

REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

RFAP

Les enjeux de la réforme territoriale

Grandes régions, métropoles, communes nouvelles, reconfiguration de l'État territorial : les réformes se succèdent sous contrainte budgétaire. Le système français d'administration territoriale pourrait connaître des changements en profondeur. Mais jusqu'à quel point et dans quel sens ? Beaucoup dépend des stratégies déployées par les différentes catégories d'acteurs. Une analyse attentive de ces réformes montre que, contre toute attente, les conseils départementaux sortent consolidés de la réforme qui devait les faire disparaître et les régions en retrait moins d'atouts qu'elles ne l'escomptaient. On peut par ailleurs se demander si la réforme communale sera enfin réalisée par la création des métropoles, le renforcement des intercommunalités et la multiplication des communes nouvelles. Enfin, il convient de s'interroger sur l'incidence de la nouvelle limitation du cumul des mandats sur les élites politiques locales.

Ainsi que le montrent en lumière les articles rassemblés dans ce numéro, ces réformes de structure à l'orientation indéfinie ne permettent toujours pas la clarification des compétences depuis longtemps annoncée. L'examen des grands domaines dans lesquels les compétences locales ont été étendues révèle les difficultés et les ambiguïtés de la répartition des compétences, malgré la suppression de la clause générale de compétence des régions et surtout des départements.

Des exemples étrangers montrent, quant à eux, que la question urbaine est structurante dans les réformes territoriales.

Varia

- L'administration fictive
- Développer en France une culture du débat public

NUMÉROS PARUS

- N° 153 Les emplois publics sont-ils accessibles à tous ?
- N° 154 Les exécutifs locaux
- N° 155 Du contrôle à l'évaluation : l'évolution des fonctions d'inspection
- N° 156 Les enjeux de la réforme territoriale
- N° 157 Simplifier l'action publique ?
- N° 158 La coordination européenne dans tous ses états
- N° 159 Rendre des comptes – Rendre compte, l'évolution des fonctions d'inspection
- N° 160 La qualité de la justice administrative

Diffusion imprimée : La Documentation française
29-31, quai Voltaire, 75340 Paris cedex 07 - Tél. : 01 40 15 70 00 - Fax : 01 40 15 72 30
www.ladocumentationfrancaise.fr

23,30 €
ISSN 0152-7401



156
2015

REVUE FRANÇAISE
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

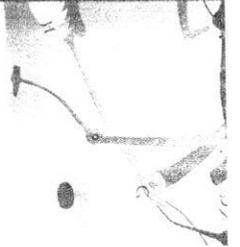
REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

RFAP

N° 156

Les enjeux de la réforme
territoriale





REVUE FRANÇAISE
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

RFAP

Publication trimestrielle

éditée par
L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Rédaction

Editor

Directeur de la publication : Mme Nathalie LOISEAU

Directrice de l'ÉNA

Rédacteur en chef : M. Fabrice LARAT

Rédacteurs en chef adjoints : M. Frédéric EDEL

M. François LAFARGE

Adresser toute correspondance à

Mailing address

Centre d'expertise et de recherche administrative (CERA)

Direction de la formation

ÉNA

1, rue Sainte-Marguerite - F-67080 Strasbourg cedex

Tel. : 03 69 20 48 60 - Télécopie : 03 69 20 48 89

Mél : rfap@ena.fr

Ventes et abonnements

Subscriptions and sale

Diffusion imprimée

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

DIL A, Administration des ventes

26, rue Desaix - 75727 Paris Cedex 15

Télécopie : 01.40.15.68.00

www.ladocumentationfrancaise.fr

Diffusion numérique

CAIRN

Portail de diffusion et de vente

en ligne des revues

en sciences humaines et sociales

www.cairn.info

Modalités d'accès

Particulers :

Ventes à l'article et au numéro

<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique.htm>

Bibliothèques et institutions :

Souscription aux bouquets de revues :

licences@cairn.info

Données bibliographiques en OAI-PMH :

<http://oai.cairn.info>

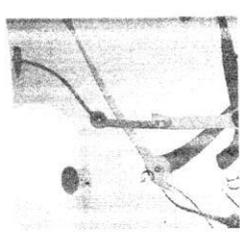
Tarifs des abonnements
France (TTC) 72,30 €
Europe (TTC) 75,30 €
DOM-TOM, pays de la zone francophone
de l'Afrique (hors maghreb)
et de l'océan indien (HT) 75,90 €
Autres pays (HT) 82,10 €
Supplément avion rapide 14,00 €
Prix du numéro : 23,30 €

Les articles publiés par la *Revue française d'administration publique*

ne s'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

The publication assumes no responsibility whatsoever

for the opinions expressed therein.



REVUE FRANÇAISE
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

RFAP

2015

Les enjeux de la réforme
territoriale

n° 156

France's territorial reform and the challenges it face



CONSEIL SCIENTIFIQUE

- Carolyn BAY, Professeur à l'Université de Pittsburgh
 Nicole BELLOCHE-FRERE, Professeur à l'Université de Toulouse. Membre du conseil constitutionnel
 Geert BOUCKAERT, Professeur à la Katholieke Universiteit Leuven. Président de l'ISA
 Jacques BOURGAIN, Professeur à l'Université de Québec
 Sabine CASSESE, Professeur à l'Université « La Sapienza » de Rome, juge à la Cour constitutionnelle italienne
 Gérard CONYCE, Professeur émérite de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne
 Jean-Paul COSTA, Président de l'Institut international des droits de l'homme, ancien Président de la Cour européenne des droits de l'homme
 Jacques de CHAILLONDACK, Inspecteur général des finances honoraire
 Michel FRANÇ, Président de section honoraire au Conseil d'Etat
 Catherine GREMION, Directrice de recherche au CNRS
 Elisenda MALARRT, Professeur à l'Université de Barcelone, membre du Conseil de l'audiovisuel de la Catalogne
 Michel MASSENET, Conseiller d'Etat honoraire
 Didier MAUS, Conseiller d'Etat, ancien Directeur de l'Institut international d'administration publique
 Marie-Christine MEISINGER, Ancienne directrice des relations internationales de l'Université Paris I
 Jean-Pierre NIOCHE, Professeur émérite, HEC
 Karl-Peter SOMMERMANN, Professeur à l'Université allemande de science administrative de Spire
 Mark THATCHER, Professeur de politique internationale et comparée à la London School of Economics
 Gérard TIMST, Professeur émérite de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne
 Charles VALLÉE, Ancien PDG des Editions Dalloz
 Jacques ZILLER, Professeur à l'Université de Pavie

COMITÉ DE RÉDACTION

- Jean-Luc ALBERT, Professeur de finances publiques à l'Université d'Aix-Marseille
 Annie BARJOL, Professeur en sciences de gestion à l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines
 Grégoire BIGOT, Professeur de droit public, Université de Nantes, Membre de l'Institut universitaire de France
 Véronique CHANUR, Professeur en sciences de gestion à l'Université de Paris II Panthéon-Assis
 Jacques CHEVALIER, Professeur émérite de droit public à l'Université de Paris II Panthéon-Assis
 Florence DESCAMPS, Maître de conférences en histoire à l'École pratique des hautes études
 Françoise DREYFUS, Professeur émérite de science politique de l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne
 Michel DURUPRY, Professeur émérite de droit public à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, Avocat à la cour d'appel de Paris
 Hélène GADRROT-RENAUD, Conseillère-maître à la Cour des comptes
 Didier GEORGAKAKIS, Professeur de science politique à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne
 Gilles JEANNOT, Directeur de recherche à l'École des ponts, Latys, Université de Paris-1st
 Michel LE CLAINCHE, Ancien administrateur général des finances publiques
 Bertrand du MARAIS, Conseiller d'Etat, Professeur associé de droit à l'Université de Paris X
 Gérard MARCOU, Professeur de droit public à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne
 Vincent SPENLEHAUER, Directeur du pôle de formation à l'action publique de l'École nationale des Ponts et Chaussées
 Céline WIENER, Inspectrice générale honoraire de l'administration de l'éducation nationale

RÉDACTION

- Directeur de la publication : Nathalie LOISEAU, Directrice de l'ÉNA
 Rédacteur en chef : Fabrice LARAT
 Rédacteurs en chef adjoints : Frédéric Edel, François LAVARGE
 Secrétaires de rédaction : Corinne FLORY, Jean-Yves STOLLSTEINER

LES ENJEUX DE LA RÉFORME TERRITORIALE

Dossier thématique sous la responsabilité de Gérard Marcou

INTRODUCTION

- Les enjeux de la réforme territoriale..... 883
 M. Gérard MARCOU, professeur à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

I - ÉTAT ET TERRITOIRE

- L'État, la décentralisation et les régions..... 887
 M. Gérard MARCOU, professeur à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

- L'État et le territoire : quelles missions pour quelle vision ?..... 907
 M. Nicolas KADA, professeur de droit public à l'Université de Grenoble Alpes

- Quel bilan et quel rôle pour les administrations déconcentrées de l'État ?..... 923
 M. Werner GAGNERON, inspecteur général de l'administration

- Le cumul des mandats, la professionnalisation des élus et la réforme territoriale..... 931
 M. Bernard DOLEZ, professeur à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

- Le niveau intermédiaire de l'administration territoriale aux Pays-Bas : bilan provisoire de réformes controversées..... 945
 M. Oswald JANSEN, professeur à l'Université de Maastricht

- Le Portugal : une régionalisation sans régions administratives ?..... 959
 M. Fernando ALVES CORREIA, professeur à l'Université de Coimbra

- La ville métropolitaine dans la réforme de l'organisation territoriale en Italie..... 973
 M. Alberto LUCARELLI, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Naples Federico II, délégué du maire de la commune de Naples à la constitution de la ville métropolitaine de Naples

II - LA RÉFORME COMMUNALE ET LA QUESTION URBAINE

- Après l'intercommunalité, quoi ?..... 981
 M. Jean-Luc ALBERT, professeur à l'Université d'Aix-Marseille

- Quelles compétences pour quelles communes ?..... 989
 M. Jean-Marie PONTIER, professeur à l'Université d'Aix-Marseille

- L'avenir financier du secteur communal : grande réforme ou marasme durable ?..... 1005
 M. Robert HERITZOG, professeur émérite de l'Université de Strasbourg (FRP)

- Le système de la pérgnation entre les collectivités locales en Suède..... 1021
 Mme Patricia JONASON, maître de conférences à l'Université Södertörn, Stockholm

III - QUELLE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ?

- Quels pouvoirs juridiques pour l'exercice des compétences ? 1027
 M^{me} Gertraude CHAVRIER, professeur à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne
- Développement économique : la région, chef de file ? 1037
 M. Gérard MARCOU, professeur à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne
- Les compétences « aménagement du territoire et urbanisme » : quelle décentralisation ? 1049
 M. Yves JEGOUZO, professeur émérite de l'Université de Paris I, ancien conseiller d'État en service extraordinaire
- L'avenir de la décentralisation de l'action sociale 1055
 M^{me} Virginie DONIER, professeure à l'Université de Franche-Comté
- La répartition des compétences entre État et collectivités territoriales dans l'éducation, la culture et les sports 1065
 M. Jacques FIALAIRE, professeur à l'Université de Nantes
- Énergie et développement durable 1077
 M^{me} Claude BOUTEAU, professeur à l'Université de Paris-Dauphine
- La loi NOTRE ou une occasion manquée de faire de la région « la collectivité de la mobilité » 1085
 MM. Jean-Luc PISSALOUX, professeur à l'Université de Bourgogne et Didier SUPPLISSON, ancien directeur général adjoint des services de Dijon, avocat à la Cour

VARIA

- L'administration fictive 1093
 M. Frédéric COLIN, maître de conférences à l'Université d'Aix-Marseille
- Développer en France une culture du débat public 1101
 M. Pierre ZEMOR, conseiller d'État honoraire

CHRONIQUES

- Chronique de l'administration 1113
 M^{me} Bénédicte DELAUNAY et MM. Antoine FOUTILLERON, Jean-François MONTELS, Jean-Luc PISSALOUX, Luc ROUBAN et Didier SUPPLISSON
- Chronique du secteur public économique 1141
 MM. André G. DELLION et Michel DURUPTY

NOTES DE LECTURE

- Jean-Michel EYMERL-DOUZANS, Xavier BIOY, Stéphane MOUTON (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*
- Didier DEMAZIÈRE, Patrick LE LUDEC (dir.), *Les mondes du travail politique : les élus et leurs entourages*

APPEL À CONTRIBUTIONS

Que votre manuscrit porte sur un sujet susceptible de s'inscrire dans un dossier thématique d'un numéro à paraître ou qu'il soit destiné à la rubrique varia, proposez-le à la *Revue française d'administration publique (RFAP)* en le déposant à l'adresse suivante : <http://www.editorialmanager.com/rfap>

Pour le détail des conditions de publication, voir la Charte éditoriale de la *Revue française d'administration publique* située en troisième de couverture et téléchargeable sur [ena.fr](http://www.editorialmanager.com/rfap)

constitue un mécanisme plus conforme au principe de l'autonomie locale, dès lors que les nouvelles compétences ne sont pas imposées aux communes, comme il en est lorsque le choix se porte sur la voie législative, mais qu'elles naissent d'un consensus entre les entités contractantes. Toutefois, un tel transfert ne possède pas de caractère définitif et universel, comme c'est le cas pour le transfert de compétences par la loi³², mais peut cesser par caducité, révocation ou résolution du contrat inter-administratif qui la réalise³³. C'est pourquoi, nous pouvons nous demander si la délégation de compétences représente une décentralisation administrative au sens technique et juridique – qui, de par sa nature, possède un caractère définitif et universel – ou si, au contraire, nous ne sommes qu'en présence d'une simple "décentralisation précaire", qui devrait être qualifiée, de façon plus rigoureuse, de délégation de compétences entre des personnes morales publiques distinctes, au moyen d'un contrat inter-administratif.

Références bibliographiques

- Antonio Cândido De Oliveira (2013). *Direito das Autarquias Locais*, 2.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora.
- Diogo Freitas Do Amaral (2010). *Curso de Direito Administrativo*, Vol. 1, 3.^a ed., Coimbra, Almedina.
- Fernando Alves Correia (2008). *Formas Jurídicas de Cooperação Inter municipal*, Coimbra, 1986; et *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. 1, 4.^a ed., Coimbra, Almedina.
- José Casalta Nabais (2010). *Estudos Sobre Autonomias Territoriais, Institucionais e Cívicas*, Coimbra, Almedina.
- José De Melo Alexandrino (2010). *Direito das Autarquias Locais*, in « Tratado de Direito Administrativo Especial », Vol. IV, Coordenação de Paulo Otero/Pedro Gonçalves, Coimbra, Almedina.
- José Joaquim Gomes Canotilho; Vital Moreira (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora.
- Pedro Costa Gonçalves (2014). « As Entidades Inter Municipais – Em Especial as Comunidades Inter Municipais », *Questões Actuais de Direito Local*, n° 01.
- Vital Moreira (2003). *Administração Pública Autónoma e Associações Públicas* (Réimpression), Coimbra, Coimbra Editora.

Le point sur...

LA VILLE MÉTROPOLITAINE DANS LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE EN ITALIE

Alberto LUCARELLI

*Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Naples Federico II,
délégué du maire de la commune de Naples
à la constitution de la ville métropolitaine de Naples*

Résumé

La mise en place des villes métropolitaines, prévue en Italie depuis 1990, a été véritablement engagée par la loi Del Rio de 2014. La réforme concerne neuf grandes agglomérations en dehors de Rome. Elle s'inscrit dans la réforme de l'État entreprise par le gouvernement Renzi et répond au demi-échec des régions. Pyramide inversée, la ville métropolitaine s'appuie sur les communes et sa gouvernance mobilise diverses formes de démocratie et doit tirer son dynamisme du local. La ville métropolitaine est substituée au département dans les mêmes limites territoriales. Le maire métropolitain est de droit le maire de la commune chef-lieu du département.

Mots-clés

Italie, métropoles, provinces, régions, gouvernance

Abstract

— *Metropolitan Cities in Italy's Territorial Reform* — The creation of metropolitan cities was first planned in 1990, but this only really started to happen after the Del Rio Act of 2014. The reform concerns nine major conurbations outside Rome. It is part of the wider reform of the state being undertaken by the Renzi government and is a response to the limited success of the regions. Like an upside-down pyramid, metropolitan cities are underpinned by municipalities. Their governance entails various forms of democracy and they derive their dynamism from the local level. Metropolitan cities replace provinces within the same territorial boundaries. Metropolitan mayors automatically become the mayor of the main municipality in the province.

Keywords

Italy, metropolitan cities, province, regions, governance

Depuis les travaux de J. Friedlman et Wolfe (Scott, 1982) et de Sassen (1991), les « grandes villes » sont considérées au niveau international comme un des lieux par excellence pour améliorer la qualité de la vie des communités. Elles sont devenues, à l'échelle internationale, des sujets à part entière et, dans certains cas leur « marque » a un impact international bien supérieur à celui des régions. En effet, il est rare qu'à l'étranger on s'identifie en tant que lombards ou campaniens, mais on se présente comme milanais ou napolitains. L'histoire de plusieurs villes italiennes a, depuis toujours, eu la

32. Article 114 de la loi n° 75/2013.

33. Article 123 de la loi n° 75/2013.

capacité d'exercer une force d'attraction sur les territoires régionaux, tout en respectant et en valorisant les particularités de chaque commune. Des géographes de l'économie tels que A. Scott (2002) et des géographes politiques tels que N. Brenner (2004) ou bien des sociologues comme P. Veltz (1996) ont mis en relief l'importance de la ville métropolitaine en tant que maillage naturel entre les identités des communautés et les processus inclusifs liés à la globalisation. Les villes métropolitaines sont des lieux de valorisation des potentialités et des vocations naturelles des territoires, des lieux de conflits et d'innovations, des espaces de solidarités et de « vivre ensemble » de populations toujours plus hétérogènes, sur le plan social, culturel et ethnique. En résumé, le processus qui mène à la ville métropolitaine, à condition qu'il soit bien dirigé, peut être vertueux précisément pour sa particularité, sa potentialité et surtout pour son adéquation aux transformations territoriales, sociales et économiques.

Nous sommes donc en présence de lieux stratégiques, dont l'importance est directement proportionnelle à la nécessité de construire des modèles de gouvernance capables de maintenir en équilibre constant la dimension économique et la dimension sociale, les modèles de démocratie de la représentation et ceux de la démocratie participative et de proximité, le rôle du secteur public avec les exigences participatives du secteur privé et avec sa propension naturelle à mettre en place des initiatives économiques (Benvenuti, 2013). Il faut une gouvernance forte, particularisée et particularisante, dans laquelle le concept de biens communs, épuré d'idéologies et d'utopies irrationnelles, exprimera la possibilité, pour les communautés concernées, de disposer de biens abandonnés ou sous-utilisés, de biens qui ont perdu leur fonction sociale et qui peuvent valoriser au mieux les potentialités locales. Autrement dit une gouvernance capable de répondre aux principaux problèmes urbains, à travers des politiques efficaces et susceptible de mettre en place des politiques publiques aptes à orienter le développement, bien au-delà d'une simple activité de régulation et de coordination (Cernilli-Irelli, 2002), est un facteur essentiel. Un sujet public fort, qui transmet les meilleures énergies aux communautés concernées, en générant des actions collectives capables d'affronter les problèmes existants et d'anticiper les problèmes futurs (Martinotti, 1999). Si, dans les années cinquante, les mots d'ordre étaient l'urbanisation, la construction d'infrastructures et la production de services pour une population toujours plus nombreuse, aujourd'hui l'objectif est de combattre la pauvreté et les inégalités sociales, de favoriser le développement économique, la protection de l'environnement, l'inclusivité anti-identitaire, la préservation du vivre ensemble (Christian Lefèvre, 2009).

Le défi de la ville métropolitaine est d'aller au-delà de l'appareil étatique, considéré dans son rapport statique représentés-représentants, au-delà de sa pesanteur politico-administrative, en fondant son action dans les communautés (Caravita di Torito, 2006) en interprétant le rôle des institutions en tant que structures au service des besoins des citoyens (Urban, 2000).

REPENSER L'ORGANISATION DE L'ÉTAT : VILLE MÉTROPOLITAINE ET MODÈLE DE LA PYRAMIDE INVERSÉE

Ainsi, l'idée contenue dans la loi n° 56 du 7 avril 2014, qui a finalement permis la mise en place et l'effectivité de ce que prévoyait l'article 114 de la Constitution italienne, a été de façonner la ville métropolitaine comme une collectivité de deuxième niveau, c'est-à-dire une structure composée d'élus locaux (conseillers municipaux et maires) qui semblerait privilégier et renforcer le profil fonctionnel de l'organisme : un organisme

efficace, très présent dans la détermination et l'actualisation des politiques publiques, mais dans le même temps « léger » (Lucarelli, 2012).

Il semblerait également que l'intention du législateur ait été de faire prévaloir, plutôt que la dimension politique, qui est normalement le fruit de l'investiture directe des organes, la dimension administrative et de gestion, la volonté de connaître les faits et de chercher à résoudre les problèmes. C'est l'esprit de l'extraordinaire réforme giolittienne de 1903 qui a « porté », pendant presque un siècle, tout le système des services publics locaux en Italie. Mais il est tout aussi évident, sans se faire trop d'illusions, que l'action de gouvernance de la ville métropolitaine s'articulera entre la dimension politique (étant donné qu'il n'est pas possible d'en faire totalement abstraction) et la dimension administrative et de gestion, défiant d'un côté par là-même, au niveau supérieur, l'action de la région voire de l'État et plus particulièrement la programmation et la planification, et de l'autre, au niveau inférieur, les communes quant à la gestion des services publics locaux sur une vaste aire géographique. En fait, au-delà du formalisme administratif exigeant une collaboration loyale entre collectivités, il faut s'attendre, au cours de la première phase de mise en place de la loi, à des comportements corporatistes et antagonistes vis-à-vis des villes métropolitaines de la part des régions et des communes qui ne manifestent aucune disposition à céder des portions de leur souveraineté et de leur pouvoir local¹ plutôt que de la part de la *provincia* (le département) qui agit, guidée par un esprit d'autoconservation, comme une collectivité en passe d'être liquidée.

Il est clair que la construction d'une *gouvernance* vaste et efficace de la ville métropolitaine – justement parce qu'elle se développe sur plusieurs niveaux, notamment au niveau européen et international qui n'est pas le moindre (il suffit de penser à la gestion des fonds européens, au patrimoine et au tourisme, mais aussi à l'innovation et aux fonctions d'excellence) – réduira très certainement le rôle de la région, qui a toujours été étrangère aux logiques de la démocratie locale et plus encore de la démocratie de proximité. En réalité, la naissance de la ville métropolitaine mettra en évidence une donnée historique : c'est-à-dire que les régions ont été une invention de laboratoire, le fruit de processus géopolitiques et quelles sont restées distinctes et distantes des territoires et des communautés depuis leur création. La présence de collectivités intermédiaires fortes, telles que les villes métropolitaines, pourrait imposer un revirement de notre conception du rôle des régions et donc de notre conception de la forme d'État. Il est possible que se définisse en substance un régionalisme à deux vitesses, en fonction de la présence ou non de villes métropolitaines dans les régions (Urban, 2007). Le modèle régional subira des modifications génétiques et le pluralisme territorial et institutionnel, dans certaines zones du pays, trouvera plus naturellement une place dans les villes métropolitaines. Par conséquent, la pierre d'achoppement politico-institutionnelle concerne justement les controverses et les défenses « corporatistes » des collectivités. Depuis toujours ou plus exactement depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, le débat en Italie s'est focalisé sur le conflit entre les partisans des régions fortes et les partisans des collectivités locales fortes. Cette opposition a vu, dans certains cas, le législateur osciller en faveur des communes et des départements (province)² ; alors que dans d'autres cas, ce même législateur a penché en faveur des régions, ce qui a été évidemment le cas de la réforme du titre V de la Constitution.

1. Il suffit de penser aux recours déposés contre la loi *Del Rio* par les conseils régionaux des Pouilles et de la Vénétie.

2. Loi n° 142 de 1990 : les décrets Bassanini qui ont appelés les décrets du fédéralisme administratif datant de la fin des années 1990 ; le décret législatif n° 267 de l'an 2000 qui représente le Texte unique des collectivités locales.

En résumé, du point de vue de la décentralisation administrative, en particulier de la façon dont elle est prévue par l'article 5 de la Constitution italienne, le processus est allé de l'avant sur la base d'une très forte ambiguïté et dichotomie entre la dimension régionale et la dimension locale. Il en a résulté, en relation avec l'exigence naturelle de la naissance de collectivités locales de grande envergure, une « impasse » : les villes métropolitaines, prévues par la loi n° 142 de 1991 et qui ont même été par la suite constitutionnalisées (par les articles 114 et suivants du titre V modifié de la Constitution), sont restées lettre morte. Cependant, il est devenu de plus en plus clair que les villes métropolitaines auraient pu justement représenter le point d'équilibre entre la dimension régionale et la dimension locale, avec des effets directs sur l'action de l'État tout en créant une pyramide inversée à partir de la commune chef-lieu de département, laquelle est à la fois base-sommet et courroie de transmission des potentialités de chacune des communes, reliées entre elles par des réseaux fonctionnels et territoriaux. Il est, par exemple, évident que l'institution de la ville métropolitaine ne pourra pas ne pas avoir une répercussion sur la législation nationale et régionale relative aux organismes de gestion et aux domaines territoriaux qui les concernent. À partir d'aujourd'hui, il est indispensable de raisonner en termes d'organismes métropolitains de gestion et de domaines territoriaux métropolitains concernés quant à la gestion, par exemple, des déchets, des transports locaux sur une vaste échelle, du service intégré des ressources hydriques (Lucarelli, 2014).

Le débat sur la ville métropolitaine a été fortement relancé par le gouvernement Monti et plus particulièrement par le ministre Filippo Patroni Griffi (avec l'accident de parcours concernant l'annulation de la première mesure législative – le décret-loi – par la Cour Constitutionnelle). Si ce débat a repris, ce n'est pas seulement pour de simples impératifs budgétaires (la procédure dite de *spending review*, visant à réduire les dépenses publiques), à commencer par ceux imputés aux départements, mais aussi et surtout à cause de la crise fonctionnelle et structurelle des régions. Les gaspillages régionaux, en particulier au niveau politique, font toujours plus la « une » des faits divers dans la presse, et les conflits entre État et région, en ce qui concerne les compétences législatives, deviennent toujours plus insoutenables (Staiano, 2013). Ces guerres ouvertes ont souvent été préjudiciables à la poursuite et à la réalisation des intérêts généraux, si on pense, dans certains cas, à la réalisation de travaux publics et à la gestion des services publics, mais également pour ce qui est de la gestion du territoire. La relance des villes métropolitaines (loi Del Rio) est accompagnée, du point de vue des politiques législatives, de l'actuel projet de réforme du gouvernement Renzi, qui a comme légitime objectif d'éliminer les compétences pour lesquelles l'État et les régions sont en concurrence, car c'est une source d'incertitude et de complexités ; il y est poussé, au vu des résultats, par les performances négatives des régions dans l'activité de programmation, de gestion des fonds européens et des services publics sur une grande échelle. Il semble donc simpliste et réducteur de penser que les villes métropolitaines aient comme seul objectif de se substituer aux départements en en supprimant les coûts. L'institution des villes métropolitaines impose plutôt une réflexion d'ensemble sur la forme de l'État, en particulier en déplaçant le centre de gravité du pluralisme territorial des régions vers les collectivités locales de grande taille.

C'est l'occasion de passer d'un modèle hyper-structuré – qui est celui des régions, et jusqu'à aujourd'hui également celui des départements, et qui n'est plus soutenable du point de vue financier – au modèle fonctionnel et plus « léger » des villes métropolitaines, capable d'accéder par voie directe aux ressources européennes et de gérer directement les services publics locaux sur une grande échelle.

DE NOUVELLES FORMES DE PARLEMENTARISME RATIONNALISÉ DANS LES DYNAMIQUES FONCTIONNELLES ENTRE MAIRE, CONSEIL ET CONFÉRENCE

Avec l'entrée en vigueur de la loi Del Rio, les points de départ et le chronogramme sont très clairs. Les villes métropolitaines se sont constituées dans notre système législatif à partir du 8 avril 2014 et elles ont remplacé les départements le 1^{er} janvier 2015. Jusqu'à cette date, les départements ont continué à gérer l'activité ordinaire, mais sans indemnités³. Dans le cadre de ce nouvel équilibre, les villes métropolitaines pourront valoriser les activités économiques, technologiques, culturelles et sociales qui se trouvent sur leur territoire, devenant ainsi un trait d'union entre la dimension nationale et la dimension locale. Les villes métropolitaines sont au nombre de neuf : Turin, Milan, Gênes, Venise, Bologne, Florence, Bari, Naples, Reggio de Calabre. Le territoire de la ville métropolitaine sera le même que celui de l'actuel département. Le Sénat, en outre, au cours de la procédure d'approbation de la loi Del Rio, a exclu la possibilité pour les communes de s'associer à une autre entité territoriale et donc la possibilité de ne pas participer à la naissance de la ville métropolitaine. Les organes de la ville métropolitaine sont le maire métropolitain, le conseil métropolitain et la conférence métropolitaine⁴. Les fonctions des différents organes sont exercées à titre gratuit, étant donné que ces derniers sont composés de personnes jouant déjà un rôle institutionnel (élus) dans les communes (conseillers et maires). Le maire de la ville métropolitaine est, de droit, le maire de la commune chef-lieu du département (*provincia*). Il représente cet organisme et préside aussi bien le conseil métropolitain que la conférence métropolitaine : il peut nommer un maire adjoint en lui attribuant ainsi qu'à d'autres conseillers des fonctions spécifiques⁵. Enfin, c'est lui qui propose le budget, un pouvoir crucial qui lui permet de fixer les orientations politiques de la ville métropolitaine.

Même si aucun conseil n'est prévu, le statut de la ville métropolitaine pourrait préconiser que le maire puisse, dans le respect du principe de collégialité, créer une sorte de cabinet de maire métropolitain, en nommant, avec accord préalable de la conférence métropolitaine, outre le maire adjoint, des conseillers-délégués choisis dans le cadre du conseil⁶. Dans ce cas, le statut, par la constitution d'un cabinet pourrait favoriser l'implémentation de représentations répandues sur tout le territoire en reliant ces dernières au conseil et au maire, à travers un rapport de confiance entre ces deux derniers organes, rapport qui doit être défini par consensus mutuel (une sorte de parlementarisme rationalisé). Le statut peut, en résumé, prévoir non pas un véritable rapport de confiance, mais des normes qui facilitent les représentations des territoires, des moments de jonction entre les organes, mais surtout des normes qui évitent le phénomène dit du « canard boiteux » qui génère, dans les systèmes profondément monocratiques, une dualité entre les organes, avec de réels risques d'impasses politico-institutionnelles (Mone, 2014). Le statut peut également envisager la possibilité d'insérer des normes en mesure de réduire, à l'intérieur de la forme de gouvernement métropolitain, la concentration des pouvoirs détenus par le maire, renforçant par là-même le rôle du conseil et de la conférence avec, pour cette dernière en particulier, l'attribution de pouvoirs de proposition, d'une fonction consultative

3. Article 1, alinéa 14, loi n° 56 de 2014.

4. Art. 1, alinéa 7, loi n° 56 de 2014.

5. Article 1, alinéa 8, loi n° 56 de 2014.

6. Article 1, alinéa 41, loi n° 56 de 2014.

et de contrôle (*checks and balances*). Le conseil métropolitain est élu par tous les maires et conseillers des communes incluses dans la ville métropolitaine et il est composé de représentants des maires et des conseillers de communes de l'ancien département⁷. Le nombre de conseillers varie en fonction de la population du département (*provincia*) et peut atteindre un maximum de 24 si la population est supérieure à trois millions d'habitants. C'est l'organe qui a le pouvoir de déterminer les politiques publiques et l'activité de contrôle sur l'orientation politique du maire: il approuve les règlements, les plans, les programmes et le budget⁸. Le statut, dans cette optique, devra préciser son pouvoir réglementaire, qui trouve son fondement juridique direct dans l'article 117, alinéa 6 de la Constitution. Au contraire, la conférence métropolitaine est composée du maire de la ville métropolitaine et de tous les maires de l'ancien département⁹; elle a non seulement le pouvoir d'approuver le statut mais également un pouvoir consultatif concernant l'approbation du budget¹⁰.

Le statut de la ville métropolitaine doit prévoir les normes fondamentales de l'organisation, y compris les compétences des organes et les modalités et les instruments de coordination de l'action administrative sur le territoire métropolitain. Comme il a déjà été précisé, le rôle des communes sera renforcé notamment en augmentant la fonction d'initiatrice, la fonction consultative et de contrôle de la conférence métropolitaine. Cet organe, sans créer d'impasses fonctionnelles, doit être valorisé par le statut, pour répondre aux exigences de représentativité. Le statut règle plus particulièrement les rapports entre les communes et la ville métropolitaine pour l'organisation et l'exercice des fonctions métropolitaines et communales et il peut prévoir la constitution de zones homogènes pour des fonctions spécifiques à l'aide d'organismes de coordination avec la ville métropolitaine¹¹.

L'autonomie statutaire, particulièrement accentuée dans la loi Del Rio (texte normatif dit à mailles larges) a été utilisée dans le processus statutaire pour concevoir des structures et des formes permettant de mettre en place le modèle de la pyramide inversée, qui se fonde sur les réseaux de communes, avec un rôle prépondérant du conseil et de la conférence, aussi et surtout dans les politiques budgétaires. Dans ce sens, il est possible d'imaginer que le statut en règle les modalités pour instaurer des accords avec les communes qui ne font pas partie de la ville métropolitaine. La procédure d'approbation du statut prévoit la proposition du conseil métropolitain et l'approbation par la conférence métropolitaine, avec une majorité qui représente au moins un tiers des communes et la majorité de la population résidente¹². Le maire de la ville métropolitaine a le pouvoir de proposer le budget qui est approuvé par le conseil, après accord de la conférence métropolitaine, avec une majorité qui représente au moins un tiers des communes et la majorité de la population. C'est une phase extrêmement délicate qui devra mettre en relief le système des *checks and balances* entre les organes¹³. En tant qu'organisme de second niveau, le conseil métropolitain est élu par un vote dit pondéré qui tient compte des dimensions de chacune des communes et selon un système électoral proportionnel de liste¹⁴. Pour ce qui concerne la forme de gouvernement, outre le modèle indiqué par la loi, autrement dit comprenant la fonction de maire de la ville métropolitaine attribuée *ex lege* au maire de

la commune chef-lieu de département (*provincia*), la loi prévoit un modèle alternatif qui doit être expressément prévu par le statut¹⁵. En effet, l'élection directe du conseil et du maire de la ville métropolitaine au suffrage universel direct est possible, en transformant l'organisme de second niveau en organisme de premier niveau et en donnant une des caractéristiques principales de la ville métropolitaine, autrement dit en lui retirant sa spécificité d'organisme « léger » et non structuré; organisme principalement administratif dont la vocation politique est réduite. Dans tous les cas, le statut ne peut prévoir l'élection directe que s'il existe une loi électorale approuvée par le législateur national. Si le nombre d'habitants de la ville métropolitaine est inférieur à trois millions, l'élection directe sera possible uniquement à la suite d'une procédure très complexe: référendum de proposition et approbation législative régionale. En revanche, pour les villes métropolitaines dont la population est supérieure à trois millions, il suffit que le statut prévoit la constitution de zones homogènes à l'intérieur de l'aire géographique concernée et le découpage du territoire de la commune chef-lieu de département en portions dotées d'autonomie administrative qui soient compatibles avec le statut. Enfin, le dernier facteur, important mais également très complexe à prendre en considération, concerne la fusion des provinces préexistantes dans la ville métropolitaine, à partir du 1^{er} janvier 2015, dans tous les rapports juridiques relevant auparavant du département, y compris les biens du département et les rapports de travail existants¹⁶.

* * *

Pour conclure, le défi consistera à créer, par l'intermédiaire du statut également, une pyramide inversée, qui serve de point de départ à la commune chef-lieu de département mais qui soit en mesure non seulement d'en constituer la base, mais également de transmettre une certaine énergie, en valorisant les particularités de chacune des communes et des territoires. Une optique centraliste de la ville métropolitaine serait non seulement en contradiction avec l'esprit de la loi, mais risquerait également de faire échouer le projet, qui est de réaliser un organisme de second niveau entièrement tourné vers la réalisation d'une gouvernance efficace avec la participation des communes (démocratie représentative et de proximité) et de la part des communautés (démocratie participative et directe). Nous sommes en présence d'un processus qui implique les catégories classiques du droit public général, telles que la forme d'État et la forme de gouvernement, et c'est justement pour cela que, même s'il s'agit d'une réforme approuvée par la voie législative ordinaire, ce processus pourra avoir un impact beaucoup plus important et significatif que la réforme du titre V de la Constitution.

7. Article 1, alinéa 20, loi n° 56 de 2014.

8. Article 1, alinéa 8, loi n° 56 de 2014.

9. Article 1, alinéa 42, loi n° 56 de 2014.

10. Article 1, alinéas 8 et 9, loi n° 56 de 2014.

11. Article 1, alinéa 22, loi n° 56 de 2014.

12. Article 1, alinéa 9, loi n° 56 de 2014.

13. Article 1, alinéa 8 et suivants, loi n° 56 de 2014.

14. Article 1, alinéa 2, loi n° 56 de 2014.

15. Article 1, alinéa 22, loi n° 56 de 2014.

16. Article 1, alinéa 16, loi nationale 56 de 2014.

Références bibliographiques

- Benvenuti, Luciano (2013), « Riflessioni in tema di città metropolitana », *Federalismi*, 27 febbraio 2013.
- Caravita di Toritto, Bernardo (2006), « Autonomie e sovranità popolare nell'ordinamento costituzionale italiano », *Federalismi*, 4.
- Brenner, Neil (2004), *New State Spaces : Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- Cerulli Irelli, Vincenzo (2002), *Relazioni tra città metropolitane e comuni*, www.asstrid.eu.
- Friedman, John ; Wolfe, Goetze (1982), *World City Formation: An Agenda for research and action*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 6, 3, p. 309-344.
- Lucarelli, Alberto (2012), « Prime considerazioni in merito all'istituzione della città metropolitana », *Federalismi*, 10 ottobre 2012.
- Lucarelli, Alberto (2014), « L'organizzazione amministrativa delle nuove autorità d'ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle regioni e vincoli referendari », *Federalismi*, 16 aprile 2014.
- LeFevre, Christian (2009), *Gouverner les métropoles*, Paris, LGDJ, Dexia.
- Martinoiti, Giuseppe (a cura di) (1999), *La dimensione metropolitana*, Bologna.
- Mone, Darveta (2014), « Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni », *Federalismi*, 9 aprile 2014.
- Sassen, Saskia (1991), *The Global City*, Princeton University Press, Princeton.
- Scott, Allen (dir.) (2001), *Global City-regions*, Oxford University Press, Oxford.
- Staiano, Sandro (2013), *Lo specchio francese. Possibilità e insidie comparative nella riforma costituzionale italiana*, dans A. Lucarelli et M. Verpeaux (dir.), *Atti del convegno italo-francese Autonomie territoriali in trasformazione: quale futuro ?*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2.
- Urbani, Paolo (2000), *Are metropolitane*, Enc. Dir., V, Milano.
- Urbani, Paolo (2007), *Il ruolo delle istituzioni nel governo dei processi metropolitani : le grandi città come problema nazionale e non locale*, www.asstrid-online.it, 16 aprile 2007.
- Veltz, Pierre (1996), *Mondialisation, ville et territoires : l'économie d'archipel*.

APRÈS L'INTERCOMMUNALITÉ, QUOI ?

Jean-Luc ALBERT

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille

Résumé

La réponse à la question que pose le titre de cette contribution n'est pas immédiatement évidente, sauf à mettre en avant le processus de fusion de collectivités, en particulier communales, qui a marqué nombre d'États européens (Allemagne, Suisse...) et non européens (Japon...). En effet, l'intercommunalité nue, évolue, en permanence vers des statuts différenciés y compris dans l'espace métropolitain. Le développement de la métropole est une réponse particulière pour les grandes agglomérations, le processus étant poussé jusqu'à son extrême comme à Lyon avec la création d'une collectivité à statut particulier. Pour autant, le législateur a aussi ouvert la voie à un autre phénomène, quelque peu critiqué à son origine, et qui connaît un essor inattendu à savoir celui de la commune nouvelle dont on perçoit l'originalité et l'intérêt dans une démarche qui peut préserver l'identité communale originelle. Cette contribution adopte, dans son introduction et dans sa conclusion, des angles particuliers qui mettent en avant cette dualité intercommunalité/commune pouvant mener en fait au retour d'une nouvelle commune.

Mots-clés

Bassin de vie, commune nouvelle, fusion, métropole, mutation, mutualisation

Abstract

— Where Will Intercommunalities Lead? — The answer to the question posed in the title of this contribution is not entirely straightforward, although it does highlight the merger process affecting local authorities in particular at the municipal level in many European (e.g. Germany and Switzerland) and non-European (e.g. Japan) countries. Intercommunalities are constantly changing and evolving towards new statuses, including in metropolitan areas. The development of the metropolis is a specific response for large cities, with the process being pushed to the extreme in Lyon, for example, with the creation of a special local authority status. However, parliament has also paved the way for another phenomenon, which some people originally derided, but which is seeing unexpected growth, namely new communes. Their originality and interest is clear, and this can preserve the communes' original identity. In its introduction and conclusion, this contribution focuses specifically on this duality between intercommunalities and communes, which may actually lead to the emergence of a new type of commune.

Keywords

Catchment area, new commune, expenditure, merger, metropolis, change, pooling