



**HAL**  
open science

## Loi NOTRe : les illusions perdues

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. Loi NOTRe : les illusions perdues. Actualité juridique Droit administratif, 2020, 09, pp.481. halshs-02500930

**HAL Id: halshs-02500930**

**<https://shs.hal.science/halshs-02500930>**

Submitted on 15 Nov 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## LOI NOTRe : LES ILLUSIONS PERDUES

Bien que la réforme de l'administration locale fût et demeure nécessaire, bien que de nombreux doutes aient été exprimés lorsque la loi a été adoptée, bien qu'il ait fallu laisser sa chance à la réforme, il faut aujourd'hui se rendre à l'évidence : non seulement la loi NOTRe n'est pas une bonne loi, mais c'est une loi inopportune, une loi inutile, qu'il faut désormais corriger.

Un récent *Rapport d'information* de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de l'impact de la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (B. Quesnel, R. Sschellenberger, Ass. nat. 18 déc. 2019, n° 2539) reconnaît ce que nombre d'observateurs pensaient et avaient écrit : « non seulement la loi NOTRe n'a pas atteint ses objectifs initiaux mais elle a, à bien des égards, produit des effets contraires aux intentions du législateur » (p. 6). Les avantages que les pouvoirs publics ont fait miroiter pour faire adopter la loi n'étaient que des mirages qui se sont rapidement dissipés.

Les rapporteurs critiquent dans cette loi une méthode « inadaptée » (absence de véritable étude d'impact, cadre contraignant et rigide de la carte intercommunale), des objectifs « inatteignables ». L'argument des économies, souvent invoqué, était fallacieux.

La fusion des régions (loi 16 janv. 2015) a entraîné des coûts supplémentaires au lieu des économies escomptées (coûts directs tels que déplacements, alignement indemnitaire, coûts indirects tels que l'accroissement du nombre d'agents publics en interaction, coordination, hausse des exigences normatives). La suppression de la clause de compétence générale, après des hoquets législatifs (suppression en 2010, rétablissement en 2014, nouvelle suppression par la même assemblée en 2015) n'a apporté ni simplification ni économies mais, à l'inverse, complications, hésitations et interrogations.

Les élus ne se sont pas appropriés les conventions d'exercice concerté de la compétence (CTEC, cf. rapport de l'IGA de 2017), lorsqu'ils y ont recours c'est seulement par logique opportuniste (contourner les contraintes des financements croisés). Les délégations de compétences n'ont pas rencontré grand succès auprès des collectivités territoriales. Certaines dispositions relatives aux compétences économiques des régions soulèvent des difficultés d'interprétation.

La loi a entraîné un sentiment de « perte de proximité », à la fois pour les citoyens, qui éprouvent un sentiment d'injustice, et pour les élus communaux, dont la relation avec les institutions intercommunales s'est modifiée et qui ressentent l'éloignement et une perte d'influence vis-à-vis des intercommunalités.

Ce rapport bienvenu et qui évite le « politiquement correct » préconise de nombreuses adaptations de la loi. Il demande de « lever les rigidités » en permettant des adaptations de périmètre et de gouvernance, l'un des rapporteurs n'hésite pas à proposer la scission des grandes régions. Il propose le rétablissement de la clause de compétence générale, la « nécessaire revalorisation de la commune et du département » (p. 40), en rendant notamment aux départements une capacité d'action dans l'aide aux entreprises, l'aide à l'immobilier d'entreprises, la réforme de la gestion des fonds européens (FEADER et FSE) au profit des régions, pour toutes les collectivités la possibilité d'une différenciation des compétences.

De même qu'en droit fiscal, la stabilité des institutions et des règles, même lorsqu'elles ne sont pas satisfaisantes, est souvent préférable au changement permanent. Il faut revenir sur la loi NOTRe, abandonner cette vision qui, au nom d'une prétendue rationalité économique et financière, a ignoré la simple raison et plus encore les réalités humaines locales.

Jean-Marie Pontier

Professeur émérite de l'université d'Aix-Marseille