n° 161, p. 71.

Martine LONG

- « Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé », *AJDA*, 19 octobre 2015, n° 34, p. 1912.
- « Les liens financiers entre les communes et les intercommunalités : un référentiel à construire », *RFFP*, mai 2020, n° 150, p. 281.
- « Quelles gouvernances pour les intercommunalités XXL ? », *BJCL*, juillet-août 2017, n° 7-8, p. 493.

François LUCHAIRE

- « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », *RDP*, novembre-décembre 1982, n° 6, p. 1557.
- « Quel avenir pour le département ? », *JCP A*, 25 juillet 2011, n° 30-34, p. 2261.

M

Gérard MAAREK et Albert SAYAL

- « Les programmes pluriannuels d'investissements : outil de pilotage ou programmation financière », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 139.

Poiares MADURO

- 12 janvier 2006, *Enirisorse SpA contre Sotacarbo SpA*, aff. C-237/04,

Xavier MAGNON

- « Bref exercice de méthodologie juridique pratique : Que dire du principe de “libre administration” des collectivités territoriales ? » in Collectif, *Révolution, Constitution, Décentralisation - Mélanges en l'honneur de Michel Verpeaux*, Paris, Dalloz, 2020, p. 633.

Émilie MARCOVICI

- « III. La loi du 2 mars 1982 ou l'impasse sur l'intercommunalité » in Collectif GIS-GRALE, *Droit et gestion des collectivités territoriales. 40 ans de décentralisation : une mise en perspective*, Antony, Le Moniteur, 2022, p. 63.

Gérard MARCOU

- « Développement économique : la région, chef de file ? », *RFAP*, avril 2015, n° 156, p. 1037.

Pierre-Louis MARIEL

- « Le cadre législatif et réglementaire de la pluriannualité », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 101.

Julien MARTIN

- « Les faux-semblants des contrats de maîtrise de la dépense publique », *AJDA*, février 2022, n° 4, p. 340.

Jean Louis MASSON

- « Conseillers généraux : quel mode de scrutin ? », *Pouvoirs locaux*, 2007, n° 75, p. 109.

Bertrand MATHIEU

- « La normativité de la loi : une exigence démocratique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, janvier 2007, n° 21.
- « [Note sous décision n° 2001-455 DC] », *LPA*, 24 septembre 2002, n° 191, p. 15.
- « Les lois de finances au crible de la sécurité juridique (à propos des décisions 2005-530 DC et 2005-531 DC du 29 décembre 2005 du Conseil constitutionnel) », *LPA*, 13 janvier 2006, n° 10, p. 6.

Jean-Arnaud MAZÈRES

- « Essai d'analyse archéologique de la décentralisation », *Cahiers du LERASS*, octobre 1990, n° 21, p. 93.

Guy MELLERAY

- « La suppression des tutelles ? » in Franck MODERNE (dir.), *La nouvelle décentralisation*, Paris, Sirey, coll. *Bibliothèque des collectivités locales*, 1983, p. 211.

Guillaume MERLAND

- « La loi du 16 décembre 2010 et le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI », *Droit Administratif*, juin 2011, p. 7.

Laure MILANO

- « Contrôle de constitutionnalité et qualité de la loi », *RDP*, 2006, n° 3, p. 646.

Christophe MONDOU

- « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'œil » », *RFDA*, 14 mars 2005, n° 2, p. 419.

Jacqueline MONTAIN-DOMENACH

- « Les relations financières entre personnes publiques et la jurisprudence administrative », *RLCT*, 1er décembre 2010, n° 63, p. 13.

Pierre de MONTALIVET

- « QPC et droit des collectivités territoriales », *AJDA*, 28 mars 2016, n° 11, p. 586.

Jacques MOREAU

- « L'établissement public territorial. Mode de gestion d'un services publics ? », *AJDA*, 1988, p. 699.
- « Contrôle administratif de légalité et contrôle budgétaire » in Collectif, *Terres du droit - Mélanges en l'honneur de Yves Jégouzo*, Paris, Dalloz, coll. *Études, mélanges, travaux*, 2009, p. 501.
- « L'état civil des communes, départements et des régions » in Collectif, *Mélanges en l'honneur de Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz coll. *Études, mélanges, travaux*, 1992, p. 431.

Émilie MOYSAN

- « Bilan et enjeux de trente ans de décentralisation en matière d'emprunts locaux », *RFFP*, septembre 2012, n° 119, p. 25.
- « Entretien avec André Viola », *RFFP*, 1^{er} août 2014, n° 127, p. 267.
- « Entretien avec Éric Doligé », *RFFP*, 1^{er} août 2014, n° 127, p. 263.
- « Entretien avec Jean-Louis Destans », *RFFP*, 1^{er} août 2014, n° 127, p. 259.
- « Entretien avec Philippe Adnot », *RFFP*, 1^{er} août 2014, n° 127, p. 255.

Patrick MOZOL

- « La distinction entre les collectivités territoriales et les EPCI à l'épreuve de la loi du 27 janvier 2004 : entre complexification et reconsolidation », *JCP A*, 2014, n° 26, 2201, p. 27.
- « Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les vicissitudes d'une distinction en voie d'effondrement théorique », *RFDA*, 9 janvier 2017, n° 6, p. 1144.

Isabelle MULLER-QUOY

- « Intercommunalités XXL : l'exemple de la Communauté de communes Somme Sud-Ouest (CC2SO) », *BJCL*, juillet-août 2017, n° 7-8, p. 532 et s.

Isabelle MULLER-QUOY, Martine LONG et Marie-Christine STECKEL-ASSOUÈRE

- « Du rapport Guichard à la loi Notre : 40 ans d'évolution et de propositions de réforme territoriale », in Marie-Christine STECKEL-ASSOUÈRE (dir.), *La recomposition territoriale*, Paris, L'Harmattan, coll. *GRALE*, 2016, p. 29.

Paul-Maxence MURGUE-VAROCLIER

- « Réforme de la taxe d'habitation et autonomie financière du bloc communal », *GFP*, juillet-août 2018, n° 4, p. 53.

Raymond MUZELLEC

- « Les moyens et les techniques de la démarche stratégique financière pluriannuelle des collectivités locales », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 81.

N – O

Françoise NAVARRE

- « La solidarité financière, au cœur de la rationalisation pour et par l'intercommunalité » in Marie-Christine STECKEL-ASSOUÈRE, *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, Paris, L'Harmattan, coll. *GRALE - Observatoire national de la décentralisation*, 2014, p. 217.
- « Les métropoles, aux prises avec leurs réalités fiscales ? », *Géographie, économie, société*, 2017, n° 4, Vol. 19, p. 513.

Françoise NAVARRE et Marie-Paule ROUSSEAU

- « Typologie socio-économique et capacité fiscal-financière d'intercommunalités urbaines. Vers une lecture d'enjeux territoriaux diversifiés », *Géographie, économie, société*, juillet-septembre 2013, Vol. 15, p. 239-266.

Emmanuel NÉGRIER

- « Métropolisation et réforme territoriale », *RFAP*, 2012, n° 141, p. 73.

Philippe NEVEU

- « Contractualisation et mutualisation, outils de l'intercommunalité. », *JCP A*, n° 30-34, 26 juillet 2010, p. 2242.

Éric OLIVA

- « B - L'attribution de la dotation globale de fonctionnement aux régions », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 3 (folio n° 7970), février 2015.
- « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ? », *GFP*, mars-avril 2017, n° 2, p. 17.
- « Les principes de libre administration et d'autonomie financière », *RFFP*, 2012, n° 119, p. 49.

Gilbert ORSONI

- « Les dépenses obligatoires » in Henri ISAÏA et Jacques SPINDLER, *Histoire du droit des finances publiques : Volume III : Les grandes thèmes des finances locales*, Paris, *Economica*, 1988.

P

Bernard PACTEAU

- « Jusqu'où peut aller la tutelle disciplinaire sur les maires ? », *La Revue administrative*, mars-avril 1982, n° 206, p. 159.

Romain PASQUIER

- « Gouvernance territoriale : quelles articulations entre régions et Métropoles ? », *Pouvoirs locaux*, 2013, n° 96, p. 34.

Jean-Marc PASTOR

- « Dotation globale de fonctionnement : les cinq leviers de réforme du rapport Pires Beaune », *AJDA*, 30 juillet 2015, n° 27, p. 1509.
- « Le Conseil de l'Europe critique la réforme territoriale en France », *AJDA*, 21 mars 2016, n° 10, p. 516.
- « Nouveau calendrier pour les intercommunalités XXL ? » *AJDA*, 18 avril 2016, n° 13, p. 694.

Jean-Paul PASTOREL

- « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », *RDP*, janvier 2007, n° 1, p. 51.

Alain PARIENTE

- « Communes nouvelles et dotation nationale de péréquation », *AJDA*, 9 septembre 2019, n° 29, p. 1696.
- « Équilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle », *RFFP*, 1er février 2012, n° 117, p. 87.
- « L'annualité budgétaire à l'épreuve de la Constitution », *RFFP*, 1er mai 2020, n° 150, p. 49.
- « Le mythe de l'autonomie financière », *RFFP*, 1er février 2015, n° 129, p. 15.

- « Les rapports entre contrôle de légalité et contrôle budgétaire : un problème de frontière » in Pascal COMBEAU (dir.), *Les contrôle de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, coll. *Logiques Juridiques*, 2008, p. 89.
- « L'État, la décentralisation et la crise économique : concilier l'inconciliable ? », *Métropolitiques*, 5 novembre 2012.

Hélène PAULIAT

- « Le département peut-il encore rêver d'avenir ? », *RDP*, 1er septembre 2015, n° 5, p. 1229.
- « Loi n° 2019-1461 du 7 décembre 2019 : un rééquilibrage entre les communes et les EPCI ? », *Revue Complément Territorial, Le Moniteur*, février 2020, n° 54.

Jean-Marc PEYRICAL

- « Transfert de biens entre collectivités publiques », *AJDA*, 11 novembre 2002, n° 18, p. 1157.

Loïc PHILIP

- « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, mai 2002, n° 12.
- « [Note sous décision n° 91-291 DC] » *RFDC*, juillet - septembre 1991, p. 497.

Mathilde PHILIP-GAY

- « Répartition des compétences entre la région et le département : un dispositif inachevé », *AJCT*, 19 février 2011, n° 2, p. 59.

Rémy PHILIPPOT

- « Du bon usage du fonds de concours intercommunal », *JCP A*, 1er septembre 2003, n° 36, p. 1104.

Christophe PIERUCCI

- « La péréquation des ressources fiscales locales en France », *RFFP*, septembre 2020, n° 151, p. 49.

Robert PINI

- « § 2 - La mise en place du FPIC », *Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 2 (folio n° 7720), novembre 2012.

Gilles PINSON et Déborah GALIMBERTI

- « Métropoles franches et régions agencifiées », *Pouvoirs locaux*, 2013, n° 96, p. 48.

P. Laurent Consultants

- « Annuaire financier et fiscal des communautés d'agglomération et communautés urbaines », *Assemblée des districts et communautés de France et Dexia Crédit local*, mai 2002.

Jean-Marie PONTIER

- « La différenciation dans la loi 3DS », *BJCL*, 1^{er} mars 2022, n° 3, p. 188.
- « La nouvelle répartition des compétences : entre rupture et continuité », *RLCT*, 1er mars 2012, n° 77, p. 85.
- « Charte européenne de l'autonomie locale : enfin ? », *AJDA*, 11 septembre 2006, n° 29, p. 1577.
- « Clarification de la répartition des compétences : le rapport Lefèvre », *JCP A*, 2011, n° 10, p. 20.
- « Collectivités Territoriales : Sur d'éventuelles précisions constitutionnelles relatives à la Libre administration », *La Revue Administrative*, vol. 53, n° 316, juillet-août 2000, p. 385.
- « Jeux et enjeux de la décentralisation » in Didier GUIGNARD (dir.), *40e anniversaire des lois de décentralisation*, Paris, LexisNexis, 2023, p. 3.

- « La compétence culture des collectivités territoriales après la loi NOTRe », *Juris art etc*, 10 novembre 2016, n° 40, p. 17.
- « La métamorphose d'une institution », *AJDA*, 3 octobre 2011, n° 32, p. 1817.
- « La personnalité publique, notion anisotrope », *RFDA*, 14 septembre 2007, n° 5, p. 979.
- « La redéfinition des compétences : à la recherche de la cohérence », *RDP*, septembre 2015, n° 5, p. 1241.
- « Loi 3DS : sélection à faire dans un catalogue », *AJCT*, 20 mai 2022, n° 5, p. 233.
- « Qu'est-ce que le « local » ? », *AJDA*, 29 mai 2017, n° 19, p. 1093.
- « Semper manet, sur une clause générale de compétence », *RDP*, 1984, n° 6, p. 1472.

Corneliu-Liviu POPESCU

- « Les requêtes devant le Conseil de l'Europe alléguant des violations de la Charte européenne de l'autonomie locale », *AJDA*, 29 décembre 2008, n° 44, p. 2429.

Éric PORTAL

- « Autonomie sur les ressources et les dépenses des collectivités locales françaises : effets juridico-financiers différenciés des réformes votées depuis 2010 », *GFP*, mars-avril 2017, n° 2, p. 58.
- « Éléments sur l'utilisation d'outils financiers pluriannuels dans les collectivités locales », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 121.
- « Le pilotage financier pluriannuel des collectivités territoriales : entre prévision et prospective », *RFFP*, 1^{er} avril 2015, n° 130, p. 301.
- « Les budgets participatifs locaux : un outil de participation citoyenne en développement mais aussi en trompe-l'œil ? », *RFFP*, février 2021, n° 153 p. 245.
- « Risques et maîtrise de la dette volatile des collectivités locales françaises », *RFFP*, 1^{er} septembre 2013, n° 123, p. 73.

Jean-Étienne-Marie PORTALIS

- Discours préliminaire du premier projet de Code civil, 21 janvier 1801.

Nicolas PORTIER

- « La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités », *AJDA*, 24 janvier 2011, n° 2, p. 80.

Vincent POTIER

- « Les réformes institutionnelles locales », *Revue Complément Territorial, Le Moniteur*, décembre 2016, n° 41.

Bernard POUJADE

- « L'offre de concours », *RDP*, novembre-décembre 1985, n° 6, p. 1633.

Nadine POULET

- « L'avenir du département. », *Revue Européenne de l'Action Publique*, mai 2010, n° 1, p. 8.

Xavier PRÉTOT

- « Libre administration des collectivités territoriales et solidarité nationale », *Revue de droit sanitaire et social*, 1991, n° 4, p. 639.

François PRIET

- « Quelles nouvelles compétences pour les nouveaux territoires locaux ? », *BJCL*, janvier 2011, n° 1, p. 8.

Guillaume PROTIÈRE

- « Collectivités territoriales et Constitution, une mention pour rien ? », *Politeia – Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit constitutionnel*, 2007, p. 247.

Q – R

Helmut QUARITSCH

- « La souveraineté de l'État dans la jurisprudence constitutionnelle allemande », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, février 2001, n° 9.

Jean-Marie RAINAUD

- « Le principe d'équilibre : la diagonale du flou », *AJDA*, 11 janvier 2021, n° 1, p. 25.

François RANGEON et Nathalie DEVÈZE SANSON

- « Enquête nationale sur la mutualisation des services entre communes et communautés », *RLCT*, 1^{er} septembre 2013, n° 93, p. 59.

Patrice RAYMOND

- « L'autonomie financière des collectivités locales et le Conseil constitutionnel », *RFFP*, mars 2003, n° 81, p. 50.
- « Un besoin de nouvelles stratégies dans un cadre de réformes institutionnelles et financières historiques : la place centrale du Pacte financier et fiscal « communes-EPCI » », *RFFP*, février 2019, n° 145, p. 3.

Jean RECOULES, Pierre-Bertrand FRAUDET et René-Adrien PENTECOTE

- « Point de vue sur les renégociations de dettes des collectivités locales », *RFFP*, 1991, n° 34, p. 217.

Rédaction

- « Publication de la répartition du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales pour 2019 », *JCP A*, 10 juin 2019, n° 23, act. 402.

Laura REGAIRAZ

- « La démocratisation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre », *AJCT*, 16 décembre 2021, n° 12, p. 585.

Serge REGOURD

- « À propos de la loi du 2 mars 1982, complétée par la loi du 22 juillet 1982 : la prétendue suppression de la tutelle », *La Revue administrative*, novembre-décembre 1982, n° 210, p. 613.

Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY

- « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 15 juin 2010, Vol 27/3, p. 12.

Jean-Louis REY

- « Application du principe interdisant à une collectivité d'exercer une quelconque tutelle sur une autre collectivité », *AJDA*, 20 juin 1997, n° 6, p. 542.

Charles ROIG

- « Théorie et réalité de la décentralisation », *Revue française de science politique*, 1966, n° 3, p. 451.

Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL

- « La neutralité politique des subventions locales », *JCP A*, 30 novembre 2020, n° 48, p. 2311.

Jean ROMIEU

- Conclusion sur CE, 9 mars 1906, *Sieur Gau-Bosc*, Rec. p. 225.

Matthieu ROUVEYRE

- « En finir avec l'autonomie financière des collectivités territoriales », *RFFP*, 1^{er} février 2015, n° 129, p. 63.

André ROUX

- « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *RFDA*, 11 mai 1992, n° 3, p. 435.

Christophe ROUX

- « Police du stationnement des taxis : étendue et partage des compétences entre le maire et le président d'EPCI », *JCP A*, 6 octobre 2014, n° 40, étude n° 2277.

Jérôme ROUX

- « Le Conseil constitutionnel et le génocide arménien : de l'a-normativité à l'inconstitutionnalité de la loi », *Recueil Dalloz*, 12 avril 2012, n° 15, p. 987.

Erwan ROYER

- « Impacts du redécoupage des compétences territoriales », *Juris associations*, 1^{er} mars 2015, n° 514, p. 36.
- « La Charte européenne de l'autonomie locale est enfin publiée », *Dalloz Actualité*, 9 mai 2007.

Christophe RUPRICH-ROBER

- « Comment (ré)concilier les démarches de pilotage des politiques publiques et le processus budgétaire dans la gestion locale », *RFFP*, août 2014, n° 127, p. 273.

S – T – U

André SANTINI

- « Pluriannualité et stratégie financière : une démarche nécessaire pour toutes les collectivités », *RFFP*, 1996, n° 53, p. 21.

Charles SAVARY

- « Rapport au nom de la sous-commission départementale sur le projet de loi relatif aux conseils généraux, 1870 » in Marie-Ange GRÉGORY, *Les départements, une controverse française*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, coll. *Au fil des débats*, 2017, 384 p.

Jean-Éric SCHOETTL

- « La loi de finances pour 2004 devant le Conseil constitutionnel (1ère partie) », *LPA*, 11 janvier 2005, p. 3.
- « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil Constitutionnel », *LPA*, 13 août 2004, n° 162, p. 12.
- « Le conseil constitutionnel et le statut de la Corse », *AJDA*, 20 février 2002, n° 2, p. 100.
- « Questions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales : revendication politique ou principe constitutionnel ? », *LPA*, 19 juillet 2018, n° 144, p. 3.

Bertrand SEILLER

- « Le pouvoir disciplinaire sur les maires », *AJDA*, 13 septembre 2004, n° 30, p. 1637.

J. SINGER

- « Les motifs de suspension ou révocation des maires », *AJDA*, 1963, p. 670.

Élodie SORBET

- « Élections 2014 et intercommunalité : les nouveautés à maîtriser », *AJCT*, 30 janvier 2014, n° 1, p. 28.

Marcel SOUSSE

- « L'interventionnisme économique dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales », *LPA*, 19 août 2005, n° 165, p. 3.

Jacques SPINDLER

- « L'autonomie de gestion en question » in Marc LEROY (dir.), *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Paris, *Economica*, coll. *Finances Publiques*, février 2017, p. 147.

Lukasz STANKIEWICZ

- « Fiscalité locale en Europe : des difficultés d'une démarche comparative », *GFP*, mars-avril 2020, n° 2, p. 45.
- « Fonds de concours » in Gilbert ORSONI (dir.), *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*, Paris, *Economica coll. Finances publiques*, 2^{ème} édition, 2017, p. 482.

Marie-Christine STECKEL ASSOURE

- « Mythes et réalités de la solidarité financière intercommunale », *RLCT*, 1^{er} décembre 2012, n° 85, p. 57.

Antony TAILLEFAIT

- « Le développement législatif de la mutualisation des moyens : élargissement ou resserrement des possibilités d'intervention locale ? », *RLCT*, 1^{er} mars 2012, n° 77, p. 99.
- « Les ressources des collectivités locales sont-elles suffisantes ? », *AJDA*, 21 février 2022, n° 6, p. 322.

Laurence TARTOUR

- « La recentralisation des ressources des collectivités territoriales : une réponse adéquate à la régulation du système financier public ? », *RFFP*, novembre 2010, n° 112, p. 223.

Gérard TERRIEN

- « Fonds de concours et intercommunalité », *JCP A*, 21 janvier 2008, n° 4, p. 2013.

Christophe TESTARD

- « Le droit souple, une « petite » source canalisée », *AJDA*, 6 mai 2019, n° 16, p. 934.

Olivier THOMAS

- « Peut-on justifier la suppression des départements français ? Une revue de la littérature », *RFAP*, 2015, n° 154, p. 506.

Guillaume TINLOT

- « Le budget participatif, outil d'une citoyenneté financière locale renouvelée », *RFFP*, septembre 2016, n° 135, p. 19.

Corinne TOURET

- « L'institution des conseillers territoriaux, un gage de renouveau pour la démocratie représentative locale ? », *RLCT*, 1^{er} mars 2012, n° 77, p. 75.

Michel TROPER

- « Libre administration et théorie générale du droit, le concept de libre administration » in Jacques MOREAU et Gilles DARCY (dirs.), *La libre administration des collectivités locales, réflexion sur la décentralisation*, Paris, *Economica*, 1984.

Guillaume TUSSEAU

- « Le juge administratif et la délégation du pouvoir de suspension d'un fonctionnaire : À propos de l'arrêt du Conseil d'État du 22 novembre 2004 Ministre de la jeunesse, de

l'éducation nationale et de la recherche c/ M. A., req. n° 244515 », *RFDA*, 15 septembre 2005, n° 5, p. 935.

Jean-Michel UHALDEBORDE

- « Gestion, péréquation, coopération : les dimensions financières de la loi du 6 février 1992 », *RFFP*, 8 mars 1993, n° 2, p. 223.
- « La péréquation financière dans les finances locales françaises : le kaléidoscope d'un dispositif polymorphe contesté », *RFFP*, février 2017, n° 137, p. 161.

V – W – X – Y – Z

Georges VEDEL

- « II. Le « droit au logement » et le principe de la libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation*, mars 1991, n° 8, p. 17.

Bertrand VENDÉ

- « La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale », *RFDA*, 12 novembre 2004, n° 6, p. 1157.

Michel VERPEAUX

- « Existe-t-il vraiment une notion constitutionnelle de collectivité territoriale ? » in Arnaud DURANTHON (dir.), *Peut-on encore définir la collectivité territoriale ?*, Paris, *L'Harmattan*, coll. *Droit des collectivités territoriales*, 2023, p. 27.
- « La constitutionnalité ambiguë de la révocation des maires et des adjoints », *AJDA*, 19 mars 2012, n° 10, p. 546.
- « La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : libres propos », *RFDA*, 11 juin 2003, n° 4, p. 661.
- « La loi NOTRe dans son contexte », *RFDA*, 17 septembre 2016, n° 4, p. 671.
- « La réforme des collectivités territoriales : la fin - provisoire - du parcours », *RLCT*, 1^{er} janvier 2011, n° 64, p. 53.
- « Le « conseiller territorial » ou comment résoudre les problèmes de gestion par l'élection : une solution finalement inappliquée » in Chahira BOUTAYEB (dir.), *La Constitution, l'Europe et le droit - Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet*, Paris, *Publications de la Sorbonne*, 2013, p. 361.
- « L'émergence d'un droit constitutionnel de l'intercommunalité. À propos de quelques décisions QPC récentes intéressant l'intercommunalité », *JCP A*, 6 octobre 2014, n° 40, p. 26.
- « Neutrons législatifs et dispositions réglementaires : la remise en ordre imparfaite », *Recueil Dalloz*, 2005, p. 1886.

Christian VIGOUROUX

- « Conclusion » in Séminaire Aca-Europe : Droit souple, normes juridiques et sources du droit, *Conseil d'État*, 18 décembre 2013.

Jacques VIGUIER

- « La décentralisation : d'une manière d'être de l'État vers une manière d'être hors de l'État » in Serge REGOURD, Joseph CARLES et Didier GUIGNARD (dirs.), *La décentralisation, 30 ans après*, Toulouse, *Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole*, 2013, p. 29.
- « Pour en finir avec la polémique relative aux Actes de la décentralisation », *AJDA*, 21 octobre 2013, n° 35, p. 1993.

- « Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur la décentralisation » in Didier GUIGNARD (dir.), *40e anniversaire des lois de décentralisation*, Paris, LexisNexis, 2023, p. 191.

Franck WASERMAN

- « La TASCOM et l'autonomie financière des collectivités territoriales », *Constitutions*, 1^{er} décembre 2016, n° 3, p. 460.

David YTIER

- « Considérations juridiques autour des fonctions du débat d'orientation budgétaire dans les collectivités territoriales », *RFFP*, mai 2018, n° 142, p. 313.

Franck ZERTNER

- « Le régime disciplinaire des maires et adjoints : à propos de la suspension d'une vingtaine de maires », *RGCT*, 2001, n° 17, p. 797.

RAPPORTS, DOCUMENTS PARLEMENTAIRES ET INSTITUTIONNELS

Assemblée des Communautés de France

- « Gemapi : 35% des communautés ont désormais institué la taxe affectée », 8 février 2019.
- *Grandes communautés : de l'exception à la généralisation ?*, janvier 2016.
- *La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale*, mai 2011.
- « La réponse de la DGCL sur les services communs », mai 2014.
- *Le cadre juridique de la mutualisation des services*, septembre 2015.
- *Les propositions de l'AdCF pour clarifier la répartition des compétences entre collectivités territoriales*, novembre 2010.
- *Pacte fiscal et financier de solidarité au service du projet de territoire*, décembre 2014.
- *Panorama et enjeux de la mutualisation entre communes et communautés*, janvier 2015.
- « Propositions de 17 résolutions pour adoption lors de l'Assemblée générale », 5 novembre 2020.
- *Transfert de compétences et Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Conditions de mise en place, organisation et modalités de fonctionnement*, mai 2017.

Assemblée des Départements de France

- *État des lieux des rapprochements entre les Départements*, octobre 2020.
- « Les mesures mises en place par les Départements dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 », 8 avril 2020.
- *L'impact de la hausse des dépenses sociales sur les finances des départements*, juin 2021.
- *Motion de l'Assemblée des Départements de France – 89e Congrès*, 18 octobre 2019.
- *Note relative aux enjeux financiers d'une éventuelle fusion Départements-Régions*, 2009.

Association des Maires de France

- *Analyse financière des communes et des EPCI - Les leviers de l'investissement*, novembre 2020.
- « Péréquation : l'AMF favorable à la mise en place du fonds en 2012 », 2 décembre 2011.
- « Résolution de l'Assemblée générale du 103ème Congrès de l'AMF », 18 novembre 2021.
- *Résolution générale*, Assemblée générale de l'AMF, 10 décembre 2020.

- « Sondage IPSOS pour le CEVIPOF et l'AMF, Synthèse et analyse des résultats », mai 2016.
- *Taxe sur les friches commerciales*, avril 2018.
- *Territoires et Finances - Principaux ratios financiers des communes et intercommunalités en 2021*, novembre 2022.

Assemblée Nationale

- « Communication de MM. Marc LAFFINEUR et Jean-Pierre BALLIGAND, rapporteurs d'information, sur la péréquation communale » *in* Compte rendu - Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, n° 87, 21 juin 2011.

Association Finances-Gestion-Évaluation des Collectivités Territoriales (AFIGESE)

- « Réforme fiscale : alerte sur les conséquences financières pour les départements du remplacement de la taxe foncière départementale par une fraction de TVA nationale », 5 août 2019.

Dominique BUR et Alain RICHARD

- *Mission « Finances locales » - Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, mai 2018.

Banque des Territoires

- « Les différents régimes fiscaux des groupements de communes », mars 2017.

Caisse des Dépôts et Consignations

- *Les mutualisations intercommunales*, novembre 2018,

Michel CAMDESSUS

- *Le Sursaut, vers une nouvelle croissance*, Paris, *La Documentation française*, octobre 2004.

Gilles CARREZ et Michel THÉNAULT

- *La maîtrise des dépenses locales*, mai 2010.

Jean-René CAZENEUVE

- *Impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales et recommandations*, 29 juillet 2020

Centre de Gestion d'Indre-et-Loire

- *La mutualisation : services communs, transferts et communes nouvelles*, octobre 2015.

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

- *La Taxe sur les friches commerciales (TFC)*, décembre 2020,
- *Prélever l'impôt et réguler l'affichage publicitaire*, novembre 2020,

Chambre régionale des comptes de Normandie

- *Rapport d'observations définitives - Commune du Havre - Budgets et stratégie financière gestion des opérations funéraires*, 14 juin 2018.

Comité des finances locales

- *Rapport sur la réforme des dotations de l'État aux collectivités locales*, mai 2004.

Comité national de fiabilité des comptes locaux

- *Guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements*, 2012.

Comité pour la réforme des collectivités locales

- *Il est temps de décider*, Paris, *La Documentation Française*, 5 mars 2009.

Commissariat général à l'égalité des territoires

- *Orientations méthodologiques pour l'élaboration du pacte financier et fiscal de solidarité*, mars 2017.

Commission Européenne

- *Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de «marchés publics» et de «marché intérieur»*, 29 avril 2013.

Conseil constitutionnel

- *Observations du Gouvernement sur la loi de finances pour 2020*, 23 décembre 2019.

Conseil de l'Europe

- *Charte européenne de l'autonomie locale*, Rapport explicatif, novembre 2016.

Conseil d'État

- *Avis relatif au projet de loi d'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale*, 15 décembre 1991.
- *Avis relatif aux conditions de majorité applicables en matière de reversements financiers au sein du bloc communal*, 12 juillet 2016, n° 391635.
- *Avis relatif à la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences*, 7 décembre 2017, n° 393651.
- *Étude annuelle 1991 « De la sécurité juridique »*, Paris, *La Documentation Française*, coll. *Les rapports du Conseil d'État*, 1991, n° 43.
- *Étude annuelle 2006 « Sécurité juridique et complexité du droit »*, Paris, *La Documentation Française*, coll. *Les rapports du Conseil d'État*, 2006, n° 57.
- *Étude annuelle 2013 « Le droit souple »*, Paris, *La Documentation Française*, coll. *Les rapports du Conseil d'État*, 2013, n° 64.

Cour des comptes

- *Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture*, Rapport public thématique, septembre 2022.
- *Grands équilibres financiers*, octobre 2017.
- *La gestion de la dette publique locale*, Rapport public thématique, juillet 2011.
- *La situation et les perspectives des finances publiques*, Rapport annuel, juillet 2010.
- *La sortie des emprunts à risque des collectivités locales*, Tome I, Rapport public annuel, février 2018.

- *Les finances publiques locales*, octobre 2013.
- *Les finances publiques locales*, octobre 2017
- *Les finances publiques locales*, septembre 2018.
- *Les finances publiques locales*, Fascicule 2, septembre 2019.
- *Les finances publiques locales*, Fascicule 1, juillet 2020.
- *Les finances publiques locales*, Fascicule 1, juillet 2022.
- *Les finances publiques locales*, Fascicule 1, juillet 2023.
- *Les finances publiques locales*, Fascicule 2, octobre 2023.
- *Les interventions économiques des collectivités locales*, Rapport public thématique, novembre 1996.
- *Les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt*, Rapport public annuel, février 2009.
- *L'intercommunalité en France*, Rapport public thématique, novembre 2005.
- *Rapport public*, 1981.
- *Rapport public annuel 2009*, février 2009.
- *Rapport public annuel 2010*, février 2010.
- *Rapport public annuel 2023*, mars 2023.

Cécile CUKIERMAN

- *Quel rôle, quelle place, quelles compétences des départements dans les régions fusionnées aujourd'hui et demain ?*, Sénat, 15 septembre 2020, Rapport d'information n° 706.

Philippe DALLIER

- *Bilan et perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre*, Sénat, 30 octobre 2006, Rapport d'information n° 48.
- *L'intercommunalité à fiscalité propre*, Sénat, 1^{er} février 2006, Rapport d'information n° 193.

Philippe DALLIER, Charles GUENÉ, Pierre JARLIER et Albéric de MONTGOLFIER

- *La mise en œuvre de la péréquation entre les collectivités territoriales*, Sénat, 6 juillet 2011, Rapport d'information n° 731.

Mathieu DARNAUD et Françoise GATEL

- *Proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales et proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales*, Sénat, 14 octobre 2020, Rapport n° 48.

Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain

- *Conjuguer assistance technique à maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'une typologie de la compétence « politique de la ville »*, novembre 2006.

Direction de la Jeunesse, de l'Éducation Populaire et de la Vie Associative

- *Guide d'usage de la subvention 2019-2020*, 2020.

Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

- *Chiffres clés sur les élèves, les établissements et le personnel - une vue d'ensemble : premier et second degrés*, 2021.

Direction de l'information légale et administrative

- *Mise à disposition d'un agent public*, 27 février 2020.

Direction Générale des Collectivités Locales

- *DGF des EPCI*, 25 février 2020.
- *Fiscalité directe locale : les taxes obligatoires (tableau récapitulatif)*
- *Généraliser la pluriannualité*, date inconnue.
- *Guide pratique – L'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire*, 2022.
- *Guide pratique du vote des taux des impôts directs locaux et taxes assimilées*, février 2019.
- *Guide pratique – Taxes de séjour*, juin 2021.
- *Guide statistique de la fiscalité directe locale 2021*, Département des études et des statistiques locales, 36^{ème} édition, octobre 2022.
- « La fiscalité directe locale en 2022 », *Bulletin d'information statistique*, mai 2023, n° 175.
- *La lettre d'information de la DGCL*, septembre 2004, n° 99.
- « La taxe GEMAPI, une ressource en croissance pour les collectivités », *Bulletin d'information statistique*, avril 2023, n° 174.
- *Les chiffres-clés des collectivités locales*, Statistique publique, 2022.
- *Les collectivités locales en chiffres 2004*, décembre 2003.
- *Les collectivités locales en chiffres 2015*, avril 2015.
- *Les collectivités locales en chiffres 2021*, août 2021.
- *Les collectivités locales en chiffres 2022*, août 2022.
- *Les collectivités locales en chiffres 2023*, mars 2023.
- « Les finances des départements en 2022 », *Bulletin d'information statistique*, octobre 2023, n° 179.
- *Liste des EPCI au 1^{er} janvier 2022*, 2022.
- *Liste des EPCI au 1^{er} janvier 2023*, 2023.
- *Liste des taxes et impôts directs locaux*
- *Rapport sur les finances locales et leurs relations avec celles de l'État*, juillet 1986.
- *Réforme de la DGF du bloc communal*, 7 juillet 2015,

Direction Générale des Finances Publiques

- *Droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux d'immeubles et de droits immobiliers - Taux, abattements et exonérations applicables du 1er juin 2023 au 31 mai 2024*, juin 2023
- *Liste indicative des communes et EPCI qui ont institué la taxe communale forfaitaire sur les cessions à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles*, septembre 2023.

Direction du Budget et des Programmations Pluriannuelles de la Communauté Urbaine de Bordeaux

- *Règlement expérimental de gestion en Autorisations de Programme et Crédits de Paiement*, date inconnue

Bruno DURIEUX et Patrick SUBREMON (dir.)

- *Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locale et sur les entreprises*, Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi *et al.*, mai 2010.

France Urbaine

- *Abécédaire des finances publiques locales du bloc communal*, octobre 2016.

Françoise GATTEL, Rémy POINTREAU, Guy BENARROCHE et autres

- *Projet de loi 4D : les attentes des élus locaux en matière d'efficacité de l'action publique*, Sénat, 26 mai 2021, Rapport d'information n° 640.

Patrice GÉLARD

- *Libre administration des collectivités territoriales et ses implications fiscales et financières*, Sénat, 18 octobre 2000, Rapport n° 33.

Guy GEOFFROY

- *Projet de loi organique (n° 1155) pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, 14 avril 2004, Rapport n° 1 541.

Jean GERMAIN

- *Rapport sur le projet de loi relatif à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public*, Sénat, 7 mai 2014, Rapport n° 515.

Gouvernement

- *Étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale*, octobre 2009.
- *Rapport 2017 du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*, octobre 2017.
- *Rapport 2019 du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*, novembre 2019.
- *Rapport 2021 du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*, novembre 2021.
- *Rapport 2022 du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*, décembre 2021,
- *Rapport du Gouvernement au Parlement pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, 2010.
- *Rapport du Gouvernement au Parlement pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, 2022.
- *Rapport du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en application de l'article 144 de la loi de finances pour 2012*, septembre 2012,

Charles GUENÉ

- *Proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales*, Sénat, 13 octobre 2020, Avis n° 37.

Charles GUENÉ et Claude RAYNAL

- *Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales*, Sénat, 20 octobre 2021, Rapport d'information n° 73.

- *Projet de loi de finances pour 2023*, Sénat, 17 novembre 2022, Rapport général n° 115, Tome III, Annexe n° 26.

Émilie GUÉREL

- *Projet de loi de finances pour 2020*, Assemblée nationale, 10 octobre 2019, Avis, n° 2306.

Gérard HAMEL

- *Projet de loi, adopté par le Sénat, portant engagement national pour le logement*, Assemblée Nationale, 21 décembre 2005, Rapport n° 2771.

Laurent HÉNART

- *Avis relatif aux responsabilités locales*, Assemblée Nationale, 14 février 2004, Avis n° 1432.

Loïc HERVÉ

- *Projet de loi de finances pour 2018*, Sénat, 23 novembre 2017, Avis n° 144.
- *Projet de loi de finances pour 2019 adopté par l'Assemblée nationale*, Sénat, 22 novembre 2018, Avis n° 153.

Daniel HOEFFEL

- *Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Sénat, 26 mai 2004, Rapport n° 324.
- *Projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Sénat, 26 mai 2004, Rapport n° 324.

Île-de-France Mobilités

- « Affectation des recettes tarifaires, des concours publics pour le fonctionnement et des taxes affectées à Île-de-France Mobilités pour les transports collectifs d'Île-de-France en 2018 », 11 mai 2023.

Inspection Générale de l'Administration

- *Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale*, mai 2017.
- *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales : enjeux et perspectives*, juin 2021.

Inspection Générale de l'Administration et Inspection Générale des Finances

- *La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements*, Rapport d'inspection, 15 mai 2015.
- *Les mutualisations au sein du bloc communal*, Rapport d'inspection, décembre 2014.

Inspection Générale des Finances

- *Les taxes à faible rendement*, février 2014, Rapport n° 2013-M-095-02.

Institut français d'opinion publique

- *Le rapport des français à l'intercommunalité*, 2018.

- *Le rapport des français à l'intercommunalité*, 2022.
- *Les français et l'intercommunalité*, 2013.

Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire

- *Les chiffres clés de la vie associative 2023*, mars 2023.

Pierre JARLIER

- *Le bilan de la péréquation régionale*, Sénat, 15 juillet 2009, Rapport d'information n° 556.

Christophe JERRETIE et CHARLES de COURSON

- *Mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, 9 mai 2018.

Yves KRATTINGER et Jacqueline GOURAULT

- *Organisation et évolution des collectivités territoriales*, Sénat, 17 juin 2009, Rapport d'information n° 471.
- *Premières orientations sur la réorganisation territoriale*, Sénat, 11 mars 2009, Rapport d'information n° 264.

Alain LAMBERT

- *Les relations entre l'État et les collectivités territoriales*, décembre 2007.

Alain LAMBERT, Yves DÉTRAIGNE, Jacques MÉZARD et Bruno SIDO

- *Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens*, Sénat, 25 mai 2010, Rapport d'information n° 495.

Antoine LEFÈVRE

- *Clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales*, Sénat, 2 février 2011, Rapport d'information n° 283.

Antoine LEFÈVRE et Patricia SCHILLINGER

- *Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques*, Sénat, 11 juin 2019, Rapport d'information n° 559.

Gérard LONGUET

- *L'expérimentation par les collectivités territoriales*, Sénat, 16 juillet 2003, Rapport n° 408.

Vivette LOPEZ, Gilbert ROGER et Dominique THÉOPHILE

- *Les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer en 2020*, Sénat, 16 juillet 2020, Rapport d'information n° 651.

Martin MALVY et Alain LAMBERT

- *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avril 2014.

Pierre MAUROY

- *Refonder l'action publique locale*, Paris, La Documentation française, coll. *Collection des rapports officiels*, 17 octobre 2000.

Michel MERCIER

- *Dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, Sénat, 28 juin 2000, Rapport d'information n° 447.
- *Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Sénat, 26 mai 2004, Rapport n° 325.
- *Projet de loi relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales*, Sénat, 30 janvier 1996, Rapport n° 190.
- *Proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes*, Sénat, 3 décembre 2014, Rapport n° 144.

Monica MICHEL et Patricia LEMOINE

- *Mission « flash » sur le pouvoir réglementaire local*, Assemblée nationale, 10 décembre 2020.

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

- *Guide de la loi Engagement & proximité*, février 2020.
- *Guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements*, juillet 2019.
- *La loi 3DS*, février 2022.
- *Note d'information du 14 juin 2019 relative à la répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour l'exercice 2019 à destination de la métropole et des départements d'outre-mer, à l'exception de Mayotte*, 14 juin 2019.
- *Note d'information du 16 juillet 2019 relative au fonds de péréquation des ressources perçues par les régions et la collectivité de Corse en 2019*, 16 juillet 2019.

Ministère de la transition écologique

- *Chiffres clés du transport - Édition 2021*, mai 2021.

Ministère de l'Intérieur

- *Memento aux candidats - Guide des élections municipales et communautaires des 15 et 22 mars 2020*, 18 février 2020.

Honoré Gabriel Riqueti de MIRABEAU

- « Séance du 10 novembre 1789 », *Archives parlementaires*, 1^{ère} série, Tome IX.

Observatoire des finances et de la gestion publique locales

- *Les finances des collectivités locales en 2015*, juillet 2015.
- *Les finances des collectivités locales en 2017*, septembre 2017.
- *Les finances des collectivités locales en 2019*, juillet 2019.
- *Les finances des collectivités locales en 2021*, juillet 2021.
- *Les finances des collectivités locales en 2022*, juillet 2022.
- *Les finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023.

Observatoire national de l'action sociale

- *Dépenses sociales et médico-sociales des départements en 2022*, La lettre de l'ODAS, juin 2021.
- *Financement de l'action sociale – Les départements dans l'impasse*, La lettre de l'ODAS, juin 2014.

Organisation de coopération et de développement économiques

- *Recettes fiscales (indicateur)*, 2023.

Amoudry OUDIN

- *Chambre régionale des comptes et élus locaux : un dialogue*, Sénat, 23 juin 1998, Rapport d'information n° 520.

Christine PIRÈS-BEAUNE

- *Pistes de réforme de la DGF du bloc communal*, 5 mai 2015.
- *Proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes*, Assemblée nationale, 22 octobre 2014, Rapport n° 2310.

Christine PIRÈS-BEAUNE et Jean GERMAIN

- *Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : Osons la réforme*, 15 juillet 2015.

Préfecture de de la Loire-Atlantique

- Circ., 16 décembre 2013 *sur les fonds de concours*.

Préfecture de la Meuse

- *Fiche n°6 - Les restes à réaliser (RAR)*, date inconnue.

Préfecture du Finistère

- *Méthode d'analyse financière - Des ratios et des communes*, date inconnue.

François PUPPONI

- *Projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, Assemblée nationale, 14 novembre 2013, Rapport n° 1554.

Didier QUENTIN et Jean-Jacques URVOAS

- *La clarification des compétences des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, 8 octobre 2008, Rapport d'information n° 1153.

Questions écrites et orales

- n° 169, JOAN, 8 juillet 2002, p. 2577 – redistribution de la dotation globale de fonctionnement.
- n° 344, JOAN, 29 mai 2018 – taxe de balayage
- n° 1104, JOAN, 19 septembre 2017, p. 4408 – répartitions dérogatoires du FPIC
- n° 01240, JO Sénat, 21 septembre 2017, p. 2889 – investissements publics
- n° 01995, JO Sénat, 4 octobre 2007, p. 1754 – compensation du RMI
- n° 02524, JO Sénat, 15 novembre 2007, p. 2063 – répartition de la DSC
- n° 04365, JO Sénat, 12 avril 2018, p. 1702 – concours financiers

- n° 10532, JO Sénat, 20 février 2014, p. 462 – dotation globale de fonctionnement territoriale
- n° 10905, JOAN, 20 novembre 2007, p. 7196 – répartition de la DSC
- n° 11880, JO Sénat, 29 mai 2014, p. 1231 – rôle du département
- n° 19934, JO Sénat, 20 octobre 2005, p. 2694 – répartition de la DSC
- n° 38598, JOAN, 1^{er} octobre 2013, p. 10 298 – montant du FPIC
- n° 93591, JOAN, 9 mai 2006, p. 4832 – dotation globale de fonctionnement territoriale

Réponses ministérielles

- Rep. Min. JOAN, 16 septembre 2002, p. 3156 – dotation globale de fonctionnement territoriale
- Rép. Min., JOAN, 11 octobre 2005, p. 9537 – notion d'équipement
- Rép. Min., JOAN, 30 juillet 2013, p. 8 240 – rapport d'évaluation des transferts de charges
- Rep. Min., JOAN, 10 décembre 2013, p. 12 982 – prélèvements au titre du FPIC
- Rép. Min., JOAN, 6 juin 2018, p. 5361 – taxe de balayage
- Rép. Min., JO Sénat, 25 septembre 2014, p. 2206 – dotation globale de fonctionnement territoriale
- Rep. Min., JO Sénat, 7 avril 2022, p. 1 859 – pacte de gouvernance
- Rep. Min. n° 04365, JO Sénat, 23 août 2018, p. 4364 – offres de concours
- Rép. Min. n° 10178, JO Sénat, 31 mars 1988 – autorisations de programme et de crédits de paiement
- Rép. Min. n° 1104, JOAN, 27 février 2018, p. 1707 – répartitions dérogatoires du FPIC
- Rép. Min. n° 16491, JOAN, 2 mars 1987 - autorisations de programme et de crédits de paiement
- Rép. Min. n° 17627, JOAN, 15 octobre 2019, p. 8810 – autorisations de programme et de crédits de paiement
- Rep. Min. n° 19934, JO Sénat, 16 février 2006, p. 433 – répartition de la DSC
- Rép. Min., n° 81227, JOAN, 21 févr. 2006, p. 1908 – Fonds de concours

Alain RICHARD et Dominique BUR

- *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, mai 2018, p. 117

Pierre RICHARD

- *Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, décembre 2006.

Pierre-Jean ROZET

- *Communes, Intercommunalités, quels devenir ?*, Conseil économique et social, 2005.

Sénat

- *Les dispositions relatives aux collectivités territoriales dans la loi de finances pour 2008 et la loi de finances rectificative pour 2007*, 2007-2008, n° CT 08-1.

Territoires Unis

- *Contribution de Territoires Unis au Grand Débat National*, 13 mars 2019.

André TISSIDRE

- *Financement externe et gestion de trésorerie des collectivités locales*, Rapport au nom du Conseil économique et social, 24 mai 1998.

Philippe VALLETOUX

- *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne*, Paris, *Journaux officiels*, coll. *Journal officiel de la République française, avis et rapports du Conseil économique et social*, 2006.

SITES INTERNET

Agence nationale pour la cohésion des territoires : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr>

Association des Maires de France : <https://www.amf.asso.fr>

Association des Communautés de France : <https://www.intercommunalites.fr>

Assemblée nationale : <https://www.assemblee-nationale.fr>

Banque des territoires : <https://www.banquedesterritoires.fr>

Base nationale sur l'intercommunalité : <https://www.banatic.interieur.gouv.fr>

Bulletin officiel des finances publiques – impôts : <https://bofip.impots.gouv.fr>

Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales : <https://www.cnrtl.fr>

Comptes individuels des collectivités : <https://www.impots.gouv.fr/cll/>

Direction Générale des Collectivités Locales : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr>

INSEE : <https://www.insee.fr>

Observatoire annuel de la dette des collectivités locales : <https://financeactive.com>

Observatoire des territoires : <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr>

Organisation de coopération et de développement économiques : <https://www.oecd.org/fr>

Sénat : <https://www.senat.fr>

Site officiel de l'administration française : <https://www.service-public.fr>

Vie Publique : <https://www.vie-publique.fr>

TABLE DE JURISPRUDENCE

1. CONSEIL CONSTITUTIONNEL

- Décision n° 75-84 L du 19 novembre 1975, *Nature juridique de diverses dispositions relatives à l'administration communale, aux syndicats de communes, aux fusions et regroupements de communes, aux districts et aux agglomérations nouvelles.*
- Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État.*
- Décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales.*
- Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation.*
- Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.*
- Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982, *Loi portant statut particulier de la région de Corse.*
- Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982, *Loi portant réforme de la planification.*
- Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.*
- Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, *Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion.*
- Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, *Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.*
- Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.*
- Décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984, *Loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.*
- Décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985, *Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales.*
- Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.*
- Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social.*
- Décision n° 87-227 DC du 7 juillet 1987, *Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille.*
- Décision n° 87-232 DC du 7 janvier 1988, *Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole.*
- Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement.*
- Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse.*
- Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, *Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation*

- globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.*
- Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.*
 - Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.*
 - Décision n° 94-341 DC du 6 juillet 1994, *Loi relative à la date du renouvellement des conseillers municipaux.*
 - Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.*
 - Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.*
 - Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999.*
 - Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux.*
 - Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.*
 - Décision n° 2000-427 DC du 30 mars 2000, *Loi organique relative aux incompatibilités entre mandats électoraux.*
 - Décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000.*
 - Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer.*
 - Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.*
 - Décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001, *Loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française.*
 - Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, *Loi de finances pour 2001.*
 - décision n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001, *Loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.*
 - Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse.*
 - Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale.*
 - Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs.*
 - Décision n° 2003-480 DC du 31 juillet 2003, *Loi relative à l'archéologie préventive.*
 - Décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003, *Loi organique relative au référendum local.*
 - Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, *Loi portant réforme des retraites.*
 - Décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003, *Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.*
 - Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004.*
 - Décision n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004, *Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.*
 - Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.*
 - Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale.*
 - Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, *Loi de finances pour 2005.*
 - Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.*
 - Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006.*

- Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*.
- Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*.
- Décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008, *Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire*.
- Décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, *Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*.
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*.
- Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre*.
- Décision n° 2010-56 QPC du 18 octobre 2010, *Département du Val-de-Marne*.
- Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*.
- Décision n° 2010-107 QPC du 17 mars 2011, *Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete*.
- Décision n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012, *M. Ahmed S.*
- Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, *Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi*.
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*.
- Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*.
- Décision n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013, *Communauté de communes Monts d'Or Azergues*
- Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*
- Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, *Commune de Salbris*.
- Décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016, *Assemblée des départements de France*.
- Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, *Loi de finances pour 2018*.
- Décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018, *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*.
- Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, *Loi de finances pour 2020*.
- Décision n° 2022-1013 QPC du 14 octobre 2022, *Communauté d'agglomération Vienne Condrieu Agglomération*.
- Décision n° 2023-852 DC du 20 juillet 2023, *Loi visant à régulariser le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Bas-Chablais*.

2. CONSEIL D'ÉTAT

- CE, 23 mars 1850, *Montcharmont*.
- CE, 24 mai 1860, *Chiris*.
- CE, 30 avril 1863, *Chemin de fer de l'Est*.
- CE, 18 mai 1870, *Ville de Marseille*.
- CE, 21 juillet 1870, *Gonnet*.
- CE, 14 mars 1879, *Ministre des Finances c/ Dupont, Dreyfus et autres*.
- CE, 30 mai 1879, *Commune de Savigny-en-Revermont c/ Héritiers Desrat*.
- CE, 18 mars 1881, *Ministère de l'intérieur c/ Maurel*.
- CE, 1^{er} décembre 1882, *Dupont*.
- CE, 5 janvier 1883, *Hainque*.
- CE, 1^{er} juin 1883, *Fabrique de Marans*.
- CE, 21 mars 1890, *Pilté c/ Département de l'Allier*.
- CE, 15 janvier 1892, *Lavignolle*.
- CE, 25 janvier 1895, *Ville de Fougères*.
- CE, 15 février 1895, *Société Mines de Lens*.

- CE, 24 mai 1895, *Ville de Riom*.
- CE, 30 novembre 1900, *Commune de Moutiers c/ Ministre des travaux publics*.
- CE, 15 février 1901, *Duport c/ Commune d'Asnières*.
- CE, 26 juin 1908, *Adrian c/ Commune de Genêts*.
- CE, 2 avril 1909, *Crédit foncier de France*, n° 29714.
- CE, 5 juillet 1911, *Autret*.
- CE, 5 juillet 1911, *Commune de Céron*.
- CE, 14 janvier 1916, *Camino*.
- CE, 24 juillet 1918, *Lefaverais*.
- CE, 27 février 1924, *Charbonnel*.
- CE, 9 mars 1933, *Clichet c/ Ville d'Amiens*.
- CE, 7 février 1936, *Jamart*.
- CE, 13 novembre 1936, *Département du Cher*.
- CE, 4 mars 1938, *Consorts Le Clerc*, n° 55677.
- CE, 29 avril 1938, *De Lestrac*.
- CE 19 octobre 1938, *Mallan*.
- CE, 28 octobre 1945, *Chanoine Vaucanu, Sieurs Vigneron et autres*.
- CE, 9 juin 1948, *Ville de Digne*.
- CE, 21 juillet 1948, *Société immobilière toulousaine*.
- CE, 25 juillet 1952, *Houillères bassin Nord et Pas-de-Calais*.
- CE, 10 juillet 1954, *Commune de Cauterets*.
- CE, 23 mars 1955, *Platet*.
- CE, 8 novembre 1957, *Roubaud*.
- CE, 28 janvier 1959, *Commune de Saint-Marc*.
- CE, 9 novembre 1959, *Rozan Girard*.
- CE, 4 juillet 1962, *Untersinger*.
- CE, 13 juillet 1962, *Ville de Nice*.
- CE, 12 février 1964, *Ferland*.
- CE, 9 juillet 1965, *Použenc*.
- CE 1^{er} février 1967, *Sieur Cuny*, n° 65484.
- CE, 16 octobre 1970, *Commune de Saint Vallier*, n° 71536.
- CE, 7 février 1973, *Ville de Bordeaux*, n° 83575.
- CE, 25 janvier 1978, *Imbert*.
- CE, 17 novembre 1978, *Commune de Charnoz*, n° 04578.
- CE, 6 juillet 1979, *Chambre de Commerce de Belfort*.
- CE, 21 février 1981, *Wabnapo*, n° 14361 12112.
- CE, 13 février 1985, *Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise*, n° 40756.
- CE, 23 octobre 1985, *Commune de Blaye-les-Mines*, n° 46612.
- CE, 28 février 1986, *Commissaire de la République des Landes*, n° 62206.
- CE, 13 juin 1986, *Département de la Réunion*, n° 53110.
- CE, 23 février 1987, *SCI du 64 rue Crozatier*, n° 56 885 et n° 68 846.
- CE, 27 février 1987, *Commune de Grand-Bourg de Marie-Galante c/ Mme Lancelot*, n° 54847.
- CE, 29 avril 1987, *Kernitron*, n° 71679 et n° 71430.
- CE, 29 mai 1987, *Commune de Goult*, n° 65605.
- CE, 12 juin 1987, *Chalvet*, n° 78114.
- CE, 11 décembre 1987, *Commune de Pointe-à-Pitre*, n° 26246.
- CE, 10 février 1988, *Brives-Charensac*, n° 78230.
- CE, 20 janvier 1989, *SIVOM de l'Agglomération Rouennaise*, n° 62357.
- CE, 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine et autres*, n° 93331, n° 93847 et n° 93885.
- CE, 3 novembre 1989, *Gaillot*, n° 66118.
- CE, 19 janvier 1990, *Bodin*, n° 93824.
- CE, 8 août 1990, *SITRAM*, n° 80893.
- CE, 11 février 1991, *Fortin*, n° 120609.
- CE, 16 novembre 1992, *Ville de Paris*, n° 96016.
- CE, 3 décembre 1993, *Association de sauvegarde du site Alma Champ de Mars*, n° 139021.

- CE, 25 mai 1994, *Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne*, n° 106876.
- CE, 4 novembre 1994, *Département de la Sarthe*, n° 99643.
- CE, 30 novembre 1994, *Préfet de la Meuse*, n° 145198.
- CE, 6 janvier 1995, *Ville de Paris*, n° 93428.
- CE, 25 septembre 1995, *Association CIVIC*, n° 155970.
- CE, 15 mars 1996, *Commune de Busy*, n° 113884.
- CE, 15 avril 1996, *Syndicat C.G.T. des hospitaliers de Bédarieux*, n° 120273.
- CE, 28 février 1997, *Commune du Port*, n° 167483.
- CE, 16 juin 1997, *Département de l'Oise*, n° 170069.
- CE, 29 décembre 1997, *SARL Enlem*, n° 157623.
- CE, 18 mai 1998, *SA Carrefour*, n° 148710.
- CE, 18 septembre 1998, *Chambre de commerce et d'industrie de Dunkerque*, n° 171087.
- CE, 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*, n° 229247.
- CE, 27 juillet 2001, *Commune de Maisons-Laffitte*, n° 215999.
- CE, 28 octobre 2002, *Commune de Dragnignan*, n° 216706.
- CE, 12 février 2003, *Ministère des Finances*, n° 234917.
- CE, 16 février 2004, *Communauté cantonale de Celles-sur-Belle*, n° 253334.
- CE, 5 janvier 2005, *Commune de Versailles*, n° 232888.
- CE, 24 mars 2006, *Société KPMG et autres*, n° 288460.
- CE, 5 juillet 2010, *Communauté d'agglomération Saint-Étienne-Métropole*, n° 315551.
- CE, 1^{er} septembre 2010, *Thalineau*, n° 330734.
- CE, 29 octobre 2010, *Département de la Haute-Garonne*, n° 342072.
- CE, 19 juillet 2011, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et autres*, n° 308817.
- CE, 26 juillet 2011, *Département de la Seine-Saint-Denis*, n° 340041.
- CE, 23 décembre 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*, n° 348647.
- CE, 4 mai 2012, *Fédération de libre pensée et d'action sociale du Rhône*, n° 336462.
- CE, 21 mai 2012, *Département du Var*, n° 358261.
- CE, 15 février 2013, *Association Grande confrérie de Saint Martial et autres*, n° 347049.
- CE, 28 juin 2013, *Communauté des bénédictins de l'abbaye Saint Benoit d'En Calcat*, n° 359111.
- CE, 27 octobre 2015, *M. H... et autres*, n° 393026, n° 393488, n° 393622, n° 393659 et n° 393724.
- CE, 21 mars 2016, *Fairvesta International GmbH et autres*, n° 368082.
- CE, 21 mars 2016, *Société NC Numericable*, n° 390023.
- CE, 20 juin 2016, *Fédération française des sociétés d'assurances*, n° 384297.
- CE, 30 juin 2016, *Société Crédit agricole SA*, n° 383822.
- CE, 19 juillet 2017, *Société Menarini France*, n° 399766.
- CE, 11 mai 2018, *Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud de la Martinique*, n° 420216.
- CE, 15 juin 2018, *Département du Haut-Rhin*, n° 411630.
- CE, 29 mai 2019, *Société par actions simplifiée Royal Cinéma*, n° 428040.
- CE, 16 octobre 2019, *Associations La Quadrature du net et Calipen*, n° 433069.
- CE, 31 décembre 2019, *Société BFM TV*, n° 431164.
- CE, 8 juillet 2020, *B. c/ Cne Nantes et Association NOSIG*, n° 425926.

- CE, 24 mars 2021, *Association française du jeu en ligne*, n° 431786.
- CE, 10 décembre 2021, *Société Hydroption*, n° 439944.
- CE, 28 juillet 2022, *Syndicat mixte pour la valorisation des déchets du pays d'Avignon*, n° 447834.

3. COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

- CA de Bastia, 1^{er} mars 1966, *Commune de Santo Pietro c/ Leonetti*.
- CAA de Lyon, 2 mars 1994, *Commune d'Allos*, n° 93LY00820.
- CAA Marseille, 3 avril 2001, *Préfet des Alpes-de-Haute-Provence*, n° 00MA00371.
- CAA de Bordeaux, 24 juin 2003, *Société SVE Onyx*, n° 99BX00156.
- CAA de Nancy, 10 mai 2007, *Laurent*, n° 05NC00985.
- CAA de Paris, 9 octobre 2007, *Préfet du Val-de-Marne*, n° 05PA04894.
- CAA Nantes, 26 décembre 2007, *Prigent*, n° 07NT00340.
- CAA Bordeaux, 18 novembre 2008, *Commune de Saint-Pierre d'Irube et Association Euskal Herriko Laborantza Ganbara*, n° 07BX01024.
- CAA de Lyon, 23 décembre 2008, *Commune de Lorette*, n° 06LY00489.
- CAA de Bordeaux, 28 avril 2009, *Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz*, n° 08BX00062.
- CAA de Lyon, 12 novembre 2009, *Communauté de communes de Saône Vallée*, n° 07LY01860.
- CAA de Bordeaux, 26 avril 2011, *Jean-Marc A.*, n° 10BX01726.
- CAA de Nantes, 27 mai 2011, *Préfet de la Sarthe*, n° 10NT01822.
- CAA de Marseille, 8 novembre 2012, *Association « Les quatre saisons d'ailleurs »*, n° 11MA01331.
- CAA de Nantes, 21 février 2014, *Communauté de communes Sologne des rivières*, n° 12NT02774.
- CAA de Nantes, 22 décembre 2017, *Société Public Evénements*, n° 16NT04161.
- CAA de Douai, 6 avril 2021, *Communauté d'agglomération de Maubeuge-Val de Sambre*, n° 19DA02232, n° 07LY01861, n° 07LY01862, n° 07LY01863, n° 07LY01864 et n° 07LY01865.

4. TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

- TA de Paris, 26 février 1964, *Union nationale des étudiants de France*.
- TA de Dijon, 27 décembre 2001, *Commune de Chatenoy-en-Bresse/Communauté d'agglomération Chalon-Val de Bourgogne*.
- TA de Lyon, 31 mai 2007, *Préfet de l'Ain*, n° 608022.
- TA de Lyon, 31 décembre 2015, *Communes d'Andrézieux-Bouthéon et de La Fouillouse*, n° 130127.
- TA d'Orléans, 17 novembre 2016, *Commune d'Auneau-Bleury-Saint-Symphorien*, n° 1601607.
- TA de Martinique, 12 avril 2018, *Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud de la Martinique*, n° 1800210.
- TA de Lille, 23 juillet 2019, n° 1607753.
- TA de Paris, 30 juin 2020, *Départements de l'Orne, du Calvados et de la Manche*, n° 1815544/2-1, 1815545/2-1 et 1816740/2-1.

- TA de Versailles, 10 décembre 2020, *Commune de Bezons*, n° 1704071.

5. COUR DE CASSATION

- Civ., 5 juillet 1870, *Commune de Marly-le-Roi c/ Bonnafé*.
- Civ., 2^{ème}, 28 janvier 1954, *Comité d'établissement de Saint-Chamond c/Ray*, n° 54-07.081,
- Com., 17 mai 1982, n° 80-12.843.
- Civ., 2^{ème}, 20 septembre 2012, n° 11-20.265.
- Civ., 1^{ère}, 27 novembre 2013, n° 12-22.
- Civ., 1^{ère}, 6 avril 2016, n° 15-12.774.
- Civ., 1^{ère}, 13 juillet 2016, n° 5-11.031.
- Civ., 1^{ère}, 14 décembre 2016, n° 15-17.415.
- Civ., 1^{ère}, 31 janvier 2018, n° 16-22.945.
- Civ., 1^{ère}, 28 novembre 2018, n° 17-20.106.

6. TRIBUNAL DES CONFLITS

- TC, 12 janvier 1987, *Ville d'Eaubonne c/ GOBTP*, n° 02440.
- TC, 14 mai 1990, *Époux Laperrouze et MAIF c/ Communauté urbaine de Lyon et GAN*, n° 02618.

7. JURIDICTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

- CJCE, 10 janvier 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze e. a.*, aff. C-222/04.
- CJCE, 14 octobre 1987, *RFA c/ Commission*, aff. C-248/84.
- CJCE, 15 mars 1994, *Banco Exterior de España*, aff. C-387/92.
- CJCE, 16 juin 1987, *Commission c/ Italie*, n° C-118/85.
- TPICE, 12 décembre 1996, *Air France c/ Commission*, aff. T-358/94.

8. COUR DE DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIÈRE

- CDBF, 2^{ème} section, 22 février 2019, *Chambre départementale d'agriculture de la Gironde*, n° 231-770.

TABLE DES TEXTES

1. DROIT INTERNE

Normes constitutionnelles

- Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.
- Charte constitutionnelle du 4 juin 1814.
- Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.
- Constitution du 4 octobre 1958.

Lois, projets de lois et propositions de lois

- Loi du 22 décembre 1789 *relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives.*
- Loi n° 115 du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) *concernant la division du territoire français et l'administration.*
- Loi du 21 avril 1810 *concernant les mines, les minières et les carrières.*
- Loi du 22 juin 1833 *sur l'organisation des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement.*
- Loi du 10 mai 1838 *sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement.*
- Loi du 18 juillet 1866 *sur les conseils généraux.*
- Loi du 24 juillet 1867 *sur les sociétés commerciales.*
- Loi du 10 août 1871 *relative aux conseils généraux.*
- Loi du 5 avril 1884 *relative à l'organisation municipale.*
- Loi du 22 mars 1890 *sur les syndicats de communes ajoutant un Titre 8 (art. 169 à 180) à la loi du 05-04-1884 relative à l'organisation municipale.*
- Loi du 29 décembre 1897 *de suppression des droits sur les boissons hygiéniques.*
- Loi du 9 décembre 1905 *concernant la séparation des Églises et de l'État.*
- Loi du 13 août 1926 *dite Niveaux autorisant les communes et les départements à établir des taxes.*
- Loi du 16 mars 1928 *portant révision du régime douanier des produits pétroliers.*
- Loi du 30 mars 1928 *relative au régime d'importation du pétrole.*
- Loi du 16 novembre 1940 *relative à la réorganisation des corps municipaux.*
- Loi du 19 avril 1941 *institution des préfets régionaux.*
- Loi du 31 janvier 1944 *portant réforme de certaines dispositions du Code général des impôts directs et du Code de l'enregistrement.*
- Loi n° 47-580 du 30 mars 1947, *Budget de la reconstruction - fixation des crédits ouverts et autorisations de programme au budget général et aux budgets annexes.*
- Loi n° 48-471 du 21 mars 1948 *portant autorisation de dépenses sur l'exercice 1948 et majoration de droit.*
- Loi n° 66-1010 du 28 décembre 1966 *relative à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage et de publicité.*
- Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 *relative aux communautés urbaines.*
- Loi n° 70-601 du 9 juillet 1970 *relative aux conditions de réalisation des emprunts.*
- Loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 *sur la gestion municipale et les libertés communales.*

- Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 *portant création des régions.*
- Loi n° 75-620 du 11 juillet 1975 *relative à l'éducation.*
- Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 *supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.*
- Loi n° 76-394 du 6 mai 1976 *portant création et organisation de la région d'Ile-de-France.*
- Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 *instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979.*
- Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 *portant aménagement de la fiscalité directe locale.*
- Loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 *relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur.*
- Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 *relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.*
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.*
- 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.*
- Loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 *portant modification du statut des agglomérations nouvelles.*
- 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.*
- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.*
- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.*
- Loi n° 84-600 du 13 juillet 1984 *harmonisant les délais en matière d'impôts locaux et portant diverses dispositions financières relatives aux compétences transférées.*
- Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 *relative au développement et à la protection de la montagne.*
- Loi n° 86-1308 du 29 décembre 1986 *portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris.*
- Loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 *relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux.*
- 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.*
- Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 *modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.*
- Loi n° 89-19 du 13 janvier 1989 *portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales.*
- Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 *instituant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.*
- Loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République.*
- Loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 *modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale.*
- Loi n° 95-115 du 4 février 1995 *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.*
- Loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 *de finances pour 1996.*
- Loi n° 96-142 du 21 février 1996 *relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales.*

- Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 *de finances pour 1999.*
- Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.*
- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.*
- Loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 *de finances rectificative pour 2000.*
- Loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 *de finances pour 2001.*
- Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 *relative aux lois de finances.*
- Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 *relative à la sécurité quotidienne.*
- Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 *de finances pour 2002.*
- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité.*
- Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République.*
- Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 *relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.*
- Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 *relative au référendum local.*
- Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 *portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.*
- Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 *prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.*
- Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 *relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.*
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales.*
- Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 *de finances pour 2005.*
- Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 *de finances rectificative pour 2004.*
- Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 *de finances rectificative pour 2005.*
- Loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006 *autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985.*
- Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 *de modernisation de la fonction publique.*
- Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 *réformant la protection de l'enfance.*
- Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 *relative à la simplification du droit.*
- Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 *de finances pour 2008.*
- Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 *de finances pour 2009.*
- Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 *de finances pour 2010.*
- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement.*
- Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 *portant nouvelle organisation du marché de l'électricité.*
- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales.*
- Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 *de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.*
- Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 *de finances pour 2011.*
- Loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011 *fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région.*
- Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 *de finances pour 2012.*
- Loi n° 2012-281 du 29 février 2012 *visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale*
- Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 *relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.*

- Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 *de finances pour 2013*.
- 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*.
- Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 *de séparation et de régulation des activités bancaires*.
- Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 *de finances pour 2014*.
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.
- Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 *interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*.
- Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 *de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*.
- Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 *d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale*.
- Loi n° 2014-844 du 29 juillet 2014 *relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public*.
- Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 *relative à l'économie sociale et solidaire*.
- Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 *de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019*.
- Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 *de finances pour 2015*.
- Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 *de finances rectificative pour 2014*.
- Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 *relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*.
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.
- Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 *de finances pour 2016*.
- Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 *relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*.
- Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 *de finances pour 2017*.
- Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 *de finances rectificative pour 2016*.
- Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 *de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*.
- 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*.
- Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 *de finances pour 2019*.
- Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 *de finances pour 2018*.
- Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 *de transformation de la fonction publique*.
- Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 *d'orientation des mobilités*.
- Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*.
- Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 *de finances pour 2020*.
- Loi n° 2020-43 du 27 janvier 2020 *autorisant la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales*.
- Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19*.
- Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 *tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires*.
- Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 *de finances rectificative pour 2020*.
- Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 *de finances pour 2021*.

- Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 *de finances pour 2022*.
- Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*.
- Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 *de finances rectificatives pour 2022*.
- Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 *de finances pour 2023*.
- Projet de loi constitutionnelle n° 24 (rectifié) du 16 octobre 2002 *relatif à l'organisation décentralisée de la République*.
- Proposition de loi n° 1401 du 21 janvier 2009 *relative à la simplification de la carte des territoires*.
- Proposition de loi n° 800 du 21 septembre 2011 *relative à l'abrogation du conseiller territorial*.
- Projet de loi n° 3775 du 28 septembre 2011 *de finances pour 2012*.
- Projet de loi n° 495 du 10 avril 2013 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.
- Projet de loi n° 497 du 10 avril 2013 *de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale*.
- Projet de loi n° 1337 (rectifié) du 2 août 2013 *de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*.
- Proposition de loi constitutionnelle n° 869 (rectifié) du 9 août 2022 *visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétences*.
- Proposition de loi n° 1818 du 25 février 2014 *visant à rétablir la réforme du conseiller territorial pour simplifier le millefeuille territorial*.
- Proposition de loi n° 567 du 2 juin 2014 *tendant à remédier au millefeuille territorial en réduisant de moitié le nombre des régions et celui des départements et en supprimant la couche des métropoles ainsi que la clause de compétence générale applicable aux régions et aux départements*.
- Projet de loi n° 636 du 18 juin 2014 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.
- Proposition de loi n° 6 du 1er octobre 2019 *pour le renforcement des libertés locales*.
- Proposition de loi n° 2999 du 26 mai 2020 *instaurant le mandat de conseiller territorial*.
- Proposition de loi organique n° 683 du 29 juillet 2020 *pour le plein exercice des libertés locales*.
- Proposition de loi n° 4544 du 12 octobre 2021 *visant à instaurer l'élection au suffrage universel direct des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre*.
- Proposition de loi n° 119 du 2 novembre 2021 *relative à l'élection au suffrage universel direct du président et des vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale*.
- Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*.

Codes

- Code de l'administration communale (abrogé).
- Code de l'éducation.
- Code de l'environnement.
- Code de l'urbanisme.
- Code de la commande publique.
- Code de la consommation.
- Code de la sécurité intérieure.
- Code des communes (abrogé).
- Code des impositions sur les biens et services.

- Code des relations entre le public et l'administration.
- Code des transports.
- Code du sport.
- Code du tourisme.
- Code électoral.
- Code général de la propriété des personnes publiques.
- Code général des collectivités territoriales.
- Code général des collectivités territoriales commenté, Hélène PAULIAT (dir.) *et al.* Antony, *Le Moniteur*, coll. *Moniteur référence*.
- Code général des impôts.
- Code monétaire et financier.
- Code pénal.

Ordonnances

- Ordonnance du 31 mai 1838 *portant règlements généraux sur la comptabilité publique*.
- Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 *portant loi organique relative aux lois de finances*.
- Ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 *tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations*.
- Ordonnance n° 59-32 du 5 janvier 1959 *portant allègement du contrôle administratif sur les départements et simplification de l'administration départementale*.
- Ordonnance n° 59-42 du 5 janvier 1959 *relative à la décentralisation et à la simplification de l'administration communale*.
- Ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 *portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes*.
- Ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 *relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés*.
- Ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 *portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité*

Décrets et décrets-lois

- Décret du 12 novembre 1789 *concernant la division des départements en districts*.
- Décret du 14 décembre 1789 *concernant la constitution des municipalités*.
- Décret du 22 décembre 1789 et 8 janvier 1790 *relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives*.
- Décret du 5 et 10 août 1791 *sur les dettes et les besoins des villes et communes*.
- Décret du 10 brumaire an II (31 octobre 1793).
- Décret du 31 mai 1862 *portant règlement général sur la comptabilité publique*.
- Décret-loi du 30 octobre 1935 *organisant le contrôle de l'État sur les sociétés, syndicats et associations ou entreprises de toute nature ayant fait appel au concours financier de l'État*.
- Décret n°59-936 du 31 juillet 1959 *relatif aux conditions d'exécution de certains travaux de défense contre les eaux, d'assainissement ou d'irrigation par les communes et les départements, leurs groupements et certains établissements publics*.
- Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 *portant règlement général sur la comptabilité publique*.
- Décret n° 64-251 du 14 mars 1964 *relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale*.

- Décret n° 76-1312 du 31 décembre 1976 *relatif au régime financier et comptable de la région d'Ile-de-France.*
- Décret n° 82-332 du 13 avril 1982 *relatif à la mise à la disposition du Président du conseil général des services extérieurs de l'État dans le département.*
- décret n° 83-121 du 17 février 1983 *modifiant le décret n° 73-314 du 14 mars 1973 portant création d'un système national d'identification et d'un répertoire des entreprises et de leurs établissements.*
- Décret n° 85-924 du 30 août 1985 *relatif aux établissements publics locaux d'enseignement.*
- Décret n° 85-1036 du 19 septembre 1985 *relatif à la dotation régionale d'équipement scolaire et à la dotation départementale d'équipement des collèges.*
- Décret n° 86-102 du 20 janvier 1986 *relatif à l'entrée en vigueur du transfert de compétences dans le domaine de la culture.*
- Décret n° 2000-318 du 7 avril 2000 *relatif à la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales.*
- Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 *pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.*
- Décret n° 2007-679 du 3 mai 2007 *portant publication de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985.*
- Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 *portant création du comité pour la réforme des collectivités locales.*
- Décret n° 2011-515 du 10 mai 2011 *relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L.5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.*
- Décret n° 2015-933 du 30 juillet 2015 *portant attribution d'une indemnité de mobilité à certains agents de la fonction publique territoriale.*
- Décret n° 2015-934 du 30 juillet 2015 *fixant les plafonds de l'indemnité de mobilité attribuée à certains agents de la fonction publique territoriale.*
- Décret n° 2005-1661 du 27 décembre 2005 *modifiant le code général des collectivités territoriales (partie Réglementaire) et relatif aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés.*
- Décret n° 2016-884 du 29 juin 2016 *relatif à la partie réglementaire du code de la consommation.*
- Décret n° 2019-142 du 27 février 2019 *portant regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.*
- Décret n° 2019-608 du 18 juin 2019 *modifiant le décret n° 2012-1534 du 28 décembre 2012 relatif aux modalités de compensation des pertes de ressources de contribution économique territoriale et de ressources de redevance des mines subies par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale.*
- Décret n° 2020-642 du 27 mai 2020 *fixant la date du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs.*
- Décret n° 2020-1451 du 25 novembre 2020 *pris pour l'application de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.*
- Décret n° 2021-483 du 21 avril 2021 *portant convocation des collèges électoraux pour procéder à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers régionaux, des conseillers à l'Assemblée de Corse, des conseillers à l'assemblée de Guyane et des conseillers à l'assemblée de Martinique.*

- Décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021 *portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements.*
- Décret n° 2022-130 du 5 février 2022 *relatif à l'expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active.*
- Décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 *portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.*
- Décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022 *portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales, à la péréquation des ressources fiscales, à la fiscalité locale et aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales*

Arrêtés

- Arrêté du 4 thermidor an X *relatif à une convocation extraordinaire des conseils municipaux.*
- Arrêté du 7 avril 1919 *constituant des groupements économiques régionaux de chambres de commerce.*
- Arrêté du 18 avril 1919 *relatif à l'organisation et au fonctionnement des groupements régionaux de chambres de commerce.*
- Arrêté du 30 janvier 2017 *fixant la date et les modalités de l'élection pour le renouvellement des représentants des régions, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au Conseil national d'évaluation des normes.*
- Arrêté du 10 février 2020 *créant une téléprocédure temporaire de vérification par les électeurs de leur inscription sur les listes électorales dans le cadre des élections municipales et communautaires 2020.*
- Arrêté du 13 janvier 2022 *modifiant l'arrêté du 9 décembre 2021 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.*
- Arrêté du 21 décembre 2022 *relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs.*

Circulaires

- Circulaire, 22 février 1989, NOR/INT/B/89/00071/C, *Concours financiers à court terme offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics.*
- Circulaire, 2 avril 2002, NOR INT/B/02/00089/C, *Les prêts et avances entre collectivités locales.*
- Circulaire, 15 septembre 2004, NOR/LBL/B/04/10075/C *relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi « libertés et responsabilités locales.*
- Circulaire, 23 novembre 2005, NOR/INT/B/05/00105/C *sur le renforcement de l'intercommunalité.*
- Circulaire, n° 2167 du 5 août 2008 *relative à la réforme du régime de la mise à disposition des fonctionnaires de l'État.*
- Circulaire, 23 juillet 2009, NOR : IOACA0917418C, *Définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité.*
- Circulaire, 25 juin 2010, NOR : IOCB1015077C *relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.*

- Circulaire, 13 décembre 2010, NOR : IOCB1030371C, *Simplification de l'exercice du contrôle de légalité : champ des actes non soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat dans le département.*
- Circulaire, 3 février 2020, NOR : INTA1931378J *relative à l'attribution des nuances politiques aux candidats aux élections municipales et communautaires des 15 et 22 mars 2020.*
- Circulaire, 2 janvier 2023, *Droits et taxes applicables aux produits énergétiques à compter du 1^{er} janvier 2023.*

2. DROIT EUROPÉEN

- Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985.
- Résolution du Parlement européen du 4 septembre 2007 *sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft law) (2007/2028(INI)).*
- Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 *relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.*
- Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 *déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.*
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

3. DROIT INTERNATIONAL

- Constitution de la République italienne du 1^{er} janvier 1947.
- Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 24 mai 1949.
- Constitution espagnole du 29 décembre 1978.

TABLE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

Figure n° 1	Répartition nationale et locale du montant de la dotation globale de fonctionnement	p. 230
Tableau n° 1	Exemple de la détermination des taux d'imposition par application de la variation proportionnelle	p. 65
Tableau n° 2	Individualisation des reversements des montants de dotation globale de fonctionnement aux communes	p. 233
Tableau n° 3	Présentation fonctionnelle des dépenses des collectivités territoriales et de leur groupement en 2021 (en millions d'euros)	p. 352
Tableau n° 4	Ratios d'autonomie fiscale estimés en 2022	p. 363
Tableau n° 5	Participation électorale aux élections municipales et communautaires	p. 474
Tableau n° 6	Participation électorale aux élections départementales et régionales	p. 475
Tableau n° 7	L'application du <i>modèle lyonnais</i> aux métropoles françaises	p. 495
Tableau n° 8	Participation électorale aux élections cantonales et départementales	p. 504
Tableau n° 9	Participation électorale aux élections municipales	p. 505
Tableau n° 10	Participation électorale aux élections régionales	p. 506
Tableau n° 11	Nombre d'EPCI-FP exerçant une compétence dans le domaine de l'aide sociale	p. 512
Tableau n° 12	Nombre d'EPCI-FP exerçant une compétence dans le domaine de l'urbanisme	p. 514

INDEX ALPHABÉTIQUE

Les numéros indiqués renvoient aux paragraphes.

A

Abattement : 49, 66, 112-113, 121-122, 134, 137, 140, 144-145, **172-173**, **179-181**, **186-187**, 269, **1094**, **1097**, 1099, 1308.

Action sociale : 1071, 1229-1234.

Affaires locales : 902, 1008, **1065-1066**, 1078, 1151.

Aides aux entreprises (compétence) : 1247, 1260.

Aides d'État : 662-667.

Assemblée délibérante : 65, 708, 891, 1039-1040, **1043-1063**, 1133-1134.

Attributions de compensation : 142-143, **147-164**, 438.

Attributions effectives : **1068-1074**, 1075.

Autofinancement : 207, 221, **236-241**, 620.

Autonomie : 3.

Autonomie de gestion : **13**, 52 et s., 82, 86-87, 89, **91-93**, 99, 101, 268-271, 272-274, 395-400, 402-405, 444-445, 534-539, 548-551, 679-680, 682-690, 678-679, 1082-1101, 1307, 1310-1313, 1320, 1323.

Autonomie financière : 1-2, 4, **9-10**, 42-60, 867 et s., 961 et s.

- bénéficiaires : 95-97, 706-715, 729, 835, 837, 846-849, 852, 859, 860, 863, 879, 993, 997, 1303, 1314.
- correction : 95, 732-743, 837.
- droit comparé : 47-51.
- mesure : 716-729, 837, 867-884, 1303.
- protection : 95-96, 744-754, 781, 787, 816, 829, 834, 841-843, 855, 856, 859, 863, 866, 869, 881-882, 884, 897, 898-906, 910, 977, 999, 1002, 1303, 1314, 1315, 1317.

Autonomie financière constitutionnelle : 11, **12**, 14, 62, 81, 82,

86, 87, 94, 96, 97, 99, **692-700**, 755, 781, 785, 845, 848, 849, 859, 918, 962, 964, 972, 974, 977, 980, 1002, 1003, 1007, 1102, 1151, 1154, 1298, 1301, 1003-1304, 1313, 1314, 1320, 1322.

Autonomie fiscale : 14, 49, 51, 112, 726, 760-761, 977.

- ratio : **889-897**, 992, 1303, 1316.

Autorisations de programme et crédits de paiement : 344, 357, 373, **375-394**, 398-399, 403, 629, 1083.

B

Budget participatif : 969-975.

C

Canton : 35, 1191-1192.

Charte européenne de l'autonomie locale : **898-910**, 992, 1316.

Clause générale de compétence : 35, 63, 74, 75, 78, 853, 889, 903, 955, 1001, **1067-1072**, **1111-1113**, 1155, 1162-1164, 1208, 1246, 1259, 1262.

Coefficient

- d'intégration fiscale : 292-294, 447-450, 510.
- de Gini : 473.
- de mutualisation : 290-291, 294-295.
- de variation proportionnelle : 125-126, 170.

Collectivité européenne d'Alsace : 73, 1183, 1218.

Collectivité territoriale

- à statut particulier : 17, 33, 73, 713, 905, 1184.
- chef de file : 35, 64, 1155, 1230, 1255, 1260, 1263, 1265, 1266.
- de droit commun : 73, 711.

- dénomination : 1016, 1220-1221.
- domiciliation : 1017.

Comité :

- Balladur : 1176, 1180.
- des finances locales : 413, 559, 879, 914.
- pour la réforme des collectivités locales : 58.
- Régional du Tourisme : 1247.

Commission consultative sur l'évaluation des charges : 914.

Commission locale d'évaluation des charges transférées : 143, **148-157**, 158, 160, 162.

Communes nouvelles : 1179, 1196, 1219.

Compensation financière : 12, 32, 36, 95, 97, 693, 779, 785, **816-834**, 842, 915, 917, 994, 997, 1318.

Compétence

- aménagement : 832.
- blocs : 31, 858, 901.
- clarification : 100, 1155, 1229, 1245, 1250, 1255, 1265, 1322, 1324.
- complémentaires : 74-75.
- d'attribution : 74, 612, 965, 1110.
- délégation : 20, 1120, 1155.
- enchevêtrement : 31, 73-74, 77, 1142, 1155, 1246, 1301, 1304, 1322.
- facultatives : 830, 1073, 1115, 1122.
- fiscale : 12, 44, 49, 56, 66, 97, 112-113, 122-123, 132, 145, 190, 193-204, 268, 493, 504-505, **757-760**, 769-770, 772, 779, 887-890, 977, 1166-1171, 1196, 1271, 1276, 1277, 1280, 1288, 1308, 1316.
- législative : 768, 946-947, 992, 1316
- redistribution : 1201, 1224, 1226 et s., 1301, 1304.
- répartition : 1155, 1227-1228, 1322.

Concurrence : 136, 138, 144, 662, 663, 960, 1078, 1253, 1255, 1301.

Conseil élu : 6, 99, 467, 985, 1051, 1061-1063, 1131, 1304.

Conseiller territorial : **1188-1191**, 1299.

Contractualisation : 97, 699, 704, **799-815**, 836, 842, 911, 918, 991, 997, 1155.

Contrats de Cahors : **806-815**, 1315.

Contribution économique territoriale : 116, 134, 137, 752.

Contrôle de légalité : 256, 1027, 1030, 1031, 1033-1034.

Coopération financière : 978-983.

Cotisation foncière des entreprises : 113, 116, 118, 121, 124, 126-129, 131-132, 134, **136-145**, 158, **168-177**, 185, 189, 200, 535-536, 777.

Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises : 57, 116, 158, 418, 493, 777, 779, 1168, 1170, 1172, **1272**.

Culture (compétence) : 1246, 1248, 1250, 1266-1267.

D

Décentralisation : 1, 4, 15, 23, **28-40**, 46, 48, 61, 72, 83, 88, 1015, 1044, 1052, 1053, 1065, 1151, 1154, 1242, 1286, 1301, 1315, 1320, 1323-1324.

Déconcentration : 88, 1009, 1044, 1046.

Déféré préfectoral : **1028-1032**, 1033.

Démocratie locale : 33, 902, 1189-1190.

Département

- identité : 1218.
- fusion : 1180-1183.
- suppression : 1177-1223.

Dépenses

- obligatoires : 42, 44, 45, 159, **264**, 788-798, 842, 911, 927-929, 980, 991, 1035, 1315.
- programmation : 92, **343-395**, 398.
- propres : 918, 927-929, 991, 1315.

Désendettement (capacité de) : 234-246.

Développement économique : 49-50, 140, 1070-1071, 1260.

Dette : 58, 219, 233, 235, 238-241, 244, 247, 774, 784.

- exigible : 264, 789, 792.

Dotation de solidarité communautaire : 93, **485-550**, 552, 567, 604, 628, 686, 985, 987, 1310.

- logique communaliste : 499-501, 503.

- logique communautaire : 502-504.

Dotation globale de fonctionnement : 58, 290, 293, 406, 482, 699, 722, 734, 776, 800, 803, 808, 881-883, 1074, 1075, 1282.

- locale : 585-597.
- territoriale : 93, **555-603**, 682-683, 687, 1083, 1311.

Droit de mutation à titre onéreux : 488, 776, 1089, 1097-1098, 1172, 1278-1280.

Droit souple : 97, **930-989**, 991, 995, 1303, 1315, 1319.

E

Élections

- départementales : 1214.
- intercommunales : 1130-1150.
- municipales : 1215.
- régionales : 1216.

Emprunt : 44, 92, 110, 205 et s., 268-270, 383, 402, 1083, 1308.

Énergie (compétence) : 1265-1266, 1271.

Enseignement (compétence) : 1242-1245, 1250, 1266, 1267.

Environnement (compétence) : 36, 78, 106, 180, 194, 202, 858, 1071, 1094, 1262-1263, 1267.

Épargne :

- Brute : **239**, 244.
- Gestion (de) : 238.
- Nette : 53-54, **240**.

Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) : **15-27**, **38-40**, 52 et s., **61-72**, 102, 713-715, 856-858, 863-865, 905-906, 954-960, 979, 1005 et s., 1226, 1229-1239, 1268, 1270-1283, 1250-1263, 1307 et s.

- à fiscalité propre : 18-21.
- associatif : 17, 19.
- compétences : 25, 853-855.
- de projet : 17, 19, 82, 89-90, 92.
- de solidarité : 78, 82, 89-90, 93.
- finances : 26, 856-858.
- XXL : 39, **957-959**.

État unitaire : 8, 49-51, 708, 763, 767, 771, 922, 949.

Exonération (d'impôt) : 50, 66, 112-113, 116, 121-122, 134, 137, 140, 144-145, **174-177**, **182-184**, 188-189, 269, 402, 1091, **1095-1101**, 1308.

F

Finances locales : 43, 45, 49, 51, 56, 60, 83, 88, 97, 772-776, 781-784, 799-801, 842, 843, 856, 857, 879-880, 890, 909, 914, 931 et s., 1303, 1314, 1316.

- droit comparé : 47-51.

Fiscalité additionnelle : 118-132

Fiscalité professionnelle unique : 133-165.

Fonds de concours : 606-607, **609-630**, 683, 687.

Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales : **411-484**, 547-550, 686.

- approche globale : 473-474.
- approche individuelle : 475.

Fraction perçue sur les produits énergétiques à usage de carburant : 1090, 1992.

G

Gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations : 202-203, 1070.

I

Identité territoriale : 1218-1221.

Imposition

- de toutes natures : 718, 719, 735, 736, 753, 759, 767, 768, 770, 894, 977.
- forfaitaire des entreprises de réseaux : 113, 158, 1168, 1170, 1271, 1276.

Intégration : 316, 1117, 1142.

- financière : 269, 292, 555, 573, 593.
- fiscale : 117, 122, 573.

Intercommunalité : v. Établissement public de coopération intercommunale.

Intérêt public local : 63, 75, **655**, 657, 659-661.

L

Libre administration (des collectivités territoriales) : 4-7, 9, 10, 12, 14, 22-23, 45, 233, 464, 467, 693, 714, 723, 727, 745-750, 754, 881, 796, 813, 819, 826, 919, 922, 923, 926, 928, **1000-1003**, 1007, 1043, 1044, 1061, 1065-1068, 1120, 1151, 1163, 1304, 1313.

M

Métropole de Lyon : 17, 73, 1161, 1184-1186, 1192-1194.

Mises à disposition : 314-315, 329, 398, 399, 1083, 1309.

- de service : 321, 322- 328.
- individuelles : 317-321.

Modèle lyonnais : v. Métropole de Lyon.

Mutualisation : **275** et s., 398-399, 403.

- rapport (de) : 279-280.
- schéma (de) : 279-312, 398, 399, 403.

O

Offres de concours : 606, **631-646**, 671, 676, 1083, 1311.

Outre-mer : 73, 227, 707, 711, 713, 905.

P

Pacte financier et fiscal : 523-524, 527-529, 532, 536, 540, **976-988**, 992, 1316.

Péréquation : 408-409.

- horizontale : 407, 410, **418**, 488, 547, 551, 683, 684, 686, 690, 901, 902 1307, 1310, 1312,
- verticale : 407, 418, 476.

Personnalité

juridique : 1005, 1012-1014, 1016-1017, 1042, 1151.

morale : 29, 1014-1015, 1019, 1108.

Plans pluriannuels : **345-374**, 398

Port (compétence) : 183, 1095, 1253, 1254.

Potentiel

- financier : **164**, 428, 432, 437-439, 442, 447, 449, 517, 524, 540, 541, 545, 629.

- fiscal : 450, 456, 479, 516, 539, 540, 545, 566, 582, 587, 588.

Pouvoir

- d'auto-organisation : 1078.
- dépensier : 8, 788, 886, 911, 918, 921, 927, 963-964, 991, 997, 1315.
- de police : 1030, 1124-1126.
- fiscal : 118, 699, 756, **757-771**, 779, 836, 842, 871, 886, 887, 977, 992, 1303, 1314.
- réglementaire : 6, 33, 467, 791, 906, **918-926**, 975, 991, 1001, **1075-1077**, 1315.

Prêts

- entre collectivités territoriales : 228.
- globalisation : 214, 217.
- subventions : 212.

Principe

- annualité : 67, 346-348, **349-354**.
- consentement à l'impôt : 353, 765, 768.
- égalité : 8, 409, 726, 922, 1073.
- équilibre : 346, 384.
- légalité : 765, 766, 767.
- spécialité : 20, 62, 63, 324, 348, 612-614, 622, 623, 624, 627, 649, 651, 1019, **1105-1127**, 1152, 1304, 1320.

R

Ratios (d'autonomie financière) : v. autonomie financière.

Recentralisation : 56-58, 88, **772-784**, 797, 809, 823, 842, 887, 890, 992, 997, 1088, 1166, 1173, 1175, 1316.

Recettes fiscales : **1267-1296**, 1299, 1300, 1322.

Régime fiscal : 115-117.

Ressources

- globales : 12, 467, 716, 722, 734, 747, 748, 749, 863, 881, 884, 993, 1317.
- libre disposition : 12, 693, 791, 904, 962, 964, 968, 972, 977, 991, 997.

- propres (part déterminante) : 12, 56, 693, 701, 702, 706, 713, **721-729**, 755, 869, 993, 1317.

Revenu de solidarité active (RSA) : 822, 914, 1231.

S

Sécurité civile (compétence) : 1235-1237, 1239.

Sécurité juridique : 934, 937.

Services communs : 330-342.

Service public : 1079-1081.

Solidarité

- financière : 408, 471, 492, 495, 522, 572, 582, 688, 980, 987.
- territoriale : 78, 415, 424, 478, 517, 582, 932, 1259

Sport (compétence) : 1248-1249.

Subvention : 78, 93, 212-214, **647-680**, 682-683, 687, 806, 965-968, 1076, 1083, 1249, 1296, 1311.

Syndicats intercommunaux : 1, 17, 19, 26, 73, 770, 1046, 1277.

T

Taux d'intérêt : 229-231, 246, 249-251, 253-254.

Taux effectif global : 253-255.

Taxe de balayage : 195.

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères : 109, 203.

Taxe de séjour : 193, 1276.

Taxe d'habitation : 58, 171, 699, 704, 729, 748, 753, 776, 777, 783, 808, 892, 1088, 1169, 1196, 1272, 1281, 1282.

Taxe d'habitation sur les résidences secondaires : 113, 121, 124, 126, 128, 131-132, 137, **185-189**.

Taxe foncière sur les propriétés bâties : 57, 113, 118, 121, 124, 126-129, 131, 137, 171, **178-184**, 185, 189, 203, 753, 777, 1085-1086, 1088, **1094-1096**, 1168-1169, 1281.

Taxe foncière sur les propriétés non bâties : 57, 113, 118, 121, 124, 126-129, 131, 137, 536, 1171.

Taxe GEMAPI : 202.

Taxe professionnelle : 19, 57, 134, 408, 415, 419, 490, 493, **499-500**, **502-504**, 517,

521, 538, 729, 747, 752, 776, 779, 783, 1168, 1171.

Taxe sur la cession de terrains nus devenus constructibles : 199, 201.

Taxe sur la publicité extérieure : 194.

Taxe sur la valeur ajoutée : 57, 736, 753-754, 777, 1169, 1172, 1174-1175, 1270, 1272, **1281-1283**, **1294-1295**.

Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules : 1090-1091, 1100.

Taxe sur les friches commerciales : 200-201.

Taxe sur les surfaces commerciales : 113, 158, 535.

Tourisme (compétence) : 1247.

Transfert

- de charges : 147 et s., 818, 914, 916.
- de compétences : 32, 35, 149, 153, 159, 322, 693, 698, 699, 735, 736, 786, 816-818, 820, 826, 827, 829, 834, 842, 886, 911, 915, 917, 994, 1091, 1120, 1226, 1244, 1254, 1318.

Transport (compétence) : 1253-1255.

Tutelle : 45, 205-206, 209, 211, 215, 799, 808-810, **1020-1026**, 1042, 1045, 1047, 1056, 1057.

- budgétaire : 1033-1035.
- d'une collectivité territoriale sur une autre : 31, 228, 577, 578, 628, 1128, 1191.
- sur les actes : 31, 1028-1032.
- sur les personnes : 1037-1040.

U

Urbanisme (compétence) : 1238.

Usure : 255-256.

V

Variation différenciée : 128-132, 169, 171, 178, 185, 1086.

Variation proportionnelle : 125-127, 169-170, 178, 185, 1086.

Voirie (compétence) : 1256-1258.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Repères historiques de la construction de l'intercommunalité

Textes	Apports
Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale	Création des conférences et des accords intercommunaux
Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ajoutant un titre 8 (art. 169 à 180) à la loi du 05-04-1884 relative à l'organisation municipale	Création des SIVU
Décret-loi du 30 octobre 1935 organisant le contrôle de l'État sur les sociétés, syndicats et associations ou entreprises de toute nature ayant fait appel au concours financier de l'État	Création des syndicats mixtes
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	Création des SIVOM
Ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts	Création des districts urbains
Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines	Création des communautés urbaines
Loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales	Création des districts dans les zones rurales
Loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles	Création des syndicats d'agglomération nouvelle
Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République	Création des communautés de communes et des communautés de ville
Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale	Création des communautés d'agglomération. Suppression des communautés de ville et des districts
Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales	Création de dispositifs facultatifs de transformation de syndicats en EPCI-FP et de fusion d'EPCI-FP
Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.	Création des métropoles dotées de larges compétences. Premier mouvement de rationalisation imposé de la carte intercommunale.
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	Modification du mode de scrutin des conseillers communautaires
Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.	Création de trois métropoles à statut particulier. Redéfinition des compétences des métropoles.
Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République	Deuxième mouvement de rationalisation imposé de la carte intercommunale et octroi de larges compétences aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.
Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain	Diminution des seuils requis pour constituer une métropole.

Annexe n° 2 : Indicateurs de la décentralisation financière

Pays	Autonomie fiscale locale, en % ²⁸²⁰	Recettes fiscales locale, en % des recettes fiscales totale des administrations publiques ²⁸²¹	Dépenses d'investissement locales, en % des dépenses d'investissement totales des administrations publiques ²⁸²²	Dépenses locales, en % des dépenses totales des administrations publiques ²⁸²³
Chili	15,7	9,34	10,94	13,39
Danemark	88,7	26,77	46,9	64,4
Estonie	8	1,22	33,34	23,26
Finlande	86,1	34,19	58,49	40,09
Grèce	0	3,82	31,22	6,55
Hongrie	0	7,56	20,87	12,54
Islande	0	32,46	38,8	29,09
Irlande	0	1,18	32,53	8,91
Israël	0	9,6	46,44	12,82
Italie	28,1	14,14	55,96	27,2
Japon	58,4	39,21	67,67	39,51
Corée du Sud	0	24,86	58,97	45,78
Lettonie	0	26,34	41,13	26,12
Luxembourg	6,3	6,03	35,55	10,49
Pays-Bas	67,6	5,32	44,23	29,13
Nouvelle-Zélande	99,3	7,52	37,58	10,25
Norvège	0	23,51	41,02	32,07
Pologne	0	20,11	43,22	30,63
Portugal	0	10,34	49,96	13,61
République Tchèque	0	28,04	46,42	27,27
Slovaquie	4,2	2,92	29,82	17,19
Slovénie	15	17,55	39,8	17,45
Suède	97,5	32,65	47,95	48,71
Royaume-Uni	96,3	6,96	29,25	20,71
France	61,7	18,94	56,45	19,03
Moyenne	29,9	16,42	41,78	25

Précisions quant à l'indicateur de l'autonomie fiscale

Chaque pourcentage de la colonne consacrée à l'autonomie fiscale correspond à la part de la fiscalité locale qui n'a pas fait l'objet d'une intervention du gouvernement central. Cette autonomie fiscale est calculée par la prise en compte uniquement des éléments de fiscalité locale où :

- La collectivité décide du taux et des exemptions sans consultation du gouvernement central

²⁸²⁰ Organisation de coopération et de développement économiques, *Autonomie fiscale* [en ligne], <<https://stats.oecd.org/?lang=fr>> (consulté le 20 février 2023).

²⁸²¹ Observatoire mondial sur les finances et l'investissement des gouvernements infranationaux, SNG tax revenue, % of general government, same transaction [en ligne], <<https://www.compareyourcountry.org/subnational-government-finance-and-investment/en/8/1278/default>> (consulté le 20 février 2023).

²⁸²² Observatoire mondial sur les finances et l'investissement des gouvernements infranationaux, SNG direct investment, % of general government, same transaction [en ligne], <<https://www.compareyourcountry.org/subnational-government-finance-and-investment/en/5/1271/ranking/>> (consulté le 20 février 2023).

²⁸²³ Observatoire mondial sur les finances et l'investissement des gouvernements infranationaux, SNG total expenditure, % of general government, same transaction [en ligne], <<https://www.compareyourcountry.org/subnational-government-finance-and-investment/en/6/1268/default>> (consulté le 20 février 2023).

- La collectivité décide du taux et le gouvernement central n'impose pas de corridor
- La collectivité décide des exemptions fiscales
- La collectivité décide des crédits d'impôt
- La collectivité décide des exemptions fiscales et des crédits d'impôt²⁸²⁴

Dès lors, 61,7% de la fiscalité locale française est issue d'une décision prise uniquement par les collectivités territoriales contre 29,9% en moyenne dans les autres pays retenus.

Annexe n° 3 : Délibération n°DEL-2017-142 de la communauté de communes Couserans-Pyrénées du 6 juillet 2017

REPUBLIQUE FRANCAISE
Département de l'ARIEGE

Date de la convocation
29/06/2017
Date de l'affichage

Nombre de membres		
Conseillers présents	En exercice	Suffrages exprimés
91	120	109

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

Conseil Communautaire Couserans Pyrénées

Séance du 6 juillet 2017

Délibération n° DEL-2017-142

Objet de la délibération : Création de la commission locale d'évaluation des charges transférées et désignation des membres

L'an deux mille dix-sept, le 6 juillet à 18h00, le conseil Communautaire de Couserans Pyrénées, légalement convoqué le 29 juin 2017, s'est réuni sous la présidence de M. Jean-Noël VIGNEAU à la salle des fêtes de Taurignan Vieux.

Présents : Henri ANDRIEU, Daniel ARTAUD, Nathalie AURIAC, Simon BAVARD, Magalie BERNERE, Roland BERNIE, Nejma BEUSTE, Marie-Léone BLAIN, Jean BOISVERT, Frédéric BONNEL, Christine TERRISSE, Jean BOUSSION, Laurent BOUTET, Monique BOUTONNIER, Ginette BUSCA, Gérard CAMBUS, Emmanuel CECILE, René CLASTRES, Raymond COUMES, Armindo DA SILVA, Charles DAFFIS, Patricia DANDURAND, Gilbert DE SACRAMENTO, Jean-Michel DEDIEU, Etienne DEDIEU, Jean-Claude DEGA, Rémy DEMAZOIN, Marie-Christine DENAT-PINCE, André DESCOINS, Domenc Sylvie, Jean DOUSSAIN, Gérard DUBUC, Jean-Marc DURAN, Carole DURAN-FILLOLA, Jean-Louis EYCHENNE, Jean-Paul FALGUIE, Gabriel FAURE, Jocelyne FERT, Martine FROGER, Aimé GALEY, Patrick GALY, Léon-Pierre GALY-GASPARROU, Léo GARCIA, Claude GESLIN, Bernard GONDRAN, Lucien GRANIER, Georges HISPA, Michel ICART, Patrick LAFFONT, Pierrette LAPEYRE, Alain LEVI, Denis LOURDE, Jeanine MERIC, Jean-Jacques MERIC, Catherine MERIOT, Alain METGE, Richard MEYNARD, Alex MIROUSE, Noëlle MORALES, Jean-Louis COLOMBIES, Jeanine MONGE, Maryse PERIGAUD, Gérard PONS, Denis PUECH, Claude PUJOL, Francis PUJOL, René PUJOL, Fatima RAFAI, Jacques RENOUD, Francis RESPAUD, Evelyne ROLAIN-PUIGCERVER, Christian ROUCH, Robert ROUDIL, Gérald ROVIRA, Alain SERVAT, Marc-Henri SEUBE, Gilles SOULA, Marie-Christine SOULA, Yves SUTRA, Roland TEYCHENNE, Patrick TIMBART, Elisabeth TOTARO, Gérard TOUGNE, Rémy TOULZA, Alain TOUZET, Patrick TURLAN, François VELTER, André VIDAL, Christiane VIGNAU, Jean-Noël VIGNEAU, Marc VOIRY.

Procuration : Geneviève AMARDEILH à Alain METGE, Alain BARI à Magalie BERNERE, Josiane BERTHOUMIEUX à Laurent BOUTET, Gaëlle BONNEAU à Léo GARCIA, Christian CARRERE à Alain SERVAT, Monique CHARLES à Frédéric BONNEL, Michèle COLIN à Jean BOUSSION, Jean-Claude DEDIEU à Richard MEYNARD, Yvan GROS à Daniel ARTAUD, Germain JOLIBERT à Gilbert DE SACRAMENTO, Bernard LAMARY à Jean-Jacques MERIC, François MURILLO à Gérald ROVIRA, Nadine NENY à Jean-Noël VIGNEAU, Geneviève OSMOND à Ginette BUSCA, Christine TEQUI à Fatima RAFAI, Robert THIRION à Gérard TOUGNE, Thierry TOURNE à Carole DURAN-FILLOLA, Patrick TURLAN à Georges HISPA.

Excusés : Geneviève AMARDEILH, Alain BARI, Josiane BERTHOUMIEUX, Gaëlle BONNEAU, Christian CARRERE, Monique CHARLES, Michèle COLIN, Jean-Claude DEDIEU, Yvan GROS, Germain JOLIBERT, Bernard LAMARY, Aline LONG TORRELL, François MURILLO, Nadine NENY, Geneviève OSMOND, Christine TEQUI, Robert THIRION, Thierry TOURNE, Patrick TURLAN.

Absents : Alain BOURGEON, Alain CAU, Eric COUZINET, Antoine DUBURCQ, Aline GENCE, Oscar GIROTTO, Aline LONG TORRELL, Alain PONS, Thierry RESPAUD, Eric TORTECH, Alain TORTET

Secrétaire de séance : Monsieur Denis PUECH

²⁸²⁴ France Stratégie, « Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne », *La note d'analyse*, juillet 2019, n° 80, p. 9.

Monsieur le Président explique au Conseil Communautaire que dans le cadre de l'adoption de la fiscalité professionnelle unique (FPU), il doit être créé une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

Vu l'article 1609 nonies C du Code général des impôts,

Vu l'arrêté préfectoral en date du 18 novembre 2016 portant fusion des communautés de communes de l'agglomération de Saint-Girons, du Bas Couserans, du canton d'Oust, du canton de Massat, du Castillonnais, du Val Couserans, du Volvestre Ariégeois, du Séronais 117 et emportant création de la communauté de communes Couserans-Pyrénées.

Considérant que l'article 1609 nonies C IV du Code général des impôts précise qu'il est créé entre l'établissement public de coopération intercommunale soumis aux dispositions fiscales de l'article 1609 nonies C et les communes membres une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges,

Considérant que cette commission est créée par l'organe délibérant de l'établissement public qui en détermine la composition à la majorité des deux tiers. Elle est composée de membres des conseils municipaux des communes concernées : chaque conseil municipal dispose d'au moins un représentant,

Toutefois, aucune disposition légale ou réglementaire ne détermine les modalités de désignation des membres de la CLECT, laissant alors au conseil communautaire une relative marge de liberté.

Ainsi, il pourrait, tout d'abord, être envisagé que chaque conseil municipal de chaque commune membre procède à l'élection en son sein à ses représentants au sein de la CLECT, mais également, à ce que le conseil communautaire désigne en son sein les représentants des communes au sein de la CLECT, étant précisé que chaque commune devra nécessairement disposer d'un représentant.

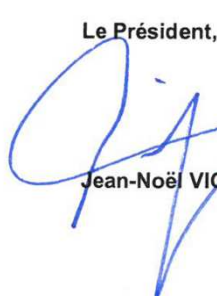
Par ailleurs, en l'absence de toute disposition légale ou réglementaire l'interdisant, il pourrait être envisagé que les représentants des communes au sein de la CLECT soient désignés par le Maire ou le Président de la communauté ou conjointement par ces deux autorités.

Il est donc demandé au conseil communautaire de bien vouloir, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, décider de la création de la CLECT, de déterminer la composition de cette commission soit les 120 délégués des 94 communes et de fixer les modalités de désignation de ses membres avec un vote ordinaire à main levée.

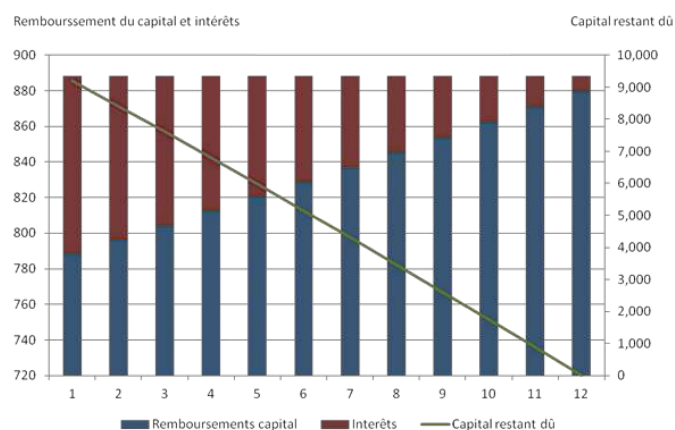
DECIDE que le conseil communautaire a procédé à l'élection en son sein, au scrutin uninominal majoritaire à un tour, des membres de la CLECT.

Votes pour :	109
Votes contre :	0
Abstentions :	0

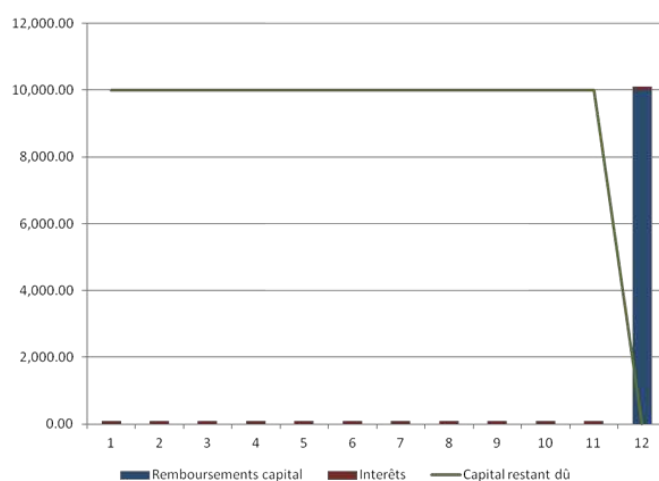
Pour extrait conforme au registre des délibérations.
Fait et délibéré les jour, mois et an que dessus.

Le Président,

Jean-Noël VIGNEAU

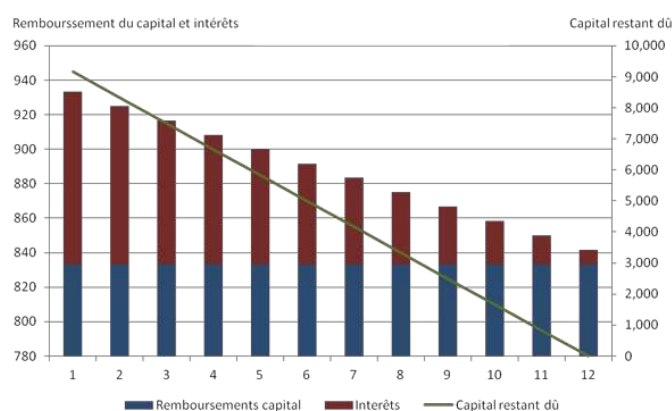

Annexe n° 4 : Les modalités de remboursement de l'emprunt



L'amortissement à annuités constantes ou à « amortissement progressif du capital »



L'amortissement de l'emprunt différé de capital



L'amortissement par tranche de capital constant

Annexe n° 5 : Évolution des critères de la dotation de solidarité communautaire

Loi	Critères de répartition
1992 - 1999	Les montants de DSC entre les communes membres d'un EPCI-FP sont répartis librement.
1999 - 2004	Les montants de DSC entre les communes membres d'un EPCI-FP sont répartis notamment en fonction de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant, de l'importance des charges de ses communes membres. Des critères libres peuvent y être intégrés. Les montants de DSC entre les communes membres d'une communauté urbaine sont répartis notamment en fonction de l'écart du revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de la communauté urbaine et de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de la communauté urbaine. Des critères complémentaires peuvent y être intégrés.
2004 - 2005	Les montants de DSC entre les communes membres d'un EPCI-FP sont répartis en tenant compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal par habitant, les autres critères étant fixés librement. Les modalités de répartition des montants de DSC entre les communes membres d'une communauté urbaine restent inchangées.
2005 - 2014	Les montants de DSC entre les communes membres d'un EPCI-FP sont répartis en tenant compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant, les autres critères étant fixés librement. Les modalités de répartition des montants de DSC entre les communes membres d'une communauté urbaine restent inchangées.
2014 - 2019	Les modalités de répartition des montants de DSC entre les communes membres d'un EPCI-FP restent inchangées. A défaut d'avoir élaboré un pacte financier et fiscal ou de s'engager à l'élaborer dans la première année de mise en œuvre du contrat de ville, l'EPCI-FP est tenu d'instituer, dans le cadre d'un contrat de ville, une DSC, dont le montant est réparti en fonction de critères de péréquation concourant à la réduction des disparités de ressources et de charges entre les communes. Ces critères sont l'écart du revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'EPCI-FP et l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal ou financier communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI-FP. Des critères complémentaires peuvent y être intégrés.
2019 - actuel	Les montants de DSC entre les communes membres d'un EPCI-FP sont répartis en tenant compte majoritairement de l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de EPCI-FP, de l'insuffisance du potentiel financier ou du potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel financier ou du potentiel fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI-FP, la part de la population communale dans la population totale de l'EPCI-FP ou de la métropole de Lyon. Ces critères doivent justifier au moins 35 % de la répartition du montant total de la DSC entre les communes. Des critères complémentaires peuvent y être intégrés.

Annexe n° 6 : Récapitulatif des mesures prises depuis 1997 au détriment des moyennes et grandes entreprises²⁸²⁵

MUFF 1997 :	Imposition de certaines plus-values à long terme au taux normal de l'IS et instauration d'une contribution temporaire sur l'impôt sur les sociétés (fixée à 15 % pour 1997 et 1998 et à 10 % pour 1999) pour les entreprises de plus de 50 millions de francs de chiffre d'affaires ; => surcroît de recettes : 23,1 MdsF en 1997, 17,4 MdsF en 1998 et 12,4 MdsF en 1999
LFI 1998 :	- Augmentation des tarifs de l'imposition forfaitaire annuelle pour les entreprises de plus de 50 millions de francs de chiffre d'affaires ; => surcroît de recettes : 200 MF - Limitation de la déductibilité des provisions pour renouvellement ; => surcroît de recettes en 1998 : 4 MdsF - Suppression de l'avantage fiscal lié à la provision pour fluctuation des cours. => surcroît de recettes en 1998 : 1 MdF
LFI 1999 :	- Quadruplement en trois ans du taux de la cotisation minimale de taxe professionnelle (0,35 % en 1998, 1 % en 1999, 1,5 % en 2001) ; => surcroît de recettes en 1999 : 700 MF - Rétablissement (au taux de 2,5 %) de la quote-part de frais et charges afférente aux dividendes versés par une filiale à sa mère ; => surcroît de recettes en 1999 : 4,5 MdsF - Diminution du taux de l'avoir fiscal de 50 à 45 % pour les personnes morales ne bénéficiant pas du régime fiscal des mères et filiales ; => surcroît de recettes en 1999 : 1 MdF - Augmentation des tarifs de l'imposition forfaitaire annuelle pour les entreprises de plus de 50 millions de francs de chiffre d'affaires ; => surcroît de recettes en 1999 : 500 MF
PLF 2000 :	- Doublement de la fraction imposable des dividendes versés par une société fille à sa mère (quote-part de frais et charges de 5 %) ; => surcroît de recettes prévu pour 2000 : 4,2 MdsF - Diminution du taux de l'avoir fiscal de 45 à 40 % pour les personnes morales ne bénéficiant pas du régime fiscal des mères et filiales ; => surcroît de recettes prévu pour 2000 : 1,5 MdF
PLFSS 2000 :	Institution d'une contribution sociale de 3,3 % sur les bénéfices des sociétés (CSB) affectée au « fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale » ; => surcroît de recettes attendu pour 2000 : 4,2 MdsF - Création d'une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) => surcroît de recettes attendu pour 2000 : 3,6 MdsF

²⁸²⁵ Commission des finances, *Rapport général*, Tome 1, projet de loi de finances pour 2000.

Annexe n° 7 : Répartition des compétences locales²⁸²⁶

REPARTITION DES COMPETENCES
(Tableau synthétique novembre 2019)

COMMUNES (OU EPCI)	DEPARTEMENTS	REGIONS	ETAT
Maire : - Officier de police judiciaire (par délégation de l'Etat) ; - Exercice de la police municipale (bon ordre, sûreté, sécurité, salubrité publiques) ; - Pouvoirs de police portant sur des objets particuliers (circulation, stationnement...) ; - Possibilité de créer une police municipale ou des postes de gardes champêtres ; - Prévention de la délinquance : le maire anime et coordonne le CLSPD ; - Possibilité de mutualisation des polices municipales ; - Jusqu'au 31 décembre 2020 les communes ou EPCI peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'Etat pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales (article 170 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018).	- Police de la circulation sur le domaine départemental ; - Moyens des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), cofinancés par les communes ; - Vice-président du conseil départemental de prévention de la délinquance et membre du droit des CLSPD ; - Jusqu'au 31 décembre 2020 les départements peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'Etat pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales (article 170 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018).	Sécurité Jusqu'au 31 décembre 2020 les régions peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'Etat pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales (article 170 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018).	Préfet : - autorité de police générale ; - direction, contrôle, et coordination de l'action des services de police nationale et de la gendarmerie ; - membre de droit du SDIS ; direction des opérations de secours dans le département ; - pouvoirs de substitution en cas de carence du maire, d'urgence ou lorsqu'un trouble dépasse le cadre communal ; - tranquillité publique et bon ordre en cas de grands rassemblements dans les communes où la police est étatisée ; - polices spéciales (débits de boissons, ...) ; - présidence du conseil départemental de prévention de la délinquance et membre de droit des CLSPD.
- L'animation d'une action générale de prévention et de développement social sur le territoire de la commune par le biais d'un CCAS ou CIAS. Pour les communes de moins de 1 500 habitants, possibilité de ne pas créer ou de dissoudre le CCAS et d'assurer la compétence sociale par un CIAS ou un service non personnalisé ; - L'attribution de l'aide sociale facultative (secours aux familles en difficulté, (non remboursement des prestations)) ; - La constitution des dossiers de demande d'aide sociale et leur transmission à l'autorité compétente si leur instruction incombe à une autre autorité ; - La mise en place d'un fichier pour recueillir les informations utiles à l'intervention des services sociaux et sanitaires auprès des personnes âgées et des personnes handicapées (identité, âge, adresse du domicile...) ; - La possibilité de créer et de gérer un établissement ou service public à caractère social ou médico-social (centres d'accueil des enfants de moins de six ans, foyers destinés aux personnes âgées...) ; - La possibilité de construire ou de subventionner la réalisation d'infrastructures et équipements publics sanitaires (surtout en zone de montagne) dans un but de maintien des services ; - Les pouvoirs de police municipale en matière de sécurité et de salubrité, ainsi que certaines dimensions de la politique de l'habitat (résorption de l'insalubrité et des immeubles menaçant ruine...) ; - La gestion du fonds d'aide aux jeunes en difficulté ; - La participation à l'accueil des personnes dites « gens du voyage » dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ; - Le logement par : - L'insertion, la mise en œuvre ou la subvention foncière d'actions ou opérations d'aménagement permettant la réalisation de logements sociaux pour répondre aux besoins en hébergement des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ; - La possibilité de participer au financement du fonds de solidarité pour le logement (FSL) afin de venir en aide aux personnes qui se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer, des charges et des frais relatifs à la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ; - La protection générale de la santé publique et de	- la définition de la politique d'action sociale et médico-sociale du département en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale ; - l'élaboration et la mise en œuvre des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale ; - la coordination des actions sociales et médico-sociales menées sur le territoire départemental ; - l'autorisation de la création ou de la transformation des établissements et services sociaux et médico-sociaux fournissant des prestations relevant de la compétence du département et leur habilitation à tarifier les prestations fournies ; - la présidence du conseil d'administration des établissements publics spécialisés. En matière sociale : - La prise en charge des prestations légales d'aide sociale tels que : - l'aide sociale à l'enfance et aux familles ; - les aides aux personnes âgées ; - l'aide sociale à l'hébergement en foyer ; - la prestation de compensation du handicap (PCH) ; - l'allocation personnalisée d'autonomie pour les personnes âgées à domicile (APA) ; - le revenu de solidarité active (RSA). - La conduite de l'insertion sociale et professionnelle des allocataires. - Le co-pilotage du plan d'alerte et d'urgence au profit des personnes âgées, des personnes handicapées ou en perte d'autonomie en cas de risques exceptionnels. - La tutelle administrative et financière sur le groupement d'intérêt public « GIP » tel que la maison départementale des personnes handicapées qui exerce une mission d'accueil, d'information, d'accompagnement et de conseil des personnes handicapées et de leur famille. - La surveillance et le contrôle des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans. - L'action sociale en faveur : - des enfants et jeunes en difficulté (participation aux actions	Action sociale et santé Dans le domaine médico-social : - La définition des objectifs particuliers de santé, ainsi que la détermination et la mise en œuvre des actions correspondantes ; - La participation aux différentes commissions exécutives des agences régionales de santé : • La contribution au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires pouvant intervenir dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ; • L'attribution d'aides pour l'installation ou le maintien des professionnels de santé dans les zones déficitaires en offres de soins Dans le domaine social : - La définition de la politique de formation des travailleurs sociaux et d'insertion des jeunes ; - L'organisation d'actions qualifiantes pour la mise en œuvre de la politique d'apprentissage et de formation professionnelle dans le cadre de la recherche d'emploi ou de la re-orientation professionnelle ; - Le financement des opérations programmées dans le cadre des quartiers prioritaires de la politique de la ville pour développer l'accès aux soins, favoriser la prévention et assurer le suivi des publics fragilisés ; - La possibilité de construire ou de subventionner la réalisation d'équipements sanitaires pour assurer le maintien des services en zones de montagne ; - participation au développement social	Aide sociale : - compétence d'attribution (Allocation simple d'aide sociale, allocation aux adultes handicapés et garantie de ressources aux travailleurs handicapés). Fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Établissements et services sociaux et médico-sociaux : - Schéma national d'organisation sociale et médico-sociale. Participation au schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale - Autorisation et tarification de certains établissements sociaux et médico-sociaux ; Tarification de la partie « soins » ; - Contrôle et surveillance des établissements et services. Action sociale : - Hébergement d'urgence et dispositif d'urgence sociale. - Pilotage du plan d'alerte et d'urgence au profit des personnes âgées et des personnes handicapées en cas de risques exceptionnels Santé : - Définition des objectifs de santé publique, des plans et programmes d'actions au niveau national et régional - Prévention et gestion des menaces sanitaires graves - Lutte contre la toxicomanie, protection de la santé mentale. - Vaccination, de dépistage des cancers et lutte contre la lepre, la tuberculose et les infections sexuellement transmissibles, dont le VIH. - Création des établissements publics de santé. - Définition des mesures de lutte anti-vectorielle. Schéma national d'organisation sanitaire. - Participation au financement de l'investissement des établissements de santé. - Contrôle et surveillance des établissements de santé relevant de l'Etat. - Nomination des directeurs. - Nomination des directeurs d'Agence régionale de l'hospitalisation. Contrôle des organismes de sécurité sociale - une mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale, service à compétence nationale rattaché au directeur de la sécurité sociale, s'est substituée au préfet de région (DRASS) pour contrôler et évaluer l'activité, le fonctionnement et l'organisation des organismes locaux de sécurité sociale.

²⁸²⁶ Direction Générale des Collectivités Locales, novembre 2019.

L'environnement par : - L'organisation et le financement des services municipaux de désinfection et des services communaux d'hygiène et de santé chargés entre autres de : - l'organisation des campagnes de vaccination gratuite ; - la salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de vie ; - le traitement de l'assainissement ; - l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine ; - l'évacuation, le traitement, l'élimination et l'utilisation des eaux usées et des déchets ; - Le devoir d'alerte et de veille sanitaire par le signalement sans délai des menaces imminentes pour la santé de la population et par la transmission à l'Institut de veille sanitaire d'informations nécessaires à l'exercice de ses missions ; - La participation aux différentes commissions des agences régionales de santé ; - La possibilité d'attribution d'aides pour l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones défavorisées en offres de soins ; - La possibilité de participer aux conseils de surveillance des établissements de santé ; - Le financement partagé avec les départements de la lutte anti-vectorielle.	d'éducation des mineurs et prévention des mauvais traitements à leur égard) ; - des personnes âgées ; - des personnes handicapées (prise en charge des frais d'hébergement en foyer et de transport individuel des élèves et étudiants handicapés vers les établissements scolaires et universitaires ...). • Les actions visant à : - prévenir l'exclusion sociale et en corriger les effets pour lutter contre la pauvreté, la précarité et la marginalisation ; - définir les besoins et attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier ceux des personnes et des familles vulnérables ; - faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes en difficulté et des familles exclues, surtout dans les zones urbaines sensibles et dans les lieux où se manifestent des risques d'adaptation sociale (accompagnement des aides générales au logement et à la fourniture d'eau et d'énergie, aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ...). • La mise en œuvre de la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP) instituée par la loi du 5 mars 2007 sur la protection juridique des majeurs. • En matière médico-sociale : - La protection médico-sociale de la famille et de l'enfance à travers : - l'organisation et la surveillance des services de santé maternelle et infantile ; - les activités de protection de la santé maternelle et infantile à domicile ; - l'agrément des assistants familiaux ; - l'agrément, le contrôle, la formation et l'accompagnement des assistants maternels ; • La possibilité, au moyen d'une convention avec l'État, de conduire des actions de vaccination gratuite, de dépistage des cancers, de lutte contre la lepre, la tuberculose et les infections sexuellement transmissibles. • La participation aux différentes commissions des agences régionales de santé, ainsi qu'à la mise en œuvre des programmes régionaux de santé. • L'attribution d'aides pour l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones défavorisées en offres de soins. • La possibilité de construire ou de subventionner la réalisation d'infrastructures et équipements publics sanitaires (surtout en zone de montagne) dans un but de maintien des services. • Le devoir d'alerte sanitaire (similaire à celui des communes). • La mise en œuvre de la lutte anti-vectorielle et son financement avec les communes du territoire. • La possibilité de gérer des laboratoires départementaux d'analyses. • Les actions visant au développement social	Emploi – Insertion professionnelle • Concours au service public de l'emploi au travers de : - possibilité de participation aux maisons de l'emploi ; - possibilité de participation aux structures d'accompagnement et d'insertion professionnelle des jeunes (missions locales) ; • Responsabilité du fonds départemental d'aide aux jeunes en difficulté. • Responsabilité de l'insertion sociale et professionnelle des titulaires du RSA : responsabilité dans la mise en œuvre du contrat unique d'insertion dans le secteur marchand et non marchand. - Possibilité pour les départements de contribuer au service Possibilité de mise en œuvre des plans locaux pluriannuels pour
		Définition et conduite de la politique de l'emploi Insertion professionnelle des jeunes et mise en œuvre du contrat CIVIS Signature par le président du conseil régional et le préfet de la région d'une convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation (L6123-4 du code du travail) Elaboration par le président du conseil régional et par le préfet de la région d'une stratégie coordonnée en matière d'orientation et de formation professionnelle (L6123-4-1 du code du travail) Possibilité pour l'Etat de déléguer à la région la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants du service public de l'emploi, sans préjudice des

l'insertion et l'emploi	public de l'emploi dans les conditions prévues aux articles L5322-1 à L5322-4 du code du travail.	public de l'emploi sur son territoire (L5311-3 du code du travail)	prérogatives de Pôle emploi (L5311-3-1 du code du travail)
Possibilité de conclure avec l'Etat des conventions au titre de l'insertion par l'activité économique.	Représentation des communes et des départements grâce à l'octroi d'un siège au CA de Pôle emploi (un siège en tout), au titre de l'article L5312-4 du code du travail	- Représentation des régions au moyen d'un siège au conseil d'administration de Pôle emploi (L5312-4 du code du travail) - Signature par le président du conseil régional et le préfet de région d'une convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation (L6123-4 du code du travail) - Elaboration par le président du conseil régional et par le préfet de région d'une stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle (L6123-4-1 du code du travail) - Possibilité pour l'Etat de déléguer à la région la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants du service public de l'emploi, sans préjudice des prérogatives de Pôle emploi (L5311-3-1 du code du travail) - Possibilité pour la région de participer au financement d'actions d'accompagnement et de conseil organisées avant la création ou la reprise d'entreprises (L5141-5 du code du travail)	
Enseignement			
- construction, reconstruction, extension, grosses réparations et équipement des locaux destinés au logement des étudiants - Implantation, construction et gestion des écoles maternelles et élémentaires, gestion des personnels TOS correspondants. - Possibilité pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui en font la demande de se voir transférer la propriété des biens appartenant à l'Etat et destinés aux logements des étudiants, afin de prendre en charge la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations ainsi que l'équipement. - Compétence des communes pour l'une ou plusieurs écoles maternelles relative au recrutement et à la gestion des ATSEM (assistants territoriaux spécialisés des écoles maternelles) - Financement des dépenses de fonctionnement liées à la scolarisation d'enfants dans des écoles privées ou publiques d'autres communes - Restauration scolaire des écoles primaires - Organisation d'activités périscolaires - Construction, reconstruction, extension, grosses réparations et équipement des locaux destinés au logement des étudiants - Participation aux frais de fonctionnement des écoles privées sous contrat d'association - Mise en place du service minimum d'accueil des élèves si + de 20% de personnel enseignant en grève - Compétence du conseil municipal pour déterminer la sectorisation des écoles (L 212-7 CE) - Création et implantation des écoles publiques - Veille au respect de l'obligation scolaire (le maire recense les élèves d'âge scolaire et procède à leur inscription) - Aide à la scolarité des élèves des écoles primaires par la caisse des écoles. - Possibilité pour les collectivités et leurs groupements de contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherches	- Construction et fonctionnement des collèges. - Transfert des biens immobiliers des collèges appartenant à l'Etat - Définition, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale, de la localisation des collèges publics, de leur capacité d'accueil, de leur secteur de recrutement et du mode d'hébergement des élèves en tenant compte de critères d'équilibre démographique, économique et social - Accueil, restauration, hébergement et entretien technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, des bâtiments dans les établissements dont il a la charge - Recrutement et gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les collèges - Consultation sur l'implantation d'établissements d'enseignement supérieur - Participation aux dépenses de fonctionnement des établissements privés du second degré sous contrat d'association - Participation aux frais de fonctionnement quand un enfant résident dans une commune est scolarisé dans un collège privé - Programme prévisionnel des investissements relatifs aux collèges - Possibilité pour les départements et les régions d'organiser, par convention, des mutualisations dans la gestion des EPLE (L216-12 du code de l'éducation) - Possibilité pour les collectivités et leurs groupements de contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherches implantés sur leur territoire ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires (L216-11 du code de l'éducation)	- Construction et fonctionnement des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des écoles de formation maritime et aquicole ainsi que des établissements d'enseignement agricole. - Maîtrise d'ouvrage déléguée des bâtiments universitaires - Transfert des biens immobiliers des lycées appartenant à l'Etat - Accueil, restauration, hébergement et entretien technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, des bâtiments dans les établissements dont il a la charge - Recrutement et gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les collèges - Etablissement du schéma prévisionnel des formations. - Etablissement du programme prévisionnel des investissements pour les lycées et autres établissements précités. - Consultation sur les aspects régionaux de la carte des formations supérieures et de la recherche. - Elaboration par la région d'un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (L214-2 du code de l'éducation) - Possibilité pour les départements et les régions d'organiser, par convention, des mutualisations dans la gestion des EPLE (L216-12 du code de l'éducation) - La sectorisation des lycées est conjointement définie par le recteur et le conseil régional (à défaut d'accord, elle est arrêtée par le recteur), au titre de l'article L214-5 du code de l'éducation - Possibilité pour les collectivités et leurs groupements de contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherches implantés sur leur territoire ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires (L216-11 du code de l'éducation)	- Construction et fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur (cofinancements locaux). - Responsabilité du service public de l'enseignement : définit les objectifs de la politique éducative, le contenu des enseignements et des diplômes. - Gestion et rémunération du personnel enseignant et non enseignant. - Etablissement de la liste annuelle des opérations de construction ou de reconstruction et de la structure pédagogique. - Détermination de l'implantation et des aménagements des établissements de l'enseignement supérieur. - Service minimum d'accueil dans les écoles sous réserve de la compétence communale. CARTE SCOLAIRE : Modifications issues du décret n°2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique : - Fixation chaque année par le directeur d'académie de l'effectif maximum d'élèves pouvant être accueillis dans chaque établissement - Compétence du directeur d'académie pour émettre un avis sur l'inscription d'un élève dans un établissement ne relevant pas de son secteur (collège) ou district (lycée), dans la limite des places restant disponibles après l'inscription des élèves résidant dans la zone normale de desserte - Compétence du directeur académique pour arrêter l'ordre de priorité des demandes de dérogation à la carte scolaire, lorsque ces demandes de dérogation excèdent les possibilités d'accueil. (D 211-11 du code de l'éducation)

implantées sur leur territoire ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires (L216-11 du code de l'éducation)			
Enfance - Jeunesse			
- Possibilité de soutenir, financer ou gérer des structures d'accueil de la petite enfance (crèches, halles garderies, jardins d'éveil, etc.) - Possibilité de créer un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans ; - Possibilité de créer un relais d'assistants maternels.	- Le président du conseil général délivre l'autorisation de création et de transformation et assure le contrôle et la surveillance des établissements et services accueillant des enfants de moins de 6 ans (crèches, halles garderies, centres de vacances, centres de loisirs, garderies, etc.) ; - Agrément et suivi des assistants maternels et familiaux - Agrément et suivi des familles désirant adopter un pupille de l'Etat ou un enfant étranger. - Présidence des commissions départementales d'accueil des jeunes enfants - Protection de l'enfance : aide sociale à l'enfance, prise en charge des mineurs en danger, recueil des informations préoccupantes, protection maternelle et infantile, possibilité de prise en charge des jeunes majeurs.	- Responsabilité de l'Etat en matière de protection des mineurs accueillis hors du domicile parental, à l'occasion des vacances scolaires, congés professionnels et des loisirs. L'organisation de l'accueil des mineurs dans le cadre notamment des centres de vacances, centres de loisirs, garderies périscolaires est déclarée auprès du représentant de l'Etat dans le département. - Enfance délinquante et prise en charge facultative pour les mineurs en danger et les jeunes majeurs au titre de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945, L. 228-3, L. 228-5 du CASF et décret n° 75-96 du 18 février 1975.	
Sports			
Équipements sportifs : - Construction et fonctionnement des équipements sportifs de proximité (piscine, gymnase, camping, etc.) - Les communautés de communes, établissements publics de coopération intercommunale, peuvent contribuer au développement et à l'aménagement sportif de l'espace communautaire par la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements sportifs d'intérêt communautaire. - Subventions aux clubs, associations, etc. - Sécurité des installations sportives Sports de nature : - Gestion des commissions départementales des espaces, sites et itinéraires, placées auprès des présidents de conseils généraux et chargées de proposer les plans départementaux des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature.	Équipements sportifs : - Construction et entretien d'équipements sportifs dans les collèges. - Participation financière versée aux communes mettant à disposition des équipements sportifs communaux pour les collèges (conventions). - Subventions aux clubs, associations, etc. - Responsabilité de l'entretien et la mise aux normes des équipements sportifs des collèges Sports de nature : - Gestion des commissions départementales des espaces, sites et itinéraires, placées auprès des présidents de conseils généraux et chargées de proposer les plans départementaux des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature.	Équipements sportifs : - Centre national de développement du sport (CNDS) : dans chaque région une commission régionale du FNDS donne un avis au préfet de région sur la répartition des fonds aux associations sportives et groupements sportifs. La gestion de ces crédits déconcentrés relève de l'établissement public national. - Responsabilité de l'Etat pour la sécurité et la protection des usagers et des sportifs ainsi que la promotion de la santé et la prévention de la lutte contre le dopage. - Prérogatives en matière de développement des sports de haut niveau, de respect de l'égalité d'accès des citoyens à la pratique sportive. - Contrôle des formations, définition des diplômes et développement de l'emploi dans ce domaine. - En matière de CREPS, ces établissements dont la propriété est transférée aux régions à compter du 1^{er} janvier 2016 sont traités au même titre que les autres établissements publics. Les CREPS exercent au nom de l'Etat plusieurs missions (formation et préparation des sportifs de haut niveau en liaison avec les fédérations sportives, participation au réseau national du sport de haut niveau, formations initiales et continues dans les domaines des activités physiques et sportives de la jeunesse et de l'éducation populaire, formation initiale et continue des agents de l'Etat exerçant leurs missions dans les domaines du sport, de l'éducation populaire et de la jeunesse). Fédérations sportives : - Tutelle sur les fédérations sportives. - Délégation de l'Etat à une seule fédération sportive, dans chaque discipline et pour une période déterminée, du pouvoir d'organiser les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux et de procéder aux sélections correspondantes.	
Action culturelle			
1% culturel : Insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 %)	1% culturel : Insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 %)	Protection du patrimoine : Gestion des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des	Protection du patrimoine : - Inscription et classement sur la liste des monuments et mobiliers

du coût de l'investissement) ;	du coût de l'investissement) ;	immeubles, orgues et objets mobiliers protégés n'appartenant pas à l'Etat ou à ses établissements, à titre expérimental.	historiques. - Création de secteurs sauvegardés et de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. - Contrôle technique et scientifique général. Rémunération du personnel scientifique.
Enseignements artistiques : Enseignement initial de la musique, de la danse et de l'art dramatique en vue d'une pratique amateur ainsi que l'offre d'éducation artistique en partenariat avec les établissements scolaires.	Protection du patrimoine : Gestion, par convention, des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers protégés n'appartenant pas à l'Etat ou à ses établissements.	1 % culturel : - Insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 % du coût de l'investissement) ; - Fonds régional d'art contemporain	Enseignements artistiques : - Classement des écoles, contrôle des activités et du fonctionnement pédagogique. - Compétences dans le domaine des enseignements supérieurs dans les domaines de la musique, de la danse, du théâtre et des arts du cirque qui assurent la formation aux métiers du spectacle. - Délivrance des diplômes nationaux.
Inventaire général du patrimoine culturel : Les communes et leurs groupements peuvent se voir déléguer par les régions bénéficiaires du transfert de compétences, l'exercice des compétences d'inventaire général du patrimoine culturel, par voie conventionnelle.	Inventaire général du patrimoine culturel : Les départements et leurs groupements peuvent se voir déléguer par les régions bénéficiaires du transfert de compétences, l'exercice des compétences d'inventaire général du patrimoine culturel, par voie conventionnelle.	Inventaire général du patrimoine culturel : Gestion et conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel.	Inventaire général du patrimoine culturel : Définition des normes nationales en matière d'inventaire Exercice du contrôle scientifique et technique.
Bibliothèques : Bibliothèques de prêt municipales.	Bibliothèques : Bibliothèques de prêt départementales.	Bibliothèques régionales Bibliothèques régionales.	Bibliothèques nationales : Bibliothèques d'Etat, bibliothèques nationales, bibliothèques universitaires, les bibliothèques spécialisées (bibliothèques du musée de l'Homme, du Muséum d'histoire naturelle, du conservatoire national des arts et métiers...)
Musées : Organisation et financement des musées municipaux.	Musées : Organisation et financement des musées départementaux.	Musées : Organisation et financement des musées régionaux.	Musées : Musées nationaux.
Archives : Conservation et mise en valeur des archives municipales.	Archives : Conservation et mise en valeur des archives départementales.	Archives : Conservation et mise en valeur des archives régionales.	Archives : Archives nationales.
Archéologie préventive : Réalisation des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive par les services d'archéologiques territoriaux agréés.	Archéologie préventive : Réalisation des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive par les services d'archéologiques territoriaux agréés.	Archéologie préventive : Réalisation des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive par les services d'archéologiques territoriaux agréés.	Archéologie préventive : Réalisation des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive par l'Institut national de la recherche archéologique préventive.
Tourisme			
■ Les CC, les CA, les CU, les métropoles et la métropole de Lyon sont désormais compétentes en matière de « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » Art L.134-1 du code du tourisme.	■ Etablit le schéma d'aménagement touristique départemental.	■ Définit les objectifs à moyen terme du développement touristique régional.	■ Définition et mise en œuvre de la politique nationale du tourisme.
■ Les CC, les CA, les CU et les métropoles peuvent, par délibération du conseil communautaire, instituer un office de tourisme dont elles déterminent le statut.	■ Crée le comité départemental du tourisme et lui confie tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme du département.	■ Coordonne les initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques.	
■ Les communes classées stations de tourisme ou ayant engagé, avant le 1 ^{er} janvier 2017, une démarche de classement en station classée de tourisme, sont autorisées à conserver la gestion communale de leur office de tourisme (art. 69 de la loi n°2016-1888, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne).	■ Etablit un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée et un plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée.	■ Fixe le statut du comité régional du tourisme, qui élabore le schéma régional du tourisme et des loisirs.	
Formation professionnelle, apprentissage et orientation			
◆ Modification importante introduite en matière de formation professionnelle par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.	◆ Modification importante introduite en matière de formation professionnelle par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.	◆ Modification importante introduite en matière de formation professionnelle par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.	Le contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDFOF) est élaboré par la région au sein du comité régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CREFOF), qui procède à une concertation avec les collectivités territoriales concernées et Pôle emploi, mais également les représentants des organismes de formation professionnelle, en particulier l'AFPA.
◆ Elle a pour objectif de mieux orienter les fonds de la formation professionnelle vers les publics les plus éloignés de l'emploi, de développer la formation dans les petites et moyennes entreprises, d'insérer les jeunes sur le marché du travail et d'améliorer la transparence et les circuits de financement en évaluant mieux les politiques de formation professionnelle.	◆ Elle a pour objectif de mieux orienter les fonds de la formation professionnelle vers les publics les plus éloignés de l'emploi, de développer la formation dans les petites et moyennes entreprises, d'insérer les jeunes sur le marché du travail et d'améliorer la transparence et les circuits de financement en évaluant mieux les politiques de formation professionnelle.	◆ Elle a pour objectif de mieux orienter les fonds de la formation professionnelle vers les publics les plus éloignés de l'emploi, de développer la formation dans les petites et moyennes entreprises, d'insérer les jeunes sur le marché du travail et d'améliorer la transparence et les circuits de financement en évaluant mieux les politiques de formation professionnelle.	Modifications importantes issues de la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale : -Possibilité pour l'Etat de transférer aux régions qui le demandent la propriété des biens de l'AFPA -En matière d'orientation (L6111-3 du code du travail) : définition par l'Etat, au niveau national, de la politique d'orientation des élèves et des étudiants dans les établissements scolaires et les
◆ Une évolution récente est intervenue avec la loi n°2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels.			
◆ Plusieurs dispositions de cette loi ont pour objectif de			

favoriser le développement de l'alternance (création d'une carte d'étudiant, des métiers pour les jeunes en apprentissage, création d'un portail internet pour faciliter la prise de contact entre les employeurs et les personnes recherchant un contrat en alternance, possibilité pour une entreprise de travail temporaire de conclure des contrats d'apprentissage). • Cette loi crée aussi le contrat de sécurisation professionnelle, qui permet d'accompagner le retour à l'emploi, notamment au moyen d'une reconversion ou d'une création ou reprise d'entreprise. Les régions peuvent contribuer au financement des mesures de formation offertes aux personnes souhaitant recourir à ce contrat	au sein du comité régional de l'emploi et de la formation professionnelle, qui procède à une concertation avec les collectivités territoriales concernées et Pôle emploi, mais également les représentants des organismes de formation professionnelle, en particulier l'AFPA. Ce contrat est signé par la région après adoption par le conseil régional, par le représentant de l'Etat dans la région et par l'autorité académique. • loi n°2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels : - Plusieurs dispositions de cette loi ont pour objectif de favoriser le développement de l'alternance (création d'une carte d'étudiant des métiers pour les jeunes en apprentissage, création d'un portail internet pour faciliter la prise de contact entre les employeurs et les personnes recherchant un contrat en alternance, possibilité pour une entreprise de travail temporaire de conclure des contrats d'apprentissage). la loi crée aussi le contrat de sécurisation professionnelle, qui permet d'accompagner le retour à l'emploi, notamment au moyen d'une reconversion ou d'une création ou reprise d'entreprise. Les régions peuvent contribuer au financement des mesures de formation offertes aux personnes souhaitant recourir à ce contrat (L1233-69 du code du travail). Modifications importantes issues de la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015 sauf exceptions : - Transfert de l'Etat à la région de la formation professionnelle des publics spécifiques (travailleurs en situation de handicap, personnes sous main de justice, Français établis hors de France, programmes de compétences clés et de lutte contre l'illettrisme (L5211-2 et L6121-2 du code du travail) à compter du 1^{er} janvier 2015 sauf concernant les personnes sous main de justice pour les établissements dans lesquels la gestion de la formation professionnelle fait l'objet d'un contrat en cours de délégation à un organisme moral tiers : date d'expiration de ce contrat (loi n°2014-288 du 5 mars 2014 art. 21-IX) - Mise en place du service public régional de la formation professionnelle se traduisant notamment par la garantie, par la région, d'un accès gratuit aux formations jusqu'au niveau 4 (L6121-2 du code du travail) et par la possibilité d'habiller une personne privée chargée d'une mission de SIEG relative à l'accompagnement et à l'insertion professionnelle de personnes rencontrant des difficultés d'apprentissage ou d'insertion (L6121-2-1 du code du travail) - Possibilité pour l'Etat de transférer aux régions qui le demandent la propriété des biens de l'AFPA Modification importante issue de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel : transfert de la compétence apprentissage de la région, à compter du 1^{er} janvier 2020, aux opérateurs de compétences des branches professionnelles. La région conserve une compétence facultative : - de financement des CFA « lorsque des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique qu'elle identifie le justifient (notamment en zones rurales et au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville), par convention avec les opérateurs de compétences » (L6211-3 du code du travail), - de « contribution à la mise en œuvre du développement de l'apprentissage de manière équilibrée sur son territoire » (L6121-1 du code du travail). La région devra organiser un débat annuel sur les dépenses engagées en matière d'apprentissage, sur la base d'un rapport présenté par le président du conseil. Ce rapport devra être transmis au préfet de région et à France Compétences.	établissements d'enseignement supérieur, coordination par la région des actions des autres organismes participant au service public régional de l'orientation. Modifications importantes issues de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel : ■ Gouvernance de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'orientation : Création de l'EPA « France Compétences », placé sous la tutelle du ministre chargé de la formation professionnelle (L6123-5 du code du travail). Il assurera deux missions de péréquation : - vis à vis des opérateurs de compétences des branches professionnelles, auxquels il versera des fonds pour un financement complémentaire des contrats d'apprentissage et de professionnalisation ; - vis à vis des Régions, auxquelles il versera des fonds pour le financement des CFA, au titre de la péréquation territoriale. France compétences se substitue au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), au CNEFOP et au COPANEF. Les attributions consultatives du CNEFOP au titre de la gouvernance quadripartite sont transférées à la Commission nationale de négociation collective. ■ Extension des possibilités d'intervention de l'Etat : Pour la mise en œuvre d'un programme national défini par l'Etat et destiné à répondre à un besoin additionnel de qualification au profit de jeunes sortis du système scolaire sans qualification et des personnes à la recherche d'emploi disposant d'un niveau de qualification inférieur ou égal au baccalauréat, en insistant en priorité sur les personnes en situation d'illettrisme, avec ou sans activité professionnelle, l'Etat engage une procédure de conventionnement avec la région. En l'absence de conventionnement avec la région, l'Etat peut organiser et financer ces actions de formation avec Pôle emploi (L6122-1 du code du travail). Pôle emploi peut procéder à des achats collectifs pour accompagner l'Etat dans la mise en œuvre de ces formations (L6121-4). A noter que l'Etat peut déjà, depuis la loi n°2016 -1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, intervenir en matière de formations sur les métiers rares et émergents (L6122-1).

		Le contrat de plan régional de développement de la formation et de l'orientation professionnelles (CPRFOP), adopté par la région intégrera en conséquence les besoins des entreprises en matière de contrats d'apprentissage et de professionnalisation (art. L.214-13 du code de l'éducation). En matière d'orientation : Les régions ont la responsabilité, depuis la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à l'emploi, à la formation professionnelle et à la démocratie sociale, du service public régional de l'orientation tout au long de la vie professionnelle (SPRO). Modifications issues de la loi du 5 septembre 2018 : extension de la compétence régionale à l'orientation scolaire : - les régions récupèrent une partie des attributions exercées par les DRONISEP, à savoir la diffusion de la documentation ainsi que l'élaboration des publications à portée régionale relatives à l'orientation scolaire et professionnelle des élèves et des étudiants : ce transfert entraîne, en plus d'une compensation financière, le transfert des services et des personnels de l'Etat, chargés de ces missions, selon les modalités de droit commun. - les régions seront chargées d'organiser des actions d'information sur les métiers et les formations en direction des élèves et des étudiants, notamment dans les établissements scolaires et universitaires. Ces missions seront exercées avec le concours de l'ONISEP. Les régions pourront bénéficier, dans ce cadre, pour une durée de trois ans à compter du 1er janvier 2019, de la mise à disposition des agents volontaires exerçant dans les services et établissements relevant du ministère chargé de l'éducation nationale. Il pourra s'agir, par exemple, de psychologues de l'éducation nationale ayant le grade de directeur de CIO (art. 18 de la loi n°2018-771, L6111-3 du code du travail).
Interventions dans le domaine économique		
Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ■ Le projet de SRDEII est élaboré en concertation avec les EPCI à fiscalité propre. Sur le territoire d'une métropole, les orientations applicables sont élaborées et adoptées conjointement par le conseil régional et le conseil de la métropole. A défaut d'accord entre la région et la métropole, cette dernière adopte un document d'orientations stratégiques qui prend en compte le schéma régional. Le schéma régional fait l'objet d'une présentation et d'une discussion en CTAP. Aides de droit commun en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques (L. 1511-2 du CGCT) : ■ Les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région, dans le cadre d'une convention. ■ Ils peuvent se voir déléguer par le conseil régional l'octroi de tout ou partie des aides dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT. Aides à l'immobilier d'entreprises (L. 1511-3) : ■ Les communes et les EPCI à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles. Aides aux entreprises en difficulté :	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ■ Responsabilité de la définition, sur son territoire, des orientations en matière de développement économique ■ Elaboration et adoption du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) Aides de droit commun en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques (L. 1511-2 du CGCT) : ■ Compétence exclusive de la région pour définir les régimes d'aides et décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. Aides à l'immobilier d'entreprises (L. 1511-3) : ■ La région peut participer au financement des aides à l'immobilier d'entreprises décidées par les communes ou les EPCI à fiscalité propre, dans le cadre d'une convention. Aides aux entreprises en difficulté (III article L. 1511-2) :	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ■ Approbation, par arrêté, du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation et, le cas échéant, du document d'orientations stratégiques, par le représentant de l'Etat Aides de droit commun en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques (L. 1511-2 du CGCT) : ■ Peut être amené à notifier à la Commission européenne, à la demande de la région, une aide individuelle ou un régime d'aides, lorsque ceux-ci ne s'inscrivent pas le règlement de minimis ou dans un régime-cadre existant. Aides à l'immobilier d'entreprises (L. 1511-3) : ■ Peut être amené à notifier à la Commission européenne, à la demande de la région, une aide individuelle ou un régime d'aides, lorsque ceux-ci ne s'inscrivent pas le règlement de minimis ou dans un régime-cadre existant. Aides aux entreprises en difficulté :

■ Les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides accordées à des entreprises en difficulté dans le cadre d'une convention passée avec la région. Aides aux organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprises (article L. 1511-7 du CGCT) : ■ Les métropoles et la métropole de Lyon sont compétentes pour verser des subventions aux organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprises. ■ Les communes et les autres EPCI à fiscalité propre peuvent aussi verser des subventions à ces organismes mais uniquement dans le cadre d'une convention passée avec la région. Aides professionnels de santé visant à favoriser les soins en zones déficitaires (art. L. 1511-8 du CGCT) : ■ Compétence de plein droit Aides aux salles de spectacle cinématographique (art. L. 2251-4) : ■ Les communes peuvent attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique. Aides au maintien des services en milieu rural (article L. 2251-3 du CGCT) : ■ La commune peut accorder des aides pour assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural dans les conditions prévues à l'article L. 2251-3)	Néant	Aides aux organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprises (article L. 1511-7 du CGCT) : Néant Aides professionnels de santé visant à favoriser les soins en zones déficitaires (art. L. 1511-8 du CGCT) : ■ Compétence de plein droit Aides aux salles de spectacle cinématographique (art. L. 2251-4) : ■ Les départements peuvent attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique. Aides au maintien des services en milieu rural (article L. 1111-10 du CGCT) : ■ Le département peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, contribuer au soutien de l'opérations d'investissement et d'entretien des infrastructures et des équipements nécessaires aux besoins de la population en milieu rural dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une commune ou un EPCI à fiscalité propre. ■ Le département peut aussi compléter les aides décidées par une commune en application de l'article L. 2251-3 du CGCT). Aides à l'équipement rural (article L. 3232-1 du CGCT) ■ Le département établit un programme d'aide à l'équipement rural au vu, notamment, des propositions qui lui sont adressées par les communes.	■ La région est seule compétente pour décider de l'octroi d'une aide à une entreprise en difficulté. Aides aux organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprises (article L. 1511-7 du CGCT) : ■ La région est compétente pour verser des subventions aux organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprises. Aides professionnels de santé visant à favoriser les soins en zones déficitaires (art. L. 1511-8 du CGCT) : ■ Compétence de plein droit Aides aux salles de spectacle cinématographique (art. L. 4211-1 6°) : ■ Les régions peuvent attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique. Aides au maintien des services en milieu rural : ■ La région peut s'appuyer sur les dispositions de l'article L. 1511-2 pour accorder de telles aides. ■ La région peut aussi compléter les aides décidées par une commune en application de l'article L. 2251-3)	■ Peut être amené à notifier à la Commission européenne, à la demande de la région, une aide individuelle ou un régime d'aides. ■ Peut être amené à notifier à la Commission européenne, à la demande de la région, une aide individuelle ou un régime d'aides, lorsque ceux-ci ne s'inscrivent pas le règlement de minimis ou dans un régime-cadre existant. Aides aux organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprises (article L. 1511-7 du CGCT) : ■ Peut être amené à notifier à la Commission européenne, à la demande de la région, une aide individuelle ou un régime d'aides, lorsque ceux-ci ne s'inscrivent pas le règlement de minimis ou dans un régime-cadre existant.
Ingénierie financière : ■ Garantie d'emprunt à des personnes de droit privé (L. 2252-1 et s. du CGCT) ■ Participation au capital de sociétés de garantie (art. L. 2253-1) ■ Participation au capital de sociétés de capital investissement, sociétés de financement de financement de SEM ou de SATT (Art. L.4211-1 8°), en complément de la région. ■ Compétence directe possible pour les métropoles et la métropole de Lyon. ■ Souscription de parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises possibles en complément de la région dans le cadre d'une convention passée avec celle-ci. ■ Une commune peut participer financièrement à la mise en œuvre du fonds d'investissement de proximité définis à l'article L. 214-30 du code monétaire et financier, en complément de la région.	Ingénierie financière : ■ Garantie d'emprunt à des personnes de droit privé (L. 3231-4 et s. du CGCT) : compétence limitée Ingénierie financière : ■ Le département peut participer financièrement à la mise en œuvre du fonds d'investissement de proximité définis à l'article L. 214-30 du code monétaire et financier, en complément de la région.	Ingénierie financière : ■ Garantie d'emprunt à des personnes de droit privé (L. 4253-1 et s. du CGCT) ■ Participation au capital de sociétés de garantie (art. L. 4253-3) ■ Participation au capital de sociétés de capital investissement, sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, de SEM ou de SATT (Art. L.4211-1 8°). ■ Souscription de parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises possibles en complément de la région dans le cadre d'une convention passée avec celle-ci. ■ Participation, par le versement de dotations, à la constitution d'un fonds de garantie auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement ayant pour objet exclusif de garantir des concours financiers accordés à des entreprises (Art. L.4211-1 10°). ■ Financement ou aide à la mise en œuvre des fonds d'investissement de proximité définis à l'article L. 214-30 du code monétaire et financier (Art. L.4211-1 11°). ■ Versement de dotations pour la constitution de fonds de participation tels que prévus à l'article 37 du règlement (CE).	Ingénierie financière : ■ Garantie d'emprunt à des personnes de droit privé (L. 4253-1 et s. du CGCT) ■ Participation au capital de sociétés de garantie (art. L. 4253-3) ■ Participation au capital de sociétés de capital investissement, sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, de SEM ou de SATT (Art. L.4211-1 8°). ■ Souscription de parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises possibles en complément de la région dans le cadre d'une convention passée avec celle-ci. ■ Participation, par le versement de dotations, à la constitution d'un fonds de garantie auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement ayant pour objet exclusif de garantir des concours financiers accordés à des entreprises (Art. L.4211-1 10°). ■ Financement ou aide à la mise en œuvre des fonds d'investissement de proximité définis à l'article L. 214-30 du code monétaire et financier (Art. L.4211-1 11°). ■ Versement de dotations pour la constitution de fonds de participation tels que prévus à l'article 37 du règlement (CE).	Ingénierie financière : ■ Peut être amené à notifier à la Commission européenne, à la demande de la région, une aide individuelle ou un régime d'aides, lorsque ceux-ci ne s'inscrivent pas le règlement de minimis ou dans un régime-cadre existant.

Participation au capital de sociétés commerciales « de droit commun » : ■ Principe d'interdiction sauf autorisation par décret en Conseil d'Etat (art. L. 2253-1 du CGCT) Rapport annuel (art. L. 1511-1 du CGCT) : ■ Les communes et les EPCI à fiscalité propre transmettent à la région, avant le 31 mars, toutes les informations relatives aux aides et régimes d'aides mis en œuvre dans leur ressort au titre de l'année civile précédente. Récupération des aides illégales (art. L. 1511-1-1) : ■ Une commune ou un EPCI ayant accordé une aide à une entreprise est tenue de procéder sans délai à sa récupération si une décision de la Commission européenne ou un arrêt de la CJUE l'enjoint, à titre provisoire ou définitif. ■ Les communes ou les EPCI supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'Etat de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération.	Participation au capital de sociétés commerciales « de droit commun » : ■ Principe d'interdiction sauf autorisation par décret en Conseil d'Etat (art. L. 3231-6 du CGCT) Rapport annuel (art. L. 1511-1 du CGCT) : ■ Les départements transmettent à la région, avant le 31 mars, toutes les informations relatives aux aides et régimes d'aides mis en œuvre dans leur ressort au titre de l'année civile précédente. Récupération des aides illégales (art. L. 1511-1-1) : ■ Un département ayant accordé une aide à une entreprise est tenue de procéder sans délai à sa récupération si une décision de la Commission européenne ou un arrêt de la CJUE l'enjoint, à titre provisoire ou définitif. ■ Les départements supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'Etat de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération.	n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013 (Art. L. 4211-1 12°). Participation au capital de sociétés commerciales « de droit commun » : ■ Prise de participation possible dans les conditions prévues à l'article L. 4211-1 8° bis. Rapport annuel (art. L. 1511-1 du CGCT) : ■ La région établit un rapport annuel relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre au cours de l'année civile précédente sur son territoire par les collectivités territoriales et leurs groupements. Ce rapport est transmis au représentant de l'Etat dans la région avant le 31 mai de l'année suivante. Récupération des aides illégales (art. L. 1511-1-1) : ■ Une région ayant accordé une aide à une entreprise est tenue de procéder sans délai à sa récupération si une décision de la Commission européenne ou un arrêt de la CJUE l'enjoint, à titre provisoire ou définitif. ■ Les régions supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'Etat de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération.	Participation au capital de sociétés commerciales « de droit commun » : ■ Instruction des demandes de dérogation, saisine du Conseil d'Etat, décret. Rapport annuel : ■ Synthèse de tous les rapports annuels et saisine dans l'application SARI de la Commission européenne avant le 30 juin. Récupération des aides illégales (art. L. 1511-1-1) : ■ Si une collectivité n'a pas procédé à la récupération d'une aide illégale, le représentant de l'Etat y procède d'office par tout moyen, après une mise demeure restée sans effet dans un délai d'un mois à compter de sa notification. ■ Les conséquences financières des condamnations sont une dépense obligatoire au sens de l'article L. 1612-15 du CGCT.
Politique de la ville			
■ Contrat de ville ■ Elaboration à l'échelle intercommunale pour les territoires comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville.	■ Contrat de ville	■ Contrat de ville ■ Participation au financement et au capital des sociétés d'investissement régionales qui ont pour objet la restructuration, l'aménagement et le développement de sites urbains en difficulté.	■ Financement des programmes de rénovation urbaine par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine dans les quartiers qui présentent les dysfonctionnements urbains les plus importants. ■ Elaboration des contrats de ville ; sous-préfets politique de la ville.
Urbanisme			
■ Elaboration du schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme ou de la carte communale. ■ Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'occupation des sols pour les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale. ■ Droit de préemption urbain. ■ Zones d'aménagement différencié ■ ZAC (zone d'aménagement concerté). ■ Accord des communes ou EPCI sur la création du périmètre départemental d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. ■ Délimitation du périmètre d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.	■ Délimitation du périmètre d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains et exercice du droit de préemption dans le périmètre (directement ou via SAFER).	■ Elaboration en association avec l'Etat du schéma directeur de la région d'Ile-de-France - SDRIF (approbation par l'Etat).	■ Pouvoirs spécifiques de modification des SCOT et PLU. ■ Qualification des projets d'intérêt général et liste des opérations d'intérêt national. ■ Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'utilisation du sol (hors PLU et carte communale ou cas spécifiques). ■ Zone d'aménagement concerté (dans les opérations d'intérêt national). ■ Zone d'aménagement différencié. ■ Elaboration et approbation des directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD). ■ Association à l'élaboration et approbation du schéma directeur de la Région d'Ile-de-France (SDRIF). ■ Modification par décret du périmètre départemental d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (en cas de réduction).
Aménagement rural, planification et aménagement du territoire			
L. 1111-2 du CGCT : « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'Etat à l'aménagement du territoire (...) et à l'amélioration du cadre de vie. (...) » ■ Schéma régional d'aménagement durable du territoire ■ Elaboration et approbation des chartes intercommunales d'aménagement.	L. 1111-2 du CGCT : « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'Etat à l'aménagement du territoire (...) et à l'amélioration du cadre de vie. (...) » ■ Etablissement d'un programme d'aide à l'équipement rural.	Article L. 4221-3 du CGCT : « Le conseil régional délibère en vue d'émettre des avis sur les problèmes de développement et d'aménagement de la région au sujet desquels il est obligatoirement consulté. » Conformément à la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, il concourt à l'élaboration et à l'exécution du plan de la nation et il élabore et approuve le plan de la région. Il concourt, dans le cadre de ses compétences, à l'aménagement du territoire.	La politique d'aménagement du territoire est déterminée au niveau national par l'Etat après consultation des collectivités territoriales et de leurs groupements ◆ Schéma des services collectifs ◆ CONTRATS DE PROJETS ETAT-REGION

		Il propose aux collectivités territoriales de la région toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements publics locaux dans la région. » L. 1111-2 du CGCT : « Les communes, les départements et les régions régissent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. <i>Ils concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, (...) et à l'amélioration du cadre de vie. (...) »</i> ■ Schéma régional d'aménagement durable du territoire [élaboration]. ■ Approbation du contrat de projet Etat-région). ■ Elaboration des schémas interrégionaux du littoral et de massif. ■ Exercice de tout ou partie des compétences des missions interministérielles d'aménagement ■ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [élaboration].	
Logement et habitat			
■ Participation au financement du logement ■ Définition des priorités en matière d'habitat ■ Programme local de l'habitat ■ Plan départemental de l'habitat ■ Participation aux commissions d'attribution des logements locatifs sociaux ■ Accord collectif intercommunal ■ Autorité de rattachement des offices publics de l'habitat, ■ Signature des conventions d'utilité sociale conclues par les OPH rattachées à une commune ou un EPCI ■ Possibilité de délégation par l'Etat : - du contingent de réservation préfectoral - des aides à la pierre - du droit au logement opposable, des réquisition avec attributaire, de l'hébergement (MGP+ autres métropoles) ainsi que des conventions d'utilités sociales et des agréments d'attribution de logements aux organismes HLM (métropoles hors MGP) ■ Police des immeubles menaçant ruine, des ERP à usage d'hébergement, des équipements communs des immeubles collectifs, ■ Opération programmée d'amélioration de l'habitat ■ Procédure de carence :	■ Participation au financement du logement ■ Plan départemental de l'habitat ■ Copilotage avec l'Etat de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ■ Autorité de rattachement des offices publics de l'habitat ■ Signature des conventions d'utilité sociale conclues par les OPH rattachées à un département ■ Gestion et financement du fonds de solidarité pour le logement ■ Possibilité de délégation par l'Etat de la compétence d'attribution des aides à la pierre	■ Participation au financement du logement ■ Pour la collectivité territoriale de Corse : délégation des aides à la pierre en lieu et place des départements	■ Aides financières au logement ■ Copilotage avec le département de l'élaboration et de la mise en œuvre du PDALPD ■ Plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile ■ Plan départemental de l'habitat ■ Accord collectif départemental ■ Tutelle de l'ANAH et de l'ANRU ■ Garantie du droit au logement opposable ■ Police des immeubles insalubres ■ Opération programmée d'amélioration de l'habitat ■ Plan de sauvegarde ■ Elaboration et signature des conventions d'utilité sociale avec les organismes HLM
Environnement et patrimoine			

Espaces naturels :	Espaces naturels :	Espaces naturels :	Espaces naturels :
Réalisation d'inventaires locaux du patrimoine naturel. Institution de zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) [proposition ou accord des communes].	Réalisation d'inventaires locaux du patrimoine naturel Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée Plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatif aux sports de nature Espaces naturels sensibles Espaces agricoles et naturels périurbains	Association à la conduite des inventaires du patrimoine naturel et réalisation d'inventaires locaux. Parcs naturels régionaux. (classement par décret) - Réserves naturelles régionales et réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse. - Chef de file « protection de la biodiversité » - Elaboration conjointe Etat-région du schéma régional de cohérence écologique	Espaces naturels : Conception, animation et évaluation des inventaires du patrimoine naturel. Parcs naturels nationaux Parcs naturels marins Classement des parcs naturels régionaux Réserves naturelles nationales. Inscription et classement sur la liste des monuments naturels et des sites. Forêts de protection Arrêtés préfectoraux de protection de biotope - Protection des espèces protégées - Elaboration conjointe Etat-région du schéma régional de cohérence écologique
Déchets			
Collecte et traitement des ordures ménagères. Collecte et traitement des déchets des ménages assurée par les communes ou les EPCI, éventuellement en liaison avec les départements et les régions. Les CC, les CA, les CU, les métropoles, la métropole de Lyon sont compétentes en matière de collecte et de traitement des déchets	Chaque région est couverte par un plan régional de prévention et de gestion des déchets. Art L. 541-13 du code de l'environnement.		Plans nationaux de prévention et de gestion, pour certaines catégories de déchets dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat, à raison de leur degré de nocivité ou de leurs particularités de gestion. Autorisation d'ouverture et d'exploitation des centres de stockage des déchets

Eau et assainissement			
Distribution publique de l'eau potable et élaboration du schéma de distribution d'eau potable (ainsi que la production, le transport et le stockage de l'eau potable, comme missions facultatives) =>Transfert aux EPCI (compétence obligatoire) à compter du 1^{er} janvier 2020 report 2026 pour CC avec minorité de blocage - Assainissement : - définition du zonage d'assainissement - assainissement collectif : contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et la réputation des eaux usées, ainsi que l'élimination des boues produites, - assainissement non collectif : mission obligatoire de contrôle des installations autonomes - gestion des eaux pluviales : compétence distincte, facultative pour les CC; obligatoire pour les autres EPCI =>Transfert aux EPCI (compétence obligatoire) à compter du 1^{er} janvier 2020 report 2026 pour CC avec minorité de blocage Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations =>Transfert aux EPCI (compétence obligatoire) à compter du 1^{er} janvier 2018 Etude, exécution et exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence. Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau transférés aux communes.	Possibilité de participer au financement des projets d'alimentation en eau potable et d'assainissement dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande - Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau transférés aux départements. - Mise à disposition des communes ou des EPCI d'une assistance technique dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat. - Etude, exécution et exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence (à l'exception de la compétence GEMAPI)	Création des canaux et ports fluviaux situés sur les voies navigables transférées à la région. Déjà dans la rubrique « port » - Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau transférés aux régions. - Etude, exécution et exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence (à l'exception de la compétence GEMAPI)	Police de l'eau Déclaration d'utilité publique dans le cadre de l'article L.211-7 du code de l'environnement

Réseaux câblés et télécommunications		
- Art. L.1425-1 CGCT = Établissement et exploitation des infrastructures et des réseaux de télécommunication + Fourniture de services de télécommunication en cas de carences d'initiatives privées - Art. L. 3641-1 et L. 5217-2 CGCT = la compétence L.1425-1 (établissement et exploitation de réseaux de communications électroniques) attribuée au titre des compétences obligatoires de la métropole de Lyon et des métropoles de droit commun. - La version adoptée de la loi NOTRe par le Parlement a retiré la compétence numérique de la MGP. - Art. L.1425-1 CGCT = Edition d'un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale - Art. L. 33-7 et R. 98-6-3 du code des postes et des télécommunications = Transmission gratuite par les gestionnaires de réseaux de télécommunication des informations relatives à l'implantation et au déploiement d'infrastructures et de de réseaux sur le territoire des collectivités - Art. 34 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée = Qualité de distributeur de services de communications audiovisuelles	~~Art. L.1425-1 CGCT = Établissement et exploitation des infrastructures et des réseaux de télécommunication + Fourniture de services de télécommunication en cas de carences d'initiatives privées~~ ~~Art. L.1426-1 CGCT = Edition d'un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale~~ ~~Art. L. 33-7 et R. 98-6-3 du code des postes et des télécommunications = Transmission gratuite par les gestionnaires de réseaux de télécommunication des informations relatives à l'implantation et au déploiement d'infrastructures et de de réseaux sur le territoire des collectivités~~ ~~Art. 34 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée = Qualité de distributeur de services de communications audiovisuelles~~	- Art. L.1425-1 CGCT = Établissement et exploitation des infrastructures et des réseaux de télécommunication + Fourniture de services de télécommunication en cas de carences d'initiatives privées - Art. L.1426-1 CGCT = Edition d'un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale - Art. L. 33-7 et R. 98-6-3 du code des postes et des télécommunications = Transmission gratuite par les gestionnaires de réseaux de télécommunication des informations relatives à l'implantation et au déploiement d'infrastructures et de de réseaux sur le territoire des collectivités - Art. 34 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée = Qualité de distributeur de services de communications audiovisuelles
- Art. L.1425-1 CGCT = Établissement et exploitation des infrastructures et des réseaux de télécommunication + Fourniture de services de télécommunication en cas de carences d'initiatives privées - Art. L. 3641-1 et L. 5217-2 CGCT = la compétence L.1425-1 (établissement et exploitation de réseaux de communications électroniques) attribuée au titre des compétences obligatoires de la métropole de Lyon et des métropoles de droit commun. - La version adoptée de la loi NOTRe par le Parlement a retiré la compétence numérique de la MGP. - Art. L.1425-1 CGCT = Edition d'un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale - Art. L. 33-7 et R. 98-6-3 du code des postes et des télécommunications = Transmission gratuite par les gestionnaires de réseaux de télécommunication des informations relatives à l'implantation et au déploiement d'infrastructures et de de réseaux sur le territoire des collectivités - Art. 34 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée = Qualité de distributeur de services de communications audiovisuelles		- Art. L.1425-1 CGCT = Établissement et exploitation des infrastructures et des réseaux de télécommunication + Fourniture de services de télécommunication en cas de carences d'initiatives privées - Art. L.1426-1 CGCT = Edition d'un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale - Art. L. 33-7 et R. 98-6-3 du code des postes et des télécommunications = Transmission gratuite par les gestionnaires de réseaux de télécommunication des informations relatives à l'implantation et au déploiement d'infrastructures et de de réseaux sur le territoire des collectivités - Art. 34 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée = Qualité de distributeur de services de communications audiovisuelles

Énergie			
- Art. L.2224-31 CGCT = Autorités organisatrices de distribution d'électricité et de gaz - Art. L.2224-32 CGCT = Aménagement, exploitation d'installations de production d'énergie de sources renouvelables - Art. L.2224-34 CGCT = Mise en place d'actions tendant à maîtriser la demande d'énergie des consommateurs final et des consommateurs en situation de précarité. Possibilité de prise en charge par les EPCI, la métropole de Lyon et les syndicats chargés de la distribution d'électricité des travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments de leurs membres. - Art. L.2224-37 CGCT = Création d'infrastructures de charges nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides - Article 8 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation, modifié par la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie = Aménagement de réseaux de chaleur alimentés par des installations utilisant le pouvoir calorifique des résidus et déchets collectés - Art. L. 3641-1 et L. 5217-2 = les compétences concession de la distribution d'électricité et de gaz, création et gestion de bornes de recharge, contribution à la transition énergétique, ainsi que création et gestion des réseaux et de chaleur et de froid sont attribuées au titre des compétences obligatoires de la métropole de Lyon et des métropoles de droit commun. - La version de la loi NOTRe adoptée par le Parlement n'a pas retenu l'attribution des compétences électricité, gaz et réseaux de chaleur à la MGP. En revanche, un rôle de mise en cohérence des réseaux lui a été confié (article 17 septécies). - Art. L. 5215-20 = les compétences concession de la distribution d'électricité et de gaz, création et gestion de bornes de recharge, contribution à la transition énergétique, ainsi que création et gestion des réseaux et de chaleur et de froid sont attribuées au titre des compétences obligatoires des communautés urbaines.	- Art. L.2224-31 CGCT = Autorités organisatrices de distribution d'électricité et de gaz si le département exerce cette compétence à la date de publication de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 - Art. 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 = Aménagement, exploitation d'installations de production d'énergie de sources renouvelables - Art. L.2224-34 CGCT = Mise en place d'actions tendant à maîtriser la demande d'énergie - Article 8 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation, modifié par la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie = Aménagement de réseaux de chaleur alimentés par des installations utilisant le pouvoir calorifique des résidus et déchets collectés - Article 3 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles modifiant l'article L. 1119-11 du CGCT : affirmation du rôle de chef de file pour l'exercice des compétences en matière de climat, qualité de l'air et énergie. - Article 10 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République = Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires. Il comprend notamment le Schéma Régional Climat-Air-Energie. - Article 188 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte = affirmation du rôle de la région dans la mise en œuvre de la transition énergétique. Le contenu du SRCAE est renforcé avec 2 nouveaux volets : le schéma régional biomasse et la programmation pluriannuelle de l'énergie.	- Elaboration du schéma de services collectifs de l'énergie. - Programmation pluriannuelle des investissements de production - Délivrance des autorisations d'exploiter.	
Ports, voies d'eau et liaisons maritimes			
- Police des ports maritimes communaux. - Ports de plaisance : création, aménagement, exploitation. - Ports maritimes de commerce et de pêche qui leur ont été transférés en application de l'article L5314-4 du Code des transports, aménagement et exploitation. - Ports maritimes départementaux de commerce et de pêche transférés au plus tard au 1^{er} janvier 2017 dans le cadre de l'article 22 de la loi du 7 août 2015. - Ports intérieurs dont elles sont ou deviennent propriétaires en application de l'article 32 de la loi n°2004-809 du 13/08/04 relative aux libertés et responsabilités locales : création, aménagement, exploitation. - Desserte des îles côtières appartenant à la commune. - Possibilité d'obtenir le transfert de propriété du domaine public fluvial et de ports intérieurs et aménagement et exploitation de ce domaine et de ces ports.	- Possibilité d'obtenir le transfert de propriété du domaine public fluvial. - Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux non navigables transférés aux départements. - Création, aménagement et exploitation des ports maritimes, de commerce et de pêche non transférés (L5314-3 du Code des transports et article 22 de la loi du 7 août 2015). - Créer, aménager et exploiter les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance (article L 5314-2 du code des transports) - Créer, aménager et exploiter les ports intérieurs transférés, en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004. - Police des ports maritimes départementaux. - Aides aux travaux d'aménagement concernant les cultures marines.	- Création de canaux et de ports fluviaux ; aménagement et exploitation des voies navigables et ports fluviaux transférés. - Aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière et aux entreprises de culture marine. - Création, aménagement, exploitation de ports maritimes de commerce. - Aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche qui ont été transférés en application de l'article L.5314-1 du code des transports. - Ports maritimes départementaux de commerce et de pêche transférés au plus tard au 1^{er} janvier 2017, dans le cadre de l'article 22 de la loi du 7 août 2015. - Expérimentation du transfert de l'aménagement, entretien exploitation des ports d'intérêt national et des ports de commerce et de pêche. - Possibilité d'obtenir le transfert de propriété du domaine public fluvial. - Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux transférés. - Organisation de la desserte des îles sauf si l'île appartient à une commune continentale.	- Création, aménagement et exploitation des ports autonomes et des ports d'intérêt national. - Police de la conservation du domaine public fluvial, police de la navigation et définition des règles de sécurité pour l'ensemble des ports, voies navigables et canaux. - Grandes voies navigables.

Aérodromes			
- Compétence de l'Etat mais toute personne morale de droit public ou privé peut créer un aérodrome destiné à la circulation intérieure publique sous réserve d'une convention avec le ministre chargé de l'aviation civile (art. L6311-2 du code des transports). - Les collectivités territoriales peuvent conclure des conventions avec des transporteurs aériens pour l'aménagement d'un service régulier. - Propriété, aménagement, entretien et exploitation des aérodromes civils d'intérêt régional ou local appartenant à l'Etat et transférés en application de l'article 28 de la loi du 13/08/04 et de l'article 21 de la loi du 7 août 2015 par les collectivités territoriales. - Organisation de services interrégionaux de transport aérien intérieurs au territoire français et soumis à obligations de service public, par délégation de l'Etat (art. L. 6412-4, du code des transports). - Organisation de services interrégionaux de transport aérien intérieurs au territoire français et soumis à obligations de service public, sur le fondement de la compétence en matière économique et d'aménagement du territoire (art. L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales). - Financement de services de transport aérien non soumis à obligations de service public dans le respect des règles européennes en matière d'aides d'Etat, sur le fondement de la compétence en matière de transport intermodal et d'aménagement du territoire (art. L. 1213-3 e suiv, du code des transports).	- Compétence de l'Etat mais toute personne morale de droit public ou privé peut créer un aérodrome destiné à la circulation intérieure publique sous réserve d'une convention avec le ministre chargé de l'aviation civile (art. L6311-2 du code des transports). - Les collectivités territoriales peuvent conclure des conventions avec des transporteurs aériens pour l'aménagement d'un service régulier. - Propriété, aménagement, entretien et exploitation des aérodromes civils d'intérêt régional ou local appartenant à l'Etat et transférés en application de l'article 28 de la loi du 13/08/04 et de l'article 21 de la loi du 7 août 2015 par les collectivités territoriales qui le demandent. Possibilité d'expérimentation. - Organisation de services interrégionaux de transport aérien intérieurs au territoire français et soumis à obligations de service public, par délégation de l'Etat (art. L. 6412-4, du code des transports). - Organisation de services interrégionaux de transport aérien intérieurs au territoire français et soumis à obligations de service public, sur le fondement de la compétence en matière économique et d'aménagement du territoire (art. L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales). - Financement de services de transport aérien non soumis à obligations de service public dans le respect des règles européennes en matière d'aides d'Etat, sur le fondement de la compétence en matière de transport intermodal et d'aménagement du territoire (art. L. 1213-3 e suiv, du code des transports).	- Propriété, aménagement, entretien et gestion des aérodromes civils. - Création dans les conditions du code de l'aviation civile. - Propriété, aménagement, entretien et exploitation des aérodromes civils d'intérêt régional ou local appartenant à l'Etat et transférés en application de l'article 28 de la loi du 13/08/04 et de l'article 21 de la loi du 7 août 2015 par les collectivités territoriales qui le demandent. Possibilité d'expérimentation. - Organisation de services interrégionaux de transport aérien intérieurs au territoire français et soumis à obligations de service public, par délégation de l'Etat (art. L. 6412-4, du code des transports). - Organisation de services interrégionaux de transport aérien intérieurs au territoire français et soumis à obligations de service public, sur le fondement de la compétence en matière économique et d'aménagement du territoire (art. L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales). - Financement de services de transport aérien non soumis à obligations de service public dans le respect des règles européennes en matière d'aides d'Etat, sur le fondement de la compétence en matière de transport intermodal et d'aménagement du territoire (art. L. 1213-3 e suiv, du code des transports).	- Aérodromes d'intérêt national ou international - Aérodromes nécessaires aux missions de l'Etat (art. L6311-1 du code des transports) - Organisation de services interrégionaux de transport aérien intérieure au territoire français soumis à obligations de service public (art. L. 6412-4, du code des transports).
Transports scolaires			
Financement, organisation et fonctionnement des transports scolaires à l'intérieur des périmètres de transports urbains. (art. L3111-7 du code des transports) à compter du 1^{er} septembre 2017.			
Transports publics			
- Autorité organisatrice de la mobilité, compétente pour l'organisation des transports urbains de personnes hors RIF et des transports non urbains sur leur territoire : organisation des transports publics et des services de covoiturage, autopartage, service public de location de bicyclettes, transport de marchandises et logistique urbaine. - Elaboration du plan de déplacements urbains. - Instauration du versement transport - Transfert sur demande par l'Etat ou ses établissements publics des lignes capillaires fret à un EPCI qui en fait la demande.	Organisation du transport spécial à l'attention des élèves handicapés.	- Organisation des transports ferroviaires régionaux (lignes inscrites au plan régional : conventions avec la SNCF). - Transport ferré ou guidé non urbain d'intérêt local - Transfert sur demande par l'Etat ou ses établissements publics des lignes capillaires fret à une région qui en fait la demande. - Organisation des transports routiers non urbains de personnes à compter du 1^{er} janvier 2017 (L3111-1 du code des transports). - Construction, aménagement et exploitation de gares publiques routières de voyageurs relevant du département à partir du 1^{er} janvier 2017 conformément à l'article 15 de la loi NOTRE - Elaboration du plan régional (services réguliers non urbains d'intérêt régional). - Organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France à travers le STIF - Elaboration du schéma régional de l'intermodalité (SRI) et du schéma régional des infrastructures de transports (SRIT)	- Définition de la réglementation sociale et des règles de sécurité et de contrôle technique. Contrôle de leur application. - Elaboration du schéma multimodal de services collectifs de transport de voyageurs et du schéma multimodal de services collectifs de transports de marchandises. - Organisation des transports par le syndicat des transports de l'Ile-de-France
Voies communales.			
- Qualification des routes express. - Chemins ruraux	- Voie départementale - Qualification des routes express. - Plan départemental des itinéraires de promenades et des randonnées pédestres et motorisées	- Elaboration des schémas régionaux des infrastructures et des transports définissant notamment les priorités d'actions en ce qui concerne les infrastructures routières. - Identification des voies et axes routiers qui constituent des itinéraires d'intérêt régional dans le SRADET, possibilité de financer ces voies et axes.	- Voie nationale. - Autoroutes. - Qualification des routes express - Qualification des routes à grande circulation

Funéraire		
Maire : ■ En tant qu'officier d'état civil : dresse l'acte de décès et autorise la fermeture du cercueil ■ Assure la police des funérailles et des cimetières : ■ autorise les inhumations et les crémations ■ autorise le placement dans une sépulture, le scellement sur un monument funéraire, le dépôt dans une case de columbarium d'une urne et la dispersion des cendres ■ autorise les exhumations à la demande du plus proche parent ■ autorise la crémation des restes des corps exhumés à la demande du plus proche parent ■ autorise les inscriptions sur les pierres tumulaires ou monuments funéraires ■ autorise le retrait d'une urne d'une concession d'un site cinéraire ■ autorise le dépôt temporaire du corps ■ pourvoit d'urgence à ce que toute personne défunte soit ensevelie et inhumée sans distinction de culte ni de croyance ■ assure l'inhumation des personnes dépourvues de ressources suffisantes décédées dans la commune ■ peut autoriser la construction dans l'enceinte de l'hôpital de monuments pour les fondateurs et bienfaiteurs de l'établissement à titre d'hommage public ■ autorise la construction, restauration ou extension des bâtiments à moins de 100 mètres des nouveaux cimetières transférés hors des communes		Préfet : ■ délivre l'habilitation aux opérateurs funéraires situés dans son département ■ autorise la création et l'extension des chambres funéraires et des crématoriums ■ à titre dérogatoire, autorise la création, l'agrandissement ou la translation de cimetières situés dans les communes urbaines, à l'intérieur des périmètres d'agglomération et à moins de 35 mètres des habitations ■ délivre l'autorisation d'inhumation en terrain privé (qui déroge à la règle de l'inhumation dans le cimetière communal) ■ délivre les dérogations aux délais prévus (24h à 6 jours) pour l'inhumation et la crémation ■ autorise le transport de corps et de cendres en dehors du territoire métropolitain ou d'un département d'outre-mer ■ intervient également lorsque la protection de la santé publique l'exige et peut prescrire la mise en cercueil hermétique si les conditions le requièrent ■ en cas de maladie suspecte et lorsque la protection de la santé publique exige la vérification de l'agent causal, peut prescrire toutes les constatations et prélèvements nécessaires à la découverte de la cause du décès, sur avis conforme de deux médecins

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....1

I. OBJETS DE L'ÉTUDE.....	3
A. L'autonomie financière, une notion protéiforme.....	3
B. Les EPCI-FP, un acteur public local singulier.....	11
C. La construction juridique lente et progressive de la décentralisation	17
II. ENJEUX DE L'ÉTUDE	25
A. Une autonomie financière locale contrastée.....	25
B. Le mimétisme entre collectivités territoriales et EPCI-FP.....	35
C. Une décentralisation illisible.....	41
III. MÉTHODOLOGIE UTILISÉE	44
A. Identification du corpus juridique mobilisé.....	44
B. Identification de la méthode d'analyse employée	45
IV. THÈSE DÉFENDUE ET PLAN.....	48

PREMIÈRE PARTIE. L'AUTONOMIE DE GESTION ABOUTIE DES EPCI-FP.....53

TTTRE 1 : L'AUTONOMIE DE GESTION DANS L'EXERCICE DE LA MISSION INTERCOMMUNALE DE PROJET.....	57

CHAPITRE 1. L'AUTONOMIE DE GESTION DANS L'OPTIMISATION DES RECETTES

Section 1. L'autonomie dans l'exercice d'une politique fiscale locale	60
§ 1. Le choix du régime fiscal intercommunal et ses conséquences	61
A. Le régime de la fiscalité additionnelle, une première étape de l'intégration fiscale	61
1. Les principes et les objectifs de la fiscalité additionnelle	62
2. Le calcul des taux des taxes sous l'emprise de la fiscalité additionnelle.....	63
a. La détermination des taux de la première année	64
b. La détermination des taux des années suivantes	65
B. Le régime de la fiscalité professionnelle unique, gage d'un renforcement supplémentaire de l'intégration fiscale	67
1. Le large transfert des recettes de la fiscalité économique locale à l'EPCI-FP	68
a. L'appropriation de la cotisation foncière des entreprises par l'EPCI-FP.....	68
b. L'évidente limitation de la concurrence entre les communes et de la compétence fiscale	70
2. Les compensations financières des communes par les attributions de compensation.....	71
a. L'évaluation du montant des charges transférées par la CLECT.....	72
b. Les différents modes de fixation des attributions de compensation	76
§ 2. La liberté d'action relative sur les taxes locales.....	79
A. La capacité d'adaptation fiscale	80
1. L'adaptation des taux de cotisation foncière des entreprises	80
2. L'adaptation de la taxe foncière sur les propriétés bâties.....	83
3. L'adaptation de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.....	85
B. La capacité d'instauration d'impositions existantes.....	87
1. Les impositions locales facultatives du Code général des collectivités territoriales	87
2. Les impositions locales facultatives du Code général des impôts.....	90

Section 2. L'autonomie dans le recours à l'emprunt.....	93
§ 1. Le recours libéralisé à l'emprunt	94
A. L'assouplissement progressif du recours à l'emprunt.....	95
1. Un contrôle étatique initialement fort.....	95
2. La libéralisation du recours à l'emprunt.....	97
B. Une liberté protéiforme	98
1. La liberté dans la nature de l'emprunt.....	99
2. La liberté dans le choix du prêteur	102
3. La liberté dans le choix du taux d'intérêt.....	103
§ 2. Le recours conditionné à l'emprunt.....	105
A. Une décision adaptée à la situation financière	106
1. La prise en compte de la capacité d'autofinancement	106
2. L'attention portée à la capacité de désendettement	108
B. Le maintien d'un encadrement juridique.....	109
1. Les obligations de l'organisme prêteur	110
a. Les règles de taux.....	110
b. L'insertion du taux effectif global (TEG)	111
c. L'usure.....	112
2. Les obligations de l'emprunteur.....	113
a. La compétence de signature.....	113
b. L'affectation précise de l'emprunt.....	114
c. Le remboursement obligatoire de la dette	116
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	118

CHAPITRE 2. L'AUTONOMIE DE GESTION DANS LA MAÎTRISE DES DÉPENSES

Section 1. L'autonomie dans l'utilisation d'outils de mutualisation	120
§ 1. Le schéma de mutualisation, un document stratégique porté par l'EPCI-FP.....	121
A. L'objectif financier des schémas de mutualisation	122
1. La relative maîtrise des dépenses	122
2. La disparition contestable de l'incitation financière à la mutualisation.....	125
B. La construction et la mise en œuvre du schéma de mutualisation.....	128
1. Une construction collective pour une vision globale du territoire	128
2. La nécessité d'une construction rigoureuse.....	129
§ 2. Les deux modalités principales de la mutualisation.....	134
A. Les mises à disposition : deux régimes juridiques pour un même objectif.....	134
1. Les mises à disposition individuelles pour une mutualisation partielle.....	135
2. Les mises à disposition de services pour une mutualisation renforcée.....	137
B. Les services communs, un dispositif de mutualisation plus abouti	141
1. Un dispositif très encadré	141
2. Les procédures d'instauration et de financement des services communs	144
Section 2. L'autonomie dans le recours aux dispositifs de programmation des dépenses	145
§ 1. La programmation à travers les plans pluriannuels.....	146
A. Une démarche dérogatoire d'optimisation des dépenses	147
1. Le respect du principe d'annualité budgétaire	148
2. Les deux possibilités de dérogation au principe d'annualité.....	150
B. L'instauration conditionnée des plans pluriannuels d'investissement	152
1. Le pilotage de la priorisation des dépenses et la visualisation complète des projets.	153
2. Avantages et points de vigilance dans la construction des plans pluriannuels	154
§ 2. La programmation à travers les autorisations de programme et crédits de paiement	156
A. La notion complexe des autorisations de programme et de crédits de paiement.....	157
1. Une construction historique progressive soumise à obstacles	157
2. Un moyen d'exécution à long terme des dépenses	159
B. Le régime des autorisations de programme et crédits de paiement	160
1. Les modalités et les conséquences de l'adoption des autorisations de programme et crédits de paiement.....	160

2. L'encadrement des affectations et les modalités de virement des autorisations de programme.....	163
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	165
CONCLUSION DU TITRE 1	166
 TITRE 2 : L'AUTONOMIE DE GESTION DANS L'EXERCICE DE LA MISSION INTERCOMMUNALE DE SOLIDARITÉ	169
 CHAPITRE 1. L'AUTONOMIE DE GESTION DANS LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE	171
Section 1. L'autonomie à travers le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales	172
§ 1. Le FPIC, seul dispositif national de redistribution à l'échelle intercommunale	174
A. Un dispositif de péréquation horizontale récent et partagé entre l'intercommunalité et les communes membres	174
1. L'apparition récente et du FPIC, source de questionnement.....	175
2. L'ensemble intercommunal, l'échelon privilégié et consacré dans la mise en œuvre du fonds	179
B. La mise en relation de contributeurs et de bénéficiaires.....	181
1. Un dispositif de prélèvement au détriment ensembles intercommunaux favorisés	181
2. Un dispositif de reversement au profit des ensembles intercommunaux en difficulté	183
§ 2. La répartition encadrée et performante du FPIC	185
A. La modeste autonomie de gestion de la répartition du FPIC.....	185
1. Une répartition classique et rigide de droit commun.....	186
2. Deux répartitions dérogatoires du FPIC gages d'autonomie	187
a. La répartition à la majorité des deux tiers.....	188
b. La répartition libre, source d'autonomie de gestion	189
B. Bilan positif et perspectives de la répartition du FPIC	191
1. Un outil efficace de péréquation entre les EPCI-FP et les communes membres	191
a. L'état des lieux positif des prélèvements et des reversements.....	191
b. La double mesure de l'efficacité de la répartition du FPIC.....	194
2. Un dispositif progressivement perfectionné mais toujours améliorable	196
a. Des améliorations constantes	196
b. Des pistes d'amélioration et des critiques persistantes.....	197
Section 2. L'autonomie à travers la dotation de solidarité communautaire	200
§ 1. Logiques territoriales et améliorations financières de la dotation de solidarité communautaire	201
A. Un dispositif péréquisiteur partagé entre communes et EPCI-FP	201
1. La péréquation affichée par le recours à la DSC	202
2. Les deux logiques opposées de la dotation de solidarité communautaire	204
a. La logique communaliste.....	204
b. La logique communautaire	206
B. Un dispositif péréquisiteur imparfait	207
1. La création d'une dépendance communale aux EPCI-FP	208
2. Les détournements de l'objectif péréquisiteur de la DSC.....	211
§ 2. L'autonomie de gestion certaine mais relative de la dotation de solidarité communautaire.....	213
A. L'autonomie dans le recours à la dotation de solidarité communautaire.....	213
1. Le recours obligatoire à la dotation de solidarité communautaire.....	213
2. Le recours choisi mais limité à la DSC.....	215
B. L'autonomie dans le calcul et la répartition de la DSC	216
1. Les différents régimes de calcul pour la fixation du montant de la DSC	216
a. Le régime de calcul libre	216
b. Le régime de calcul lié à la prise en compte de produits fiscaux	217
2. Une répartition fondée sur des critères pour garantir la péréquation	218

a. Les critères imposés par le législateur.....	219
b. Les critères facultatifs complémentaires.....	222
<i>CONCLUSION DU CHAPITRE 1</i>	224
 <i>CHAPITRE 2. L'AUTONOMIE DE GESTION DANS LA RÉPARTITION DES RESSOURCES</i>	227
Section 1. L'autonomie à travers une territorialisation de la dotation globale de fonctionnement.....	228
§ 1. La perception des dotations par l'EPCI-FP	228
A. Un dispositif à doubles principes	229
1. La perception intégrale de l'EPCI-FP répartie pour chaque communes membres	230
2. Le principe d'une répartition fondée sur des critères	232
B. L'objectif d'une meilleure redistribution des dotations sur un territoire pertinent	233
1. Un palliatif aux carences de la redistribution étatique et aux déséquilibres financiers	234
2. Une volonté d'intégration fiscale négociée.....	235
§ 2. Une territorialisation soumise aux critiques et aux évolutions	236
A. Les appréhensions de l'échelon communal	236
1. Les inquiétudes financières des communes.....	236
2. Les vicissitudes de l'application du mécanisme de territorialisation.....	238
B. La transformation de la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement.....	239
1. La dotation globale de fonctionnement locale.....	240
a. Le contenu novateur de la proposition de 2015	240
b. L'attention portée au maintien de l'autonomie communale.....	242
c. La reprise de la dotation globale de fonctionnement locale dans le droit positif.....	243
2. La territorialisation partielle de dotation globale de fonctionnement	245
Section 2. L'autonomie dans le versement d'aides financières diverses	247
§ 1. L'autonomie à travers les concours financiers	248
A. Le fonds de concours, un dispositif exclusivement intercommunal	249
1. Un dispositif dérogatoire encadré.....	249
a. L'exception aux principes inhérents de l'intercommunalité	250
b. Un versement soumis à trois conditions	252
2. Un dispositif progressivement assoupli	256
a. Les avancées législatives en faveur des EPCI-FP.....	256
b. Un régime de versement libre	257
B. Les offres de concours, une redistribution restrictive.....	259
1. La notion d'offres de concours	259
a. Le cadre organique	260
b. Le cadre matériel	260
c. Le cadre financier	262
2. Le régime des offres de concours.....	262
§ 2. L'autonomie à travers l'octroi de subventions aux associations	264
A. Un champ d'action intercommunal limité	265
1. La limitation du périmètre d'action	266
2. La limitation dans les modalités de versement et d'attribution.....	267
a. Les limitations du droit interne	267
b. Les limitations du droit européen relatives aux aides d'État.....	271
B. Une double autonomie de gestion caractérisable.....	274
1. Dans la forme de la décision d'accorder de la subvention.....	274
2. Dans le choix d'accorder une subvention	276
<i>CONCLUSION DU CHAPITRE 2</i>	278
<i>CONCLUSION DU TITRE 2</i>	279
 CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	281

DEUXIÈME PARTIE. L'AUTONOMIE FINANCIÈRE CONSTITUTIONNELLE INACHEVÉE DES EPCI-FP 283

TITRE 1 : LA RELATIVITÉ DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE CONSTITUTIONNELLE LOCALE.....	287

CHAPITRE 1. UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE CONSTITUTIONNELLE PARTIELLE.....289

Section 1. Les lacunes de la loi organique du 29 juillet 2004.....	290
§ 1. Des ratios d'autonomie financière discutables.....	291
A. Les bénéficiaires restreints des ratios d'autonomie financière.....	292
1. L'absence d'individualisation des collectivités territoriales.....	292
2. La prise en compte ambivalente de l'intercommunalité.....	295
B. Les imperfections de la mesure de l'autonomie financière.....	297
1. La vision large des ressources propres.....	298
2. La part déterminante des ressources propres en question.....	299
§ 2. Des ratios d'autonomie financière maniables et vulnérables.....	303
A. Les vicissitudes de la correction des ratios d'autonomie financière.....	304
1. Les possibilités d'améliorations artificielles des ratios.....	305
2. La correction tardive et limitée des ratios.....	307
B. Une protection largement inefficace de la jurisprudence constitutionnelle.....	309
1. Avant l'instauration des dispositions constitutionnelles et organiques.....	309
2. Après l'instauration des dispositions constitutionnelles et organiques.....	311
Section 2. Les carences des dispositions constitutionnelles.....	312
§ 1. Un pouvoir fiscal local amputé.....	313
A. Un pouvoir de création d'imposition locale réservé au législateur.....	314
1. La consécration constitutionnelle du pouvoir fiscal législatif.....	315
2. Les compétences fiscales limitées des EPCI-FP et des collectivités territoriales.....	316
B. La recentralisation de la compétence fiscale locale.....	318
1. Création et matérialisation de la recentralisation des finances locales.....	318
2. Une recentralisation inefficace aux effets pernicieux.....	321
§ 2. L'ineffective compensation et liberté d'utilisation des ressources.....	324
A. Une liberté d'utilisation des ressources limitées.....	325
1. Des dépenses obligatoires contraignantes.....	325
2. La limitation des dépenses par la contractualisation.....	329
a. La récurrente limitation et contractualisation des dépenses publiques locales.....	329
b. Les nouvelles formes de la contractualisation : les « contrats de Cahors ».....	331
B. Une compensation financière inopérante des transferts de compétences.....	336
1. Un principe lacunaire.....	337
2. Une compensation d'application restreinte.....	341
CONCLUSION DU CHAPITRE 1.....	344

CHAPITRE 2. UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE CONSTITUTIONNELLE PERFECTIBLE.....347

Section 1. La nécessaire modification du droit positif.....	347
§ 1. L'amendement global de la loi organique du 29 juillet 2004.....	348
A. L'élargissement des bénéficiaires des ratios d'autonomie financière.....	348
1. Les motifs de l'élargissement.....	349
a. Des spécificités démographiques composites.....	349
b. L'exercice hétéroclite de compétences.....	350
c. Le poids financier substantiel des EPCI-FP.....	351
2. La méthode de l'élargissement.....	353
a. La création de ratios communaux sur une base démographique.....	353
b. La création de ratios intercommunaux sur la base des compétences exercées.....	354
B. La modification de la mesure de l'autonomie financière.....	355

1. Des modifications tenant aux ressources propres.....	356
a. L'occasion manquée de restreindre le périmètre des ressources propres en 2004.....	356
b. La nécessaire modification textuelle.....	357
2. Des modifications tenant à la constitution des ratios d'autonomie financière.....	358
a. L'actualisation des ratios d'autonomie financière.....	358
b. La stabilisation des ressources globales.....	360
§ 2. La modification des dispositions constitutionnelles de l'autonomie financière.....	361
A. Le renforcement de la compétence fiscale locale.....	361
1. L'instauration d'un ratio d'autonomie fiscale.....	362
a. Le recours pertinent au ratio d'autonomie fiscale.....	362
b. Le choix du ratio d'autonomie fiscale.....	364
2. La mobilisation de la Charte européenne de l'autonomie locale.....	365
a. Un contenu favorable à l'autonomie financière des collectivités territoriales.....	366
b. L'hétérogénéité de l'efficacité de la charte.....	369
B. Le perfectionnement des principes de libre utilisation des ressources et de compensation financière.....	371
1. Garantir une compensation intégrale et évolutive.....	372
2. Accroître et protéger le pouvoir dépensier local.....	374
a. Un accroissement du pouvoir dépensier par le développement du pouvoir réglementaire local.....	374
b. Une protection du pouvoir dépensier par la prise en compte des dépenses locales propres.....	378
Section 2. Le renforcement du droit souple dans les finances locales.....	379
§ 1. Le développement progressif du droit souple dans les finances locales.....	380
A. La difficile acceptation du droit souple à l'échelon local.....	381
1. Les craintes d'une insécurité juridique.....	381
2. Les craintes d'un droit illégitime.....	384
B. L'intérêt croissant de l'utilisation du droit souple.....	386
1. Une acceptation progressive du droit souple.....	386
2. Le recours au droit souple rendu nécessaire pour les EPCI-FP.....	388
§ 2. L'amélioration de l'autonomie financière locale par l'utilisation du droit souple.....	391
A. La promotion de la libre disposition des ressources.....	391
1. Dans l'attribution des subventions.....	392
2. Dans la mise en œuvre de budgets participatifs.....	393
B. La promotion de la compétence fiscale locale à travers les pactes financiers et fiscaux.....	397
1. La construction progressive de la coopération financière intercommunale.....	398
2. Le caractère contraignant des pactes financiers et fiscaux.....	400
CONCLUSION DU CHAPITRE 2.....	404
CONCLUSION DU TITRE I.....	406
TITRE 2 : LES CONSÉQUENCES D'UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE CONSTITUTIONNELLE INTERCOMMUNALE.....	407
CHAPITRE 1. LA POSSIBLE RECONNAISSANCE DES EPCI-FP EN COLLECTIVITÉ TERRITORIALE.....	411
Section 1. Le mimétisme entre collectivités territoriales et EPCI-FP.....	412
§ 1. La similitude intercommunale et territoriale dans le caractère distinct de l'État.....	413
A. L'émancipation locale commune entre EPCI-FP et collectivités territoriales.....	414
1. L'octroi d'une personnalité juridique propre.....	414
2. L'assouplissement des contrôles étatiques sur les acteurs locaux.....	419
a. La tutelle stricte antérieure à 1982.....	419
b. La rupture de l'Acte I de la décentralisation.....	421
c. État des lieux du contrôle sur les acteurs publics locaux.....	423
B. L'administration grâce à des assemblées délibérantes locales élues.....	430
1. La disparition progressive de la tutelle de l'État des assemblées délibérantes.....	431

2. Les garanties prétoriennes du caractère électif des assemblées délibérantes locales.....	436
§ 2. La similitude intercommunale et territoriale dans la gestion des affaires locales	439
A. L'exercice analogue de compétences entre collectivités territoriales et EPCI-FP.....	439
1. La détention commune d'attributions effectives	440
2. La détention commune de pouvoirs spécifiques	443
B. La détention d'une autonomie de gestion similaire.....	447
1. Une modulation des taux d'imposition locaux similaire aux EPCI-FP	448
2. Une pratique d'abattements et d'exonérations similaire aux EPCI-FP.....	452
Section 2. Les freins à la reconnaissance des EPCI-FP comme collectivité territoriale	456
§ 1. L'obstacle du principe de spécialité	456
A. L'application du principe aux EPCI-FP.....	457
1. Une application logique.....	458
2. L'inapplication d'une clause générale de compétence intercommunale	459
B. La « déspecialisation » progressive des EPCI-FP	460
1. L'accroissement ancien et continu des compétences obligatoires.....	461
2. L'apparition de compétences optionnelles et facultatives.....	464
§ 2. L'obstacle relatif à la démocratie intercommunale	466
A. Des modalités singulières de désignation des élus.....	467
1. La double modalité de désignation des conseillers communautaires	468
2. La relativité du caractère direct de cette élection.....	469
B. Les conséquences des modalités de désignation.....	471
1. L'ancrage partiel des EPCI-FP au niveau local.....	471
2. La mesure biaisée de la participation électorale	473
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	477

CHAPITRE 2. LA MODIFICATION DE L'ARCHITECTURE DE LA DÉCENTRALISATION.....479

Section 1. L'inévitable suppression du département comme collectivité territoriale	480
§ 1. Le déclin progressif de l'échelon départemental.....	482
A. La réduction des champs et des capacités d'action de l'échelon départemental.....	483
1. La dévitalisation fonctionnelle du département	483
2. L'étiollement financier du département	485
a. L'amointrissement de la compétence fiscale départementale	485
b. La fragilisation des recettes départementales	487
B. Les mécanismes de suppressions d'échelons départementaux.....	489
1. La suppression du territoire départemental.....	489
a. La disparition par fusion.....	490
b. La disparition par métropolisation	491
2. La suppression d'élus départementaux	493
a. La création avortée du conseiller territorial.....	493
b. La suppression d'élus départementaux par le <i>modèle lyonnais</i>	495
§ 2. Les freins manifestes à la suppression des départements.....	496
A. L'échelon départemental soutenu par les élus locaux	497
1. Les arguments fonctionnels.....	498
2. Les arguments financiers et géographiques.....	499
3. Les arguments politiques.....	500
B. L'attachement des citoyens au département.....	503
1. L'attachement démontré par la participation électorale	503
2. L'attachement garanti par une identité territoriale	506
Section 2. Les conséquences de la suppression du département comme collectivité territoriale....	509
§ 1. La redistribution des compétences départementales	510
A. La redistribution au profit de l'échelon intercommunal.....	511
1. Le transfert de l'aide sociale, vocation de l'échelon départemental.....	511
2. La transformation intercommunale de la sécurité civile.....	513
3. Le transfert des dernières compétences urbanistiques du département	514
B. La redistribution au profit de l'échelon régional	515

1. Le transfert aux régions de compétences de service.....	515
a. Le transfert des compétences éducatives.....	515
b. Le transfert du triptyque sport — culture — tourisme	517
2. Le transfert aux régions de compétences domaniales	519
a. Le transfert d'une compétence étendue en matière de voirie et de transport.....	519
b. Le transfert du reliquat de l'intervention économique.....	522
c. Le transfert des compétences environnementales et de développement durable.....	524
§ 2. La redistribution des recettes fiscales départementales	526
A. La redistribution fiscale au profit de l'échelon intercommunal.....	527
1. Les impôts directs départementaux.....	527
2. Les impôts en lien avec la consommation de biens et de services	529
3. Les produits fiscaux départementaux des droits de mutation à titre onéreux	531
4. La taxe sur la valeur ajoutée au profit de l'échelon intercommunal.....	532
B. La redistribution fiscale au profit de l'échelon régional	533
1. Les recettes liées à l'apprentissage et à la formation professionnelle.....	533
2. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.....	534
3. La taxe d'aménagement	535
4. La taxe sur la valeur ajoutée au profit de l'échelon régional.....	536
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	537
CONCLUSION DU TITRE 2.....	538

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE 540

CONCLUSION GÉNÉRALE 543

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE 551

TABLE DE JURISPRUDENCE 604

TABLE DES TEXTES.....609

TABLE DES FIGURES ET DES TABLEAUX..... 619

INDEX ALPHABÉTIQUE 621

ANNEXES 627

TABLE DES MATIÈRES.....649

L'autonomie financière des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

Contribution à une évolution de la décentralisation

Les EPCI-FP disposent d'une place singulière dans l'architecture décentralisée française. S'ils disposent, au même titre que les collectivités territoriales, d'une autonomie de gestion dans l'exercice de leur mission d'intercommunalité de projet et de solidarité, ils ne détiennent aucunement la protection de l'autonomie financière constitutionnelle contenue dans l'article 72-2 de la Constitution.

Pour octroyer cette autonomie financière aux EPCI-FP et pour qu'elle puisse être effective pour l'ensemble des acteurs publics locaux, une modification des dispositions constitutionnelles et organiques doit être envisagée.

Dotés d'une autonomie financière renouvelée, les EPCI-FP pourraient alors bénéficier du statut de collectivités territoriales tant leurs caractéristiques sont communes. Cette transformation des intercommunalités en collectivités territoriales est une opportunité de clarification des compétences locales et de réduction du nombre d'échelons territoriaux, notamment par une redistribution des compétences départementales dont la suppression est encouragée.

Mots-clés : autonomie financière, EPCI-FP, intercommunalités, collectivités territoriales, décentralisation, Constitution, finances locales

The financial autonomy of public establishments for intercommunal cooperation with fiscal personality

Contribution to the evolution of decentralisation

The "EPCI-FP" have a special position in the French decentralised architecture. Although they have a management autonomy, in the same way as the territorial authorities, in the exercise of their mission of intercommunality of project and solidarity, they do not have the protection of the constitutional financial autonomy contained in article 72-2 of the Constitution.

To grant this financial autonomy to the "EPCI-FP" and for it to be effective for all local public actors, a modification of the constitutional and organic provisions must be envisaged.

Provided to renewed financial autonomy, the "EPCI-FP" could then benefit from the status of territorial authorities, given their common characteristics. This transformation of inter-municipalities into territorial authorities is an opportunity to clarify local competences and reduce the number of territorial levels, in particular by redistributing departmental competences, the abolition of which is encouraged.

Keywords : financial autonomy, EPCI-FP, intercommunality, local authorities, decentralisation, Constitution, local finances