



## AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : [ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr](mailto:ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr)

## LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

[http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg\\_droi.php](http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php)

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

**Université de Metz**

**Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et  
Sociales**

---

**Les conventions entre Personnes Publiques  
Territoriales dans le cadre de la Décentralisation**

**T H E S E**



BIBLIOTHEQUE UNIVERSITAIRE DROIT-SCIENCES ECO-METZ-	
N° Inv	1989002D
Cote	D/113 89/1 t.1
Loc.	Magasin
Cat	GCLC

Pour le Doctorat en Droit  
(**Doctorat Nouveau Régime**)

Présentée et soutenue par  
**Marie-Pierre STEINMETZ**  
le 15 septembre 1989 à 10 heures

---

**Membres du Jury**

- Président** : Mr Pierre FERRARI - Professeur à l'Université de Metz
- Assesseurs** : Mr Paul JACQUET - Professeur à l'Université de Nancy II
- Mr Gilbert KNAUB - Professeur à l'I.E.P. de Strasbourg
- Mr Patrick BENOIT - Professeur à l'Université de Strasbourg
- Mr Jean-Claude BONICHOT - Professeur Associé à l'Université de Metz

**TOME I**

"... on doit prendre garde aux mots qui, outre la signification de ce que nous imaginons de leur nature, en ont une aussi qui vient de la nature, des dispositions et des intérêts de celui qui parle"

Thomas Hobbes, Leviathan, éd. Tricaud, 1971, p. 35.

A Eliane

A Paul

Comment ne remercierais-je pas mes parents et ceux que j'aime, d'avoir entouré ce travail solitaire de tant d'affection et d'amour.

## INDEX DES ABBREVIATIONS

A.....	Assemblée
A.J.....	Actualité juridique, droit administratif
Chron.....	Chronique
C. civ.....	Code Civil
C.E.....	Conseil d'Etat
C. du G.....	Commissaire du Gouvernement
Coll.....	Collection
Concl.....	Conclusions
D.....	Recueil Dalloz
D.P.....	Dalloz périodique
D.A.....	Droit Administratif
Doctr.....	Doctrine
Ed.....	Edition
G.A.J.A.....	Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative
J.C.P.....	Jurisclasseur Périodique (Semaine Juridique)
J.O.....	Journal Officiel
Jurisp.....	Jurisprudence
Légis.....	Législation
L.G.D.J.....	Librairie Générale de Droit et Jurisprudence
Mélanges Hauriou.....	Mélanges offerts à Maurice Hauriou
Mélanges Mestre.....	Mélanges offerts à Mestre
Mélanges Stassinopoulos	Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Stassinopoulos
Mélanges Waline.....	Mélanges offerts à Marcel Waline
Obs.....	Observations
P.U.F.....	Presses Universitaires de France
Recueil Eisenmann.....	Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann
Rev. adm.....	Revue administrative
Rev. jurisp. adm.....	Revue Jurisprudence administrative
R.D.P.....	Revue du Droit Public et de la science politique
R.F.S.P.....	Revue française de science politique
S.....	Section
S.....	Recueil Sirey
T.....	Tome
T.C.....	Tribunal des Conflits

**TABLE DES MATIERES**  
**(voir sommaire à la fin)**

	<u>pages</u>
Table des matières.....	4
Avant-Propos.....	25
<u>INTRODUCTION GENERALE.....</u>	26
<b>I. <u>IDENTIFICATION DES CONCEPTS JURIDIQUES EN CAUSE.....</u></b>	<b>29</b>
<b>A. <u>Ambiguïté des éléments de référence.....</u></b>	<b>29</b>
1° <u>Notion de décentralisation.....</u> -----	29
a) Ambiguïté juridique.....	30
b) Ambiguïté politique.....	33
2° <u>Notion de convention.....</u> -----	36
a) Ambiguïté relative au genre.....	36
b) Ambiguïté relative à l'espèce.....	41
3° <u>Notion de personnes publiques territoriales</u> -----	44
a) Ambiguïté tenant à sa définition.....	44
b) Ambiguïté tenant à sa fonction.....	47
<b>B. <u>Les éléments d'identification retenus.....</u></b>	<b>49</b>
1° <u>La décentralisation : une réalité vivante</u> -----	49
a) Analyse critique des théories.....	51
b) Les critères de définition retenus..	54
2° <u>Les conventions : une ambiguïté persistante</u> -----	57
a) Une identification difficile.....	57
b) Positions adoptées sur la notion de convention.....	60
3° <u>Les personnes publiques territoriales : une</u> ----- division et une complémentarité des tâches	63

a)	La division des tâches : "critère matériel"	64
b)	La complémentarité des tâches : "critère organique".....	67
II.	<u>DELIMITATION DES CONCEPTS JURIDIQUES DANS LE TEMPS..</u>	69
A.	<u>L'utilisation de conventions entre les personnes publiques territoriales est une formule ancienne</u>	70
1°	Une formule en état de gestation.....	70
a)	L'exercice du pouvoir conventionnel à l'échelon interlocal.....	70
b)	L'exercice du pouvoir conventionnel à l'échelon inter - personnes publiques territoriales.....	75
2°	Une formule en extension.....	78
a)	Une contractualisation répondant à des politiques globales.....	79
b)	Une contractualisation répondant à des politiques sectorielles.....	83
B.	<u>L'utilisation de conventions entre les personnes publiques territoriales est une formule renouvelée</u>	87
1°	Le contexte : la politique de l'Etat.....	87
a)	Une volonté : la traduction d'un système politico-administratif.....	88
b)	Une réalité : les socialistes à la conquête du pouvoir.....	91

2°	<b>Les textes : les formes institutionnelles.</b>	<b>95</b>
	-----	
	a) Novation de l'autonomie locale.....	95
	b) Novation du pouvoir local.....	99
3°	<b>L'interprétation : l'action novatrice.....</b>	<b>103</b>
	-----	
	a) Affirmation d'une nouvelle politique conventionnelle.....	104
	b) Nécessité d'une étude pragmatique...	109

**1ERE PARTIE : LES CONVENTIONS, UN INSTRUMENT**

**DE COORDINATION DES INTERVENTIONS PUBLIQUES.... 114**

**TITRE 1 : RECHERCHE DES CONVENTIONS ENTRE PERSONNES  
PUBLIQUES TERRITORIALES DANS LE CADRE DE LA  
DECENTRALISATION..... 117**

**CHAPITRE 1 : DES CONVENTIONS HORIZONTALES..... 117**

**Section 1 : L'analyse des méthodes : un conventionnement  
libre et volontaire..... 118**

**I. ELABORATION : une dynamique favorable aux élus... 118**

**A. Phase précontractuelle : un lieu de réflexion et  
d'élaboration de projets..... 121**

1° L'initiative vise à prévenir et à  
accompagner le développement..... 121

2° Construction d'un projet local de  
développement global ou sectoriel..... 126

**B. Phase conventionnelle : expression de la  
volonté des parties..... 131**

1° Le libre choix du cocontractant..... 131

2° Les habilitations préalables à la  
conclusion..... 136

3° L'acte de conclusion..... 140



<b>II. LE CONTENU : des effets favorables à un développement global et programmé.....</b>	<b>141</b>
A. <u>Polymorphisme des applications conventionnelles.....</u>	142
B. <u>Des maillons de planification décentralisée</u>	151
<u>Section 2 : L'ambiguïté des résultats : un conventionnement inégalitaire.....</u>	160
<b>I. LE CONSTAT : inégalité dans la formation et la mise en oeuvre des conventions.....</b>	<b>161</b>
A. <u>Inégalités dans la formation.....</u>	161
1° La maîtrise de l'initiative par certaines collectivités.....	162
2° L'adhésion pure et simple de certains co-contractants.....	166
B. <u>Inégalités dans la mise en oeuvre.....</u>	168
1° Inégalité dans la nature des engagements conventionnels.....	168
2° Inégalité dans l'exécution.....	172
<b>II. LES PERSPECTIVES : Les conventions, piège ou levier du développement local.....</b>	<b>174</b>

A.	<u>Un risque, des difficultés d'articulation..</u>	175
1°	Les antinomies institutionnelles.....	175
2°	Les antinomies politiques.....	179
B.	<u>Une nécessité, la coordination des</u> <u>conventions.....</u>	182
1°	La coordination interlocale.....	182
2°	La coordination nationale.....	187
	<u>CHAPITRE 2 : DES CONVENTIONS VERTICALES.....</u>	190
	<u>Section 1 : Le mode juridique conventionnel :</u> <u>rencontre de volontés propres.....</u>	191
I.	<u>La formation des conventions verticales.....</u>	191
A.	<u>Les règles propres à chaque partie</u> <u>contractante.....</u>	192
1°	Qui peut engager contractuellement l'Etat.....	192
2°	Les conditions relatives aux personnes publiques décentralisées.....	195
3°	Les procédures complémentaires.....	196
B.	<u>Le choix du cocontractant et la forme de</u> <u>l'acte conventionnel.....</u>	199
1°	Choix du cocontractant.....	200
2°	Forme de l'acte conventionnel.....	202
II.	<u>Le contenu des conventions verticales.....</u>	205

A.	<u>Mise en place d'une politique spatiale :</u>	
	<u>l'exemple des contrats de plan.....</u>	206
1°	Position des contrats de plan dans l'urbanisme.....	207
2°	Apport du contrat de plan.....	214
B.	<u>Mise en place d'une politique sectorielle :</u>	
	<u>des politiques localistes.....</u>	218
1°	Conventions fonctionnelles.....	218
2°	Conventions structurelles.....	223
	<u>Section 2 :</u>	
	<u>Le processus juridique conventionnel :</u>	
	<u>Hétérogénéité des conséquences.....</u>	229
I.	<u>Essai de mise en place d'une nouvelle gestion publique.....</u>	229
A.	<u>Motivation et incitation.....</u>	230
1°	Démocratisation et participation.....	230
2°	Les incitations.....	236
B.	<u>"Un consensus pour sortir de la crise".....</u>	239
1°	La moindre action appelle une connaissance fine de l'économie locale	239
2°	Articulation des compétences Etat- Collectivités locales.....	244

II. Des effets négatifs induits.....	249
A. <u>Insuffisance des financements de l'Etat...</u>	249
1° Les moyens ne sont pas à la hauteur des objectifs conventionnels.....	254
2° Désengagement de l'Etat.....	254
B. <u>Problème de la verticalité des intérêts        et de la transversalité des solidarités....</u>	258
1° Emprise verticale institutionnelle....	259
2° Emprise verticale économique.....	265
CONCLUSION DU TITRE PREMIER.....	269

<b>TITRE 2 : TYPOLOGIES DES CONVENTIONS ENTRE PERSONNES PUBLIQUES TERRITORIALES DANS LE CADRE DE LA DECENTRALISATION.....</b>	<b>270</b>
<b><u>CHAPITRE 1 : LES CLASSIFICATIONS PROPOSEES.....</u></b>	<b>271</b>
<b><u>Section 1 : Classification fondée sur l'architecture interne de la convention.....</u></b>	<b>271</b>
<b>I. Coordination conventionnelle : le but poursuivi.</b>	<b>273</b>
<b>A. <u>Coordination de l'action des cocontractants.</u></b>	<b>273</b>
1° Les conventions entre collectivités locales.....	274
2° Les conventions entre l'Etat et les collectivités locales.....	277
<b>B. <u>Coordination des financements</u>.....</b>	<b>280</b>
1° Coordination nationale.....	281
2° Coordination locale.....	284
<b>II. Cogestion conventionnelle : l'objet poursuivi...</b>	<b>288</b>
<b>A. <u>La gestion en commun d'un service</u>.....</b>	<b>288</b>
1° Les mises à disposition de services...	289
2° Les transferts de service.....	292
<b>B. <u>La gestion en commun d'une action</u>.....</b>	<b>295</b>
1° Les conventions de programmation d'une action globale.....	296

2° Les conventions de réalisation d'une opération déterminée.....	300
---	-----

Section 2 : Classification fondée sur l'architecture externe de la convention..... 303

**I. Les conventions suggérées ou imposées.....** 304

**A. Les conventions suggérées.....** 305

1° Suggestions d'ordre légal..... 305

2° Suggestions d'ordre financier..... 305

**B. Les conventions imposées.....** 313

1° Imposition légale..... 313

2° Imposition morale..... 313

**II. Les conventions modelées.....** 318

**A. Mise en oeuvre de formalités permettant de surveiller la convention.....** 318

1° Les consultations obligatoires..... 319

2° Le respect de l'intérêt général, de la coordination..... 321

**B. Le contenu de la convention est entièrement prédéterminé.....** 325

1°	La convention-type : acte type facultatif.....	326
2°	Le protocole de développement : acte type obligatoire.....	328
<b>CHAPITRE 2 :</b>	<b><u>LES CLASSIFICATIONS RETENUES.....</u></b>	<b>333</b>
<b>Section 1 :</b>	<b><u>Les conventions intégratives et distributives.....</u></b>	<b>333</b>
<b>I.</b>	<b>Les conventions intégratives.....</b>	<b>334</b>
<b>A.</b>	<b><u>Recherche de critères.....</u></b>	<b>335</b>
1°	Notion.....	335
2°	Exemples.....	338
<b>B.</b>	<b><u>Appréciation critique : relativité des critères proposés.....</u></b>	<b>341</b>
1°	Existence de conventions associatives non coopératives.....	341
2°	Des critères trop larges ayant plus une valeur descriptive que limitative.....	344
<b>II.</b>	<b>Les conventions distributives.....</b>	<b>346</b>
<b>A.</b>	<b><u>Recherche de critères.....</u></b>	<b>347</b>
1°	Notion.....	347
2°	Exemples.....	350

B.	<u>Appréciation critique</u> .....	354
1°	Relativité de la notion proposée.....	355
2°	Une telle classification ne répond pas à la volonté du législateur.....	357
 <u>Section 2 : Les conventions de réglementation et de service</u>		359
I.	<b>Les conventions de réglementation</b> .....	360
A.	<u>Notion</u> .....	361
B.	<u>Conséquences sur la répartition des compétences</u> .....	363
II.	<b>Les conventions de service</b> .....	365
A.	<u>Notion</u> .....	365
B.	<u>Conséquences sur la répartition des compétences</u> .....	367
 CONCLUSION DU TITRE SECOND.....		370
 CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....		370



DEUXIEME PARTIE : LES CONVENTIONS : UN INSTRUMENT

JURIDIQUE IMPARFAIT..... 372

**TITRE 1 : INCERTITUDES ET LIMITES AU NIVEAU DU DROIT..... 375**

CHAPITRE 1 : UNE NATURE JURIDIQUE IMPRECISE..... 376

Section 1 : Appréciation subjective : difficultés  
d'application des critères classiques..... 376

**I. Caractère contractuel des conventions..... 377**

**A. Le concours de volonté : étude du critère et  
critique..... 378**

1° L'élaboration de la convention..... 378

2° L'objet de l'acte..... 382

**B. Les effets du droit : étude du critère et  
critique..... 385**

1° Les droits des parties..... 385

2° Les obligations des parties..... 389

**II. Caractère administratif des conventions..... 392**

**A. Etude des critères classiques..... 393**

1° Critère organique : nature des parties  
à la convention..... 393

2°	Critère matériel.....	396
B.	<u>Critiques.....</u>	402
1°	Un critère organique prépondérant.....	403
2°	Un critère matériel encombrant.....	405
<u>Section 2 :</u>	<u>Appréciation objective : la spécificité des conventions entre personnes publiques territoriales.....</u>	<u>408</u>
I.	Intégration des conventions au sein de catégories préexistantes.....	408
A.	<u>Les conventions : contrat d'adhésion.....</u>	409
1°	Absence de débat préalable.....	409
2°	Détermination unilatérale du contenu...	412
B.	<u>Les conventions : acte mixte.....</u>	415
1°	Une forme contractuelle.....	416
2°	Un contenu réglementaire.....	417
II.	Identification de nos conventions avec des catégories nouvelles.....	421
A.	<u>Notion de conventionnement.....</u>	421
1°	Raisons de cette nature.....	422
2°	Définition de la notion.....	427

B.	<u>Notion de subvention concertée.....</u>	429
1°	Notion de subvention.....	430
2°	Parallélisme convention-subvention	432
<b>CHAPITRE 2 :</b>	<b><u>UNE PORTEE JURIDIQUE INCERTAINE.....</u></b>	<b>437</b>
<b>Section 1 :</b>	<b><u>L'exécution des conventions : un risque de non respect des engagements.....</u></b>	<b>438</b>
<b>I.</b>	<b>Dilution de la notion de priorité.....</b>	<b>438</b>
A.	<u>Des objectifs à la pratique.....</u>	439
1°	Au départ : volonté de priorités.....	439
2°	A l'arrivée : à quelle convention se vouer.....	443
B.	<u>De la pratique aux résultats.....</u>	444
1°	Dispersion des ressources budgétaires..	445
2°	Il devient difficile de respecter les engagements souscrits.....	449
<b>II.</b>	<b>Non respect des engagements souscrits.....</b>	<b>452</b>
A.	<u>La querelle des conventions culturelles.....</u>	453
1°	Les faits.....	453
2°	Non respect des engagements de l'Etat..	457
B.	<u>L a q u e r e l l e d u s y n c h r o t o n.....</u>	461
1°	Les faits.....	462
2°	Le droit.....	465

<u>Section 2 :</u>	<u>Les sanctions à l'inexécution : des</u>	
	<u>prérogatives limitées.....</u>	473
<b>I.</b>	<b>Possibilité offerte aux cocontractants.....</b>	<b>473</b>
	<b>A. <u>Mise en jeu de la responsabilité</u></b>	
	<b><u>contractuelle.....</u></b>	<b>474</b>
	1° Les conditions d'existence de la	
	responsabilité contractuelle.....	475
	2° Le système des pénalités.....	478
	<b>B. <u>Appréciation de cette possibilité.....</u></b>	<b>479</b>
	1° Les difficultés de mise en oeuvre.....	479
	2° Les difficultés d'exécution.....	482
<b>II.</b>	<b>Possibilité offerte aux tiers.....</b>	<b>486</b>
	<b>A. <u>Recours juridictionnel.....</u></b>	<b>486</b>
	1° Recours direct.....	487
	2° Recours indirect.....	489
	<b>B. <u>Appréciation de cette possibilité.....</u></b>	<b>491</b>
	1° Une possibilité rarement utilisée.....	491
	2° Les mesures à prendre : améliorer	
	l'information et la participation.....	495
<b>CONCLUSION.....</b>		<b>499</b>

<b>TITRE II :</b>	<b>INCERTITUDES ET LIMITES AU NIVEAU DES</b>	
	<b>INSTITUTIONS PUBLIQUES.....</b>	<b>500</b>
<b><u>CHAPITRE 1 :</u></b>	<b><u>DES CONVENTIONS GARANTES ET GERANTES DE LA</u></b>	
	<b><u>SOUVERAINETE DE L'ETAT .....</u></b>	<b>502</b>
<b><u>Section 1 :</u></b>	<b><u>Des conventions encadrées par les règles de</u></b>	
	<b><u>l'Etat.....</u></b>	<b>503</b>
<b>I.</b>	<b>Les conventions d'ordre interne.....</b>	<b>504</b>
<b>A.</b>	<b><u>L'Etat est souverain.....</u></b>	<b>505</b>
	<b>1° L'Etat dit le Droit.....</b>	<b>505</b>
	<b>2° L'Etat planifie.....</b>	<b>509</b>
<b>B.</b>	<b><u>Tentative de participation des Collectivités</u></b>	
	<b><u>Locales à la souveraineté.....</u></b>	<b>512</b>
	<b>1° Participation politique certaine.....</b>	<b>513</b>
	<b>2° Participation juridique limitée.....</b>	<b>516</b>
<b>II.</b>	<b>Les conventions d'ordre externe.....</b>	<b>520</b>
<b>A.</b>	<b><u>Le droit international a posé certaines</u></b>	
	<b><u>règles.....</u></b>	<b>520</b>
<b>B.</b>	<b><u>Le droit national a posé certains principes</u></b>	
	<b><u>légaux.....</u></b>	<b>527</b>
<b>C.</b>	<b><u>L'Etat a prévu un contrôle.....</u></b>	<b>533</b>
<b><u>Section 2 :</u></b>	<b><u>Des conventions encadrées par le Représentant</u></b>	
	<b><u>de l'Etat.....</u></b>	<b>539</b>

I.	L'encadrement - arbitrage.....	539
A.	<u>Non respect de la théorie des blocs de</u> <u>compétence.....</u>	540
1°	La théorie.....	540
2°	La pratique.....	542
B.	<u>Mauvaise articulation des centres de</u> <u>décision.....</u>	546
1°	Accroissement des inégalités entre les différentes parties du territoire.....	547
2°	Contradictions entre échelons territoriaux de niveaux différents.....	549
II.	L'encadrement - Coordination.....	551
A.	<u>Polymorphisme des procédés de coordination..</u>	552
1°	Pour le contrat de plan.....	552
2°	Pour les conventions en matière de formation professionnelle.....	554
3°	Pour les conventions pour la construction de locaux scolaires.....	555
4°	Pour les conventions culturelles.....	556
B.	<u>Dualité des conséquences.....</u>	558

1°	Prépondérance de l'Etat.....	559
2°	Ralentissement de la répartition des compétences.....	564

**CHAPITRE 2 : DES CONVENTIONS, SOURCE D'UNITE OU DE  
DIVISIBILITE DE LA REPUBLIQUE..... 568**

**Section 1 : Inadéquation du découpage institutionnel.... 570**

**I. Une crise de légitimité..... 571**

**A. Un état des lieux alarmant..... 572**

1° La carte départementale..... 572

2° La carte régionale..... 574

3° La carte communale..... 576

**B. Une volonté politique : le non choix..... 578**

1° Non choix structurel : quatre niveaux  
de pouvoirs..... 579

2° Non choix institutionnel : quatre  
niveaux de compétences..... 583

**II. Une étape vers la fusion : les conventions..... 586**

**A. La fusion : une solution difficilement  
applicable..... 587**

1° Difficultés de mise en oeuvre..... 587

2° Limites d'une politique de fusion..... 589

**B. Les conventions : un facteur d'unité..... 591**

1° Convention, coopération et association. 592

2° Convention et fédéralisme..... 596

Section 2 : l'émergence d'une république pluraliste :

<u>Etat - Collectivités locales.....</u>	600
<b>I. Développement de la notion de service mixte et de remembrement.....</b>	<b>601</b>
<b>A. <u>Développement de la notion de service mixte.</u></b>	<b>601</b>
1° Interprétation accentuée des intérêts locaux et nationaux.....	602
2° Nombre croissant de relations conventionnelles.....	605
<b>B. <u>Développement de la notion de remembrement..</u></b>	<b>607</b>
1° Remembrement de l'Etat.....	607
2° Remembrement des compétences.....	611
<b>II. Apparition d'institutions ou de structures intermédiaires.....</b>	<b>619</b>
<b>A. <u>De nouvelles dynamiques locales</u>.....</b>	<b>619</b>
1° L'espace infracommunal.....	620
2° Les pays.....	623
3° L'espace micro-régional.....	625
<b>B. <u>Rôle des associations</u>.....</b>	<b>628</b>
1° Association et pouvoir local.....	628
2° Association et conventionnement.....	631



CONCLUSION DU TITRE ET DE LA DEUXIEME PARTIE.....	635
CONCLUSION GENERALE.....	636
BIBLIOGRAPHIE.....	640
SOMMAIRE.....	655

AVANT-PROPOS

Prendre les conventions comme objet de recherche, c'est se retrouver dans le seul champ de l'identifiable. Le chercheur se sent pris dans un système où il a du mal à évaluer l'exacte portée des règles soumises à son commentaire.

Ce sujet peut être comparé aux vins de noble tradition dont nul ne sait, selon une expression du Doyen Georges Burdeau, s'ils vieilliront bien au moment de la récolte. Obligé de se saisir de conventions encore chaudes des discussions qu'elles ont suscitées, il est nécessaire, non pas de prolonger celles-ci, mais de les faire comprendre. Combien est plus aisé l'exégèse d'une règle quand ses auteurs sont morts, et oubliés les circonstances qui l'ont vu naître.

Dans une matière première fournie essentiellement par le présent, il est nécessaire de ne pas confondre la science avec la connaissance de l'actualité. Certes, il n'est pas question de la discréditer, ni de prétendre qu'il est permis d'ignorer les faits. Mais il faut se dégager du moment et discerner le permanent à travers la fugacité de l'instant. Il sera nécessaire de suivre en témoin attentif le mouvement et élargir le cadre de l'analyse au-delà du strict commentaire de textes quoique, au-delà du droit et par-delà du droit, "et par-delà les hommes qui passent, ils sont les seuls capables d'assurer sa durée". (1)

---

(1) Georges Burdeau, "Droit constitutionnel et institutions publiques " 1955

# **I N T R O D U C T I O N   G E N E R A L E**

Issu du rationalisme et du libéralisme économique du début du XIXe siècle le système juridique contemporain, qui reste dépositaire de l'individualisme classique consacre de façon croissante le recours à des techniques de gestion collective.

Ainsi le Doyen Hauriou écrivait en 1899 qu'il "devient difficile de ne pas reconnaître que la gestion...est essentiellement coopérative, comme d'ailleurs tout travail est coopératif ; après celle des administrés, après celle des fonctionnaires voilà que nous constatons la coopération des administrations elles-mêmes" (2)

Les relations de puissance laissent de plus en plus la place à des relations de collaboration entre l'administration centrale et les administrations locales, et entre les administrations locales. Cette collaboration prend des formes spécifiques suivant les époques. Ainsi certains auteurs en ont fait le fondement de techniques juridiques précises, telles que celle des contrats administratifs.(3)

A l'heure actuelle semble se dessiner une technique nouvelle de collaboration : il s'agit des conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le

- 
- (2) Maurice Hauriou, "la gestion administrative, étude théorique de droit administratif", Paris Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, 1899, p 31
- (3) consulter à cet usage : Gaston Jèze : Théorie générale du contrat de l'administration, 3 tomes ; Georges Péquignot "Contribution à la théorie générale du contrat administratif", thèse Montpellier 1945 ; De Laubadère "Traité théorique et pratique des contrats administratifs", LGDJ 1956...

cadre de la décentralisation. Mais, dans un pays où les relations entre personnes publiques sont le plus souvent conçues en terme d'obéissance, il faut se méfier des concepts juridiques avancés et les identifier soigneusement (I), en sachant que les critères qui les fondent sont aujourd'hui soit contestés, soit d'une application délicate. Il est donc nécessaire pour la clarté de l'étude de définir notre position tout en sachant que ces concepts doivent faire l'objet d'une délimitation. dans le temps.(II)

## I. Identification des concepts juridiques en cause

Selon Bernard Chenot (4), "toute notion juridique est une histoire, elle apparaît dans l'enchaînement des faits sous forme d'une idée ; elle se précise et se diversifie au fur et à mesure que se multiplient les faits qui forment avec elle un système ; elle se dissoud fatalement quand se sont nouées dans la mêlée sociale d'autres relations ; rien n'en reste que des mots, ou parfois une idée". Les concepts juridiques en cause tendent à présenter ce même aspect négatif, se plaçant plus volontiers dans une ambiance floue que dans une ambiance de droit strict. L'ambiguïté des éléments de référence apparaît (A), d'où une nécessaire remise en ordre (B).

### A. Ambiguïté des éléments de référence

La doctrine juridique classique n'apporte pas une définition claire de la décentralisation, de la convention et de la notion de personne publique territoriale. Il pourrait apparaître superflu, pour les juristes, de rappeler les caractères essentiels de ces notions. Or, un examen approfondi de celles-ci laisse transparaître une certaine ambiguïté, tant pour les notions de décentralisation (1°), de convention (2°), que de personnes publiques territoriales (3°).

#### 1° Notion de décentralisation

Les manifestations de divergence sur la signification du concept de décentralisation abondent. Elles reposent tant

---

(4) B. Chenot, "l'organisation économique de l'Etat" 1977

sur l'ambiguïté politique sur laquelle repose cette notion (b) que sur une ambiance juridique peu propice à une réflexion claire et nuancée (a).

a) Ambiguïté juridique

Les théoriciens classiques ont tendance à définir la décentralisation par opposition à la centralisation (5). Dans la centralisation, selon Charles Debbasch (6), toute la vie administrative dépendrait des seuls organismes centraux qui sont seuls habilités à édicter des décisions administratives générales et impersonnelles applicables sur tout le territoire, alors que la décentralisation reconnaîtrait une existence juridique aux diversités locales qui assument des affaires n'étant pas spécifiquement d'intérêt national et que les intéressés prennent en charge eux-mêmes.

Il semble illogique de définir une notion par rapport à une autre, la centralisation pouvant correspondre à une certaine conception de la Nation, conception différant d'un auteur à un autre. L'erreur est d'admettre que la décentralisation s'oppose nécessairement à la centralisation, que l'un se définit par rapport à l'autre, et n'est appréhendé que par opposition à l'autre, et que si une société n'est pas décentralisée, elle est nécessairement centralisée. En réalité, "tout Etat est à la fois centralisé

---

(5) M. Eisenmann "Centralisation et décentralisation : Esquisse d'une théorie générale" LGDJ 1948

(6) Charles Debbasch "institutions et droit administratifs", t.1 les structures administratives PUF 1982 p 200

et décentralisé dans une certaine mesure" (7). Opposer ces deux notions correspond à une vue de l'esprit inexacte, car elle conduit à une dichotomie trop stricte.

L'ambiguïté de cette notion repose par ailleurs sur le nombre important de définitions proposées par la doctrine. Il ne saurait être question de dresser un tableau exhaustif de celles-ci, mais il semble intéressant de dégager quelques idées prépondérantes permettant de délimiter ultérieurement cette notion.

Ainsi pour Maurice Hauriou (8), "au point de vue du droit, la décentralisation est une manière d'être de l'Etat caractérisée par ce fait que l'Etat se résoud en un certain nombre de personnes administratives qui ont la jouissance de droits de puissance publique et qui assurent le fonctionnement des services publics en exerçant ces droits, c'est-à-dire en faisant des actes d'administration". Ainsi, la décentralisation serait donc "une manière d'être de l'Etat" dans laquelle il y a transfert de compétences vers un "certain nombre de personnes administratives" élues (9).

Le professeur Burdeau quant à lui (10) déclare qu'une "activité est dite décentralisée lorsque les règles qui la commandent sont édictées par des autorités émanant du groupe qu'elle concerne". Pour lui, ce qui caractérise donc la

---

(7) Waline : droit administratif, Sirey, p 299.

(8) Maurice Hauriou "Décentralisation ", répertoire Béquet 1882 p 482

(9) en 1911, dans son précis de droit administratif et de droit public, le doyen Hauriou affirme que "le mouvement de décentralisation porte sur la répartition des pouvoirs de décision et sur la nomination à l'élection des organes administratifs".

(10) Georges Burdeau : "Traité de Science Politique" LGDJ 1967, t.2 p 369



décentralisation est l'affranchissement de la collectivité pour l'activité visée à l'égard du pouvoir central.

La décentralisation reposerait donc sur l'idée de légitimité (élection) de compétences propres aux collectivités locales (affaires locales), mais aussi selon Messieurs Maspétiol et Laroque (11) sur l'existence de la personnalité morale. L'idée de décentralisation, fondée sur la théorie classique, supposerait que les organes locaux répondent aux besoins de la population par des prestations de service et la réalisation d'équipements. Une distinction des besoins s'opère, car "dès qu'on s'éloigne du centre, les besoins varient et à côté des généraux s'en créent des locaux, l'autorité centrale n'étant ni suffisamment avertie de ces besoins locaux, ni suffisamment rapprochée pour y pourvoir" (12).

Avec Monsieur Eisenmann, il est permis de penser qu'il peut y avoir une autre décentralisation (13) fondée sur le caractère central ou non central des organes. Il déclare en effet "qu'est central un organe qui est investi d'une fonction à l'égard de la collectivité toute entière, c'est-à-dire qu'une partie seulement de ses membres n'est pas central". La décentralisation serait donc fondée sur la "compétence personnelle" et non territoriale, ainsi que le pense la majorité de la doctrine. Cette définition permettrait selon Charles Eisenmann de déclarer que l'organe

- 
- (11) Maspétiol et Laroque "la tutelle administrative" Sirey 1930  
(12) Maurice Hauriou "répertoire de droit administratif" Béquet tome IX p 472  
(13) Ch. Eisenmann : "Les structures de l'administration", traité de Science administrative, Mouton, Paris 1966 p 295 et s.

suprême d'une activité peut être "mi-central, mi non-central, mixte". Cette troisième possibilité correspondrait à la "semi-décentralisation", classification propre à Eisenmann.

Qu'il s'agisse de l'une ou de l'autre de ces définitions, le résultat demeure. Chacun définit la décentralisation selon ses propres vues de l'esprit, comme un moyen d'organiser les rapports des hommes en société, sans trouver réellement une formule exprimant ce qu'est la décentralisation. Une multiplicité de solutions en résulte, accentuant le caractère ambigu de cette notion. Par ailleurs, outre une ambiguïté juridique, une ambiguïté politique peut être constatée.

b) Ambiguïté politique

Si la décentralisation est une revendication constante, elle est une revendication ambiguë car elle consiste en même temps en un enjeu de société et de pouvoir. Cela explique peut-être sa difficulté à s'imposer dans les faits.

- un enjeu de société

Le terme même de décentralisation apparaît sous la Restauration. Formé sur la préposition "de" issue du latin "dis" qui signifie séparation, division, il exprime le refus". Dans l'histoire des idées, au cours des cinq ou six siècles précédant le XXe siècle, la décentralisation qui ne portait pas ce nom, qui a connu de nombreuses appellations différentes, se situe sinon à droite, plutôt dans les milieux conservateurs. Cela a même été très longtemps un

thème royaliste, un thème cher à Maurras, à Maurice Barrès" (14).

Les lois des 22 décembre 1789, 15 janvier et 26 février 1790 et la constitution du 3 septembre 1791 exprimaient les enjeux en présence (15). En substituant aux circonscriptions de l'Ancien Régime un réseau administratif uniforme sur tout le territoire, la constituante poursuivait l'effort centralisateur de l'Ancien Régime. En revanche, en faisant de l'élection le mode de désignation des administrateurs locaux, les lois de 1790 et la constitution de 1791 optent pour la décentralisation. Elles favorisent en fait la promotion au niveau communal, d'une petite bourgeoisie "patriote" et activiste et au niveau départemental, de notables plus aisés ayant, dira Barnave, "un intérêt assez pressant à la conservation de l'ordre social existant". La convention voit s'exacerber les conflits entre bourgeois girondins (présumés décentralisateurs) et bourgeois montagnards -jacobins- (centralisateurs). La convention montagnarde, pour sauver la Révolution, restaure la centralisation. Le Directoire la préserve. Le Consulat et l'Empire enterrent la décentralisation. Les organes des pouvoirs locaux deviennent de simples organismes consultatifs dont les membres sont désignés par le Gouvernement ou par le Préfet sur la liste des notables. La décentralisation devient pour longtemps un thème d'opposition où se relaient selon les époques personnalités de la Gauche et porte parole de la Droite (Albert de Broglie, Maurras, Falloux, Jules Ferry, Jules Simon).

---

(14) Revue Echanges et Projets revue trimestrielle n° 39, septembre 1984 "la décentralisation Ombres et lumières" p 9

(15) Regard sur l'actualité, "enfin la décentralisation", 1982 p 13

Mais on oublie ses convictions décentralisatrices sitôt qu'on accède au pouvoir.

La France connaît toutefois trois grands moments décentralisateurs. La Monarchie rétablit partiellement l'élection des conseils municipaux, étend leurs attributions et restaure l'élection des conseils généraux. En 1848, les assemblées sont élues au suffrage universel. Sous la IIIe République, les lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884 font nos départements et nos communes.

Les profondes mutations de la société française après la deuxième guerre mondiale, contribuent à ébranler ce système d'encadrement local.

- Un enjeu de pouvoir.

L'intervention des administrations s'est considérablement accrue au fil des temps. Les ministères centraux se sont multipliés tout au long du XIXe siècle par éclatements successifs du ministère de l'Intérieur. Les départements sont submergés par de tels services. Ce phénomène s'accroît encore au siècle suivant. L'appareil administratif se sectorise en de multiples structures verticales cloisonnées. La confusion s'accroît dans le partage des responsabilités, engendrant inégalités sociales, rivalités locales, contrôles paralysants, atonie de la vie locale. La machine centralisée est impuissante à remplir ses missions. L'Etat se trouve en état de congestion.

La crise ouverte de 1973-1974 avive les frustrations des collectivités locales en même temps qu'elle crée sur leurs territoires de nouveaux problèmes : emploi, fermeture d'entreprises, appauvrissement des ressources financières...

Le pouvoir périphérique se trouve en état d'attente.

La notion de décentralisation ne s'en trouve pas plus identifiée, celle-ci répondant donc tant à des impératifs sociologiques que politiques. Chaque homme conçoit la décentralisation comme une idéologie et non comme une idée juridique. Les diverses conceptions qui en résultent, correspondant à une forme plus ou moins bien cernée de la vie en société, empêcha toute définition juridique stricte.

## 2° Notion de convention

Il est au seuil d'une étude portant sur les conventions, une question préalable qu'il importe sinon de résoudre, du moins de supposer comme résolues dans un sens déterminé, à savoir la définition de la notion en cause. Il pourrait sembler satisfaisant de définir la convention en déclarant que "le contrat n'est que l'espèce et un genre plus étendu qu'est la convention" (16). Cette définition ne convient pas car le genre et l'espèce sont ambigus.

### a) Ambiguïté relative au genre

Il est quelques idées fondamentales qu'on ne saurait omettre de rappeler, d'abord parce qu'elles forment la base doctrinale de tous les développements qui vont suivre et parce qu'elles permettent de rattacher nos conventions à toute une matière juridique.

Il est indispensable de revenir aux textes et aux auteurs les moins suspects d'approximation juridique pour

---

(16) Pothier : "Obligations", tome 2 p 4 n° 3

savoir ce qu'il faut entendre par convention. Une telle entreprise est cependant peu fructueuse.

Ainsi, Kelsen a démontré que le mot convention renferme une équivoque très dangereuse : il signifie un acte, une procédure, et même le produit juridique de cet acte ou de cette procédure. "En confondant la convention en tant qu'acte créateur de droit et la convention en tant que norme créée par cet acte, on a provoqué beaucoup de malentendus" (17). Une convention doit donc être analysée du point de vue de sa procédure et du point de vue de son contenu.

Dans la langue des jurisconsultes classiques, dans le droit romain (18), la convention ou pacte était l'accord de deux ou de plusieurs personnes sur un objet d'intérêt juridique.

La notion de convention ne fut dégagée de façon complète qu'à partir du moment, où, au IIe siècle de l'ère chrétienne, les jurisconsultes analysèrent le contrat et exigèrent pour qu'il fut valable un accord des volontés.

En comparant la convention au contrat, on peut dire que le second a exclusivement pour objet de donner naissance à des droits de créance et à des obligations, la première peut être conclue en vue d'atteindre des buts variés. Se séparant

---

(17) H. Kelsen : "la théorie juridique de la convention" Archives de Philosophie du droit 1940 p 33

(18) La Grande Encyclopédie : "inventaire raisonné des sciences, des lettres et des arts par une société de savants et de gens de lettres tome 12 p 803

consulter aussi : . Pierre Larousse, dictionnaire du 19e siècle p 33  
. Dictionnaire de la langue française, AC, t. 1 1863 p 793  
. Lexique des termes juridiques, Raymond Guillien, Jean Vincent ; Dalloz 1978  
. Dictionnaire de droit par Mme S. Corniot t.1 Dalloz 1966 p 453

des contrats par leur nombre illimité, les conventions s'en distinguent en outre par leurs effets, puisqu'elles ne sauraient engendrer d'actions civiles.

En général, en droit français, on entend par convention le concours de plusieurs volontés en vue de créer, de modifier, d'éteindre des droits. C'est sous ce rapport que la convention se distingue du contrat qui n'a pour but que de créer ou de modifier des droits, et que l'on oppose au "distrat" dont l'effet est de dissoudre un engagement antérieur.

Cette distinction ressort du code civil, article 1101, aux termes duquel "le contrat est une convention par laquelle plusieurs personnes s'obligent à donner, à faire ou à ne pas faire quelques chose". Mais le législateur s'est hâté d'oublier cette distinction ; il emploie indifféramment le mot contrat et convention (20).

Les auteurs assimilèrent donc convention et contrat ; Jacques Guyot d'Amfreville déclarait en 1927 (21) qu'il n'y a "véritablement contrat que si on rencontre dans une opération juridique un concours de volontés si réduit soit-il entre les deux parties. Il faut qu'il y ait au moins et dans une certaine mesure une possibilité au moins théorique de débat entre les contractants. Sinon il est bien évident

---

(20) Il suffit de consulter les articles 1110, 1113, 1115 du code civil pour s'en apercevoir. L'intitulé même du titre III "des contrats ou des obligations conventionnelles en général" prouve que les rédacteurs du code attachaient peu d'importance à la différence.

(21) Jacques Guyot d'Amfreville : "de la répartition des compétences en matière de contrats passés par l'administration". Thèse Paris 1927 p 7

qu'on ne peut qualifier "convention" une opération juridique où on ne retrouve pas ces éléments essentiels". Il faut arriver aux temps modernes pour voir réitérer la définition de la convention. Ainsi pour Aubry et Rau (22) "une convention est l'accord de deux ou plusieurs personnes sur un sujet d'intérêt juridique. Elle peut avoir pour objet soit la formation d'une obligation, sa modification ou son extinction, soit enfin la translation d'un droit. La convention qui a pour objet la formation d'une obligation ou la translation d'un droit se nomme plus spécialement contrat (art. 1101 du C.C.). La convention est le genre, le contrat est l'espèce". La convention se définirait donc comme la rencontre de deux volontés sur un même objet avec l'intention de faire naître un lien obligatoire.

Par contre, pour d'autres, la convention serait un terme générique qui exprime soit un accord de volonté de deux ou plusieurs parties destiné à produire un effet de droit soit ce qui résulte d'un accord réciproque, d'une règle acceptée. La convention serait un contrat comportant l'ensemble des engagements réciproques des parties, et serait un terme général pouvant définir un "contrat d'exercices de certaines tâches, que ces tâches soient qualifiées de missions de service public, de mission d'intérêt général..., notions pas toujours juridiquement bien fondées et se traduisant par des conventions d'une grande diversité". (23) La complexité et la diversité des définitions demeurent donc en l'espèce.

---

(22) Aubry et Rau tome IV 5e édition p 466 - Le Traité de Planiol et Ripert, tome IV p 17 reprend à peu près la même définition

(23) J. de Marcillac, président de la Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs ; Revue Union Sociale UNIOPSS n° 342 mars 1984



Par ailleurs, une distinction avec des actes similaires ou différents doit être opérée.

Convention et acte unilatéral s'opposent juridiquement, car le caractère propre de la convention est de naître de besoins qui s'opposent, se rencontrent et entre lesquels les cocontractants s'efforcent d'établir un équilibre transactionnel. "La convention suppose ainsi une discussion, une prise en considération d'intérêts contradictoires qu'elle aménage du mieux possible en une sorte de compromis. La convention exprime toujours la conciliation de deux ou plusieurs intérêts contradictoires" (24), alors que l'acte unilatéral en est tout l'opposé, l'Etat agissant d'une façon autoritaire. Même si le procédé incitatif tend à prendre de plus en plus d'extension, l'acte unilatéral demeure.

Enfin, l'assimilation convention-accord persiste à l'heure actuelle. Le législateur ne tient pas compte de l'interprétation contractuelle donnée au terme accord et l'utilise souvent sans que l'on sache exactement s'il s'agit d'un accord ayant un caractère contractuel, ou s'il s'agit simplement d'un avis conforme (25). Une certaine ambiguïté demeure, et s'étend à l'espèce même à laquelle la convention fait référence.

---

(24) M. Martin de la Moutte "l'acte juridique unilatéral" - Paris p 45

(25) voir par exemple art 13-111 de la loi du 22 juillet 1983 à propos de l'établissement du schéma prévisionnel régional des formations des collèges, des lycées, et des établissements d'éducation spéciale, ou du programme prévisionnel départemental des investissements relatifs aux collèges.

b) Ambiguïté relative à l'espèce

L'interventionnisme étatique et les diverses transformations sociales qui ont écloses au cours des ans ont provoqué l'apparition d'actes juridiques multiformes, si bien que l'on pourrait se demander si ces actes étaient encore des contrats.

Forgée pendant l'époque libérale, la théorie du contrat administratif connut un certain essor, l'état préférant confier à des entreprises privées l'accomplissement de certaines missions plutôt que d'intervenir lui-même dans des domaines nouveaux. Le contrat semblait être la technique de gestion la plus appropriée : l'Etat faisait gérer certains domaines par des personnes privées qui en tiraient de substantiels bénéfices. Sous l'impulsion d'Hauriou, Duguit, Jèze et de Commissaires du Gouvernement tels que Romieu, Tardieu, Corneille, Blum, la théorie du contrat administratif s'affirma et se développa. Son succès fut considérable.

Cependant, vers 1930, la théorie du contrat administratif accuse un certain ralentissement. Avec les "contrats administratifs" de Gaston Jèze (26), la doctrine semble se désintéresser de la théorie du contrat. Aucun texte doctrinal de portée importante ne paraît.

Le libéralisme du début du siècle laisse peu à peu la place à un certain dirigisme, avec l'apparition du mouvement connu sous le nom de socialisme municipal, la formation de la théorie des services publics industriels et commerciaux,

---

(26) Gaston Jèze "Principes Généraux du droit administratif" ; les tomes III et IV sont consacrés aux contrats administratifs - 1927 - 1936.

la création d'entreprises publiques, les nationalisations, l'économie dirigée. "Le renforcement du pouvoir, pour faire face à la montée des périls, allait, selon Prosper Weil, contribuer de son côté à faire passer l'instrument contractuel, manifestation de l'autonomie de la volonté et de l'égalité des parties, au rang des souvenirs de la belle époque : le moyen privilégié de l'action administrative allait ainsi devenir de plus en plus la décision exécutoire, l'acte unilatéral" (27)

Le paysage juridique est profondément affecté par cette évolution. On passe d'un dirigisme accentué à un interventionnisme discret. Parallèlement à cette évolution, est constaté un nouvel essor de la théorie du contrat administratif (28). Le droit positif du contrat a dû s'adapter aux réalités modernes. Dans toutes les matières-économiques, sociales- chacun est devenu conscient de la nécessité d'une souple discipline. Un droit négocié tend à prendre la place d'un droit imposé. Ainsi naît l'économie concertée, expression à laquelle M. Bloch - Lainé donne tout son lustre (29).

- 
- (27) Prosper Weil "le renouveau de la théorie du contrat administratif et ses difficultés", Mélanges offerts à Charles Eisenmann p 219
- (28) Sur le nouvel essor du concept contractuel, consulter : Josserand, l'essor moderne du concept contractuel, Recueil d'Etudes en l'honneur de François Geny t. II p 333 ; Piettre, A la recherche d'une nouvelle liberté, l'économie contractuelle, Revue des travaux de l'Académie des Sciences Morales et Politiques, mai 1963 p 114 ; André de Laubadère, Administration et Contrat, in Melanges Brethe de la Gressaye, 1966 p 533 ; Bloch Lainé, A la recherche d'une économie concertée Paris 1959.
- (29) Cette expression existait déjà avant la guerre : elle désignait les efforts poursuivis d'un commun accord par les professionnels afin de discipliner l'économie.

Imperceptiblement, la France passe d'un dirigisme à un interventionnisme consentant. Ce phénomène conduit les pouvoirs publics à s'assurer de la collaboration des acteurs de l'économie selon diverses techniques inspirées par le contrat. L'économie concertée apparaît en premier lieu, puis on passe à "l'économie contractuelle dans son exécution", suivant la formule du Professeur André Piettre. Le contrat devient le procédé par excellence de l'organisation de la vie administrative. Des applications nouvelles et diversifiées en résultent.

Cependant, la jurisprudence reste hésitante et refuse assez souvent le caractère de contrat administratif à une opération que d'autres qualifieraient sans hésitations de tel. La Jurisprudence ne suit pas la doctrine, même si les arrêts Bertin et Grimouard (30) élargissent le critère du contrat administratif. Alors qu'auparavant le contrat était administratif seulement lorsque les parties avaient manifesté leur volonté dans ce sens, par l'insertion d'une clause exorbitante, avec ces arrêts, un contrat est administratif du fait de sa nature même. Il ne faut cependant pas croire qu'une telle notion a permis un élargissement polymorphique. La jurisprudence a rapidement posé certaines conditions, portant sur l'exécution du service, et a refusé de qualifier de contrat la plupart des manifestations de l'effort du concept contractuel, préférant faire prédominer la rigueur de l'analyse juridique sur les approximations du vocabulaire politique.

---

(30) C.E. 20 avril 1956, Epoux Bertin et Ministre de l'agriculture c/ Consorts Grimouard, les grands arrêts n°428

L'ambiguïté de la notion de convention ressort donc de ce que le juge se refuse à toute imprécision, à tout engouement passager pour des formules qui la plupart du temps n'ont qu'un caractère incertain.

### 3° Notion de personnes publiques territoriales

Ceux qui sont convaincus que seul l'individu est un authentique sujet de droit et que l'Etat et les collectivités locales n'existent pas (car qui les a déjà vu ?) commettraient une erreur. Certes, la notion de personne publique territoriale est ambiguë, mais il ne faut pas en sous-estimer la valeur. Cette ambiguïté tient tant à sa fonction (b), qu'à sa définition (a).

#### a) Ambiguïté tenant à sa définition

Certains éléments de la définition des personnes publiques territoriales posent problèmes, à savoir la notion de personnalité, de personne publique, et de territoire.

L'Etat est regardé comme une personne morale au même titre que les collectivités locales. On sait que la personne morale est un groupe organisé d'individus poursuivant un intérêt légitime auquel le droit reconnaît comme aux individus la qualité de personne juridique. La personnalité morale permet d'imputer alors à l'être juridique les effets de droit découlant de l'activité de ceux à qui la compétence est donnée. La notion de personnalité morale, partie intégrante de la définition des personnes publiques territoriales semble avoir un effet bienfaisant dans les relations juridiques, car ces "personnes se trouvent ainsi, bon gré mal gré, enserré dans le faisceau de relations

juridiques qui unissent entre elles les diverses personnes, et soumis comme elles au droit". (31) Cette notion ne peut donc pas être critiquée car elle permet de solidifier notre notion.

Par contre, la notion de personne publique, autre élément de définition des personnes publiques territoriales manque d'homogénéité.

On admet que les personnes publiques ont un soubassement réel, un "substrat" réel car elles couronnent l'existence d'un faisceau d'"intérêts collectifs et permanents". Cependant, l'ambiguïté tient au fait que les personnes publiques ne sont pas considérées comme équivalentes entre elles. Ainsi, l'Etat serait d'essence supérieure. Vis à vis des autres personnes publiques, il apparaît comme une personne englobante, les autres constituant seulement des démembrements de sa personnalité (32). De par cette distinction, l'Etat se trouverait alors en position dominante : c'est lui qui confère aux autres personnes publiques, la personnalité (33), qui fixe les tâches des collectivités locales, alors qu'il détermine lui-même ses propres finalités. Une inégalité de condition en résulte.

L'idée que les personnes publiques doivent reposer sur un "substrat", selon une expression de Marcel Waline, s'est

---

(31) Georges Vedel "droit constitutionnel" ed. Sirey avril 1984 p 107

(32) voir Hauriou, Précis de Droit Administratif, 12e éd., Sirey 1933 p 56 ; L. Michoud et L. Trotabas, la Théorie de la personnalité morale t. 1 p 334

(33) voir R. Maspétiol et P. Laroque, la Tutelle administrative p 39 et s.

perpétuée dans la doctrine contemporaine qui tend à fonder les personnes publiques sur un groupe humain. On distingue alors d'un côté l'Etat, le département, la commune et la région, et de l'autre les établissements publics. (34)

On peut dégager assez facilement les traits dans lesquels les auteurs voient les différences essentielles entre l'établissement public et les autres personnes publiques. C'est le caractère de la généralité des attributions qui vient au premier rang pour définir la collectivité territoriale par opposition à la vocation spéciale de l'établissement public. "La Collectivité Territoriale gère l'ensemble des intérêts publics des habitants de son territoire alors que l'établissement public gère un service public déterminé" (35). On déclare aussi que le plus souvent, la collectivité territoriale rassemble tous les habitants de la circonscription à laquelle elle correspond, alors que l'établissement public n'en a pas. Par ailleurs, la personne publique territoriale est sensée détenir, par rapport à l'établissement public, d'attributs et de prérogatives de puissance publique (pouvoir réglementaire, fiscal).

Ainsi, l'Etat, la région, le département, la commune forment quatre groupes superposés qui ne se différencient que par leur étendue géographique, selon Michoud. Cette

---

(34) une telle distinction est réalisée par F.P. Benoit "le droit administratif français" p 20-21

(35) A. de Laubadère "vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale", pages de doctrine LGDJ 1980 p 104

assimilation est un peu rapide. Le droit italien consacre à cet égard le caractère pluraliste de l'Etat, assimilant l'Etat avec les collectivités locales. Une inégalité de fait existe entre les personnes publiques territoriales. Cette inégalité affecte leur définition.

b) Ambiguïté tenant à sa fonction (36)

La notion de personne publique territoriale peut paraître ambiguë à un second niveau car d'une part elle est vecteur d'un certain particularisme administratif et d'autre part, elle est vecteur de décentralisation.

En effet, en présence d'une personne publique territoriale, on sait que les notions d'intérêt général, de service public et de prérogatives de puissance publique sont représentées.

En présence de personnes publiques, l'intérêt général est représenté, alors qu'en présence de personnes privées, seul l'intérêt individuel domine. Dès lors, toute personne publique territoriale a pour mission de représenter l'intérêt général. La liaison entre ces deux notions est un peu une évidence en droit administratif. (37)

Par ailleurs, la notion de personne publique est indubitablement liée à celle de service public. Dans la grande majorité des cas, une personne publique est chargée

---

(36) Jean Bernard Auby, "la notion de personne publique en droit administratif", thèse 1979 Bordeaux.

(37) Gaston Jèze, dans les principes généraux du droit administratif déclarait que cette mission "avait le mérite de rappeler aux agents publics que leur activité a pour fin l'intérêt général".



d'un ou plusieurs services publics, et la majorité des services publics sont gérés par des personnes publiques.

Enfin, les personnes publiques détiennent des prérogatives de puissance publique. Ainsi, le droit constitutionnel reconnaît l'existence de la souveraineté nationale, ce qui a pour conséquence d'attribuer aux organes de l'Etat des prérogatives exorbitantes du droit commun, et étrangères aux droits normalement reconnus aux individus. Chaque personne publique se voit ainsi attribuer un certain nombre d'activités différentes qu'elle gère ensuite en respectant les préceptes énoncés plus haut. La différence de vocation des personnes publiques territoriales, l'Etat étant caractérisé par une vocation administrative limitée à une partie du territoire national, peut être un facteur d'inégalité entre celles-ci. Les personnes publiques ne peuvent-elles pas être vecteurs de décentralisation ?

De nombreux auteurs contestent la relation personne publique - décentralisation, dès lors que les notions d'affaires locales et d'élection des organes des collectivités locales ne sont pas intégrées à la notion de personne publique. Il faut donc que les collectivités locales se voient attribuer un objet propre, bien différencié des intérêts nationaux (38), et que les organes des collectivités soient élus.

Il semble patent que les notions de personne publique et de décentralisation coïncident, car la division de

---

(38) c'est par exemple l'opinion de M. Benoit : "le droit administratif français" Dalloz 1968 n° 206 et "vers un renouveau de la décentralisation ?; RDP 1976 p 981

l'administration en personnes publiques est une condition nécessaire de la décentralisation. En effet, seule une personne publique peut être décentralisée, dès lors qu'elle possède un patrimoine propre, et n'est pas soumise au pouvoir hiérarchique. La première condition est toujours remplie, mais la seconde pose problème car certaines personnes sont soumises au pouvoir hiérarchique : les établissements publics. Dès lors, seules les personnes publiques territoriales peuvent faire l'objet d'une décentralisation effective.

#### B. Les éléments d'identification retenus

Les concepts proposés pour définir les trois notions en cause n'ont pas permis d'aboutir à des solutions raisonnées, représentant d'une certaine façon les motivations, les actions et relations des corps dans l'organisation administrative. Le rapport que le chercheur doit entretenir avec elles doit être considéré comme un rapport avec une représentation de la pratique, et non avec la pratique elle-même. Il est dès lors nécessaire d'opérer une remise en ordre, et d'identifier, les notions de décentralisation (1°), convention (2°) et personne publique territoriale (3°).

##### 1° La décentralisation, une réalité vivante

La "décentralisation" est un concept propre à l'organisation politique et administrative française. Traditionnellement en droit administratif on se réfère à une

notion aux contours limités. Les auteurs ont déterminé les critères constitutifs d'une définition (39). Elle semblerait requérir le concours simultané de trois principes :

- les autorités locales doivent disposer d'une autonomie de décision par rapport au pouvoir central. Cette relative indépendance se concrétise par la constitution d'une personne morale distincte de l'Etat gérée par des autorités élues.
- Cette personne morale doit pouvoir disposer de compétences propres, encore appelées "affaires locales".
- Des moyens de gestion, financiers et administratifs, distincts de ceux de l'Etat doivent être confiés aux personnes morales locales.

Enfin, la plupart des auteurs déclarent que les autorités locales doivent respecter la légalité instituée sur l'ensemble du territoire national par l'Etat.

Cependant, tous les auteurs ne semblent pas accorder la même valeur à ces éléments de définition ; une analyse critique des théories (a) doit être opérée, et des critères de définition doivent être retenus (b).

---

(39) Consulter : J.M. Auby et Robert Ducos-Ader : "Institutions administratives", Coll. Précis Dalloz 1978, p 91 ; F.P. Benoit "le droit administratif français" Dalloz 1968 p 202 ; Ch. Debbasch "Institutions et droit administratif" t. 1 Coll. Themis, PUF, 1976 p 188 ; Ch. Eisenmann "cours de droit administratif" t. 1 LGDJ 1982 p 215 ; A. de Laubadère "Traité de droit administratif" t. 1 LGDJ 1980 p 89 ; Georges Vedel "Droit administratif" Coll. Themis PUF 1973 p 641 ; Jacques Caillosse "La décentralisation mode d'emploi" RDP 1988 - numéro 5 p 1229 et s. ; FB Benoit, Encyclopédie Dalloz "collectivités locales" 1986.

a) Analyse critique des théories

Tous les auteurs ne semblent pas accorder la même importance aux critères de définition posés.

Ainsi, selon M. Rivero "le seuil de la décentralisation se trouve franchi lorsque la loi accorde à des organes élus par une collectivité personnalisée, un pouvoir de décision sur tout ou partie des affaires locales" (40). En revanche, M. Eisenmann insiste davantage sur les moyens pécuniaires et humains nécessaires à la décentralisation : "il est bien certain que l'autorité locale ne jouit d'une indépendance de liberté d'actions réelles, effectives, que si elle dispose des moyens nécessaires pour assurer la réalisation de ses volontés", il ne suffit pas de lui attribuer par textes des pouvoirs juridiques, il faut en outre, complémentaiement, qu'elle dispose de "moyens d'action matériels". Il ne suffit pas de lui attribuer le pouvoir de prendre seule des "décisions de principe" ; cette attribution n'a de portée réelle, l'autorité locale ne peut exercer réellement ce pouvoir, prendre de telles décisions que si elle dispose des moyens dont leur exécution suppose l'usage (41).

La fiabilité de ces critères a été mise récemment en doute.

Ainsi, alors que MM. Auby et Ducos Ader estiment que "l'élection est le critère de la décentralisation" (42), M.

---

(40) Jean Rivero "Précis de droit administratif" 1976 p 292

(41) Charles Eisenmann "Cours de droit administratif" t. 1 LGDJ 1982 p 282

(42) MM. Auby et Ducos Ader : "Institutions administratives" Coll. Précis Dalloz 1971 p 85

Yves Meny, en retenant les exemples du conseil constitutionnel de la Cour Suprême aux Etats-Unis, du directeur de la B.B.C. en Grande-Bretagne a pu démontrer que la nomination assortie d'un réel statut protecteur peut conférer à une autorité une plus grande indépendance de décision que l'élection (43).

Si M. Rivero pense que "la reconnaissance d'une catégorie des affaires locales, distincte des affaires nationales est la donnée première de toute décentralisation" (44), M. L.J. Chapuisat pense au contraire qu'il s'agit d'une notion juridiquement imprécise (45).

Enfin, l'appréciation de la notion de décentralisation pose inévitablement un problème de jugement de valeur ; chaque auteur l'apprécie suivant les conceptions qu'il a de la vie en société. Ainsi, il est difficile de déterminer à partir de quel seuil minimum on doit considérer que le contenu des affaires locales est suffisant pour qu'il y ait décentralisation. Par ailleurs, si le contrôle de la légalité se conçoit parfaitement, il faut que la loi laisse aux collectivités locales un pouvoir de décision. "Pour juger s'il y a bien décentralisation réelle, il faut donc tenir compte du contenu de cette législation en se demandant : laisse-t-elle place à une liberté d'action pour l'autorité administrative ? Ou au contraire n'y laisse-t-elle

---

(43) Yves Meny "centralisation et décentralisation dans le débat politique français" 1945 - 1969 LGDJ 1974 p 30 et s.

(44) Jean Rivero "Précis de droit administratif" 1976 p 292

(45) Louis Jérôme Chapuisat "la notion d'affaires locales en droit français" thèse Paris 1972. "Les affaires communales" AJDA 1976 p 470 et s.

absolument pas de place parce qu'elle prescrit que dans telle hypothèse parfaitement définie, telle décision parfaitement déterminée devra être prise ? C'est le point capital, décisif. Quelque soit la situation de l'autorité centrale au regard de l'action de l'autorité locale, même si elle n'y peut intervenir d'aucune façon, il n'y a finalement de liberté d'action que si la loi comporte une telle liberté. Or il se peut qu'elle ne la comporte pas. Certes les autorités locales ont bien le pouvoir de poser des décisions, mais elles n'ont pas de vrai pouvoir de décision". (46)

Monsieur Charles Eisenmann, observant l'exigence d'un double consentement des autorités locales et étatiques, a estimé que l'organisation administrative française relève plus d'une "semi-décentralisation" que d'une réelle décentralisation. Une telle conception, intéressante à priori, peut soulever quelques problèmes.

Elle ne paraît concevable qu'au plan d'activités particulières, limitativement énumérées, et non au plan étatique, au plan du système national globalement considéré. Elle postule en effet la multiplicité des organes décisionnels non sujets à une quelconque "maîtrise étatique". Dans un tel système rien ne permet d'affirmer l'unité de l'Etat. On se trouve en présence d'une multitude de petits Etats (donc d'un embryon d'Etat fédéral). Un tel système n'est pas concevable. Il faudrait que de réels

---

(46) Ch. Eisenmann "cours de droit administratif" t.1 LGDJ 1982 p 280

pouvoirs soient accordés à l'Etat central.

Enfin, un tel système n'a jamais trouvé d'application. Il ne se rencontre pas dans les faits.

On le voit donc, la doctrine n'arrive pas à se concilier autour d'une définition claire de la décentralisation. Un tel phénomène s'explique par le fait qu'en aucune façon l'approche doctrinale n'a été complétée par une approche expérimentale, et que le plus souvent un tel concept n'a été chargé que de caractériser un changement du "mode d'aménagement de l'Etat" (47).

b) Les critères de définition retenus

La décentralisation, telle que l'envisage la théorie classique du droit public français ne correspond pas à l'évolution profonde des questions actuelles d'administration, ni aux aspirations exactes des citoyens. Tenant compte de notions internes ou externes pouvant se rallier à la décentralisation, une définition de celle-ci peut être proposée.

Il a été affirmé à maintes reprises que la décentralisation territoriale repose sur la reconnaissance d'une certaine autonomie à des collectivités locales sous réserve du contrôle assuré par l'administration d'Etat. Divers éléments peuvent permettre d'assurer cette décentralisation :

---

(47) F.P. Benoit "le droit administratif français", Dalloz 1968 p 202

- La création de personnalités de droit public distinctes de l'Etat : celles-ci ont en effet les privilèges d'une personne morale et peuvent user de prérogatives de puissance publique.
- Le mode de désignation des autorités locales est un élément important de la décentralisation. Aux termes de l'article 72 de la constitution du 28 octobre 1958 cette désignation se réalise par le recours à l'élection au suffrage universel.  
  
Il faut cependant qu'une certaine indépendance se réalise à l'égard du pouvoir central par une disparition de la tutelle exercée sur les élus locaux. Si le contrôle peut sembler nécessaire eu égard à un souci de cohérence indispensable à un système décentralisé, celui-ci doit être réalisé d'une façon souple.
- L'existence d'un domaine de compétence, strictement propre à la personne publique territoriale est nécessaire. Il faut donc que certaines affaires aient une dimension purement locale (48), que des domaines de compétence propres soient affectés aux collectivités locales. Il est certain que l'interdépendance des organes centraux et locaux dans de nombreux domaines peut rendre difficile et illusoire la répartition des compétences.
- Les collectivités locales doivent avoir une "réelle

---

(48) J.M. Pontier "l'Etat et les collectivités locales" LGDJ 1978  
p 178



autonomie de gestion" (49) c'est-à-dire pouvoir disposer tout à la fois de ressources humaines, techniques et financières. L'autonomie de gestion passe en effet par la maîtrise du système local.

- Il faut pouvoir organiser d'une certaine façon les rapports des hommes vivant en société. Dans cette perspective, "la décentralisation apparaîtra comme la création, l'organisation de corps intermédiaires territoriaux qui vont venir former un écran entre le pouvoir central et les individus, et dans lesquels ces derniers apprendront à devenir des citoyens véritables en gérant en commun les affaires qui les concernent".

(50)

En fait, la décentralisation serait une façon différente de vivre ensemble, un acte de confiance envers les individus et un appel à leur créativité, l'assise de solidarités nouvelles, un réaménagement des pouvoirs.

Il est certain que dans une telle optique, la décentralisation ainsi définie doit être bâtie plus autour de rapports de réciprocité que de cloisonnements, et grâce à la convention de lui faire dépasser un cadre territorialement défini. Dès lors qu'il n'est pas possible de distinguer clairement entre affaires nationales et affaires locales, la bonne solution sera la convention. Les affaires administratives seront réglées grâce à la compétence

---

(49) J. Baguenard "la décentralisation territoriale" Coll. Que Sais-je ? PUF 1980.

(50) Michel Taupier "la décentralisation dans l'oeuvre d'Alexis de Tocqueville" Rennes 1967 p 12

partagée ou conjointe entre l'Etat et les collectivités locales.

Décentraliser aujourd'hui voudra dire "déléguer, confier des responsabilités aux hommes et à leurs cellules, ne pas faire obstacle, voire encourager l'esprit d'initiative et d'entreprise. La décentralisation s'adresse donc très largement aux unités de production, aux associations, aux groupements, aux institutions publiques aux individus "et bien sûr aux collectivités locales (51). Ces divers éléments sont les clés de la notion de décentralisation.

## 2° Les conventions, une ambiguïté persistante

L'ordre juridique, si profondément transformée par les bouleversements économiques, les modifications sociales, le progrès technique a vu éclore une floraison d'actes que les juristes, ont identifiés difficilement et ont baptisés contrats (a). Il est nécessaire d'autre part de mieux préciser la notion de conventions, afin de réduire le domaine du contrat à ce qui est réellement le sien (b).

### a) Une identification difficile

Terme de la langue courante, le mot convention est aisément remplacé par des termes voisins ou parents. Or "un

---

(51) Didier Lenotte "le vrai sens de la décentralisation", revue de la recherche juridique, droit prospectif 1982 - 1, VII 12

mot n'appartient à la langue du droit qu'autant qu'il éclaire le statut juridique de l'objet auquel il s'applique" (52).

Tantôt le mot convention ne revêt pas une signification proprement juridique, tantôt on cherche à lui donner un contenu juridique plus précis, mais l'intérêt de la notion disparaît alors derrière d'autres notions juridiques dont le contenu est plus opératoire, tel que le contrat. La confusion persiste alors entre les deux notions.

La formule employée par Joseph Becquart (53), "qu'est-ce qu'un mot à sens multiple ?... (C') est celui qui contient en puissance plusieurs significations données" s'applique en l'espèce. Ces quelques mots révèlent l'une des difficultés que présente l'étude des conventions et qui tient à l'incertitude même du terme de convention. Malgré de nombreux efforts pour purifier le langage juridique et réduire la proposition juridique à des règles formelles, il faut convenir que l'expression convention ne renseigne pas sur son sens véritable qui reste caché. On se trouve en présence d'une catégorie juridique qui n'est pas définie avec précision. Il n'y a pas accord unanime au plan doctrinal sur sa définition. On peut, pour reprendre la

---

(52) J. Rivero "Hauriou et l'avènement de la notion de service public" Mélanges Mestre 1956 p 463

(53) Joseph Becquart : les mots à sens multiple en droit civil français. Contribution au perfectionnement du vocabulaire juridique (thèse Lille 1928) Paris PUF 1928 p 27  
-> voir préface du Jurisclasseur administratif. Monsieur Waline dans "situation actuelle du droit administratif en France" a exposé l'essentiel des incertitudes des notions fondamentales du droit administratif.

terminologie de M.Becquart dire que la convention est une expression "à sens multiple", "polysémique", "irrégulière".

S'il est certain que la connaissance ne peut être une reproduction de la réalité, on ne peut appréhender les aspects spécifiques ou génériques du terme convention qu'au moyen d'une définition claire. Seule la conceptualisation du vécu peut permettre à l'observateur de le faire admettre comme un savoir scientifique (54).

La rigidité toute scolastique (55) du terme est une gêne sérieuse car il ne cadre pas exactement avec les faits et, sans être erroné, ne présente pas la souplesse nécessaire pour suivre la vie juridique dans tout ce qu'elle a de mouvant et de divers. Il est peut-être risqué de faire prévaloir la théorie sur les faits, mais il est nécessaire d'élaborer cette théorie. Heureusement les faits juridiques ont un dynamisme interne qui leur fait bousculer tout obstacle qui leur est arbitrairement opposé. "C'est en vain que l'on s'insurge contre le mouvement de la vie a dit à peu près un juriste qui est en même temps un penseur, le mouvement est indomptable "(56). Notre propos consistera à montrer que les conventions font éclater le cadre tracé.

Il est important, au seuil d'une étude sur les conventions, de résoudre ou de supposer résolues, certaines

---

(54) Jacques Mariel Nzoriankeu "la notion d'acte réglementaire en droit français" Grenoble ORT 1976 p 15.

(55) L'accusation d'avoir fait une théorie purement scolastique a été portée contre Duguit par Bonnacase (supplément au traité de Baudry - Lacantinerie t.II p 312 et 313)

(56) Gaston Morin

questions préalables. Il a été rappelé quelques idées fondamentales formant la base doctrinale de tous les développements qui vont suivre. Définir les convention, consistera à tracer les limites de cette étude, et énoncer en termes généraux la solution de certaines questions.

b) Positions adoptées sur la notion de convention

Au cours des années de la période récente, on a utilisé le terme "contrat", le terme "convention", le terme "accord", le terme "quasi-contrat" à tort et à travers pour désigner certains documents qui avaient été élaborés à partir de négociations, de discussions, d'une procédure qui avaient une certaine apparence contractuelle sans que l'on puisse dire pour autant que l'on est juridiquement en présence d'actes créateurs de situations juridiques obligatoires. Il faut donc définir ces conventions.

Qu'est-ce qu'une convention ? C'est un acte juridique qui résulte d'un accord de volontés, entre deux ou plusieurs parties, destiné à produire des effets entre elles, par la création de droits et d'obligations nouveaux en vue de produire des situations juridiques subjectives, pouvons-nous dire. Cette position mérite d'être précisée.

Toute convention est un acte juridique, mais tout acte juridique n'est pas nécessairement une convention. Il y a par exemple des actes unilatéraux qui peuvent intervenir. Cela va être notre problème dans la distinction à laquelle il va falloir nous consacrer.

L'accord de volontés est un élément essentiel de la convention, même s'il n'en est pas le critère unique. Le

principe de l'accord de volontés permet de comprendre le sens dans lequel s'est orientée toute la théorie de la convention.

La volonté étant pour reprendre la formule de M. Gounot, "l'essence" de la convention (57), la rectitude de la convention réside surtout dans la rectitude de la volonté. Le rôle de la volonté, organe créateur de droit, se manifeste de deux manières dans les conventions : il se manifeste d'abord dans la formation de l'acte : la volonté, constituant véritablement l'essence, le principe actif et générateur de la convention, la crée. Ainsi, la convention "ne tire pas sa force de la loi mais de la volonté qui l'exprime, le rôle de la loi se résume à garantir l'exécution de l'obligation contractuelle, à en assurer la sanction" (58). La valeur juridique de la convention provient directement de la volonté et non de la règle de droit.

A ce premier élément s'en ajoute un deuxième : non seulement la volonté peut engendrer un acte juridique et par conséquent produire des effets de droit, mais encore les effets de droit auxquels elle donne naissance ne sont pas ce qu'elle veut qu'ils soient. Ils pénètrent dans le monde juridique non seulement parce qu'ils ont été voulus, mais comme ils ont été voulus" (59). Dès lors, un des éléments constitutifs de la convention est la volonté interne et la déclaration de la volonté. Aucune forme déterminée n'est

---

(57) Gounot (E) : le principe de l'autonomie de la volonté en droit privé, thèse Dyon 1912, p 133.

(58) Marty et Renaud, droit civil, s., t.1, 2e éd. 1972, t.II 1962, p 31

(59) Gounot Emmanuel, précité, p 4

requis pour la manifestation de la volonté.

Il est couramment admis que pour qu'il y ait convention, "il faut qu'elle ait été conclue en vue de produire des effets juridiques" (60). Selon André de Laubadère, l'idée que la convention doit avoir été conclue en vue de produire des effets juridiques écarte de la catégorie des conventions les accords dont il apparaît qu'ils ne contiennent pas des engagements fermes des parties mais seulement des promesses ou des engagements moraux.

Il est certain que si l'on s'en tient à l'exigence d'engagements fermes et de caractère juridique pour reconnaître l'existence du contrat, il reste qu'à l'heure actuelle, l'activité de l'administration présente la particularité de comporter de plus en plus fréquemment le recours à des procédures aboutissant à des déclarations communes ou à des prévisions dont on peut se demander si elles contiennent des engagements réciproques susceptibles de constituer des accords conventionnels (61). Il y a donc là une question qui ne peut être résolue que par un examen cas par cas des conventions, afin d'apprécier leur exacte portée juridique.

Enfin, la convention est génératrice de situations juridiques subjectives. Rappelons que dans les conceptions de Duguit et de son école les situations juridiques subjectives qui sont essentiellement "spéciales et momentanées, par opposition aux situations "objectives" qui

---

(60) Ghestin, droit civil, les obligations, 1980, n° 7

(61) André de Laubadère, F. Moderne et P. Delvolvé, "Traité des contrats administratifs, t.1 2e éd. LGDJ 1983

sont générales et permanentes ne sont pas nécessairement contractuelles mais peuvent être issues d'actes unilatéraux. Le contrat serait la convention génératrice de situations subjectives. Dès lors contrat et convention ne peuvent pas être assimilés. Ainsi les conventions attributives de situations ou d'effets réglementaires sont bien des conventions mais non des contrats. Il est dès lors impossible de ne pas trouver un critère pour dire par exemple quelle convention peut être considérée comme ayant des effets réglementaires ou non réglementaires.

Un effort de clarification sera nécessaire car à l'heure actuelle, nombre d'actes ont une qualification de contrats, de conventions, d'accords, de quasi-contrats, parce qu'on avait l'impression qu'ils comportaient une rencontre, un accord de volontés, un échange de consentements, alors qu'en réalité, l'analyse peut révéler que de telles dispositions ne sont pas contractuelles, mais restent unilatérales ou non juridiques. Un effort de clarification est nécessaire. Il sera réalisé par l'étude concrète des conventions qui font l'objet de la présente étude.

### 3° Les personnes publiques territoriales : une division et une complémentarité des tâches

La classification des personnes publiques en collectivités territoriales et établissements publics est une des constantes du droit administratif. Toute la doctrine s'accorde à considérer que la notion de collectivité



territoriale comprend seulement l'Etat, la région, les départements et les communes. La catégorie des établissements publics a plus un caractère résiduel.

Cependant, s'il apparaît qu'il ne peut y avoir de différence de nature entre l'Etat et les collectivités locales, il peut exister une inégalité de leurs conditions juridiques respectives, telles que l'un est sujet du droit international et les autres pas. Les personnes publiques territoriales peuvent dès lors se définir par une division (a) et une complémentarité des tâches (b).

a) La division des tâches : "critère matériel"

Les lois portant organisation locale concourent à maintenir l'opposition entre ce qui est national et ce qui est local. Ce principe est affirmé à maintes reprises. Ainsi Jean Rivero (62) déclare : "la reconnaissance d'une catégorie des affaires locales distincte des affaires nationales est la donnée première de toute décentralisation". Ce principe a même été affirmé par les hommes politiques : ainsi le programme élaboré à Nancy en 1869 par les républicains et les libéraux déclarait que "ce qui est national (revient) à l'Etat, ce qui est régional à la région, ce qui est communal à la commune". Il existe donc des intérêts distincts à l'intérieur des personnes publiques territoriales, qui se concrétisent par une division géographique des tâches et une division matérielle des tâches.

---

(62) Jean Rivero, Précis Dalloz 4e Ed. 1970 Paragraphe 318 p 286

A l'intérieur d'une zone ou d'un territoire, une ou plusieurs tâches peuvent être scindées entre des unités administratives différentes. Cependant, en général on arrive à distinguer assez nettement ce qui est propre à la personne publique de ce qui est général à l'ensemble de ces mêmes personnes, même s'il est certain qu'il existe entre ces activités un "rapport de similitude par parallélisme" (63). Des activités distinctes et similaires sont malgré tout solidaires si on les envisage dans leur ensemble. Tocqueville ne disait-il pas : "les intérêts communs à toutes les parties de la nation" à l'exclusion des "intérêts spéciaux à certaines parties de la nation".

Les lois de 1983, portant répartition des compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes, énumèrent les compétences partagées entre l'Etat et les collectivités locales. Ces lois contribuent à mieux définir le rôle de l'Etat en dehors des fonctions régaliennes. Elles donnent en fait un cadre matériel aux compétences partagées puisque l'article 1 de la loi du 7 janvier 1983 précise que les communes, les départements et les régions "concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire au développement économique, social sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie".

---

(63) Bernard Douchez Marie-Hélène, "Recherches sur la coopération entre personnes publiques" Thèse Toulouse 1979 - p 68

La méthodologie des transferts par blocs de compétences est affirmée à l'article 3 de la loi du 7 janvier 1983 (64) : "la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue dans la mesure du possible en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat de celles qui sont dévolues aux communes, aux départements et aux régions, de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectées en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions".

Ainsi, on peut dire de manière générique que la commune a reçu en dotation les attributions relatives à la maîtrise du sol et des équipements de proximité, que le département assume la responsabilité des aides et des services qui font appel à la solidarité locale, que la région s'est vue confier une mission de planification, d'impulsion et d'incitation en matière économique sociale ou culturelle (65).

Cependant, si l'on voit bien se profiler les grandes masses de compétences qui reviennent à titre principal à telle ou telle collectivité locale, très rapidement, les lignes se brouillent. L'entrecroisement des interventions administratives et l'enchevêtrement des textes et des pratiques confèrent à certains secteurs de la vie administrative un aspect incertain.

---

(64) J. Moreau - Gilles Darcy "la libre administration des collectivités locales" Ed. Economica, octobre 1984

(65) Georges Gontcharaff "les principes généraux du transfert de compétences", correspondance municipale n° 238 p 5 et s.

Le rapport qui en résulte entre les différentes activités est un rapport de complémentarité. La distinction des affaires propres et des affaires communes devient un principe de définition des personnes publiques territoriales. De l'addition de l'ensemble de ces activités résulte une complémentarité des actions exercées par les personnes publiques territoriales.

b) La complémentarité des tâches : "critère organique"

Les notions d'intérêts locaux et d'intérêts nationaux sont floues. Ainsi Guizot déclarait : "Ne croyez pas, Messieurs qu'on sépare parfaitement les intérêts locaux des intérêts généraux, cette division n'est jamais aussi réelle qu'on se l'imagine". De même, en 1833 le Comte d'Argout (66) remarquait que "la presque universalité des intérêts départementaux et des intérêts communaux ne sont pas uniquement des intérêts locaux mais des intérêts mixtes ; ils participent à l'intérêt général comme à l'intérêt des localités". Il y a donc complémentarité de ces intérêts, qui se fondent tous deux sur l'intérêt général.

Ainsi, selon Jean-Marie Pontier (67), l'intérêt national est l'intérêt général territorialisé. L'intérêt général n'est pas distinct de l'intérêt national, et est seulement qualifié de national pour le distinguer de

---

(66) déclaration du Comte d'Argout, ministre de l'Intérieur, en 1833, devant la Chambre des Pairs.

(67) J.M. Pontier "l'Etat et les collectivités locales", la répartition des compétences, L.G.D.J. 1978

l'intérêt public local qui peut être un intérêt général à l'égard des intérêts privés locaux, mais peut être considéré comme un intérêt particulier par rapport à l'intérêt national.

L'intérêt national et l'intérêt local se rejoignent pour former l'intérêt général. Cette définition de l'intérêt général, c'est-à-dire la symbiose entre l'intérêt national et l'intérêt local, est évidente, même si certains auteurs affirment que l'intérêt général n'existe pas : "il est temps que l'on admette en France que l'intérêt général n'existe pas mais qu'il existe une série d'intérêts partiels également légitimes" (68). Une telle définition semble inexacte car "aucune société ne saurait vivre sans cette barrière aux appétits particuliers que constitue la référence à l'intérêt public". (69)

S'il est certain que l'intérêt local n'est qu'un intérêt particulier par rapport à celui de l'intérêt public général, qu'il est hiérarchiquement soumis à l'intérêt national, il n'en demeure pas moins que ces intérêts sont complémentaires eu égard à leurs missions respectives. L'extension du domaine d'action des collectivités locales et leur collaboration avec l'Etat ont modifié leur nature : les besoins et les objectifs des personnes publiques territoriales sont apparemment les mêmes : aménager, aider, construire, élaborer... En fait, on joint à la prise en

---

(68) P. Gremion et J.P. Worms, l'Etat et les collectivités locales, n° spécial d'Esprit, consacré à l'administration, janvier 1970 p 35

(69) J. Meynaud, les groupes de pression en France, cahiers de la FNSP n° 95, Armand Colin - Paris 1958 p 303

considération des intérêts de collectivité intégrale, la prise en considération des intérêts des collectivités locales. Ensemble, ils forment la société politique. La personne publique territoriale, c'est-à-dire l'Etat, la région, le département et la commune, est donc un instrument de politique partielle et générale.

Ainsi défini dans l'espace les différents concepts juridiques mis en cause par notre thèse, il est nécessaire dans un deuxième temps de délimiter l'ensemble de ces concepts dans le temps (II).

## II. Délimitation des concepts juridiques dans le temps

Les collectivités publiques ont toujours conclu des conventions avec les particuliers. Mais, dans la vie administrative, le contrat occupait traditionnellement une place limitée, ou du moins jouait des rôles définis : contrats de marchés publics, contrat avec les usagers... En revanche, s'agissant de l'action administrative elle-même, c'est la voie autoritaire qui primait. Il ne faudrait cependant pas croire que l'administration par voie conventionnelle est une nouveauté. En effet l'utilisation de conventions entre les personnes publiques territoriales est une formule ancienne (A) qui tend à se renouveler avec les lois de décentralisation (B).

A. L'utilisation de conventions entre les personnes publiques territoriales est une formule ancienne

L'observation montre que l'utilisation de la convention entre l'Etat, les communes et les départements, ainsi qu'entre les collectivités locales est une formule ancienne. Elle a cependant fait l'objet d'une évolution. Dans un premier temps, les personnes publiques territoriales étaient assez réservées (1°). Dans un deuxième temps, l'Etat n'a plus cherché seulement à se faire obéir ; il a cherché de plus en plus le concours des collectivités territoriales ; la formule s'est étendue vers les années 1970 (2°).

1° Une formule en état de gestation

L'existence de relations conventionnelles n'est pas une nouveauté entre les personnes publiques territoriales. Si l'on ne se limite pas aux seules relations entre l'Etat et les collectivités locales (b) on constate qu'entre les collectivités locales elles-mêmes la convention était déjà utilisée depuis longtemps (a).

a) L'exercice du pouvoir conventionnel à l'échelon interlocal

L'exercice du pouvoir conventionnel entre collectivités locales trouve sa source dans la nature même de ces entités. En effet, l'existence d'un territoire propre à chaque

administration locale suffit à engendrer des relations de voisinage qui sont plus ou moins forcées. C'est par ces relations qu'apparaît le plus nettement la solidarité qui unit chaque collectivité aux collectivités des territoires voisins. Cependant, ces conventions sont demeurées avant 1970 à l'état de fiction, et en état de dépendance vis-à-vis du centre.

Pendant fort longtemps, les administrations locales sont demeurées sans relations entre elles. La raison en est qu'elles leur étaient interdites dans un but politique, afin d'empêcher le concert et la coalition des corps locaux. Cette interdiction résultait des lois du 22 juin 1833, articles 16 et 18 pour les conseils généraux de celles des 18 juillet 1837, article 23, et 5 mai 1855 article 25 pour les conseils municipaux. Toute communication ou correspondance entre conseils généraux ou entre conseils municipaux était prohibée. (70) Puis des relations entre ces collectivités devinrent possibles, mais leur nombre resta toujours limité.

La commune pouvait, ainsi que le département, en vertu des délibérations du conseil municipal ou général, par l'intermédiaire du maire et du préfet, établir des relations contractuelles.

---

(70) La sanction de cette prohibition consistait dans la suspension des corps locaux et même, en ce qui concerne spécialement les conseils généraux, en l'application aux membres de ces conseils de pénalités de l'article 123 du code pénal (loi 22 juin 1833 articles 16 et 18 ; loi du 5 mai 1855 article 25).



Cependant, les organes locaux de décision n'avaient qu'une compétence limitée quant aux objets sur lesquels pouvaient porter les délibérations. La loi définit ou énumère ces objets et ne permet au aucun cas qu'ils soient dépassés. "Tout acte, toute délibération d'un conseil général relatif à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions sont nuls et nuls d'effets" (71). La loi de 1884 porte la même sanction à l'égard des conseils municipaux (72). Ainsi donc en principe les relations contractuelles entre administrations ne pouvaient porter que sur des objets entrant dans leur attributions respectives.

A titre d'illustration, il est possible de citer pour le département, les contrats portant sur toutes les matières d'intérêt départemental qui rentrent dans les attributions des conseils généraux.

L'article 4 de la loi du 4 février 1893 relative à la réforme des prisons pour courtes peines autorise formellement les départements voisins à s'entendre entre eux pour construire ou transformer à frais communs des établissements pénitentiaires en vue de la mise en pratique du régime de l'emprisonnement individuel. La part contributive de chacun d'eux dans la dépense de construction et d'entretien est, sauf convention contraire, proportionnelle au nombre de cellules à établir pour sa

---

(71) dit l'article 33 de la loi de 1871

(72) "le Conseil Municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune, sont nulles de droit : 1° les délibérations d'un conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions..." (articles 61 et 63)

circonscription, et chacun d'eux peut obtenir la subvention prévue à l'article 7 de la loi du 5 juin 1875.

De même, "les pupilles de l'assistance publique difficiles ou vicieux doivent être placés dans une école professionnelle. Chaque département, faute d'avoir un établissement public de ce genre, est tenu, dit l'article 3 de la loi du 28 juin 1904, dans un délai de 3 ans, de traiter à cet effet, [soit] avec un établissement public d'un autre département... Les traités passés par les départements doivent être approuvés par le Ministre de l'intérieur. Deux ou plusieurs départements peuvent créer ou entretenir à frais communs une école professionnelle de pupilles" (73).

Cependant, ces conventions inter-collectivités locales dépendent la plupart du temps de l'Etat, et en tant qu'instrument d'exécution de la politique étatique. C'est l'Etat qui suscite un régime conventionnel applicable aux collectivités locales.

Ainsi, toute la médecine préventive est un des domaines dans lequel on assiste à ce conventionnement presque obligatoire. En effet, le décret du 9 novembre 1948 a imposé aux communes et aux départements de créer des dispensaires antituberculeux ou antivénéreux. Ces dispensaires sont des établissements départementaux. "Ils sont organisés dans chaque département par décision spéciale du ministre de la santé publique et de la population et relèvent du service

---

(73) Etienne Baudot : "Recherches sur les rapports entre administrations publiques en droit administratif français", thèse doctorat 1913 - p 131

départemental d'hygiène sociale. Ce service gère les dispensaires départementaux et passe avec les collectivités locales et les particuliers dont dépendent les autres dispensaires, les conventions nécessaires" (74). Il en est de même pour les centres anticancéreux, constitués de la même façon et prévus par la loi de finances pour 1964 (75).

L'organisation de ces dispensaires est certes le fruit d'une collaboration entre les collectivités locales, mais un des éléments du conventionnement (réciprocité, partage, volonté, échange) fait défaut ou tout au moins est largement limité. Ce régime conventionnel n'est pas propre aux collectivités locales puisqu'il peut y avoir intervention de particuliers et de collectivités privées.

La convention ne peut avoir d'autre objet que celui en vu duquel la loi la prévue (antituberculeux, antivénéreux, anticancéreux) : il est donc limité quant à son objet. Par ailleurs, il est limité quant à ses conditions d'existence : la collectivité locale ne peut pas refuser de créer ces dispensaires ; ils sont créés par décision spéciale du ministre, qui a toute autorité pour juger de sa nécessaire implantation (76).

Les collectivités locales, surtout les communes et les départements, demeurent, dans cette hypothèse, des instruments d'exécution de la politique étatique. La recherche d'une politique conventionnelle entre les collectivités locales répondait à l'impossibilité pour

---

(74) article L 221 du code de la santé publique

(75) voir loi n° 63-1241 du 19 déc. 1963 (J.O. du 20 déc. 1963) pour 1964 en particulier dans son article 3.

(76) voir Etienne Baudot précité.

l'Etat de parvenir à ses fins par des moyens purement autoritaires. Une autonomie irréaliste se dégageait car aucun apport original de la collectivité locale n'apparaissait : elle ne faisait qu'adhérer à des structures et des objectifs préalablement définis par l'Etat (77).

b) L'exercice du pouvoir conventionnel à l'échelon inter-personnes publiques territoriales

Entre l'Etat et les collectivités locales, le conventionnement est ancien. Une étude du recueil Lebon permet d'affirmer que les conventions entre personnes publiques sont beaucoup plus fréquemment conclues entre l'Etat et les collectivités locales, qu'entre ces dernières.

Il est très ancien, puisqu'on peut le faire remonter aux célèbres chartes de l'Ancien Régime qui ont servi à définir la place des villes dans le système féodal. A partir de là, les contrats avec l'Etat seront moins rares qu'on ne le croit habituellement, même si les domaines d'application en sont assez limités. Puis, on constate un développement privilégié du procédé dans certains domaines de l'action administrative.

Ainsi, dans l'enseignement, le contrat occupe une place privilégiée : la création des écoles maternelles résulte de

---

(77) voir Steinmetz Marie-Pierre "les conventions entre personnes publiques territoriales dans le cadre de la loi du 2 mars 1982", mémoire de DESS "gestion des collectivités locales" Metz 1984 p 15.

conventions (78) ; dans l'enseignement secondaire, ce sont des "traités prévus déjà dans la loi Falloux de 1850 qui règlent entre l'Etat et les collectivités la répartition des charges d'entretien des lycées et collèges" (79). En effet, les villes concluent des contrats avec l'Etat pour la création et le fonctionnement de leurs collèges ; ces contrats règlent de façon précise les conditions et le mode de fonctionnement de ces établissements ainsi que les obligations respectives de l'Etat et de la commune quant aux dépenses. Les communes contractent l'engagement de payer les frais pendant 5, 10 ou 30 ans des écoles conventionnellement obligatoires ou écoles maternelles pour que l'Etat créé ces écoles, en fournisse et en paie le personnel.

Le concours des villes à la création des établissements d'enseignement supérieur est également négocié dans des conventions avec l'Etat (80).

Quant aux établissements d'enseignement artistique, écoles de musique ou d'architecture, leurs conditions d'organisation et de fonctionnement résultent de conventions conclues entre l'Etat et les villes. Donc le système conventionnel est utilisé pour l'enseignement artistique et

---

(78) voir CE 22 octobre 1906, commune de Craon, Recueil Lebon p 542.

(79) on retrouve l'existence de tels traités dans l'article 5 de la loi du 13 juillet 1900 (J.O. 17 juillet, p 4647) : "en cas de refus par une ville de créer un collège dont l'utilité sera reconnue, le Ministre de l'Instruction Publique est autorisé à passer un traité avec le département et à son défaut avec une société ou même avec un particulier.

(80) CE 17 janvier 1896, Ville de Montpellier, Recueil Lebon p 52.

musical (81), pour les écoles d'art, pour les relais culturels et pour la protection du patrimoine artistique.

Une autre application du contrat est la concession : il a toujours été prévu que le concessionnaire puisse être, lorsque le concédant était l'Etat, une collectivité locale. Ainsi, la loi du 18 avril 1955 a prévu en son article 4 que "l'usage des autoroutes est en principe gratuit. Toutefois l'acte déclaratif d'utilité publique peut, dans certains cas exceptionnels, décider que la construction et l'exploitation d'une autoroute seront concédés par l'Etat à une collectivité publique, à un groupement de collectivités publiques..." Ainsi, la construction et l'exploitation d'une autoroute peuvent être concédées aux départements et aux communes.

Enfin, la gestion de la voirie peut être par convention confiée par les collectivités locales aux services de l'Etat (82).

L'exercice d'un tel pouvoir conventionnel entre l'Etat et les collectivités locales suscite de nombreuses interrogations quant à sa portée pratique à l'égard des entités en cause.

Le rapport entre "le centre et la périphérie" se présente comme une relation de négociation, d'anticipation par les uns des réactions des autres, voire de manipulation préventive de ces réactions. Cependant, la périphérie semble

---

(81) CE 11 janvier 1905, Gras, S.1905 III - 102 : convention entre l'Etat et la ville d'Aix-en-Provence relative à une école nationale de musique.

(82) J.M. Pontier "l'Etat et les collectivités locales", LGDJ 1978 p 551

en situation d'attente, espérant toujours pouvoir accéder au pouvoir, pouvoir jouer un rôle réel au sein de la Nation. Elle prévoit d'ailleurs d'être disponible à tout instant, dans un strict esprit d'intérêt tactique et stratégique.

Corrélativement, le centre se trouve en situation de dépendance vis-à-vis de la périphérie. En effet, il doit obligatoirement se constituer des relais autour de lui afin de réaliser une certaine spatialisation des politiques nationales. Une inégalité de fait joue en sa faveur, et lui permet de se situer en chef d'orchestre et non en simple musicien.

L'évolution ultérieure tendra à la généralisation de cette appréciation, par une extension de cette contractualisation.

## 2° Une formule en extension

Depuis les années 1970, les relations entre l'Etat et les collectivités locales prennent de plus en plus souvent la forme de conventions, contrats, chartes. Ces conventions portent sur des matières très variées et sont de structures très diverses. Il est couramment admis que le partenaire essentiel des collectivités locales est l'Etat avec lequel s'établissent outre des relations de tutelle, des relations de collaboration.

Celles-ci étaient destinées à la mise en oeuvre de politiques globales (a) ou de politiques sectorielles (b).

a) Une contractualisation répondant à des politiques globales

L'absence de cohérence et de synchronisation entre l'Etat et les collectivités locales avait des conséquences néfastes (tensions, difficultés de fonctionnement...) pour la vie administrative. C'est pour répondre à ces besoins que l'Etat a conduit une politique contractuelle à l'égard des collectivités locales, afin de parvenir à une meilleure réalisation du plan et à un meilleur équilibre territorial.

Les contrats de plan Etat - Communautés Urbaines ainsi que les conventions ZAC répondent à un souci de meilleure réalisation du plan.

Créés par un décret n° 70-221 du 23 décembre 1970, les contrats passés entre l'Etat et les communautés urbaines visent à permettre plus de cohérence dans la politique d'investissement et une adaptation plus grande entre les investissements de la communauté et ceux du plan.

Ces contrats de plan constituaient un des premiers efforts pour organiser et rationaliser les relations entre l'Etat et les collectivités locales, en dehors du cadre traditionnel de la tutelle.

L'intérêt de la procédure avait été rapidement perçu par la plupart des communautés urbaines susceptibles de se porter candidates. Cinq communautés urbaines (sur 8) ont signé de tels contrats de plan avec l'Etat. Seules les villes de Strasbourg, Lyon et Lille ne se laissèrent pas tenter. L'expérience s'est achevée avec le IVe plan, le 31 décembre 1975 et fut remplacé par une nouvelle forme de collaboration entre les collectivités locales et l'Etat :



les programmes d'actions prioritaires (P.A.P.).

On prêtait à ces contrats la vertu de pouvoir améliorer les modes de gestion urbaine, et "il n'était pas exclu que l'Etat en acceptant de substituer le contrat à la décision unilatérale modifie l'esprit de ses relations avec les collectivités territoriales" (83). En réalité ceux-ci s'étaient enlisés dans la complexité et les insuffisances de la planification régionale. Certains contrats n'avaient été exécutés que partiellement.

Les conventions ZAC sont nées en même temps que les contrats de plan à la suite d'un décret n° 70-1225 du 23 décembre 1970 qui prévoyait que "la réalisation des programmes annuels d'équipements publics à réaliser dans le cadre d'une ZAC pourrait faire l'objet d'une convention entre l'Etat et la collectivité locale ou l'établissement public intéressé" (84). Ces conventions visaient une aire d'équipement plus étroite et la réalisation d'équipements plus légers. On y retrouve la même globalisation du programme et du système de financement. La nouveauté des mécanismes financiers est cependant limitée dans la mesure où les subventions prévues au titre des ZAC demeurent calculées conformément aux règles applicables à chaque type d'équipement.

La formule de ces conventions de financement des équipements publics dans les ZAC n'a pas connu un succès considérable : à la fin de l'année 1974, on dénombrait une quarantaine de contrats obéissant à cette formule.

---

(83) I. Pimont, "les contrats de plan", Rev. Sc. Fin. 1971 p 697

(84) Benoit, les collectivités locales en 5 tomes : t. 3 n° 3000

Aux formes tutélaires ou autoritaires des relations, ont dès lors été substituées des formes contractuelles - contrat de pays, contrat-ville moyenne, conventions villes nouvelles - afin de parvenir à un meilleur équilibre territorial.

Le contrat de pays, datant du 11 avril 1975, est un accord entre l'Etat, d'une part, des communes d'autre part, pour permettre à celles-ci d'entreprendre en commun une réflexion et une action de développement. Mais c'est aussi un contrat entre communes qui acceptent de partager un sort commun et de mener une entreprise nouvelle. Juridiquement, l'aspect intercommunal se traduit par la constitution d'un Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple.

Il est indispensable que les communes du pays considéré manifestent entre elles une certaine solidarité car la réalisation du contrat repose sur une solidarité financière de l'ensemble des communes, créant ensemble des équipements collectifs mieux répartis, afin d'empêcher "la désertification des campagnes, la détérioration de l'équilibre social et économique local" (85).

Ces contrats ont pour la plupart joué un rôle prépondérant dans la naissance d'une solidarité intercommunale, dont les effets se sont prolongés dans d'autres domaines.

Cependant, certaines faiblesses méritent d'être

---

(85) Daniel Pépy, le contrat de plan, revue administrative 1975 p 623

soulignées : une approche essentiellement communale a quelques fois réduit le pays à une simple structure de présentation du contrat. Celui-ci permettait en fait d'obtenir et de distribuer plus rapidement des subventions.

Certains choix étaient discutables, des équipements étaient surdimensionnés par rapport à la taille ou à la capacité financière des communes, résultant le plus souvent de "l'engrenage du centralisme et de la politisation". (86)

Pour la première fois dans le rapport général sur le VIe plan est apparue la préoccupation de promouvoir le développement des villes moyennes, ces dernières étant définies comme des "villes d'un poids démographique déjà notable dans la population d'une région, exerçant des fonctions diversifiées au bénéfice et au service d'un arrière pays suffisamment important et dotées d'une qualité urbaine qui leur assure un rayonnement reconnu" (87).

La politique menée à leur égard a consisté à promouvoir des actions diverses s'inscrivant dans une stratégie globale d'amélioration de la qualité du cadre de vie et son développement économique harmonieux.

L'initiative des opérations était laissée aux collectivités locales, l'Etat retenant celles qu'il s'engageait à financer. La méthode très peu formaliste était innovante. Mais à la suite de l'insuffisance des moyens financiers, du refus de réévaluation des subventions, de la préparation hâtive des dossiers... des difficultés apparurent.

---

(86) J. Laville, le contrat de plan, vie publique avril 1976 p 44

(87) Instruction ministérielle du 7 février 1973 d'Olivier Guichard.

En dehors de ces politiques globales, certains ministères ont tenté de mettre en oeuvre une certaine politique de contractualisation avec les collectivités locales. "Concrètement, cela revenait à regrouper les crédits que comptait dégager le ministère à l'échelon d'une collectivité et les interventions de cette dernière" (88).

b) Une contractualisation répondant à des politiques sectorielles

Ces conventions visant à résoudre des problèmes spécifiques ont pris la forme de chartes culturelles, de contrats de programme, contrats verts d'agglomération, et les contrats de développement des transports collectifs urbains.

Le procédé des chartes culturelles avait été imaginé par le secrétariat d'Etat à la culture, le 13 septembre 1974, pour répondre à des insuffisances criantes en matière d'équipements culturels.

Ces chartes culturelles, constituaient une nouvelle illustration de la politique dite "contractuelle" : il s'agissait d'organiser une concertation entre l'Etat et la collectivité intéressée. Des objectifs et des programmes d'action étaient définis entre l'Etat et une ville (plus rarement un département ou une région). Les accords portaient sur des programmes d'opérations culturelles extrêmement diverses (restauration des monuments et des oeuvres d'art, aide aux activités artistiques, action

---

(88) J.M. Pontier "l'Etat et les collectivités locales" LGDJ 1978 p 558

d'animation culturelle, promotion d'une langue régionale...). La structure des obligations était particulièrement complexe et variait non seulement d'une charte à l'autre mais encore pour une même charte, d'une opération à l'autre (89), ce qui donne à ces accords l'aspect d'un conglomérat de diverses conventions.

Mais cette procédure était de moins en moins adaptée, surtout pour les équipements lourds, même si elle favorisait la localisation territoriale d'initiatives publiques ou privées promues par l'Etat et encouragées par lui (90).

Cependant, le choix de cette formule n'était pas neutre. Elle préfigurait une conception générale de la décentralisation culturelle, où l'Etat garderait une mission d'impulsion, les collectivités locales s'affirmant comme des acteurs majeurs conservant leur autonomie de décision, mais intégrant au mieux les objectifs de la politique nationale. Les contrats de programme restent dans la même optique.

Ce type de contrat a été conclu dans un premier temps entre le secrétariat d'Etat aux travailleurs immigrés et la ville de Marseille qui, avec 126.000 travailleurs étrangers, comptait le plus fort pourcentage d'immigrés de France (91). Conclu le 17 novembre 1975, ce contrat de programme prévoyait différentes actions : l'accueil, le logement, l'action sociale, la formation professionnelle et des actions spécifiques envers les immigrés. Financé

---

(89) L'aide de l'Etat est financière la plupart du temps, mais elle est attribuée tantôt sous forme d'un montant déterminé, tantôt en pourcentage. Elle peut prendre également la forme d'une aide technique.

(90) J. Benoit, les collectivités locales, tome 3 n° 3000

(91) 13,5 % contre 7 % dans le restant de la France

conjointement par l'Etat et la ville de Marseille, ce type de conventionnement était original.

Cependant, un tel procédé peut conduire à des inégalités. L'Etat en effet, risque de ne pas discuter avec n'importe quel interlocuteur, ce qui écarte de ce type de relations conventionnelles, selon M. Bouzouly "les collectivités dont la structure est incapable de se plier ou de se hisser à cette discipline". Le procédé contractuel peut donc être un ferment d'injustices géographiques et politiques, et donc un ferment de division.

Les contrats verts d'agglomération s'insèrent dans la politique de protection des espaces verts qui avait la faveur des pouvoirs publics, même si les réalisations n'ont pas toujours été à la mesure des intentions (92). L'origine de ces contrats remonte à une décision du 30 juillet 1975.

Ils visent à définir et à localiser l'ensemble des espaces verts existants ou à créer dans l'agglomération, en liaison avec les documents d'urbanisme, de coordonner des crédits opérationnels d'origines et de catégories différentes. Des aides substantielles sont apportées par le fonds d'intervention pour la qualité de la vie.

On peut mentionner encore l'existence des contrats de développement en matière de transports collectifs, dont

---

(92) pour approfondir le sujet, voir : Mme C. Lesguillons, la politique d'espaces verts, thèse Paris 1975 ; J.M. Boutillier : la politique d'espaces verts, mémoire de DEA environnement Bordeaux 1976 ; cir. - 8 février 1973 ; cir. du 24 février 1974 ; J. Lamarque et autres "droit de protection de la nature et de l'environnement LGDJ 1973.

l'origine se trouve dans une circulaire n° 76-127 du 28 septembre 1976. Il s'agit de conventions conclues entre la direction des transports terrestres du ministère et les communes en vue de la réalisation d'équipements du transport, avec éventuellement prise en charge du déficit d'exploitation. La circulaire précitée prévoit des "contrats de développement" avec les agglomérations qui entreprennent une politique ambitieuse des transports collectifs urbains.

Ainsi l'Etat a modifié sa politique à l'égard des collectivités locales. De relations unilatérales, le passage à des relations pseudo-contractuelles s'est réalisé.

En effet, nombreux ont été les observateurs qui ont dénoncé les faux semblants de concertation, le caractère incertain des engagements pris par les partenaires et l'inadéquation des règles du droit des contrats. Il était donc hasardeux dans ces conditions d'avancer que ce conventionnement donnait naissance à une "décentralisation associative" (93). Cette technique constituait au contraire un instrument de contrôle, aux frontières du pouvoir hiérarchique. Elle suscitait des interventions de l'Etat à priori et à postériori.

Mis à part ces formules conventionnelles, il faut signaler l'existence de formules de coopération entre les personnes publiques territoriales, tels que les syndicats de

---

(93) M. Raséra, l'évolution de la tutelle communale, thèse Paris II 1975, p 473.

commune, les districts, les communautés urbaines, les syndicats mixtes, des systèmes de coopération interdépartementale et interrégionale (94).

La modification du système conventionnel par les lois de décentralisation impliquera une novation de la formule (B).

B. L'utilisation de conventions entre les personnes publiques territoriales est une formule renouvelée

Depuis 1981, le conventionnement est un thème souvent repris pour qualifier et mettre en valeur le changement dans la nature des relations entre l'Etat et les collectivités locales (a). La loi du 2 mars 1982 et les lois dites décentralisatrices ultérieures ont profondément modifié le paysage institutionnel (b) et ont abouti à une novation de la formule conventionnelle (c).

1° Le contexte : la politique de l'Etat

Il est possible de se demander pourquoi et comment la gauche, qui avait auparavant utilisé toutes les ressources du système notabliaire, a-t-elle bouleversé un statu quo auquel la France profonde semblait attachée. On ne saurait réduire l'évènement que constitue la loi du 2 mars 1982 à l'action volontariste d'un homme (Gaston Defferre) ou d'une

---

(94) voir notamment Steinmetz Marie-Pierre : "les conventions entre personnes publiques territoriales dans le cadre de la loi du 2 mars 1982" mémoire de DESS "gestion des collectivités locales" - Metz - p 16 et s.



équipe. L'élément idéologique est intervenu (a) parvenant à la conquête du pouvoir par les socialistes (b).

a) Une volonté : la traduction d'un système politico-administratif

Le discours politique dominant à gauche comme à droite est favorable à la décentralisation. Ils utilisent tous deux le même type de langage : responsabilité, redistribution du pouvoir, participation aux décisions. Cependant, peu à peu, les socialistes revendiquent le pouvoir ; cette revendication se réalise en deux temps : il y a émergence, puis maturation de la revendication.

Les socialistes ont montré leur volonté décentralisatrice tout au long de l'histoire. Cependant, à l'intérieur de l'idéologie socialiste, le discours des uns et des autres correspond à des sensibilités diverses. Ils sont tous d'accord pour affirmer que la centralisation n'est qu'un épiphénomène, et que les causes profondes du malaise résident dans les vices du système capitaliste pour lequel la "centralisation est devenue aujourd'hui l'instrument par lequel (il) maintient son empire sur l'ensemble de la société" (95). La décentralisation ferait partie d'une stratégie globale de rupture avec le capitalisme : elle est un des éléments essentiels de cette lutte qui ne saurait cependant point se

---

(95) exposé des motifs d'une proposition de loi déposée par les socialistes le 22 janvier 1980 : premier signataire : François Mitterrand.

suffire : la nationalisation et la planification doivent la compléter "pour transformer les structures de la société à travers la conquête du pouvoir politique" (96).

Diverses conceptions émergent de la part des socialistes à l'égard de la décentralisation.

Ainsi la première "culture", appelée par François Mitterrand "socialisme de pouvoir" (97) s'est exprimée dans le Projet Socialiste de 1980. Il y est déclaré que, même si la décentralisation est un moyen de lutter contre la centralisation capitaliste, la méfiance doit rester en éveil car "la décentralisation peut être une technique du capitalisme multinational aussi bien qu'une technique de la démocratie. La lutte du socialisme pour la décentralisation est instituée afin de permettre la lutte des classes. Il serait prévu de laisser aux citoyens une large place. En fait, la collectivisation du pouvoir viserait à en faire un usage anticapitaliste".

Cette conception s'est révélée peu à peu dépassée en raison des événements.

La deuxième "culture", plus sincèrement autogestionnaire, de courant Rocardien, viserait à surmonter la fatalité totalitaire et bureaucratique où conduit le marxisme - léninisme grâce à une démocratie la plus rapprochée possible du citoyen. Une transformation de l'Etat serait donc nécessaire. La démocratie socialiste serait donc un lieu de confrontation entre pouvoir et contre-pouvoirs.

---

(96) Projet socialiste p 33

(97) Ici et maintenant, François Mitterrand, Fayard p 21.

Dans cette hypothèse, il ne s'agirait pas d'une division de travail en domaines réservés -Etat, collectivités locales- mais dans chaque domaine et sur les mêmes territoires, de plus d'interventions des uns et des autres, permettant ainsi une véritable négociation entre les collectivités territoriales représentant les besoins et les demandes des citoyens et des communautés de base et l'appareil de l'Etat central. Les affaires se régleraient dans un cadre où, "en permanence, jouent les mécanismes de négociation, d'arbitrage, de contractualisation". Seuls des mécanismes de négociation et des procédures de nature contractuelle permettraient de dégager, après la participation de tous, la décision.

Face à ces deux courants, François Mitterrand pensait réaliser la synthèse des deux cultures, en retenant du premier le "socialisme de pouvoir" la lutte des classes, l'utilisation du pouvoir d'Etat, la planification, la nationalisation des monopoles...". Au second, il emprunte, outre la sensibilité à l'homme la conception du pouvoir : "la mission du socialisme est d'inventer des contre-pouvoirs". Une formule lapidaire résume cette synthèse "je ne suis pas girondin en politique, je serai plutôt jacobin. Mais en revanche je suis absolument décentralisateur". (98)

La conception contractuelle des rapports entre les pouvoirs y transparait.

---

(98) François Mitterrand, l'homme, les idées, le programme par C. Manceron et B. Pingaud, Flammarion p 64

On songe à la déclaration figurant en exergue dans la proposition de loi socialiste du 20 décembre 1979 (99) : "pour les socialistes, il s'agit de mettre en place un des leviers les plus puissants de la rupture avec le système capitaliste". L'un des titres du programme élaboré par le parti socialiste le 24 janvier 1981, au congrès extraordinaire de Créteil est aussi évocateur : "des contre-pouvoirs : un Etat décentralisé ?"

"Les socialistes voulaient modifier radicalement, sinon inverser totalement le processus de base constitutif de l'identité nationale et de toute citoyenneté, à savoir les rapports de l'Etat et de la Nation" (100). La gauche, en mai 1981 aux élections présidentielles, a placé le Président devant ses responsabilités.

b) Une réalité : les socialistes à la conquête du pouvoir (101)

Si le parti socialiste et le parti communiste ont été touchés par la grâce décentralisatrice, la gauche restait résolument jacobine. Par la suite, au cours de la lente maturation de l'idée régionale, la gauche s'est

---

(99) Document Ass. Nat. 1979, n° 1557

(100) Revue échanges et projets, , n° 39 septembre 1984 "la décentralisation, ombres et lumières" p 29

(101) Frank Moderne, "la nouvelle décentralisation" 1982 p 4

montrée plus favorable aux départements qu'aux régions, et il lui fallut du temps pour se déclarer prête à une réforme décentralisatrice. L'action de certains hommes politiques est importante pour cette mutation : Pierre Mendès-France, Gaston Defferre, Michel Rocard. Les programmes et discours des partis politiques de gauche firent place de manière quasi-systématique aux thèmes de la décentralisation et du régionalisme.

L'idée faisait son chemin dans les partis de la majorité avec les rapports Peyrefitte, Guichard, Aubert, et les projets de loi, tel que le projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales déposé par le Gouvernement sur le bureau du Sénat en 1978 et adopté par la chambre haute après plusieurs mois de discussion. Mais il n'eut pas le temps d'être examiné par l'Assemblée Nationale. Le changement de majorité fit disparaître le projet.

Du côté socialiste, une première proposition de loi sur l'organisation régionale, dite "proposition Le Pensec" avait été élaborée dès 1973. Elle fut suivie en 1977 d'une proposition de loi portant décentralisation de l'Etat, puis en 1978 d'une deuxième proposition de loi portant aménagement des pouvoirs et des libertés des collectivités locales.

La victoire de la gauche a placé le Président de la République devant ses responsabilités. Il a choisi de réaliser son programme et a commencé par ce que beaucoup appelleront "la grande affaire du septennat".

Dès son arrivée au pouvoir, le gouvernement de Pierre Mauroy a mis en chantier la réforme des collectivités locales, et moins d'un an plus tard, le 3 mars 1982 était publiée au Journal Officiel la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Une telle rapidité peut étonner mais M. Defferre, voulait aller très vite pour réaliser une percée significative, créer des situations irréversibles, profiter de l'état de grâce et surtout prendre à contrepied toutes les résistances (102).

La méthode fut celle des lois Gigogne. La loi Defferre du 2 mars 1982 affirme un certain nombre de grands principes. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée Nationale a parlé de "loi locomotive" à laquelle seraient rattachés de nombreux wagons. Cette loi a donc créé l'irréversible et affirme un certain nombre de principes concernant les compétences, les moyens financiers, les moyens en hommes... De ce fait, il était prévu de rattacher à cette locomotive une bonne quinzaine de wagons : lois sur les compétences, les moyens financiers, les personnels, la coopération intercommunale, le statut des élus locaux, les villes nouvelles, les départements d'Outre-Mer...

A l'heure actuelle, la plupart des lois ont été votées (Loi du 22 juillet 1982, Loi du 29 juillet 1982 portant

---

(102) Georges Gontcharoff et Serge Milano "La décentralisation, nouveaux pouvoirs, nouveaux enjeux" Syros 1983 t. 1 p 9.

réforme de la planification, lois du 7 janvier et 22 juillet 1983 portant répartition des compétences, lois sur la fonction publique, des 13 juillet 1983, 11 janvier et 26 janvier 1984, loi sur la coopération intercommunale du 5 janvier 1988, les moyens financiers...) et d'autres attendent de l'être (statut des élus locaux...).

La décentralisation mise en place était alors définie par cinq principes :

- la décentralisation, c'est la démocratie : le pouvoir de décider et les moyens de gérer sont donnés aux élus.
- la décentralisation, c'est la responsabilité : c'est le contraire de la démocratie.
- la décentralisation, c'est l'efficacité : on administre bien que de près. C'est le contraire de la lourdeur, de la lenteur.
- la décentralisation, c'est la simplicité permettant d'échapper aux labýrinthes administratifs.
- la décentralisation, c'est la sécurité pour le citoyen.

Les conditions d'intervention des collectivités locales ont ainsi été modifiées, parachevant un mouvement antérieur. Les textes qui se multiplient donnent à l'édifice des lignes plus fermes et les lois ultérieures perfectionneront encore le système. Cependant, les principes de la nouvelle décentralisation se trouvent déjà dans les différentes lois existantes.

2° Les textes : les formes institutionnelles

"L'effort multiséculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité ne s'imposait plus" (103). La France a réformé son centralisme comme on réforme une religion par la loi du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des régions, des départements et des communes. Davantage d'autonomie, rapprochement du citoyen vers la politique qui a charge de son destin, démocratie accrue au sein des provinces, tel était l'esprit souhaité des lois de décentralisation. Elle aboutit à une véritable novation de l'autonomie locale (a) et du pouvoir local (b).

a) Novation de l'autonomie locale

Pour qu'une collectivité soit pleinement et réellement décentralisée, il faut qu'elle dispose de compétences propres, qu'elle soit dotée d'organes de gestion et que ces organes soient élus. Or en France, seule la commune répondait à peu près à ces trois critères.

Le département disposait bien d'une assemblée délibérative élue au suffrage universel mais l'organe exécutif, le préfet, était nommé par le pouvoir central. Quant à la région, la loi du 5 juillet 1972 lui avait donné le statut d'établissement public. Avec la loi du 2 mars 1982, département et région deviennent des collectivités locales de plein exercice, et les contrôles sont allégés.

---

(103) De Gaulle, discours prononcé à Lyon, 24 mars 1968.



L'article 59 de la loi du 2 mars 1982 transforme la région en une collectivité locale de plein exercice dotée d'un conseil régional élu au suffrage universel (104). On doit donc relever la fin du paradoxe mal supporté d'un conseil régional ayant des pouvoirs mais non représentatifs, face à un comité économique et social représentatif mais sans pouvoir.

Non moins spectaculaire est l'institution d'un exécutif pour le Département et pour la région. Le principe du transfert du pouvoir exécutif au président de l'organe délibérant est fixé par l'article 25 s'agissant du département et par l'article 73 s'agissant de la région.

En effet, l'article 25 de la loi dispose que le président du conseil général est l'organe exécutif du département, à la place du représentant de l'Etat dans le département. Il prépare et exécute les délibérations du conseil général, il est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes, et est le chef des services du département.

Le législateur a ainsi réalisé un projet maintes fois évoqué, parfois amorcé, mais resté longtemps lettre morte (105). La logique du transfert comporte pour le département, la suppression de la commission départementale.

---

(105) article 87 de la Constitution de 1946

(104) L.n° 82 - 213

Le législateur a par contre prévu l'existence d'un bureau collégial.

S'agissant de la région, le transfert de l'exécutif du préfet de région au président du conseil régional organisé par l'article 73 est d'ores et déjà entré en vigueur. Pour la région, la solution est donc la même que celle du département, le président du conseil régional devenant l'exécutif dans les mêmes termes.

Par ailleurs, des réformes concernant des collectivités plus particulières (106) sont intervenues.

Ainsi la loi du 19 novembre 1982 sur l'élection des conseillers municipaux a augmenté leurs effectifs, a rendu plus représentatifs les conseils municipaux des communes de plus de 3.500 habitants par l'introduction d'une "majorité proportionnelle".

L'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et du mode d'élection de leurs conseillers (107) vise à davantage de démocratie par une information plus générale et un meilleur contact entre une administration municipale jugée trop lointaine et les administrés.

En ce qui concerne les régions d'Outre-Mer (108), la réforme institue une assemblée unique pour le département et

---

(106) Yves Weber "la réforme de la décentralisation", les cahiers du droit 1983, tome II

(107) loi du 31 décembre 1982

(108) loi du 31 décembre 1982

la région, et un comité économique et social. Le conseil régional est déjà élu au suffrage universel. La région d'Outre-Mer dispose d'un pouvoir de proposition en matière de législation et de relations internationales. La décentralisation Outre-Mer est donc plus avancée que la décentralisation métropolitaine, Corse comprise. (109)

L'allègement des contrôles a aussi permis le développement de l'autonomie locale.

Il y a eu suppression de la tutelle préalable sur les actes, c'est-à-dire de la tutelle au sens strict (110). Il est déclaré que les délibérations, arrêtés, actes et conventions sont exécutoires de plein droit. Cependant, le caractère exécutoire des actes des collectivités locales est subordonné à la réalisation de deux conditions : la publication ou la notification, d'une part un récépissé de réception par le représentant de l'Etat d'autre part. Si l'acte n'est pas transmis, il reste inopposable. Le commissaire de la République apprécie la légalité de l'acte, aux fins de saisine du Tribunal administratif. Cependant, même si l'autonomie locale est accentuée, il convient de souligner que la suppression de la tutelle laisse subsister au profit du représentant de l'Etat un certain nombre de pouvoirs.

---

(109) loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la Région Corse

(110) la loi du 2 mars 82 avait dû, à ce propos, être remaniée à raison de la décision du Conseil constitutionnel du 25 février 1982 ; une circulaire interprétative du 5 mars 82 avait été nécessaire. Puis, face à des critiques juridiques et pratiques sont parues une loi et une circulaire du 22 juillet 1982.

Un nouveau contrôle financier a été instauré. L'effort du législateur a principalement porté sur une définition plus précise des obligations et sur une modification des procédures en cas de manquement. La chambre régionale des comptes (111) devait y jouer un rôle important. Ainsi certaines obligations budgétaires pèsent sur les collectivités locales, tant en ce qui concerne les délais d'adoption des budgets locaux, l'obligation globale d'équilibre que l'inscription des dépenses obligatoires. L'engagement des dépenses est lui aussi soumis à contrôle en ce qui concerne le statut et la nomination du comptable, la réquisition du comptable.

Enfin, aux termes de la loi du 2 mars 1982, seules pourront être opposées aux collectivités les prescriptions et procédures techniques prévues par les lois et décrets. L'esprit de la loi consiste en ce domaine à éviter la prolifération anarchique des normes par un effort de rassemblement et de simplification, dans un code spécialement élaboré à cet effet. Ce dispositif permettra d'unifier les normes et prescriptions applicables à l'ensemble des collectivités locales, et d'alléger celles existantes (112).

b) Novation du pouvoir local

Un des principaux griefs exprimés par les élus locaux

---

(111) lois du 10 juillet 1982 sur les Chambre régionales des Comptes.

(112) voir : Gazette du Palais 1982 t 1 p 297 : "commentaire de la loi sur les droits et libertés des communes, départements et régions". Yves Weber : "la réforme de la décentralisation" les cahiers du droit 1983 t. 2

à l'encontre du système administratif antérieurement en vigueur portait sur l'absence de réel pouvoir local. L'extension des compétences et la compensation des charges visent à une novation du pouvoir.

Selon l'article premier de la loi du 2 mars 1982, "les communes, les départements et les régions règlent par leur délibération les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie". Cette définition détermine d'une façon très large la compétence locale. Mais désormais, les collectivités locales règlent les "affaires de leur compétence", c'est-à-dire celles qui leur sont expressément affectées. Il est certain que la loi n'offre pas de clef en ce qui concerne la répartition des compétences, mais est affectée à chaque collectivité locale une certaine vocation : vocation économique, scolaire de la région (planification, formation professionnelle), vocation sociale, scolaire, et d'administration générale du département, pour la commune (cohésion sociale, organisation du cadre de vie de la commune, urbanisme, économie entre autres).

L'article 3 de la loi consacre la technique du bloc de compétences, signifiant que chaque domaine de compétence doit être affecté en totalité soit à une collectivité territoriale, soit à l'Etat. Cette solution vise à éviter toutes les procédures et les financements croisés.

Un des autres principes directeurs de la réforme est l'absence de tutelle entre collectivités territoriales (113). Il est certain que ce principe peut poser des problèmes d'applicabilité.

La mise en place d'un cadre nouveau devrait permettre de faire participer les collectivités locales à tous les domaines de la vie de la nation, que cela soit au niveau économique, social, culturel, sanitaire, scientifique, qu'au niveau de la protection de l'environnement, du cadre de vie, de l'aménagement du territoire. Il est cependant certain que cette solution "peut se discuter au plan conceptuel car une même catégorie de problèmes pourra faire appel à des solidarités de niveaux différents" (114)

Il est expressément affirmé à l'article 93 de la loi du 7 janvier 1983 que "les charges financières résultant pour chaque commune, département et région des transferts de compétences... font l'objet d'une attribution par l'Etat de ressources d'un montant équivalent". Cette compensation utilise deux moyens : le transfert d'impôts d'Etat et l'attribution d'une dotation générale de décentralisation. En ce qui concerne la fiscalité, la loi prévoit (115) le transfert immédiat aux régions du produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles (cartes grises). A partir de 1984, d'autres transferts ont eu lieu au profit des départements : produit de la vignette automobile, droits d'enregistrement et de mobiliers.



---

(113) article 2 de la loi du 7 janvier 1983

(114) J.C. Bouzely "la répartition des compétences", revue administrative 1983 n° 211, p 72

(115) article 98 loi du 7 janvier 1983.

La dotation générale de décentralisation doit normalement assurer la compensation intégrale des charges résultant des compétences transférées et qui ne sont pas compensées par des transferts de fiscalité. Il s'agit d'une compensation au cas par cas.

Une dotation globale d'équipement a été instituée, visant à anéantir les effets pervers "des subventions spécifiques considérées comme un mécanisme créateur de tutelle et un facteur de lenteur dans l'engagement des travaux décidés par les collectivités locales".

D'autres transferts de ressources ont été institués : la dotation culturelle de l'Etat aux collectivités locales ; une dotation pour le logement des instituteurs, une dotation justice destinée à compenser les dépenses de fonctionnement supportées par les communes au titre du service public de la justice.

Par ailleurs, la compensation des charges est assurée par la transfert de services et de biens.

En effet, les départements et régions peuvent bénéficier des transferts de services de l'Etat. Un système de convention est prévu afin de spécifier les droits et obligations de chacune des parties. Un transfert de biens accompagne ce transfert.

Une nouvelle conception des rapports entre les collectivités locales est donc née visant à développer une approche globale des questions locales et à rendre ces

---

(116) voir référence (114) J.C. Bouzely

collectivités locales autonomes et responsables. La loi du 2 mars 1982, rompant avec la tradition centralisatrice française a mis en place un processus permettant de réaliser ces objectifs.

3° L'interprétation : l'action novatrice

S'il y a longtemps que les conventions existent, les études consacrées aux conventions entre personnes publiques sont toutes très récentes (117). Il a en effet fallu que le processus conventionnel prenne une certaine ampleur pour que toute la doctrine s'y intéresse, que les hommes prennent conscience des possibilités du phénomène, l'affirment et le concrétisent dans des dispositions législatives (a). Dès lors, un tel phénomène méritait une étude pragmatique (b).

---

(117) On peut citer, sans être exhaustif :

- . J.C. Douence "les conventions entre personnes publiques", Mel.Stassinopoulos LDGJ 1974 p113
- . F. Moderne "les contrats des collectivités locales", dans Collectivités locales dirigé par P.B. Benoit p 3045
- . D. Flecker Bourjol "la politique contractuelle dans l'administration locale", thèse Montpellier 1978 ; Essai de typologie des contrats passés entre l'Etat et les collectivités locales et établissements publics territoriaux BIIAP 1976 p 309
- . Cl. Galiay "les contrats entre personnes publiques" Thèse Toulouse 1978
- . Cl. Barate "les relations contractuelles Etat-Collectivités locales", R.A. 1977 p 475.
- . M.H. Bernard Douchez "recherches sur la coopération entre personnes publiques" thèse Toulouse 1979.



a) Affirmation d'une nouvelle politique conventionnelle

Le 3 août 1967, M. Pompidou envoya une lettre aux organisations professionnelles et syndicales (118) : "le Gouvernement vient de décider en vertu de la loi d'habilitation qui a été votée par le parlement, l'adoption d'un ensemble de mesures lui donnant les moyens d'une politique active de l'emploi... Si des dispositions législatives applicables à tous constituent des garanties fondamentales, ces règles générales doivent être complétées par des dispositions conventionnelles s'adaptant aux cas particuliers et apportant, quand besoin est, des garanties complémentaires". Le procédé conventionnel s'est alors développé dans tous les domaines. En 1981, des affirmations identiques furent prononcées à l'occasion de la préparation des lois portant décentralisation.

Ainsi Michel Rocard, le 10 mai 1981, Place de la Bastille déclarait : "il faut réapprendre à passer contrat". Le contrat bénéficie alors d'un puissant regain de faveur auprès des pouvoirs publics.

M. François Mitterrand lui-même affirme que "nous inaugurons entre l'Etat et les collectivités locales une ère contractuelle. Cette voie contractuelle doit se substituer à l'affrontement partout où la démocratie avance, dans les institutions comme dans les entreprises".

Une véritable promotion du procédé contractuel se

---

(118) la lettre fut publiée par la revue Droit Social 1968 p 380

réalise. Le Conseil constitutionnel lui-même consacre le procédé contractuel.

Ainsi, la décision n° 83-160 DC du 19 juillet 1983 relative à la conclusion d'une convention fiscale entre l'Etat et un territoire d'Outre-Mer se prononça sur la validité et la portée des conventions entre personnes publiques.

Il était dit que "aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que l'Etat passe des conventions avec les diverses collectivités territoriales de la République telles que les communes, les départements, les régions et les territoires d'Outre-Mer". Le conseil constitutionnel a donc conféré au procédé conventionnel une portée assez large.

Le Conseil constitutionnel poursuivait : " de même aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que de telles conventions aient pour objet d'harmoniser l'action des administrations respectives de l'Etat d'une part et des collectivités territoriales d'autre part, dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues en vertu de la constitution et de la loi". Ce considérant est important puisqu'il affirme implicitement la validité des conventions relatives à l'exercice des compétences, et l'introduction du procédé conventionnel dans le domaine législatif (119).

---

(119) cf : . Franck Moderne, "l'évolution récente du droit des contrats administratifs, les conventions entre personnes publiques" revue française de droit administratif 1984 mai-juin n° 0

. J.O. 21 juillet 1983 p 12551, AJDA 1984 n°1 p 28, JCP 1984 étude de H. Labayle.

. A de Laubadère, F. Moderne et P. Delvolué : traité des contrats administratifs, t. 1, LGDJ 1983 n° 382 p 449

L'affirmation massive d'une politique conventionnelle est donc la plus porteuse d'avenir. La loi du 2 mars 1982, les lois du 29 juillet 1982, des 7 janvier et 22 juillet 1983, du 8 janvier 1988 ainsi que les lois ultérieures reviennent à de nombreuses reprises sur la possibilité ou la nécessité de conclure des conventions entre collectivités territoriales, ou avec l'Etat sur des objets très divers.

En fait, la loi du 2 mars 1982 rompt avec les schémas antérieurs en prévoyant une "nouvelle coopération" (120) interpersonnes publiques territoriales par le biais de conventions à objet divers. Certaines conventions ont un objet large, d'autres un objet plus limité, à l'exercice d'une compétence déterminée. Une liste non exhaustive peut en être dressée.

- Conventions à objet large

Selon l'article 59 al.5 (L. 2 mars 1982); par exemple, la région peut passer des conventions avec l'Etat ou avec d'autres collectivités territoriales ou leurs groupements, pour mener avec eux des actions de leur compétence ; ainsi que selon l'article 65 entre les régions elles-mêmes, pour l'exercice de leurs compétences.

Ce type de conventions, entre collectivités territoriales ou avec l'Etat est repris pour les autres collectivités territoriales : le département et la commune.

---

(120) Frédéric Sudre "la nouvelle coopération interrégionale" revue administrative 1982 p 335

Selon l'article 6 al.3 de la loi du 7 janvier 1983, une convention peut comporter la mise à disposition d'une collectivité des services et moyens appartenant à une autre. Ou encore (art. 12) une convention peut amener l'Etat, les régions ou les départements à apporter leur concours aux communes qui le demandent.

Ces conventions font l'objet de mesures spécifiques : elles sont exécutoires de plein droit (art. 2, 45, 69 de la loi du 2 mars 1982), sont contrôlées à posteriori (art. 2, 46, 69 de la loi du 2 mars 1982).

D'autres conventions ont un objet limité, ou concernent l'exercice d'une compétence définie par les lois de décentralisation.

- Conventions à objet limité

Ce sont essentiellement les lois de répartition des compétences qui donnent la possibilité aux communes, départements, régions et à l'Etat, de conclure des conventions, portant sur des objets très spécifiques. (121)

. Conventions des communes

pour les constructions scolaires avec le département (art. 14 L. 22.7.83)

pour l'utilisation de locaux scolaires (art. 25 de la loi du 22.7.1983)

pour les transports scolaires (art. 30 L. 22.7.83)

pour l'action sociale et la santé avec le département (art. 33 L. 22.7.83)

---

(121) cet inventaire n'a pour but que de citer de façon exhaustive les exemples législatifs de conventions

pour les itinéraires et les promenades de  
randonnées (art. 56 L. 22.7.1983)

à propos de l'aménagement touristique (art. 33 de  
la loi du 7 janvier 1983)

de transferts de services (art. 6 et 12 L. 7.1.83)

. conventions des départements

à propos des chartes intercommunales (art. 29 et  
30 de la loi du 7 janvier 1983)

à propos des transferts de services correspondant  
aux transferts de compétences

convention de mise à disposition des services du  
département envers des communes

convention département-région à propos de la  
création des centres d'apprentis

relations département-région à propos des contrats  
de plan

conventions en matière sociale (art. 33 L.  
22.7.83)

conventions sur les constructions scolaires (art.  
14 de la loi du 22 juillet 1983)

convention sur la participation financière des  
différents départements aux frais pour les établissements  
scolaires accueillant des non-résidents : art. 24 L.  
22.7.1983

convention de délégation des transports scolaires  
(art. 30 de la loi du 22 juillet 1983)

convention à propos des itinéraires et promenades  
de randonnée (art. 56 L. 22.7.1983)

convention département-région pour les archives.

. Convention des régions

contrat de plan Etat-région (art. 68 de la loi du 7 janvier 1983 et loi du 29 juillet 1982)

convention de transfert de services (art. 73 de la loi du 7 janvier 1983)

convention à propos des centres de formation d'apprentis

convention sur les itinéraires, promenades et randonnées

convention pour la conservation des archives

convention de mise à disposition (art. 75 1.7.I.83)

b) Nécessité d'une étude pragmatique

Il est certain que la connaissance ne peut, à elle seule, être une reproduction de la réalité. Mais chaque expérience vécue est une nouvelle expérience qu'on doit appréhender non seulement sous l'aspect conceptuel- permettant à l'observateur de le faire admettre comme un savoir scientifique- mais aussi sous des aspects plus spécifiques. L'effort de conceptualisation éloigne de la réalité car elle procède par l'interprétation. Une telle approche doit nécessairement être réalisée pour les conventions entre personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation. Les postulats de la recherche, l'approche méthodologique et le plan de la recherche seront examinés successivement.

La fonction du juriste consiste, comme le doyen Geny

l'expliquait dans un maître livre (122) à analyser le réel pour y chercher les éléments susceptibles de favoriser ou au contraire de faire obstacles à la réalisation des intentions législatives, et pour orienter en conséquence l'effort de construction théorique. De ce fait, notre étude repose sur différents postulats.

Le premier postulat est un postulat de recherche. Il se ramène à la question de savoir comment et où se trouvent les conventions conclues entre les personnes publiques territoriales. Le second aspect de cette interrogation (où ?) peut être résolu tout de suite : on indique que c'est dans les lois positives, la jurisprudence, auprès des personnes concernées que l'on va les rechercher. Répondre au premier aspect de la question est plus difficile : "comment ?" On peut indiquer qu'un questionnaire a été envoyé aux 22 régions françaises, aux 92 départements, et à 40 villes choisies en fonction de leur taille. L'examen des réponses, des conventions reçues, sans être exclusif de toute autre analyse, est révélateur : cet examen permet de confirmer ou d'infirmer des lois et règlements.

Le second postulat est un postulat de technique et de science juridique. Il permettra de porter une appréciation objective sur ces conventions, sur leur place et sur leur nature au sein des actes juridiques et des structures institutionnelles.

Les bases que nous venons de déterminer pour notre

---

(121) Geny "Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif", voir notamment 3e partie, chapitre second sur la libre recherche scientifique.

recherche devraient nous permettre d'entamer l'étude des conventions entre personnes publiques territoriales. Il est nécessaire d'adopter une certaine approche méthodologique.

Il ne faut surtout pas oublier que les textes sont aux conventions "ce que sont les icebergs à la navigation : la partie visible est le moins utile à connaître. La partie invisible n'est connue que des acteurs directs". (122) L'approche de l'analyse législative doit être complétée par l'examen de la pratique et du comportement des nouveaux acteurs. Notre devoir est donc de porter notre réflexion sur les modifications qu'apporte la réforme, celles qui sont immédiatement visibles et celles qui risquent de n'apparaître que par la suite, sur leurs conséquences directes et indirectes.

Et c'est justement parce que la convention n'est pas un terme courant qu'il faut se poser des questions : à qui sert-elle ? Que peut-elle réaliser du point de vue de la démocratie, des responsabilités ? S'est-elle attaquée aux dysfonctionnements réels de la société française ? Va-t-elle répondre aux besoins réels des collectivités locales ? Va-t-elle favoriser ou bloquer la réussite de la décentralisation, c'est-à-dire l'émergence d'un réel pouvoir local, plus autonome et plus démocratique ? La qualification conventionnelle permettra par ailleurs de préciser les limites juridiques de l'emprise de chaque collectivité sur l'autre.

---

(122) Michèle Voisset "un essai de renouvellement des relations entre l'Etat et les entreprises publiques : les contrats de plan", Etudes en l'honneur du doyen Georges Péquignot, mai 1984 t. 2 p 717.



Il sera salubre, pour mieux éclairer le développement du cours des choses, de se livrer à certains exercices comparatifs, à des exercices prospectifs qui consistent à voir ce qui pourrait se passer si l'on ne modifiait pas telle ou telle donnée de la réalité. C'est sur une démarche méthodologique de ce type que l'on peut fonder certaines techniques de simulation qui pourront aider à la décision.

C'est en tout cas dans cet esprit que nous entendons aborder et traiter le sujet : nous le ferons, non pas pour satisfaire un quelconque goût de spéculation, mais dans le souci pragmatique de mieux éclairer et comprendre les conventions du réel que nous avons sous les yeux.

Les bases de la recherche que nous avons posées, ainsi que la méthode que nous avons esquissée nous permettent de préciser maintenant le mouvement de notre recherche sur les conventions entre personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation.

Au départ, nous entendons exprimer deux réalités différentes : si les conventions en apparence visent à coordonner les interventions des personnes publiques territoriales, en réalité certaines limites apparaissent. On peut dès lors envisager de conduire cette étude sur ces deux plans, l'un consistant à affirmer le rôle coordonnateur de ces conventions, l'autre consistant à rechercher les limites de ces conventions.

Dans la première partie, il sera nécessaire de rechercher les conventions entre personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation, et ensuite d'en proposer une typologie.

Dans la seconde partie, il sera nécessaire de démontrer qu'il s'agit d'un instrument juridique imparfait qui pose problème tant au niveau juridique qu'au niveau institutionnel.

## **1ère Partie :**

### **LES CONVENTIONS : UN INSTRUMENT DE COORDINATION DES INTERVENTIONS PUBLIQUES**

Tibor Mende a écrit que "ce que depuis des milliers d'années l'homme a cherché à régler en tuant ses adversaires, il est maintenant obligé de le régler en négociant avec eux" (1). Un parallèle peut être réalisé avec les personnes publiques territoriales : ce que depuis de nombreuses années l'Etat réglait par voie unilatérale, il est maintenant presque obligé de le régler par voie conventionnelle.

En effet, en France, la convention s'est toujours affirmée comme l'un des instruments de la doctrine libérale, le droit de la convention étant fondé sur le principe de l'autonomie de la volonté, principe posé au XVIIe siècle par le Hollandais Grotius puis repris et laicisé par Kant et Rousseau. Cette théorie se base sur un individualisme très marqué : les hommes sont libres et égaux en droit, donc seule la volonté individuelle peut décider de l'existence d'obligations juridiques. Donc seule une convention peut permettre le respect de cette théorie, l'homme ne souscrivant d'obligations que de par sa propre volonté.

Il est certain que le droit positif de la convention a dû s'adapter aux réalités modernes. Le professeur Vasseur le souligne en déclarant qu'il "était à prévoir qu'un programme

---

(1) Par exemple, Josserand, l'essor moderne du concept contractuel, Recueil d'Etudes en l'honneur de Geny, II, p 333 et s.

élaboré contre la volonté, voire en dehors de la participation de ceux qui devaient en définitive s'y conformer pour l'appliquer, n'aurait eu aucune chance de succès. L'adhésion des intéressés, postulée d'ailleurs par l'application du principe démocratique à la vie économique et sociale était indispensable" (2). Ce sentiment a conduit les personnes publiques à collaborer, à coordonner leurs interventions. L'extension du processus conventionnel par voie législative a accentué ce phénomène.

Pendant, les termes du sujet n'évoquent pas pour le juriste un domaine du droit administratif sans équivoque. Il est nécessaire de rechercher les conventions conclues entre personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation. Cette recherche fera l'objet de notre premier titre. Il est certain que, sous peine de provoquer la lassitude, nous ne saurions nous contenter dans cette partie d'énumérer ou d'accumuler les conventions entre personnes publiques. Il est nécessaire d'y étudier l'impact du procédé sur les relations entre personnes publiques territoriales.

Ce travail indispensable réalisé, il sera possible dans un second titre d'en établir une typologie.

---

(2) Michel Vasseur, "un nouvel essor du concept contractuel", revue de droit civil 1964, p 10

---

**Titre 1 : Recherche des conventions entre personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation**

---

Les lois de décentralisation font sentir leurs effets sur le terrain. Tous les acteurs de la société locale sont interpellés par cette réforme, tant au niveau horizontal que vertical.

La recherche des conventions entre personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation doit donner lieu à une étude des conventions verticales (chapitre 2) et horizontales (chapitre 1).

**CHAPITRE 1 : des conventions horizontales**

Rares sont les collectivités qui vivent aujourd'hui dans un splendide isolement. La plupart en effet collaborent avec d'autres personnes publiques. Donc, qu'il s'agisse de liaisons entre communes ou de liaisons entre communes d'une part, département et régions d'autre part, la coopération intercollectivités locales est depuis longtemps au coeur de la pratique des élus.

Il n'est pas exagéré de dire que la nécessité de son développement et approfondissement par voie conventionnelle est largement partagée par tous ceux qui ne se résignent pas au déclin de leur collectivité.

Dès lors, on peut déclarer qu'il faut entendre par "conventions horizontales", les relations conventionnelles qui s'établissent entre deux ou plusieurs personnes

publiques territoriales non subordonnées les unes aux autres. Concrètement, il s'agit soit de conventions entre personnes publiques territoriales de niveau identique (deux ou plusieurs communes, deux ou plusieurs départements, deux ou plusieurs régions) ou de niveau légèrement différent au regard de leur nature (commune-département, département-région, commune-région).

La démarche adoptée pour analyser les conventions horizontales visera à déterminer les méthodes utilisées (section 1) et les résultats obtenus (section 2).

### Section 1 : L'analyse des méthodes : un conventionnement libre et volontaire

La société locale est composée d'acteurs divers entre lesquels existe nécessairement une tension, voire un conflit de légitimité. La question majeure était de trouver un mode de relation, un mode de régulation entre les différents niveaux horizontaux. Le processus conventionnel est intervenu. Il est nécessaire d'étudier l'élaboration et le contenu des conventions horizontales.

#### I. Elaboration : une dynamique favorable aux élus

Il y a dans les lois de décentralisation divers éléments, préconisant les conventions, qui peuvent être des leviers intéressants pour retrouver et trouver une nouvelle dynamique. Ainsi l'article 6 de la loi du 7 janvier 1983 déclare :

"les collectivités territoriales peuvent conclure entre elles des conventions par lesquelles l'une d'elles s'engage à mettre à la disposition d'une autre collectivité ses services et moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences". (1)

L'essentiel réside donc dans la volonté manifeste des collectivités locales d'asseoir leurs pouvoirs et leurs compétences sur des actes conventionnels. Ainsi l'article 29 de la même loi déclare que :

"les communes peuvent élaborer et approuver des chartes intercommunales de développement et d'aménagement qui définissent les perspectives à moyen terme de leur développement économique, social et culturel, déterminent les programmes d'action correspondants, précisent les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics...les chartes peuvent servir de base à des conventions avec le département, la région ou l'Etat pour la réalisation des projets et programmes qu'elles ont définis...".

Les lois de décentralisation prévoient de nombreuses conventions de ce type. Ainsi encore, la loi du 22 juillet 1983, article 14 VII, déclare que "lorsqu'un même ensemble immobilier comporte à la fois un collège et un lycée, une

---

(1) loi n° 83.8 du 7 janvier 1983, article 6 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.



convention intervient entre le département et la région pour déterminer celle des deux collectivités qui assure les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement de l'ensemble..." (2) De même, selon l'article 24-1, "lorsque 10 % au moins des élèves d'un collège résident dans un autre département que celui dont relève l'établissement, une participation aux charges de fonctionnement peut être demandée au département de résidence. Le montant de cette participation est fixé par convention entre les départements intéressés".

Par ailleurs, l'article 33 de la même loi déclare que "par convention avec le département, une commune peut exercer directement les compétences d'aide sociale qui en application de la présente section sont attribuées au département..."

Enfin, des lois plus spécifiques font aussi état de l'ouverture de possibilités conventionnelles. La loi du 30 juillet 1982 (3), article 3 déclare que "la région de Corse peut confier la maîtrise d'ouvrage des travaux de construction, d'équipement et d'entretien des établissements relevant de sa compétence aux départements et aux communes qui le demandent. Une convention détermine les modalités de cette délégation". L'article 18 rajoute que "par convention avec les départements, la région de Corse peut être chargée

- 
- (2) Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, article 14 VII, complétant la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.
- (3) Loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région Corse : compétences

d'organiser les liaisons non urbaines de voyageurs".

Dès lors, être des co-contractants égaux par nature, favorise l'élaboration d'une certaine dynamique. Il ne faut cependant pas croire que l'application des textes cités ci-dessus est aussi simple qu'il y paraît. L'élaboration est une opération complexe, et cela a été constaté dans toutes les conventions étudiées, car la manifestation de volonté de la personne publique territoriale contractante s'exprime au cours de différentes opérations. L'élaboration est schématiquement scindée en deux phases : la phase précontractuelle (A) et la phase contractuelle proprement dite (B).

A. Phase précontractuelle : un lieu de réflexion et d'élaboration de projets

Au niveau horizontal, les conventions conclues ont donné lieu avant leur conclusion à des discussions, où l'initiative revenait presque toujours à un seul intervenant, mais où était élaboré, construit un véritable projet local de développement, qu'il soit global ou sectoriel.

1° L'initiative vise à prévenir et à accompagner le développement

Les lois de décentralisation ont entendu conférer aux élus une liberté de décision qui doit s'exercer dans le

cadre de la légalité. Ainsi, en deça de cette frontière, tout est négociable pour l'élus ; ce qu'il perd en précision il le gagne en dynamisme. Il est donc naturel que le choix de la procédure conventionnelle ait permis la mobilisation des forces vives locales, la reconnaissance d'un réseau de solidarité locale préexistant, et le développement d'échanges et d'effets de synergie.

- Mobilisation des forces vives locales

Le niveau communal est souvent insuffisant pour permettre d'élaborer et de mettre en oeuvre une politique locale de développement. Aussi la loi du 7 janvier 1983 a-t-elle proposé une approche sur une base intercommunale, à l'intérieur d'un certain périmètre : la charte intercommunale.

En effet, la quotidienneté, le manque d'imagination, un certain refus des responsabilités avaient conduit les collectivités locales à se replier sur elles-mêmes. A ouvrir le parapluie, à se réfugier derrière une autorité supérieure, à faire confiance sans demander des comptes, à s'en remettre à d'autres personnes pour choisir, diriger, organiser, gérer, en un mot démissionner. Des attitudes qui ne pouvaient que conduire au désengagement.

Les élus locaux ont reçu virtuellement de nouvelles compétences, des moyens supplémentaires en hommes et sur le plan financier. Une dynamique a été créée, et le dynamisme des personnes a en général suivi.

Dans la plupart des exemples de conventions horizontales étudiées, une certaine constante s'est dégagée

: les procédures ne servent à rien, s'il n'y a pas eu des hommes suffisamment motivés et imaginatifs pour les mettre en oeuvre et donner l'impulsion nécessaire.

Dans presque tous les cas, la réussite d'une action conventionnelle a été d'abord due à une volonté individuelle capable de se prolonger progressivement en volonté collective. Ce dynamisme mobilisateur a été soit celui d'un élu, d'un technicien ou d'un animateur.

Les élus ont été le plus souvent à l'origine des actions entreprises et poursuivies avec obstination, mais il n'a pas été rare que l'opération résulte de l'engagement personnel, de la ténacité d'un architecte ou d'un technicien.

Ainsi, dans le cadre de la charte intercommunale de Piennes, dans le Bassin de Landres (Meurthe-et-Moselle), toute la mobilisation des forces vives locales s'est réalisée grâce à une volonté ascendante de quelques techniciens du G.E.P. Nord et Meurthe-et-Moselle.

De même à Montigny-lès-Metz (Moselle), la volonté d'un élu -le Maire- a conduit le Conseil Municipal à conclure en mai 1986, avec la Région de Lorraine un protocole de développement "ville-relais" (dans le cadre du contrat de plan Etat-Région), permettant d'obtenir une aide financière pour la réalisation de projets s'inscrivant autant dans le cadre des priorités régionales que communales.

Cette première étape est importante car elle est l'étincelle qui amorce le processus. La convention renvoie donc à un certain esprit d'imagination, s'accompagnant d'un corrolaire indispensable, l'esprit d'initiative. Elle repose aussi sur l'existence d'un réseau de solidarité locale préexistant.

- Existence d'un réseau de solidarités locales préexistant

Si l'initiative de la création d'une convention est issue, tantôt de l'administration, tantôt des élus, leur création est souvent le dérivé d'une solidarité locale ancienne.

Ainsi, au sein du programme expérimental de 12 chartes intercommunales, assorti d'un financement de 150.000 F pour chacune d'elles, (4) diverses solidarités préexistaient.

A Aubenton-Hirson, un syndicat mixte avait pu mettre en oeuvre un plan d'aménagement rural et un contrat de pays.

Là où la solidarité est moins affirmée, notamment dans le pays de Romans, il a fallu -il y a cinq ans- dans un contrat ville-pays, tenter de s'interroger sur le dépeuplement de l'arrière pays par rapport à la ville centre. Puis la charte a vu le jour.

Autre cas, dans le bassin ferrifère lorrain "on met à profit la loi compétences et on essaie l'intercommunalité pour voir", disait un élu. La fermeture successive des puits d'extraction du minerai n'avait pas réussi à susciter une réflexion dans un cadre intercommunal, non plus que le plan de référence du Haut-Pays. Mais la démarche intercommunale s'était exprimée (5). La charte donne seulement plus de force à ce qui existait déjà auparavant.

Le cas de Romans-sur-Isère (Drôme) et des communes

- 
- (4) Il est issu de deux séances du Conseil Interministériel d'Aménagement du territoire (CIAT) du 20 décembre 1982 et du 27 juillet 1983.
- (5) "les chartes intercommunales existent bel et bien" par Rose Foata.

voisines est intéressant (6). Le développement industriel et la croissance démographique étaient concentrés autour de deux communes : Romans et Bourg-de-Péage. Or, le développement romansais et péageois s'était déplacé vers une nouvelle frontière qui englobait les communes rurales situées à leur périphérie. Au commencement, tout le monde a gardé à l'esprit les anciens schémas d'urbanisation. Puis, une transformation en profondeur s'est opérée. Chacun a été convaincu que pour résoudre un problème, il faut le traiter au niveau où il possède une unité. Ces communes qui s'étaient développées d'une manière autonome les unes par rapport aux autres ont pensé qu'elles étaient interdépendantes, que les décisions prises par l'une affectaient ce qui se passait chez le voisin. Une certaine solidarité intercommunale s'est créée et a aboutit à la conclusion d'une charte intercommunale.

- Développement d'échanges et d'effets de synergie

La solidarité intercommunale et aussi interlocale (pour des relations avec des collectivités locales de niveau géographique différent) est une réponse au déclin des petites entités et permet la naissance d'une dynamique ascendante rassemblant l'ensemble des forces vives locales.

Le terme même de "charte" est révélateur du nouvel esprit dont cet outil est porteur. Ce mot, déjà utilisé pour les Parcs Naturels Régionaux, accepte une multitude de nuances. Il peut être compris comme un contrat d'objectifs,

---

(6) "Les chartes intercommunales entre l'expérimentation et la mise au point" par Dominique Lorrain, MTPB 7 sept. 1984 p 43

un consensus entre partenaires par rapport à un espace, un code de déontologie d'un ensemble de collectivités ayant à travailler sur un même territoire.

En fait, la charte doit être considérée comme un contrat exprimant une solidarité triple : entre les collectivités locales d'une zone, entre ces collectivités locales et les départements, et avec les régions. Il résulte de cette approche que la charte intercommunale repose avant tout sur une base contractuelle.

L'initiative a été prise le plus souvent pour réagir à une situation plus ou moins grave qui frappait la zone, pour répondre à une insatisfaction ou une inquiétude pour l'avenir d'une petite région, ou enfin pour faire fructifier et renforcer un développement. Il est dès lors normal que l'élaboration commençante se concrétise par la volonté de déboucher sur la construction d'un projet local de développement.

## 2° Construction d'un projet local de développement global ou sectoriel

A partir du moment où l'existence d'un intérêt partagé est acquise, la concertation s'impose nécessairement. En effet, en amont de l'acte conventionnel se situe toute une procédure de négociation. Cette phase préalable est révélatrice des enjeux locaux et de la démarche des différents acteurs. La convention est la résultante de cette négociation. On peut donc dire que la négociation est au moins aussi importante que la convention qui n'en est que la mise en forme juridique. Il ne faut pas oublier en effet que

la convention est un accord volontaire entre deux ou plusieurs parties ayant pour but de produire des effets de droit. Donc elle constitue la résultante finale d'un processus de négociation. Cette situation de négociation se fonde sur la combinaison de trois notions : celle d'acteurs, celle de divergence, celle d'arrangement (7).

On se trouve en présence de partenaires différents, ayant des objectifs opposés ou contradictoires, qui essaient de trouver certains arrangements pour convenir de buts, de moyens, de méthodes.

La loi du 7 janvier 1983, article 29 laisse les communes entièrement libres de déterminer les conditions dans lesquelles elles procéderont à l'élaboration de la charte, et précise également que les communes organisent à leur convenance les modalités de leur concertation avec l'Etat, les régions, les départements et les organismes professionnels économiques et sociaux, qui le demandent. Les communes informent les collectivités et organismes concernés des modalités qu'elles ont retenues pour organiser cette concertation.

La participation des organismes professionnels est intéressante car leur connaissance des activités économique locales leur permet d'apporter des informations utiles aux communes associées. Ces organismes disposent en outre d'agents spécialisés, de conseillers agricoles, d'assistants techniques du commerce, des métiers et de

---

(7) "Les conventions locales", revue Correspondance Municipale, déc. 1984 p 30



l'industrie qui peuvent être mis à la disposition des communes.

Les communes se concertent avec les partenaires économiques et sociaux afin de favoriser l'émergence d'un consensus sur les actions qu'il convient d'entreprendre pour favoriser le développement local. Les syndicats salariés, les syndicats professionnels, les associations de développement local, comme les organismes professionnels et les employeurs peuvent en effet apporter des éclairages utiles aux responsables communaux sur les incidences des transformations prévisibles du tissu économique et social (8).

Ainsi, à Lavelanet (Ariège), les différents acteurs se sont regroupés dans une association loi 1901 composée de trois collèges : les élus, les partenaires économiques et les administrations régionales et départementales. Des contacts suivis ont ainsi pu être établis avec les chambres consulaires, les conseils municipaux et les administrations. Des diagnostics ont pu être établis dans différents secteurs, le tout aboutissant à une phase de programmation avec huit groupes de travail : l'industrie, l'artisanat et le commerce, l'agriculture et la forêt, l'environnement, l'habitat et le foncier, le tourisme et les loisirs, la formation professionnelle, l'action socio-culturelle, l'informatique et la gestion communale. Une telle concertation avait pour toile de fond, d'une part la déclin du textile, d'autre part les perspectives de développement avec la réalisation d'un plan d'eau dans un but d'irrigation

---

(8) Selon une circulaire de décembre 1984 du Premier Ministre aux Commissaires de la République, n° 1980

et d'aménagement touristique.

Dans le pays de Romans (Drôme), trois commissions ont vu le jour (portant sur les domaines des activités économiques, le logement, le domaine social et culturel), animées par un "comité de pilotage", regroupant les 19 communes des pays, les chambres consulaires, un bureau d'études techniques... Ce comité permet une concertation très large avec les syndicats patronaux et ouvriers, et les associations.

Cette synergie provoquée par la mise en relation d'acteurs et de facteurs économiques et sociaux a abouti à ce que les collectivités locales puisent dans la solidarité et la confiance retrouvées, des énergies insoupçonnées pour soutenir et stimuler les actions entreprises. Les collectivités essaient réellement de construire et non de capter des modèles. Un projet local de développement, basé sur des actions tant économiques que sociales, culturelles..., est édifié.

L'exemple de la commune de Montigny-lès-Metz (Moselle) est à cet égard significatif. Pour la première fois en 1985, dans une programmation à moyen terme -1985-1988-, elle a défini un mode de développement prenant en compte deux critères de modification : in situ (rénovation de l'habitat, restructuration de quartiers) et ex situ (actions d'accompagnement : services sociaux, vie associative, télédistribution...) visant à promouvoir un développement spatial et social cohérent. Le désir de participer au second plan lorrain (1989 - 1993) a conduit la ville de Montigny-lès-Metz à rédiger un second plan de développement axé sur l'économie et la qualité de la vie.

Il est donc possible de déclarer qu'au niveau horizontal, tout se joue dans les phases préalables à la rédaction et à la signature du texte. Ce sont les rapports qui s'instaurent au cours de la négociation précontractuelle qui définissent la crédibilité et la légitimité de partenaires, donc leur force. Ces rapports détermineront par la suite soit l'existence d'un contrat entre interlocuteurs co-responsables qui se reconnaissent mutuellement comme partenaires à part entière soit un contrat d'adhésion.

Mais, dans la plupart des conventions étudiées au niveau horizontal, les partenaires ont décidé de s'associer, de se lier par convention pour une raison simple : il y avait de part et d'autre des enjeux d'une importance telle que le fait de ne pas passer convention entraînait des dommages, des coûts, des difficultés supérieures aux avantages procurés par un *modus vivendi* (9).

Un projet est établi en fonction de différentes phases préalables : après étude de la situation une ou plusieurs propositions de réponse sont données. Celles-ci reposent, dans la plupart des cas sur quelques concepts théoriques simples et sur les objectifs visés.

Le projet peut ainsi être défini : ce n'est pas une intention, c'est une construction juridique où les objectifs sont clairs, la problématique bien posée, les hypothèses de travail formulées. La décision de conventionner est ainsi prise en toute connaissance de cause. La phase précontractuelle est donc importante car elle est le lieu de réflexion et d'élaboration de projets.

---

(9) "Les conventions locales", "négocier les rapports des partenaires" par Pierre Duriez Correspondance Municipale décembre 1984 p 38

Cette première phase étant réalisée, la volonté des parties peut s'exprimer. (B)

B. Phase conventionnelle : expression de la volonté des parties

La procédure conventionnelle se présente au niveau horizontal comme un enchaînement de phases distinctes que l'on découpe généralement sous forme d'un schéma linéaire et chronologique, même si cette présentation ne rend que partiellement compte de la réalité. Il est vrai que "la classification des différentes phases et sous-phases n'est pas exempte d'arbitraire et varie du reste suivant les auteurs" (10). La présentation la plus simple consiste à distinguer trois phases : le choix du cocontractant (1°), les habilitations préalables à la conclusion (2°), l'acte de conclusion (3°).

1° Le libre choix du cocontractant

Le mouvement de décentralisation présente l'avantage d'obliger à remettre en doute les procédés traditionnellement employés. Cependant, au niveau de la procédure juridique, peu de choses changent. Les conventions horizontales peuvent être conclues soit avec un cocontractant de même rang, soit avec un cocontractant de rang inférieur.

---

(10) G. Braibant et C. Wiener "processus et procédure de décision" Mélanges Stassinopoulos, p 468 et 469

- Choix d'un cocontractant de même rang

L'étude des conventions horizontales demande d'abord qu'on s'intéresse au choix du cocontractant. Une étude des lois de décentralisation démontre qu'au niveau horizontal ce sont les collectivités locales qui prennent l'initiative de rechercher des interlocuteurs. Ils seront de même niveau géographique dans certains cas.

Le degré de liberté des collectivités dans le choix du contractant est traditionnellement considérable. Le principe doit être rappelé (11) que lorsqu'aucun texte ne prescrit l'emploi d'une procédure limitant la liberté de l'administration, celle-ci peut choisir librement, discrétionnairement son cocontractant (12). Cette liberté demeure essentielle dans la concession de service public du fait du degré très poussé de collaboration qu'implique la concession et de l'exigence qui en résulte de donner à l'intuitu personae un rôle spécialement important.

Les conventions horizontales de décentralisation postulent aussi une confiance particulière dans le partenaire choisi. Les lois de décentralisation reconnaissent d'ailleurs aux communes, départements et régions le pouvoir de passer "librement" conventions. (13)

Ainsi, il est expressément déclaré au chapitre 1 du décret du 9 juin 1983 (14), qui reprend les dispositions du

- 
- (11) voir André de Laubadère, Franck Moderne, Pierre Delvolué "Traité des contrats administratifs" LGDJ 1983 n° 630  
(12) pour une concession de service public voir en ce sens CE 24 janvier 1919, Clauzel, RP 1968  
(13) Les articles 2, 45 et 69 I de la loi n° 82-213 du 2 mars 82 le reconnaissent expressément  
(14) voir Ferrari et Vier - la mise en oeuvre de la réforme régionale - la coopération entre les régions - in AJDA 1975 p 100 à 103

décret de 1974 sur la conclusion, le contenu et l'exécution des conventions, que "deux ou plusieurs établissements publics régionaux peuvent par délibérations concordantes de leurs conseils régionaux conclure entre eux des conventions" (15).

Par ailleurs, aux termes de l'article 29 de la loi du 7 janvier 1983, des communes peuvent élaborer une charte intercommunale de développement et d'aménagement.

Un tel conventionnement se situe donc à un niveau strictement horizontal, entre collectivités locales relevant d'un même niveau géographique : commune - commune, département - département, région - région.

En effet, l'existence d'un territoire propre à chaque administration engendre des relations de voisinage qui se concrétisent sous forme conventionnelle. Les collectivités trop faibles ont tout à gagner à s'entendre entre elles, à s'unir pour l'organisation et la gestion en commun d'une compétence. Les clauses et conditions de la convention sont adaptées par chacun des conseils investis du pouvoir de décision, car en posant la libre administration des communes, des départements, des régions, le législateur a entendu clairement signifier que, dans leurs rapports quotidiens, les collectivités territoriales ne sauraient être tenues par des liens de subordination. Leurs relations ne sauraient reposer que sur un accord de volontés. Une véritable coopération horizontale peut s'installer entre les

---

(15) on relèvera que cet article emploie les termes d'établissements publics régionaux et semble se placer dans la période transitoire que traverse actuellement l'institution régionale.

collectivités locales. Les collectivités locales se voient reconnaître la possibilité d'élaborer leurs propres projets sous leur entière responsabilité ; mais cette démarche les oblige à appréhender globalement les projets des autres et à conventionner avec eux. Ce conventionnement se réalise aussi avec des cocontractants d'un rang géographiquement supérieur ou inférieur.

- Choix d'un cocontractant d'un rang inférieur ou supérieur

Certains qualifient d'obliques les relations qui se nouent entre des collectivités territoriales de nature différente. Il s'agirait de relations conventionnelles entre un département et une commune par exemple. Cela serait par définition même, une relation de type hybride : s'apparentant à la coopération horizontale, car elle permet l'établissement de liaisons entre personnes publiques secondaires, elle se rapprocherait de la coopération verticale du fait de la différence de nature des coopérants en présence. Ces relations ne se classeraient donc ni dans l'une, ni dans l'autre classification, à savoir les conventions horizontales et verticales. Il faut dénier cette classification (16) qui ne repose sur aucun critère homogène. Les relations obliques reposent seulement sur une différenciation géographique des collectivités. Cette catégorie ne doit pas être retenue en raison de la faible

---

(16) cette classification a été proposée par Marie Hélène Bernard Douchez, "recherches sur la coopération entre les personnes publiques", thèse Toulouse 1979.

disparité existant entre ces entités. On pourrait tout au plus parler de relations transversales, mais en aucun cas obliques.

Dès lors, le choix d'un cocontractant d'un rang inférieur ou supérieur relève bien d'un conventionnement horizontal.

Ce prémisses expliqué, il est loisible de remarquer que des relations de ce type existent fréquemment.

Ainsi, quatre départements de la Moselle, de la Meurthe-et-Moselle, des Vosges et de la Meuse, et la Région de Lorraine ont décidé librement de convenir d'un protocole d'accord visant à coordonner leur action culturelle, sans faire obstacle à l'action propre que chacun des partenaires peut diligenter. La procédure en a été simple : un groupe de travail régional comprenant l'administration et des représentants élus de la Région et des quatre départements lorrains a réfléchi à la coordination en matière de subventions octroyées en ordre dispersé par la région et les départements. Ceux-ci ont mutuellement décidé de s'associer.

A un autre niveau, commune - département, il est prévu que "par convention avec le département, une commune peut exercer directement les compétences d'aide sociale qui... sont attribuées au département" (17). Il est donc expressément prévu la possibilité du conventionnement pour une commune avec une collectivité locale d'un rang supérieur

---

(17) article 33 de la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat".



géographiquement.

Malheureusement ces conventions sont rares (18).

Le même processus s'établit en matière scolaire.

Cependant, dans les cas où les conventions sont dans la phase d'élaboration, il est nécessaire pour les cocontractants d'obtenir certaines habilitations, préalables à toute conclusion.

## 2° Les habilitations préalables à la conclusion

A la suite de Monsieur de Laubadère (19) on envisagera, dans l'opération de formation de la convention horizontale, les habilitations préalables à la conclusion de la convention. En effet, cette conclusion est généralement précédée d'interventions d'autorités différentes de celle qui est qualifiée pour procéder à la conclusion. On peut distinguer deux catégories d'habilitation préalables : les autorisations budgétaires et les autorisations de contracter.

### - Les autorisations budgétaires

En application des principes généraux de la comptabilité publique, une collectivité locale n'a pas le droit de contracter si elle ne dispose pas de crédits budgétaires. Elle ne peut contracter que si elle dispose de crédits budgétaires régulièrement ouverts à cet effet et suffisants pour couvrir la dépense.

---

(18) réunion d'avril 1985 à Vandoeuvre de la 6e section de l'UNBASF, sous la direction de Mademoiselle Mangin.  
(19) A. de Laubadère, F. Moderne, P. Delvolué "traité des contrats administratifs" tome 1 - 2e Ed. - LGDJ 1983 p 473

Toutefois, Messieurs Jean-Claude Bastion et Eric Giully (20), ont déclaré, qu'en application du principe de l'indépendance des législations, une dépense engagée, en exécution d'un contrat, sans le visa du contrôleur des dépenses engagées, est budgétairement irrégulière, mais cette irrégularité ne fait pas obstacle à sa validité administrative : la convention est donc valable et lie l'administration vis-à-vis du cocontractant. Si la créance de ce dernier est valide, il n'en demeure pas moins qu'elle ne pourra être honorée par l'administration qu'après régularisation au regard des dispositions du droit budgétaire.

A propos des conventions interrégionales (21) il est déclaré que "l'avis des comités économiques et sociaux n'étant plus requis, les délibérations doivent s'accompagner toujours de l'engagement de chaque conseil régional d'inscrire au budget régional les dépenses nécessaires à l'exécution de la convention". On retrouve là le souci d'assurer le sérieux de l'engagement régional. De même, subsistent certaines contraintes (article 3) des dispositions du décret de 1974 sur la conclusion, le contenu et l'exécution des conventions : la convention doit obligatoirement contenir un certain nombre de clauses précisant l'objet et la durée de l'accord, le coût prévisible des opérations envisagées, la répartition des charges, la collectivité pour le compte de qui l'ouvrage est

---

(20) Droit administratif : moyens d'action de l'administration, vol. 1 : l'acte unilatéral, l'acte contractuel, par Jean-Claude Bastion et Eric Giully, IEP Paris, Juillet 1980

(21) décret du 9 juin 1983, chapitre I.

réalisé et la région maître d'oeuvre. La région est alors maintenue en liberté surveillée, afin d'assurer une crédibilité des conventions conclues.

- L'autorisation et la décision de contracter

Il est nécessaire pour l'organe d'exécution d'obtenir une autorisation de l'organe délibérant.

C'est le conseil général qui décide par ses délibérations de conclure pour le compte du département, le conseil municipal pour le compte de la commune, et le conseil régional pour le compte de la région. Les décisions expresses (22) des assemblées locales sont les seules qui peuvent obliger les exécutifs à conclure les conventions dans les termes où ils ont été approuvés par le conseil général, le conseil municipal ou le conseil régional. En effet, l'assemblée locale est "seule qualifiée pour prendre l'initiative des activités contractuelles de la collectivité dont elle gère les affaires" (23). L'organe délibérant est cependant libre de laisser plus ou moins d'initiative à l'organe d'exécution.

---

(22) on entend par délibération expresse la délibération spéciale décidant de conclure le contrat. L'inscription d'un crédit au budget n'autorise pas l'organe exécutif à conclure le contrat : CE 8 avril 1911, commune de Ousse Suzan, S. 1913.3.48

(23) De Laubadère "Traité des contrats" LGDJ 1983 n° 412.

En conséquence, seul l'organe d'exécution est qualifié pour conclure le contrat, mais il ne fait, en y procédant, qu'exécuter la décision de l'organe délibérant.

A titre d'illustration, la charte intercommunale de développement et d'aménagement est approuvée soit par les conseils municipaux de la zone concernée, soit lorsque cette compétence leur est dévolue, par les organismes de coopération intercommunale mis en place par les communes.

L'article 4 du décret du 26 juin 1984 (24) prévoit que chacune des communes concernées transmet un exemplaire de la charte, accompagné de la délibération qui l'approuve, au Commissaire de la République ayant arrêté le périmètre. Celui-ci doit constater la concordance des délibérations de l'accord intervenu sur la charte.

En effet, il ne faut pas oublier qu'un pouvoir de tutelle est exercé sur les délibérations décidant de la conclusion des contrats : les délibérations des assemblées compétentes pour décider de la conclusion des contrats sont en principe 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 la région (25). Les délibérations des assemblées locales doivent être transmises au représentant de l'Etat. Ceci vaut pour les communes (article 2), les départements (article 45) et pour les

---

(24) décret n° 84-503 du 26 juin 1984

(25) voir : loi n° 82.213 du 2 mars 1982, loi n° 82.623 du 22 juillet 1982 ; décrets n° 82.289 et 82.290 du 10 mai 1982, circulaire du 12 juillet 1982.

régions (article 69).

3° L'acte de conclusion

Etienne Baudot déclarait en 1913 que "le contrat est formé solo consensu par le seul fait que les obligations et stipulations de chaque partie ont été acceptées par l'autre, par le seul fait que les conseils ont émis des délibérations concordantes de tous points. Peu importe qu'en exécution de ces délibérations, des actes écrits interviennent... le contrat n'est formé que par l'accord de volontés de deux organes de décision". (26) De tels écrits, soixante dix ans plus tard seraient légèrement modifiés.

Si la convention se forme valablement par la rencontre de deux volontés concordantes et en l'absence de toute formalité, les conventions horizontales de décentralisation procèdent de toute autre manière.

Les conventions entre personnes publiques territoriales, comme la plupart des contrats de l'administration sont constatés par écrit. Dans la plupart des cas, il s'agira d'un instrument unique signé par les deux parties et conservé par l'une d'entre elles, l'autre en recevant copie. La forme écrite est utilisée à 99,9 % , la forme verbale ne semblant pas présenter la même garantie juridique.

Même si les clauses et les conditions de la convention

---

(26) Etienne Baudot "Recherches sur les rapports entre administrations publiques en droit administratif français" thèse doctorat 15 mars 1913 p 100

ont été préalablement arrêtées entre les organes exécutifs des collectivités contractantes, l'organe de l'une l'acceptant par une délibération et l'organe de l'autre prenant une décision analogue visant explicitement ou implicitement la première, un acte écrit est dressé.

C'est l'organe exécutif de la collectivité publique qui est qualifié pour conclure la convention au nom de la personne publique.

Pour le département, c'est le président du conseil général qui est l'autorité compétente pour conclure les contrats au nom du département, pour la commune le maire en vertu de la loi du 5 avril 1884 (27), pour la Région le Président du Conseil Régional en vertu de la loi du 2 mars 1982.

Matériellement, c'est la signature de la convention qui matérialise la conclusion de l'acte qui, a été au préalable établie et rédigée par une des parties.

## II. Le contenu : des effets favorables à un développement global et programmé

L'engouement des collectivités locales pour le procédé conventionnel est évident, et il a été tout particulièrement recommandé. De multiples domaines sont concernés et les applications en sont nombreuses (A). Les conventions conclues visent essentiellement à permettre un

---

(27) le maire est chargé "de souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par la loi".

meilleur développement, à programmer les actions. (B)

A. Polymorphisme des applications conventionnelles

La coopération est la conséquence nécessaire de la division du travail, correspondant à la multiplication des services. "Il devient difficile, dit d'ailleurs M. Hauriou (28), de ne pas reconnaître que la gestion... est essentiellement coopérative, comme d'ailleurs tout travail est coopératif".

Les organes locaux de décision n'ont cependant qu'une compétence limitée quant aux objets sur lesquels peuvent porter leurs délibérations. La loi définit ou énumère ces objets et ne permet en aucun cas qu'ils soient dépassés. Les relations conventionnelles entre les personnes publiques territoriales ne peuvent ainsi porter que sur des objets entrant dans leurs attributions respectives. Nous allons examiner brièvement sur quels objets portent ces conventions horizontales.

La philosophie conventionnelle classique contribue à entretenir un espoir, celui de la liberté fondamentale dont doivent disposer les collectivités locales pour pouvoir poursuivre leur mission.

Ce principe est respecté pour les chartes intercommunales de développement et d'aménagement, car leur contenu est déterminé librement par les communes qui

---

(28) Maurice Hauriou "la gestion administrative", 1899, p 31

souhaitent s'associer, et aucune autre règle de fond ou de forme que celles expressément prévues par la loi ne saurait leur être imposée. Les chartes intercommunales, et tel est leur premier objectif", doivent permettre d'harmoniser les initiatives communes de développement et d'aménagement, d'équipement et d'organisation des services. Elles concluent un effort intercommunal d'études et de réflexions menées dans un esprit de large concertation avec les partenaires économiques, sociaux et culturels intéressés. Le second objectif des chartes est d'enrichir les réflexions et les perspectives de la planification régionale".

Ainsi les chartes ont pour seule ambition de susciter les initiatives des communes en faveur du développement et de l'aménagement local dans un cadre intercommunal. Leur nature purement contractuelle explique que le législateur n'a pas défini à priori le contenu de celle-ci. L'article 29 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précise toutefois que les chartes définissent les perspectives à moyen terme du développement. La loi dispose de plus que les chartes doivent définir les programmes d'actions correspondant aux objectifs de développement qu'ont retenus les communes associées. Une charte ne saurait donc aboutir à la rédaction d'un simple document d'intention ou à la programmation d'actions sur un très court terme. (29)

Au vu de l'étude menée envers les 12 chartes expérimentales, on peut dire que leur contenu

---

(29) circulaire du Premier Ministre aux Commissaires de la République sur les chartes intercommunales de développement et d'aménagement, n° 1980



est varié. Les objectifs inscrits dans la charte expriment des choix sélectifs et traduisent les priorités des élus communaux dans la conduite du développement local. Les programmes d'action sont en général hiérarchisés et précisés en fonction des objectifs prioritaires choisis. Le législateur a seulement suggéré aux communes de mener une réflexion d'ensemble sur les voies du développement économique, social et culturel, afin que les objectifs et les moyens retenus prennent en compte l'ensemble des atouts et des handicaps qui pèsent sur le développement local.

Ainsi, la charte intercommunale du pays d'Olmes-Mirepoix (30) veut aller plus loin que le "comité de bassin d'emploi pays d'Olmes-Mirepoix" créé en 1982. Celui-ci avait pour seul objectif de faire reculer durablement le chômage. Dans le cadre de la charte, c'est un véritable plan de développement économique qui est élaboré.

Le caractère de développement global et multisectoriel de la démarche apparaît clairement et l'énoncé du premier programme d'actions prioritaires défini par quatre commissions : vie économique-emploi, cadre de vie, conditions de vie et finances. Les actions concernent aussi bien la mise en place d'un schéma local de formation que la

---

(30) Ce pays constitue un bassin d'emplois de 28.000 habitants dont le territoire recouvre deux cantons : Lavelanet et Mirepoix. Situé à l'Est du département d'Ariège, son isolement est atténué par la proximité de centres actifs : Toulouse, Perpignan, Castres, Andorre, Barcelone. La vie économique y est dominée par l'industrie textile et l'activité agricole. Le développement touristique y est peu développé mais bénéficie d'importantes potentialités.

création d'un observatoire économique local, l'aménagement d'un village de gîtes dispersés, la restructuration des exploitations agricoles, la résorption des pollutions industrielles à Touyre, l'amélioration des transports scolaires, la création d'un centre de culture de pays, ou la promotion et la commercialisation des productions locales. Vaste programme certes, mais ainsi tous les aspects de la vie sociale, économique et culturelle locale font l'objet d'une réflexion au sein des groupes de travail mis en place.

La concertation débouche donc sur la définition d'objectifs et de moyens correspondants. En effet, la décision d'élaboration s'accompagne parallèlement d'une recherche de financement pour assurer l'étude et le suivi nécessaires à cette élaboration. La désignation d'un organisme intercommunal responsable intervient en général à ce stade. Ces chartes débouchent sur des conventions entre la commune intéressée, la région ou le département. De telles conventions ont déjà été conclues pour résoudre des problèmes sectoriels.

Outre les chartes intercommunales, dont le contenu est très divers, car elles reposent sur la notion de développement local, les collectivités locales peuvent conclure entre elles des conventions portant sur des objets plus particuliers.

Ainsi des conventions de "mise à disposition" peuvent

être conclues entre les collectivités locales (31) pour faciliter l'exercice de leurs compétences respectives. C'est au mécanisme contractuel que se réfère aussi l'article 83 de la loi du 7 janvier 1983 à propos de la création de centres de formation d'apprentis, et l'article 84 al. 4 à propos de la mise en oeuvre des programmes de formation. Au niveau des établissements de l'enseignement public, la répartition des charges d'entretien et de fonctionnement entre le département et la région est fixée par convention lorsque l'établissement considéré comporte à la fois un collège et un lycée (article 14 - VII loi 22 juillet 1983), et une commune ou un groupement de communes peut obtenir de la même manière la responsabilité de la construction, de l'équipement et du fonctionnement d'un collège, d'un lycée ou d'un établissement d'éducation spéciale. En matière de transport scolaire, la convention réapparaît dans les relations entre le département et l'autorité organisatrice d'un service de transports urbains pour fixer les conditions de financement du service lorsque celui-ci est inclus dans un périmètre de transport modifié (art. 29). A l'article 33 de la loi du 22 juillet 1983 la même technique permet à une commune d'exercer directement les compétences, qui en

---

(31) Art. 7, loi 7 janvier 1983 : "les collectivités locales peuvent conclure des conventions par lesquelles l'une d'elles s'engage à mettre à la disposition d'une autre commune ses services et ses moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences"; aux termes de l'article 12, les régions et les départements "peuvent apporter leurs concours aux communes qui le demandent pour l'exercice de leurs compétences, dans les conditions définies par une convention passée selon le cas entre le président du conseil général et le Maire, ou le président du Conseil Régional et le Maire

matière d'action sanitaire et sociale sont attribuées au département (étant entendu que les services départementaux pourront être mis à la disposition de la commune concernée). De manière plus générale encore, les textes ouvrent aux régions la faculté de passer librement les conventions qui leur paraissent nécessaires ou utiles pour l'exercice de leurs compétences. (32)

Un amalgame de domaines est donc touché par les conventions : formation, enseignement, transport scolaire, action sanitaire et sociale, mise à disposition, planification. En fait, tous les domaines de compétences des collectivités locales peuvent faire l'objet de conventionnement. La loi du 2 mars accorde par ailleurs une certaine liberté aux collectivités locales dans leurs interventions économiques en faveur des entreprises en difficulté. Communes, départements, régions disposent dans ce domaine du même pouvoir. Les collectivités peuvent passer des conventions entre elles pour renforcer leurs moyens d'action.

L'objet (33) des conventions est dès lors polymorphe. Cela a un effet direct évident : celui de renforcer le poids relatif des collectivités locales et de démontrer l'existence d'une solidarité horizontale.

Ainsi les communes de Dieppe et de Martin - Eglise ont

---

(32) On citera à cet égard les articles 59 et 65 de la loi du mars 1982, ou le décret n° 83.471 du 9 juin 1983 relatif aux conventions interrégionales et aux institutions d'utilité interrégionale, sans oublier les contrats de plan que les régions peuvent conclure selon la loi n° 82.653 du 29 juillet 82 portant réforme de la planification.

(33) C'est-à-dire la matière sur laquelle la convention porte.

signé au mois de novembre 1984 une convention au terme de laquelle les enfant de Martin-Eglise pourront bénéficier à un tarif préférentiel de l'enseignement de l'école de musique de Dieppe, leur commune payant la différence avec le tarif normal. Le directeur de l'école de musique a par ailleurs mis au point deux formes de conventions auxquelles pourront souscrire soit une association socio-éducative soit une municipalité directement. Par ces conventions, les communes environnantes peuvent participer à l'effort financier consenti par la ville de Dieppe pour le développement de son école de musique. Les auteurs de la réforme ont en ce sens été réalistes envers des communes, qui ne pouvaient assumer toutes seules leurs nouvelles missions.

Seule la convergence d'intérêts unit les partenaires. Il s'agit du but objectif que l'on peut définir comme "la destination vers laquelle l'acte tend par lui-même, de parce qu'il est, indépendamment des idées et volontés de son auteur" (34). Le but de chacune des conventions est de parvenir à la réalisation de certaines opérations en fonction d'une convergence d'intérêts qui unit les partenaires : le développement social, économique, culturel d'un pays, ou la réalisation ponctuelle d'une opération qui a des répercussions sur chaque collectivité locale. En

---

(34) Eisenmann - Cours de droit administratif, DES 1949 - 1950 p 405 - voir aussi J.C. Venezia "le pouvoir discrétionnaire" LGDJ 1949 p 34 et J. Mourgeon "la répression administrative" p 128.

clair, cela signifie qu'au niveau horizontal, une personne publique territoriale ne participe à la convention menée par une autre personne que parce qu'elle y trouve un intérêt direct, qu'elle bénéficie tout autant que l'autre cocontractant des résultats de la convention. Dès lors, il faut convenir d'un principe irréfutable : toute convention a un objet déterminé. Sans objet, il n'y a pas de convention, il n'y a pas convergence d'intérêts.

Dans un tel système la multiplicité des situations et des particularismes peuvent être pris en compte. En effet, la France apparaît comme un pays immense, très hétérogène. Cette hétérogénéité porte aussi bien sur la taille des villes, les types d'activités, le dynamisme des institutions, les pratiques sociales. Le conventionnement peut permettre de tenir compte des différences, car même si la crise a fortement nivelé les différences entre zones riches et zones pauvres, à l'intérieur de chacune des zones les disparités sont restées très fortes. Les conventions évitent la spécialisation et l'enfermement des collectivités locales sur elles-mêmes.

Les collectivités locales peuvent se rencontrer -malgré leurs divergences- dans un même espace afin d'établir ensemble des diagnostics, des projets locaux puis des conventions pour en assurer ensuite la mise en oeuvre et le contrôle. Par des actions diversifiées, elles s'ouvrent vers l'extérieur et les diverses forces économiques et sociales locales peuvent s'exprimer et se faire reconnaître auprès des autres collectivités.

Plus que jamais les communes ont besoin de se rassembler autour de projets si elles veulent véritablement utiliser les compétences qui leur sont transférées. La convention ne vise pas à réduire le pouvoir spécifique de chaque commune. Au contraire, c'est un moyen mis à la disposition des collectivités locales afin d'éviter qu'elles n'exercent que la compétence transférée, et se décharge des autres domaines de compétences. Les collectivités locales ont en réalité une certaine vocation générale grâce aux conventions.

Toute collectivité locale a besoin d'entretenir des rapports avec d'autres interlocuteurs extérieurs. Un manque crucial de coordination, de liaison, de concertation caractérisaient auparavant les collectivités locales. Une absence d'ouverture et de liens se constatait. L'ouverture vers l'extérieur offre certains avantages : elle permet l'échange d'expériences, la comparaison des procédés utilisés. Les collectivités auront ainsi une plus grande maîtrise de leur évolution. En fait, les conventions permettent d'asseoir de nouvelles solidarités. (35)

Le contenu des conventions permet un réaménagement des pouvoirs, c'est-à-dire qu'il offre la possibilité de répartir les pouvoirs et les responsabilités à l'intérieur de la société en vue de trouver un nouvel équilibre.

Cependant, une question pourrait être soulevée :

---

(35) voir à cet effet : correspondance Municipale n° 254, ADELS, janvier 1985 - voir pour une comparaison : "la décentralisation à la Québécoise", Correspondance Municipale, novembre 1984 p 34

"comment organiser les actions de tous les partenaires pour que chacun puisse à la fois agir et être complémentaire des autres ? Plus concrètement, quelles règles de jeu faut-il pour que les... collectivités territoriales... puissent jouer une symphonie et non une cacophonie ?" (36)

B. Des maillons de planification décentralisée

Le rapport convention horizontale et planification est-il étroit ? On a coutume à dire qu'il ne vaut que pour des périodes d'expansion, de croissance. En réalité, "les collectivités locales ne peuvent pas s'administrer en se contentant d'accumuler les logiques institutionnelles et redistributives, sauf à devoir en supporter les effets très pervers : logiques dépensières et monétarisation rampante des rapports sociaux, inégalités d'accès aux services collectifs, dissolution des solidarités primaires". (37) La décentralisation assigne aux communes, départements et régions des tâches très diversifiées qui nécessitent un redéploiement de la planification. Les conventions en fait constituent des exercices de programmation, de planification, d'articulation.

Il est certain que le système conventionnel ne permet pas un quadrillage du territoire national, soumis en fait à

---

(36) Commission nationale de planification, commission de travail n° 5, Développement décentralisé et équilibre du territoire, janvier 1983 p 3.

(37) Paul Allies "la planification des politiques économiques des collectivités locales dans la réforme de la décentralisation", étude en l'honneur du doyen Georges Pequignot, mai 1984, t. 1 Montpellier CERAM.



une planification descendante. Au niveau local, se dégage en réalité un consensus minimal sur un projet qui peut être élaboré soit à l'initiative des locaux, soit suscité par un apport extérieur. La convention permet ainsi d'établir une programmation, constituée d'un ensemble de projets plus ou moins ponctuels. Cette programmation n'a certes guère de précédents et ne s'appuie sur aucun modèle préétabli. Cela est dû au particularisme des conditions locales : cadre de vie, ressources locales, données socio-économiques...

Les chartes intercommunales sont ainsi des documents de programmation et d'orientation, semblables au plan d'aménagement rural. Les conventions en matière scolaire permettant de programmer soit l'utilisation des locaux scolaires (38), soit le financement de leur utilisation (39).

Les quelques expériences qui existent ne doivent pas être considérées comme marginales, où le développement local serait le développement rabais de la partie laissée pour compte de l'espace, même si la programmation et la planification locale par le biais des conventions horizontales ne sauraient apporter de réponses transposables à l'ensemble des collectivités locales. Ce processus programmatoire permet en fait de renverser les tendances passées qui avaient abouti à désatialiser le

---

(38) voir loi du 22 juillet 1983, article 14 VII  
(39) voir loi du 22 juillet 1983, article 24-1

développement entraînant une perte de maîtrise des collectivités locales sur leur avenir.

Le conventionnement ne doit pas être réduit à la programmation traditionnelle sous forme d'un ensemble de projets plus ou moins ponctuels. Il doit être un véritable exercice de planification.

Des chartes intercommunales étudiées, il est possible de tirer certaines conclusions qui valent pour la plupart des conventions horizontales. (40) Elles ne démettent pas les élus de leurs prérogatives communales propres. Leur existence est prise en compte dans un certain nombre de décisions tels que les plans régionaux, les programmes d'aides départementales. Ces conventions essaient le plus souvent d'intégrer des éléments qui semblent complémentaires : la maîtrise du foncier, l'aménagement de l'espace (économique, social, culturel...) et le développement économique, afin de mettre en oeuvre une politique cohérente, planifiée.

La plupart du temps, les zones ou collectivités locales qui ont choisi de conclure des conventions sont des zones de regroupement, différentes des découpages administratifs qui

---

(40) Des 12 chartes expérimentales (Aubenton-Hirson, Bassin de Landres, Mayenne, Angevine, Millau-Larzac, Parc du Pilat, Pays d'Olmes-Mirepoix, Pays Romanais, Agglomération de Rennes, Agglomération de Roanne, Vallée de l'Orne, parc du Morvan), six ont été particulièrement étudiées : Olmes-Mirepoix, Parc du Pilat, bassin de Landres, vallée de l'Orne, Aubenton-Hirson, Millau-Larzac.

correspondent plus à la réalité complexe de celles-ci, et permettent de planifier certaines opérations en fonction du marché du logement, l'aménagement rural, le développement économique, social, culturel... Une planification des besoins se réalise, conformément aux affinités, aux clivages entre collectivités locales.

Ainsi, pour les deux cantons d'Hirson et d'Aubuton, les solidarités et les coopérations ponctuelles se sont exprimées à l'échelle de la Thierache, petite région naturelle partagée principalement entre l'Aisne et le Nord, quelque peu les Ardennes, et ont abouti à l'élaboration d'une planification des besoins.

La charte par ailleurs, qui n'est pas un document opposable aux tiers, devra être prise en compte lors de l'élaboration des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols. Son impact dans l'espace est ainsi prévu. La plupart des chartes contiennent des projets concernant l'environnement et sa gestion, des projets culturels, des projets techniques et économiques. Tous les aspects du développement local sont planifiés.

C'est tout l'intérêt de cette procédure que d'être complètement horizontale, de pouvoir embrasser simultanément tous les domaines de la vie locale, car chaque domaine dépend de l'autre (41).

---

(41) voir "les chartes intercommunales", Départements et Communes, novembre 1984 p 22

Les conventions peuvent être définies comme des "exercices de planification" et une "rénovation de la planification". La convention permet en effet de prévoir l'avenir, de déterminer et de conduire une politique économique à moyen terme. La convention, de par son contenu, favorise la mobilisation des Français autour d'un projet de développement économique, social, culturel élaboré. Le niveau local est le meilleur niveau de base d'une planification locale. L'insertion de ce niveau dans la planification est la résultante d'un choix politique : la planification pour être efficace doit s'accrocher aux acteurs directs qui se trouvent au niveau local. Une certaine légitimité est ainsi accordée aux entités locales qui jusque là étaient exclues ou simplement assistées dans le processus de planification.

Les conventions horizontales constituent nécessairement des exercices de planification, car c'est au niveau local que se visualisent le mieux les disparités entre zones, les divisions économiques et sociales, et leur nécessaire conciliation. La planification locale se fonde ainsi sur la coopération volontaire des collectivités territoriales qui décident de prendre en main solidairement leur développement. Il est certain que cette volonté n'existe pas partout, mais le système conventionnel permet d'amorcer son démarrage.

Par ailleurs, la planification du développement local

endogène par le biais des conventions horizontales, ne signifie pas l'autarcie mais suppose une articulation avec les autres espaces territoriaux.

Le traité d'assistance entre Nancy et Epinal conclu en février 1984 en est un exemple patent (42). En effet, les clauses de la convention signée entre le Maire du chef-lieu des Vosges, Philippe Seguin et celui de Nancy, André Rossinot, se démarquent nettement de l'iconographie locale car elles portent sur une collaboration technique entre les services municipaux des deux villes : prestations informatiques, installation téléphonique, circulation et stationnement, mise à disposition d'un local pour les étudiants spinaliens.

La ville d'Epinal va exploiter sur son propre matériel une série d'applications (état-civil, procédures d'élections, facturation diverse, gestion d'adresses et de stocks, comptabilité analytique) mises au point à Nancy, qui assure le service après-vente en formant les communaux spinaliens et en installant les programmes. Ce transfert de technologie a coûté environ 135.000 Francs. Le personnel dispose d'un an pour exécuter sa tâche.

Les services techniques de la ville de Nancy vont concourir à l'installation, à Epinal, d'un réseau téléphonique moderne. La prestation porte sur l'ensemble du projet, de la définition du programme à la réception. Une partie de la tâche de surveillance des travaux est confiée aux services techniques de la ville d'Epinal.

---

(42) voir la Gazette des communes, 19 mars - 1er avril 1984, n° 6  
p 14

Il est prévu qu'en matière de circulation et de stationnement, les services de la ville de Nancy examineront les différentes études réalisées à Epinal, et proposeront soit un complément d'études à titre gracieux, soit des simulations réalisées sur ordinateur, et cette fois facturées.

A l'issue de cette première phase, il est prévu que la ville de Nancy proposera à Epinal un programme d'actions qui fera alors l'objet d'une nouvelle convention. Sur un plan social, Nancy s'est engagée à fournir un local aux étudiants spinaliens : les modalités de mise à disposition seront prévues ultérieurement lorsque le local sera libre, dans les limites du montant forfaitaire de 150.000 Francs prévu par la convention, montant que les trois types de prestations précédentes ne devront pas excéder, eux non plus. Une réelle solidarité s'établit entre ces deux villes.

Le même processus d'articulation se réalise entre le domaine rural et urbain. En effet, pendant longtemps, les collectivités locales rurales ont été confinées dans un rôle passif, impuissant. Puis peu à peu grâce aux contrats de pays, aux bassins d'emploi, celles-ci ont été reconnues. La loi du 2 mars 1982 a été l'impulsion nouvelle à la prise en charge par les personnes publiques territoriales de leur avenir économique, social et culturel.

"Affirmer que le développement du milieu rural ne peut être conduit dans les limites d'une seule commune, ne saurait être assimilé à une position de principe déguisée en faveur de la coopération intercommunale. C'est au contraire

une attitude fondée sur la prise en compte de réalités objectives et incontournables" (43). Seule une perspective intercommunale, fondée sur la solidarité évidente entre villes, bourg et leur territoire rural d'influence peut valablement fonctionner. Sa réussite implique qu'elle soit conduite en étroite liaison avec celle des autres collectivités publiques par le biais de rapports conventionnels. La formule conventionnelle tend par conséquent à être recherchée de plus en plus entre les communes rurales, les communes urbaines, le département ou la région. C'est ce que la région Aquitaine a réalisé par le biais des contrats de revitalisation, contrat de développement économique : sur proposition des conseils généraux la région a établi un programme de contrat, une collectivité locale devant se porter candidate. Il appartient aux élus d'élaborer le contrat et les actions à programmer, en constituant des groupes de travail. La région subventionne pour une part importante la définition des actions économiques. Le financement comprend une participation financière des villes... allant de 20 à 40 % et le solde est assuré par une dotation régionale et par diverses sources financières. Les contrats d'une durée de trois ans sont signés par le président du conseil régional et le maire, et donnent lieu à des conventions annuelles. Cette procédure contractuelle concilie les exigences de la décentralisation avec la cohérence nécessaire à l'action économique impulsée par la région. Quarante cinq contrats

---

(43) Lucien Delmas "les conditions du développement économique", revue départements et communes septembre 1984 p 13.

ont pu ainsi être mis en oeuvre, comportant diverses actions : construction de centres d'abbatages, aménagement de zones d'activités intercommunales.

Dans de telles hypothèses, une réelle articulation se réalise entre les espaces territoriaux en cause. Les institutions interdépartementales et interrégionales, permettent elles aussi une nouvelle "coopération" intercollectivités locales. Les dispositions générales de la réforme sont applicables à ces institutions qui sont, mutatis mutandis, soumises aux mêmes règles de contrôle administratif et budgétaire. Il est précisé que toute délibération d'un département ou d'un établissement public départemental qui entraîne obligatoirement une participation financière de l'Etat ne peut engager celui-ci qu'avec son accord (44). Des collectivités territoriales de niveau différents peuvent ainsi s'associer pour l'exercice de leurs compétences, en créant des organismes de coopération.

Ainsi, le conseil général de Savoie et conseil général de Haute-Savoie ont voté la création d'une "entente régionale de Savoie". Cette organisation bidépartementale, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, à durée illimitée ne manque pas d'ambitions. Dès à présent, elle s'est fixé six objectifs : renforcer la vocation industrielle, poursuivre le désenclavement,

---

(44) des décrets du 9 et du 10 juin 1983 ont précisé les règles de fonctionnement de ces institutions.



accentuer la vocation universitaire, valoriser l'agriculture et la sylviculture, promouvoir le tourisme, aménager la montagne. Le texte voté faisait aussi référence à la candidature d'Albertville et de la Tarentaise pour les Jeux Olympiques d'hiver en 1992, qui fut acceptée fin 1988. C'est donc une action d'envergure que souhaitent les élus et non pas, comme lors de la dernière entente, une seule opération de lutte pour la démoustication !

Il est dès lors patent que ce conventionnement horizontal concilie une dynamique favorable aux élus avec des effets favorables à un développement global et programmé. Cependant, si ce conventionnement est libre et volontaire, est-il égal pour tous ?

Section 2 : L'ambiguïté des résultats : un conventionnement inégalitaire

L'auteur de la "Démocratie en Amérique" (45) épargne au lecteur certaines réflexions : dès les premières lignes de son ouvrage, il écrit : " parmi les objets nouveaux qui pendant mon séjour aux Etats-Unis, ont attiré mon attention, aucun n'a plus vivement frappé mes regards que l'égalité des conditions. Je découvris sans peine l'influence prodigieuse qu'exerce ce premier fait sur la marche de la société : il donne à l'esprit public une certaine direction, un certain

---

(45) De la Démocratie en Amérique, vol. I, p 1, oeuvres complètes d'Alexis de Tocqueville, Editions Gallimard, sous la direction de J.P. Mayer, t. 1

tour aux lois". L'égalité des conditions est à la source de la société et en conséquence à la source de nos conventions. Le développement graduel de celles-ci permettent de s'interroger sur le degré d'autonomie, d'égalité dans la formation et la mise en oeuvre des conventions horizontales (I), ainsi que sur leurs perspectives d'évolution. (II)

I. Le constat : inégalité dans la formation et la mise en oeuvre des conventions

La plupart des collectivités locales ne peuvent pas s'assumer seules ; elles doivent avoir une action commune qui ne passe pas forcément par un regroupement. Il est souhaitable qu'elles s'associent car on ne réussit pas dans l'individualité. Cependant, un tel état d'esprit est difficile à faire entrer dans les moeurs, certaines personnes publiques sentant que la formation (A) et la mise en oeuvre des conventions (B) sont inégales.

A. Inégalité dans la formation

L'opération ou l'ensemble des opérations susceptibles d'être retenues dans l'acte conventionnel, peuvent être la simple traduction de choix d'une autre collectivité locale. Dès lors, l'essentiel de l'initiative peut être maîtrisé par certaines collectivités (1°) ou aboutir à l'adhésion pure et simple de certains cocontractants (2°).

1° La maîtrise de l'initiative par certaines collectivités

La loi du 7 janvier 1983, article 2, (46) dispose que les transferts de compétence prévus "ne peuvent autoriser l'une des collectivités territoriales à établir ou à exercer une tutelle sous quelque forme que ce soit sur une autre d'entre elles". A cette fin, chaque niveau est caractérisé par un domaine propre (47) : entre autres à la commune la maîtrise du sol et des équipements de proximité, au département les équipements plus lourds et la solidarité entre les communes, à la région l'incitation économique, la planification et l'aménagement du territoire. Mais de tels principes ne tiennent pas longtemps devant certaines volontés pseudo-conventionnelles.

Ainsi, en utilisant les réseaux qu'ils contrôlent pour répondre aux besoins des communes, les exécutifs départementaux savent qu'ils renforcent une légitimité fondée en grande partie sur les relations qu'ils entretiennent avec les maires des petites communes. Les conventions accentuent ce système. La loi du 2 mars 1982 dispose d'ailleurs que le département apporte aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences. Est également prévu par la loi la négociation de conventions entre la commune et des collectivités de niveau supérieur. Par conséquent, s'il est vrai que dans son

---

(46) article 2 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.

(47) Revue "Interventions", avril 1983, "fenêtres sur..." p 8

principe la réforme vise à empêcher la tutelle d'une collectivité locale sur une autre, ce principe tombe devant le dynamisme des départements. Par un système d'assistanat, le département exerce une tutelle sur la collectivité locale géographiquement inférieure. Le département aura ainsi toujours la maîtrise de l'initiative envers des communes faibles.

Le département de l'Hérault a ainsi réussi à capter à son profit la dynamique des chartes intercommunales (48) : vis-à-vis des communes, il leur livre le montage d'une charte. Un "service d'aménagement du territoire et du plan", section de la mission économique placée sous l'autorité du président du conseil depuis 1982, conseille et guide les élus. Il a procédé à la sélection d'un "animateur" par charte, dont le rôle est de faire aux collectivités locales toutes les opérations induites par la charte, de manière coordonnée et planifiée. Ce pilotage déconcentré s'inscrit dans une programmation d'objectifs : d'abord définition de ces derniers (seulement après l'installation des animateurs) à travers une négociation avec la région, puis si accord il y a, adoption d'un programme cadre, et enfin réalisation échelonnée sur deux ans. Une telle politique repose sur la conviction que les communes ne sont pas capables de maîtriser la formation d'une convention. Dès lors, sept chartes sur huit dans le département de l'Hérault

---

(48) Revue "les Temps Modernes", février 1985, 41e année, p 1391 "les chemins de la décentralisation" et "Entre Crise et Modernisation de l'Etat".

sont contrôlées par le département. Cette attitude est tout à fait contraire aux principes et à l'esprit des lois de décentralisation.

Le juge administratif n'a pas manqué de le souligner (49). La commune de Narbonne avait demandé l'annulation partielle du règlement élaboré par la région du Languedoc-Roussillon concernant les procédures d'attribution d'aides en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements, des subventions de la région. Ce règlement avait prévu notamment que n'étaient prises en compte que les demandes de subventions présentées sous le couvert du président du conseil général, et ayant donné lieu à un avis dudit conseil général. Le président du conseil général établissait un certificat administratif constatant la réalisation ou l'état d'avancement de l'équipement soumis à subvention.

Le tribunal administratif de Montpellier a annulé partiellement ce règlement au motif que ses dispositions instituaient une forme de tutelle contraire à la volonté manifestée par le législateur qui avait pris le soin de préciser qu'en aucune manière il ne pouvait être institué de nouvelles tutelles sous quelque forme que ce soit d'une collectivité décentralisée sur l'autre (50).

Cette décision rendue par le tribunal administratif correspond bien à la lettre du texte. Il est certain que des

---

(49) TA de Montpellier, 20 juin 1983 (AJDA 1983 - 678 note Dugript)

(50) pour une étude complète de la décentralisation devant le juge, consulter la Gazette du Palais, mars-avril 1984 p 184 "la décentralisation devant le juge administratif" par Corinne Lepage-Jessua

difficultés d'application se posent, même si la volonté du législateur a été rejointe par celle de la jurisprudence visant à éviter toute tutelle gigogne d'une collectivité décentralisée sur l'autre.

Mais l'hypothèse se confirme de plus en plus où déjà se constituent des hiérarchies locales dans la détention du pouvoir et la maîtrise des processus décisionnels. La polarisation des pouvoirs a pour effet de renforcer la domination des grands élus sur les petits élus et de créer une cascade de situations de dépendance. Cette nouvelle tutelle est bien différente de la tutelle du préfet. Sa dominante est politique, et favorise la reconnaissance et la légitimation des clientèles politiques et des circuits politiques de décision, ainsi que le disait Albert Mabileau (51).

Pour certaines conventions, il y a subordination de collectivités locales à la région, permettant ainsi de recréer une centralisation au niveau régional, aux lieux et places de l'ancienne centralisation au niveau national. Il ne faut cependant pas généraliser car pour certaines conventions (en matière sociale, urbanisme, aménagement du territoire), une espèce de coopération obligatoire est

---

(51) lors du colloque des 19 et 20 avril 1984 "la libre administration des collectivités locales - réflexion sur la décentralisation" qui s'est déroulé à Arc-et-Senans et à Besançon.

nécessaire entre les collectivités locales, essentiellement entre la région et les différents départements. Ce cas n'est pas général.

2° L'adhésion pure et simple de certains cocontractants

Une autre déviation, moins apparente, se manifeste et révèle une maladie qui peut être durable : c'est le cas de certains comportements de présidents de conseils généraux ou régionaux qui semblent seulement soucieux d'affirmer leur volonté de tout contrôler dans leur environnement. Au "tout-Etat" si souvent critiqué semble se substituer un "tout-élus", se caractérisant par l'adhésion pure et simple de certains cocontractants.

Dans de nombreuses conventions, les collectivités de taille limitée n'arrivent pas à assurer certains choix technologique indispensables. Il se trouve dès lors toujours une collectivité de taille supérieure pour imposer ses propres vues et remédier ainsi à l'absence de vision prospective. Il en résulte une forme beaucoup plus subtile de centralisation : la centralisation par consentement.

Dans certains cas, l'interlocuteur privilégié est automatiquement la région, comme en témoignent les expériences de Provinces-Alpes - Côte d'Azur, de Midi Pyrenées ou de Picardie. Même si les représentants des administrations ont souligné qu'il n'y avait pas de

hiérarchie au profit de la région, la réalité des faits démontre le contraire.

Ce système est un peu inhérent à tout système administratif qui fait place à une superposition de différents niveaux d'administration (52). Non seulement le conventionnement entraîne une rupture d'égalité entre les personnes d'un même rang, mais encore il permet la mise en place d'une hiérarchisation. L'unicité de la vision financière aggrave encore cette dépendance. En effet, la globalisation des aides est contraire aux intérêts des petites communes : la dotation globale d'équipement d'environ 2,2 % est concevable dans les grandes villes dont l'investissement est permanent. Mais elle est aberrante dans les communes qui n'ont qu'un investissement historique. Même la part réservée aux communes inférieures à 2.000 habitants est insuffisante. Cette situation est très préoccupante pour certaines personnes publiques territoriales qui n'ont pas d'autre solution que de recourir à une collectivité financièrement prospère.

---

(52) voir J.M. Dupuis "le rôle des collectivités locales intermédiaires, essai d'interprétation" revue de science financière, avril-juin 1975 p 285 et suivantes.



B. Inégalités dans la mise en oeuvre

L'opération n'existe qu'autant qu'elle est exécutée, toute convention tendant par définition à la production d'un résultat. L'exécution peut se définir comme "l'ensemble des actes ou d'éléments d'actes par l'intermédiaire desquels l'opération se traduira dans les faits" (53). Cette exécution repose sur certains engagements conventionnels émanant des cocontractants. Or, une inégalité dans la nature des engagements (1°) et dans la mise en oeuvre (2°) peut se constater envers les conventions horizontales.

1° Inégalité dans la nature des engagements conventionnels

L'égalité qui résulte normalement de la convention fait l'objet d'une première déviation tenant à l'inégalité dans la formation de conventions horizontales. Cette inégalité fondamentale ne peut manquer de se répercuter sur les engagements des cocontractants. Cette inégalité se reflète sur le contenu des engagements de chacune des parties.

---

(53) Bernard-Douchez (Marie-Hélène) "Recherches sur la coopération entre personnes publiques, thèse Toulouse 1979 p 147

Il est rare, comme il a été possible de le constater en étudiant certaines conventions, que les parties souscrivent à des obligations parallèles ou` chacun s'engage symétriquement vis-à-vis de l'autre. La plupart des conventions étudiées comportent une différence des obligations conventionnelles, l'un s'engageant essentiellement à financer l'opération, l'autre s'engageant à l'exécuter. Certains ont donc des obligations de moyens, tandis que les obligations de ses partenaires sont plutôt des obligations de résultat. L'analyse des conventions en matière sociale le prouve (54).

La loi du 22 juillet 1983 dispose dans son article 33 que "par convention passée avec le département, une commune peut exercer directement les compétences, qui en application de la présente section, sont attribuées au département". L'article 33 pose donc le principe d'une délégation de compétences du département aux communes, en matière d'aide sociale. Les communes peuvent ainsi continuer en accord avec le département à exercer certaines des responsabilités qui leur incombent et pour lesquelles elles avaient acquis une indéniable compétence. La convention passée à cet effet entre les communes et le département précise les conditions

---

(54) voir à ce sujet : Steinmetz Claude : "contribution à l'étude du contingent d'aide sociale dans le cadre de la décentralisation", mai 1985, stage au CCAS de la ville de Metz dans le cadre du DESS "gestion des collectivités locales".

financières de ce transfert.

Mais ces conventions ne constituent pas en fait un véritable moyen permettant d'organiser l'action sociale dans leur commune. Même si la formule est intéressante et les garanties assurées, on remarque en y regardant de plus près

- que les cocontractants ne sont pas égaux, puisque la décision de conclure une convention revient en définitive au conseil général, le Maire n'ayant que la possibilité de demander. La règle selon laquelle aucune collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre paraît ici bien malmenée.
- que la plupart des actions conventionnelles ne sont pas particulièrement de nature à séduire les preneurs.

Les procédés conventionnels en matière sociale seraient ainsi un leurre car le principe veut que toute partie doit pouvoir disposer des mêmes droits et des mêmes obligations que son cocontractant, c'est-à-dire aussi bien la commune que le département. Or, il apparaît à l'évidence une inégalité des engagements au profit du département.

Les communes peuvent faire valoir qu'elles sont disposées à conventionner, qu'elles souhaitent même passer une convention avec le département. Elles peuvent pour rendre plus crédible leur demande, présenter un dossier soigneusement préparé ; mais le département est toujours souverain pour garder l'initiative de la convention et pour établir le contenu de celle-ci.

Des engagements variables suivant le type de convention et la nature du cocontractant peuvent déjà se constater.

Si un pouvoir conventionnel a été transféré aux personnes publiques territoriales, tous les maires des dizaines de milliers de communes rurales ne peuvent pas s'en saisir et l'assumer pleinement. Cette réforme profite surtout à ceux qui ont les moyens d'utiliser la liberté conventionnelle qu'elle leur donne et d'occuper le champ qu'elle leur ouvre. C'est au plus quelques centaines d'élus notoires qui, par ce biais confortent leur autorité régionale ou départementale sur des élus de rang inférieur. Le nouveau circuit conventionnel est dès lors marginalisé par des pratique inégalitaires.

La séparation horizontale des processus décisionnels entre la société rurale et la société urbaine transparait. Dans la société rurale, les choses ont peu changé et le circuit notabiliaire traditionnel existe toujours : le contenu de chaque convention est défini en fonction de ce seul critère : la qualité du cocontractant prime sur l'intérêt économique, social ou culturel de la convention.

La portée des engagements varie donc selon la qualité des cocontractants, puisque en schématisant, on peut dire que dans certaines conventions horizontales, les collectivités de taille supérieure n'ont qu'une obligation de moyen alors que les autres ont une obligation de résultat. (55) L'inégalité est souvent loin d'être

---

(55) pour une étude plus approfondie de cette catégorie, voir :  
· Frossard "la distinction des obligations de moyens et des obligations de résultat" LGDJ 1965  
· A. Tunc "la distinction des obligations de résultat et des obligations de diligence" Semaine juridique 1945, I p 449

flagrante, puisqu'obligatoirement, au moins une des deux parties apporte son concours financier à l'opération. Mais même en ce cas, souvent le département ou la région a tendance à retarder ou à réduire la portée de son engagement contractuel. Il suffit pour s'en rendre compte de comparer la portée de l'engagement de l'offrant avec celle de l'acceptant.

## 2° Inégalité dans l'exécution

Il était admis que les conditions d'exécution des contrats administratifs peuvent être modifiées par la volonté de l'administration contractante, en fonction de ce qu'il est convenu d'appeler le principe de la mutabilité des contrats administratifs. La question est de savoir dans quelle mesure cette théorie, bâtie pour des contrats passés entre l'Administration et les particuliers peut être transposée à des contrats entre personnes publiques territoriales, et plus particulièrement ici à des conventions horizontales.

Dans le contrat administratif, l'administration contractante peut diriger et contrôler l'exécution par son cocontractant des obligations mises à la charge de ce dernier, modifier unilatéralement les obligations initiales et enfin résilier unilatéralement l'accord.

Or ici, par hypothèse, il existe deux personnes publiques territoriales. Ont-elles toutes les deux ces prérogatives ?

Selon Monsieur Douence, il faut écarter la solution selon laquelle les deux parties pourraient "en leur seule qualité de personnes publiques modifier l'une et l'autre à leur guise la convention qui les lie" (56).

En fait, il faut prendre en compte la spécificité des conventions horizontales entre personnes publiques territoriales, et déclarer que l'exercice effectif de ces pouvoirs reviennent toujours à l'une ou l'autre des parties contractantes, "même s'il se heurte dans la convention à un autre intérêt public également légitime" (57)

Il est certain que la logique voudrait que le parallélisme des intérêts des contractants se répercute nécessairement sur le contenu de leurs obligations respectives. Tel ne semble pas être le cas en l'espèce, les personnes publiques de taille supérieure bénéficiant de l'octroi de certaines prérogatives : droit de modifier unilatéralement le contrat, droit de résiliation...

Ces risques sont dangereux car il est difficile d'y remédier. On pourra voir s'accroître les écarts de richesse et de développement entre les collectivités territoriales. Pour y remédier, il suffirait que les élus veillent de près à contrôler ce risque. Théoriquement, la solution est aisée, pratiquement elle est difficile à mettre en oeuvre.

---

(56) Douence, "les conventions entre personnes publiques",  
Melanges Stassinopoulos 1974 p 545

(57) Jean-Claude Douence, article précité n° 56

Enfin, les conventions sont inégalement mises en oeuvre à raison de l'intervention de l'Etat dans le processus conventionnel. Ainsi l'Etat, par une décision du comité interministériel d'aménagement du territoire du 20 décembre 1982 a retenu 12 chartes pilotes, en tant que chartes expérimentales, et leur a octroyé 150.000 Francs. Il est prévu pour l'Etat, la possibilité de vérifier la bonne exécution de celles-ci, et au besoin, leur octroyer certaines facilités d'exécution. Un tel système est inégal et compromet le bon déroulement des autres chartes non pourvues de tels avantages. Dès lors, il est possible de se demander si ces conventions constitueront un piège ou un levier du développement local.

## II. Les perspectives : les conventions, piège ou levier du développement local

Selon Xavier Greffe (58), le développement local est un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies.

---

(58) Xavier Greffe "Territoires en France : les enjeux économiques de la décentralisation", édition economica 1984

Cependant, l'idée du développement local peut se heurter à des difficultés d'articulation (A). La solution proposée serait alors de recourir à la coordination (B).

A. Un risque, des difficultés d'articulation

Les conventions horizontales risquent d'être paralysées par des difficultés issues d'antinomies institutionnelles (1°) ou politiques (2°). Elles permettront soit de créer des liens de solidarité entre les diverses entités, soit d'empêcher toute relation égalitaire entre les personnes publiques territoriales, paralysant ainsi le développement local.

1° Les antinomies institutionnelles

Selon Michel Giraud, la région a pour vocation de répondre aux besoins des collectivités locales en participant au financement de leurs équipements ; les communes et les départements sont donc ses partenaires naturels. Sans ambiguïté celui-ci déclarait en mai 1983 (59) que la région doit respecter l'autonomie et l'autorité des collectivités locales, et qu'il revient aux communes l'initiative de décider des équipements dont elles ont besoin et de solliciter l'aide de la région. Rien n'est en effet plus pernicieux que des tutelles gigognes, chaque échelon territorial faisant peser une contrainte

---

(59) M. Giraud "la région s'adresse aux maires", Gazette des communes, 2-15 mars 1983, n° 9 p 48



sur l'échelon inférieur. La région doit aider les communes sans empiéter sur leurs prérogatives. Le rôle de la région n'est pas de substituer son intervention au pouvoir de décision des collectivités locales. Ces principes semblent avoir été théoriquement acceptés par les partenaires en présence.

Si un problème doit survenir, c'est celui d'une antinomie région-département qui tend à se répercuter sur les conventions horizontales.

Déjà en septembre 1975 (60) en l'Ile de la Réunion, les présidents des conseils généraux votèrent à l'unanimité moins trois voix, une motion dénonçant toute éventuelle modification de la loi de 1972 et qui tendrait à ôter au département son rôle d'élément de transmission privilégié entre "l'Etat et les Français". La collectivité départementale serait la seule entité, entre l'Etat et les communes. Les conseillers généraux voulaient donc cantonner la région dans son rôle d'établissement public strictement spécialisé. Les départements avaient peur, après que l'arrondissement eût été dépossédé au profit du département, que la région dépossède le département.

L'attribution à la région du caractère de collectivité territoriale s'est dès lors traduit par une concurrence avec le département.

---

(60) Annie Krieger "la région et le pouvoir", Melanges Georges Burdeau "le pouvoir", LGDJ 1977 p 825

En refusant de trancher entre le département et la région, la décentralisation redistribue les attributions mais conserve intacts tous les protagonistes. La décentralisation a superposé mais n'a pas hiérarchisé. La pratique de la convention peut ouvrir une perspective d'articulation des niveaux plus pragmatiques que hiérarchiques, permettant de respecter l'autonomie des différents partenaires (61).

Ainsi, en 1982, le "Manifeste pour une Union du pays de Savoie", rédigé par Louis Besson (président alors du conseil général de Savoie) et adopté par les deux assemblées départementales (de Savoie et de Haute-Savoie) a créé une entente interdépartementale qui a permis de renforcer la coopération. A partir de cette coopération, cette structure mi-régionaliste, mi-départementaliste entre en semi-conflit avec la région Rhône-Alpes à laquelle appartiennent les deux départements savoyards.

Savoyards et Hauts-Savoyards veulent en effet être en mesure de tenir tête aux institutions régionales nouvelles disposant de pouvoirs et de possibilités renforcés. "La région est actuellement un lieu où l'on se bagarre pour se partager de petits crédits, affirme Monsieur Besson (62). Si demain l'Etat veut décentraliser beaucoup et faire de la

---

(61) Marc Abelès "les chemins de la décentralisation", revue les Temps Modernes, février 1985, 41e année, p 1428

(62) Louis Besson, Président du Conseil Général de Savoie.

région un niveau d'administration tout à fait décisif, on verra à ce moment-là si la Savoie trouve sa place ou si, force est de constater qu'il n'en est rien. De toute façon, les élus semblent décidés à refuser toute nouvelle tutelle. "Pas question de voir la capitale régionale s'assurer par exemple de l'exclusivité des crédits du FIDAR, l'exercice de compétences dans le domaine de l'urbanisme et de la protection de l'environnement en montagne ou instituer à son profit une nouvelle centralisation de toutes les structures administratives et techniques à vocation pluri-départementale".

Le non choix département-région perturbe dès lors la possible coopération conventionnelle des entités en cause. Cette antinomie institutionnelle est aussi due à des différences de possibilité budgétaire.

En effet, la suppression de la limitation à 20 % de la progression des recettes fiscales régionales n'a pas été suivie pour 1983, comme certains l'escomptaient, d'un déplafonnement de ces ressources. Même si les budgets primitifs ont connu une sensible croissance en volume, la plus importante même depuis la mise en oeuvre de la loi de juillet 1972, ces budgets offrent aux régions une capacité d'intervention encore insuffisante pour exercer de façon efficace et déterminante leur rôle de planification régionale et de coordination infra-régionale. C'est à l'aide de leur capacité financière que les régions ont tendance à mesurer leur capacité d'intervention au sein d'actions horizontales. C'est dans la nature même du budget que réside

la Talon d'Achille de la collectivité : le cas de la Bourgogne est à cet égard significatif : le budget de la Région est très inférieur aux budgets départementaux (le tiers des budgets de la Côte d'Or et de la Saone et Loire ; la moitié du budget de l'Yonne). L'essentiel est consacré ici aux interventions : les dépenses de fonctionnement ne représentent guère que 5 % alors qu'elles absorbent la plus grande partie des budgets départementaux. D'autre part, si la région a été conçue sur le mode d'une administration de mission, plus simple que la technostucture départementale et vouée à investir sur des générations concrètes plutôt qu'à gérer l'existant, elle dispose de moyens limités. Aussi les financements régionaux sont souvent concurrencés par des financements départementaux, ou même ils viennent se surimposer à d'autres financements, ce qui nuit à la visibilité de son action et souvent à la cohérence des procédures conventionnelles.

## 2° Les antinomies politiques

Les élus locaux avaient appris à faire leur profit des aspects de la décentralisation limitée qu'ils dénonçaient vivement par ailleurs. La question qui se pose maintenant est de savoir si le processus des conventions horizontales va affecter ce système notabiliaire.

Le terme de notable serait, selon Paul Alliès, le produit de trois caractères : l'apolitisme, car c'est sa position sociale qui est déterminante plus que son rapport au système partisan ; la personnalisation, en ce sens que

l'hérédité et la réputation familiale jouent un rôle décisif ; le localisme, en ce sens que la représentation et la défense d'intérêts locaux prennent le pas sur l'engagement en faveur d'un programme plus général. Au total, le notable serait celui dont la notoriété et la représentativité précèderaient la sélection par et dans l'élection (63). De telles caractéristiques, synonymes de déficit de légitimité démocratique, démontrent que lorsque ces responsables publics doivent négocier entre eux, concevoir ensemble des politiques et concrétiser leur action dans des procédures conventionnelles, une grande résistance apparaît.

Le conventionnement horizontal peut concourir à une dénotabilisation des circuits. Chaque élu devrait, au sein des conventions, pouvoir prendre conscience de la valeur de son engagement et du poids de ses responsabilités. Il n'est certes pas facile de se dépouiller d'habitudes ancestrales, mais il est nécessaire pour parvenir à un développement local optimal, de fondre l'ensemble du circuit notabiliaire dans une masse informe. Le conventionnement horizontal peut y parvenir, car la dévolution de certaines compétences aux collectivités territoriales permettra aux élus d'exercer une part d'autorité accrue, dès lors qu'ils acquerront des capacités d'expertise et un savoir technique particulier. Les conventions horizontales permettront donc soit une reconversion fondamentale dans la façon d'aborder les

---

(63) Paul Alliès "entre modernisation et crise de l'Etat", revue Temps Modernes, février 1985, 41e année.

problèmes, donc une dénotabilisation de l'ensemble des circuits, soit au contraire le renfermement sur eux-mêmes d'élus, arguant des trop nombreuses zones de recouvrement, de rivalités, de concurrence.

La vocation politique et les activités de gestion tendent à se recouvrir. "C'est une attitude que l'on peut déplorer, car elle est indigne des traditions républicaines, Tout prête à croire que vis-à-vis de l'opposition, le gouvernement a fait siens les propos du député Laignel : "vous avez juridiquement tort, parce que vous êtes politiquement minoritaires"(64). La décentralisation risque d'être perturbée par des pratiques qui considèrent chaque opération en fonction d'analyses politiques discriminatoires.

Le processus conventionnel est dès lors reserré dans des limites assez strictes. Rien ne se prête moins en effet à une gestion locale éclairée que la projection à ce même niveau d'affrontements et de clivages. Tout conseil régional ou général tend à devenir un sous-parlement très politisé compromettant la recherche de solutions conventionnelles qui mobiliseraient toutes les forces en présence. Il suffit qu'une proposition de convention horizontale soit formulée là où il ne faut pas pour que, dans certaines régions, départements ou communes, elle soit condamnée.

Les vocations politiques et gestionnaires tendent donc

---

(64) Jean-Marie Rausch : "réalités régionales, un président de région s'explique", revue Projet, avril 1984 n° 184 p 577.

à se fondre l'une dans l'autre. La collectivité la plus forte parce qu'elle est la mieux équipée en personnels et la plus riche en moyens estime qu'elle a vocation à conseiller, orienter, encadrer les activités d'autres personnes publiques territoriales. Cette hiérarchisation de fait varie certes selon le paysage politique local et la marge de manoeuvre de chaque collectivité locale, mais elle traduit une volonté consciente d'enfermement du développement local sur lui-même. Entre le conventionnement juridiquement autorisé et le clientalisme, la marge peut devenir étroite. Ce sont aux élus directement concernés de veiller à ce problème.

B. Une nécessité : la coordination des conventions

Le besoin d'organiser un conventionnement est ancien. Le mouvement d'ensemble qui aboutit actuellement aux conventions horizontales peut être perçu comme un renversement de la tendance ancienne. Ce processus de coopération devrait être accepté et permettre l'émergence de nouveaux équilibres et dynamismes. Il pourra se réaliser et permettre l'émergence d'un développement local planifié si une réelle coordination des conventions existe. Une coordination interlocale (1°) et nationale (2°) est nécessaire.

1° La coordination interlocale

Des conventions horizontales est escompté un nouveau

dynamisme, permettant d'inverser le cours antérieur des choses, et de faire disparaître le verrou notabiliaire. Les conventions pragmatiquement conduites révèlent la nécessité d'une coordination locale, car si elles sont volontaires, elles doivent aussi être entretenues. Seuls les contacts permanents entre les élus permettront de donner au mot un contenu certain et non une signification symbolique.

Ainsi, Messieurs Edgar Faure, Frédéric Lescure, Jean-Marie Rausch, Marcel Rudloff et Bernard Stasi, respectivement Présidents des Régions Franche-Comté, Bourgogne, Lorraine, Alsace et Champagne-Ardenne, ont décidé de renforcer leur coopération entre ces cinq régions du "Grand Est", pour mieux faire entendre la voix de leurs collectivités, assurer une meilleure cohérence de leur politique et entreprendre des activités communes dans les domaines les plus décisifs pour l'avenir.

Il s'agit d'une association du type "loi de 1901", s'appuyant sur la loi des transferts de compétences qui encourage les régions à créer des organismes de coopération (65). Elle veut aborder deux types d'actions : des actions à caractère régional qui feront l'objet d'une mise en commun, des actions de niveau supra-régional (canal Rhin - Rhône, Bassin Thermal de l'Est, filière bois, politiques d'aménagement du territoire).

Cette association, dont les axes principaux de travail sont le TGV-Est, la liaison fluviale Rhin-Rhône, le réseau technologique interrégional, la promotion économique et

---

(65) elle est née le 20 septembre 1984 à Châlons-sur-Marne.



l'exploitation, va permettre ainsi d'intensifier les échanges d'informations sur leurs politiques régionales et sur les problèmes que rencontrent les exécutifs régionaux, de procéder à l'organisation de démarches communes, de conduire des actions homogènes, et de trouver ainsi des réponses collectives à certaines difficultés ou à certains objectifs.

Ainsi, à propos de la liaison fluviale Rhin-Rhône, équipement concernant plus particulièrement les régions d'Alsace, de Bourgogne et de Franche-Comté, les régions ont manifesté la volonté de créer entre elles une convergence pour obtenir l'inscription au schéma Directeur des voies navigables ainsi que le démarrage des travaux de la liaison à grand gabarit entre le Rhin et le Rhône, conformément aux attendus de la commission Grégoire qui avait retenu ce projet parmi ses priorités, le qualifiant même de l'une des clés de l'avenir du transport fluvial français (66).

Les régions ne peuvent se permettre de régler seules les problèmes qui en concernent plusieurs. Des actions dispersées seraient préjudiciables à la cohérence des actions locales, permettraient une concurrence nuisible entre les régions.

---

(66) voir Interrégions oct. 1984 n° 59 p 23 "Activités des Etablissements publics régionaux - Journal les Echos 24 septembre 1984 - Le Républicain Lorrain, éd. Metz, 21 septembre 1984 - l'Est Républicain, 26 janvier 1985- Quotidien de Paris, 26 janvier 1985 - Les dernières Nouvelles d'Alsace, éd. Sarrebourg, 26 janvier 1985

En fait, afin d'assurer une pleine efficacité des conventions horizontales, les collectivités locales doivent se considérer comme des partenaires. Ceci ne veut pas dire confusion des rôles ou gestion des intérêts régionaux par les structures autres que celles spécifiquement mises en place à cet usage.

Des cellules d'information créées entre les collectivités permettront ainsi de faire connaître les conventions se démarquant de l'iconographie locale.

Enfin, le sérieux de la gestion municipale, départementale ou régionale rappelle une vigilance permanente dans l'exécution de ces conventions. Le suivi de ces conventions doit être rationalisé et précis, et comporter de multiples indicateurs de gestion et de résultat. Il est nécessaire d'annexer à ces conventions des documents de mesure permettant de suivre la gestion.

Or, il est aisé de constater qu'un tel suivi ne se réalise pas. Des difficultés d'expertise peuvent surgir : dans de nombreux cas, il sera difficile d'analyser les expériences. Aucun indicateur, permettant d'évaluer la pertinence des actions menées n'existe à court terme. Les personnes à l'initiative des conventions travaillent trop par rapport à des analyses successives. L'expérience conventionnelle mise en place est difficile à analyser, car aucun élément statistique n'est disponible. Il est donc difficile de connaître l'apport positif de l'action par

rapport à la tendance normale. Comment dès lors parvenir à identifier le niveau de réalisation des objectifs, la réalité et l'efficacité de l'action. Pour l'instant, aucune solution miracle n'a été trouvée : des groupes de travail ont été constitués en Lorraine, mais aucun résultat réel n'a été constaté.

En fait, on est passé d'une convention quantitative avant 1982 à un conventionnement qualitatif au niveau de la procédure, mais pas au niveau de la perception des résultats, d'où un problème pour tirer un bilan dynamique de l'action menée. Il serait nécessaire de créer au sein de chaque collectivité locale une mission d'expertise (67).

Un bon suivi des conventions et une coordination des actions interlocales constituent tous les deux des leviers du développement local. Le respect de chaque personne publique territoriale, allié à une multitude de conventions horizontales permettront la création d'une nouvelle dynamique.

---

(67) la nécessité de création d'une telle mission expertise est ressentie dans toutes les collectivités locales. Sans elle, le conventionnement risque de ne pas être intégré en tant que tel à la décentralisation.

## 2° La coordination nationale

Pour éviter de tomber dans la dépendance d'une autre collectivité locale ne poursuivant pas les mêmes objectifs, il est nécessaire de coordonner les conventions horizontales au niveau national. L'action des Présidents de Conseil Général, des Présidents de Conseil Régional, des Maires doit se compléter efficacement.

Les associations constituent pour les élus locaux un moyen d'information et d'intervention. Dans tous les pays européens occidentaux se sont développées de telles associations, plus puissantes qu'en France. C'est ainsi qu'en Grande-Bretagne, il existe cinq associations principales (68). En France, les associations d'élus sont nombreuses (69). Si certaines d'entre elles marquent un dynamisme certain (tel que l'Association des Maires), la plupart sont structurellement informes.

Les associations des Maires, présidents des conseils généraux, présidents des conseils régionaux devraient permettre à leurs membres de mettre leurs expériences en commun, de trouver des solutions communes évitant des disparités entre personnes publiques territoriales. Ainsi dans chaque département, les maires sont regroupés dans une association dans laquelle ils débattent de leurs problèmes communs. ~~Une telle structure est insuffisante, et le niveau~~

---

(68) L'Association of Municipal Corporations (AMC) née en 1873 ; Country Councils Association (CCA) née en 1888 ; Urban District Councils Association (UDCA) née en 1895 ; Rural District Councils Associations (RDCA) née en 1895 ; National Association of Parish Councils (NAPC) née en 1947.

(69) voir la liste dans Vie Publique, avril 1974 p 48

national n'est pas plus dynamisé. Ces associations devraient engager des actions de formation des élus, car devant le maquis de la nouvelle réglementation, la plupart des élus sont désarmés. La compétence conventionnelle ne peut pas toujours s'exercer efficacement.

Une solution à ce problème avait été préconisée par Monsieur Jean-Marie Rausch (70), qui avait demandé en avril 1982 la mise en place d'un Haut Conseil de la Décentralisation. Celui-ci serait chargé notamment de veiller à l'exécution des lois relatives à la décentralisation. "Ce Haut Conseil de la Décentralisation, véritable médiateur, précise Jean-Marie Rausch, saisi par les collectivités territoriales et les établissements publics de toute atteinte à leurs droits et libertés et de toute difficulté dans l'exécution des lois relatives à la décentralisation, fournira des avis et des recommandations qu'il pourra rendre public". Il serait assisté dans chaque région par un Comité Régional de la Décentralisation, investi des mêmes tâches". Son installation est rendue indispensable par les nouveaux rapports mis en place par la loi du 2 mars 1982 et reposant sur trois principes : l'autonomie pour une définition légale des compétences et des mécanismes de contrôle juridictionnel, la coordination par l'élaboration de plans régionaux devant respecter les orientations du plan national, l'association par la mise en oeuvre de véritables contrats administratifs liant les

---

(70) Ministre du Commerce Extérieur - Gouvernement Rocard mai 1988

collectivités territoriales entre elles ou l'Etat aux collectivités territoriales (71).

Une telle solution n'a pas encore été pour l'instant retenue. Elle aurait cependant eu le mérite de permettre l'épanouissement des conventions horizontales par une coordination nationale.

Par conséquent, pour autant que l'on puisse considérer le problème de manière logique, le succès du conventionnement horizontal est lié à la nécessaire coordination des actions interlocales. Celle-ci doit s'accompagner d'une coordination avec les politiques nationales.

Le rôle de la région semble ici particulièrement adapté pour rassembler les multiples connaissances et expériences conventionnelles en cours ou inachevées, puis les diffuser auprès des autres acteurs locaux. La région située entre le local et le national constitue un échelon administratif et politique intéressant pour favoriser la mise en oeuvre des conventions et coordonner celles-ci avec le niveau national.

Ainsi, si le niveau local ne saisit pas cette opportunité, les conventions peuvent n'être que de nouveaux contrats sans réel impact, ne débouchant pas sur des programmes d'actions.

---

(71) La lettre de la Région de Lorraine, avril 1983, n° 3, p 1, "Pour harmoniser les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales".

## Chapitre 2 : Des conventions verticales

Il est aujourd'hui essentiel de mettre en cohérence les grands projets qui traduisent les exigences de notre maintien dans l'économie mondiale et des projets locaux qui traduisent la volonté du développement local. Si ces volontés semblent antinomiques, elles s'appuient en réalité l'une sur l'autre et doivent s'articuler par un double mouvement ascendant et descendant.

Le premier repose sur l'émergence d'initiatives locales mettant en lumière un certain nombre de stratégies locales ; le deuxième, défini à partir des exigences du niveau national permet de maintenir la cohérence de l'ensemble. L'ensemble des collectivités territoriales devient ainsi un lieu de dialogue stratégique avec l'Etat. Les conventions se situant à ce niveau permettent en définitive de fédérer les initiatives locales et de les associer aux objectifs nationaux.

Entre l'Etat et les collectivités locales, la contractualisation des rapports que l'on constate n'est certes pas neuve : elle a été précédée d'une véritable tradition du contrat.

Il faudra entendre par conventions verticales, la convention qui s'établit entre deux ou plusieurs personnes publiques territoriales dont l'une (ou les unes) est subordonnée à l'autre (ou aux autres), à la fois par son statut (département - Etat ; région - Etat ; commune - Etat) et par la mission qui lui est impartie. Ce cadre juridique

particulier peut avoir des conséquences spécifiques sur le mode juridique conventionnel (section 1) et sur le processus juridique conventionnel (section 2).

Section 1 : Le mode juridique conventionnel : rencontre de volontés propres

Selon Georges Gontcharoff (72), "le coup de pouce venu d'en haut a rencontré une mayonnaise prête à prendre", c'est-à-dire qu'il existait déjà des réseaux de solidarité locale préexistants prêts à capter toute nouvelle procédure. Dans de nombreux cas c'est l'Etat qui a proposé les procédures, suscité les candidats. Le mouvement descendant a aussi pu rencontrer un mouvement ascendant, se caractérisant ainsi par la rencontre de volontés propres. Un tel résultat peut être constaté dans la formation (I) et le contenu (II) des conventions verticales.

I. La formation des conventions verticales

La prise de conscience de la nécessité de s'organiser localement débouche sur la construction d'un projet de développement. Des règles propres à chaque partie contractante (A), le choix du cocontractant ainsi que la forme de l'acte conventionnel (B) caractérisent ces conventions verticales.

---

(72) Georges Gontcharoff "compromis entre le descendant et l'ascendant", Correspondance Municipale mars 1984 n° 246 p 37.



A. Les règles propres à chaque partie contractante

La convention résulte d'un accord de volontés, d'un échange de consentements. Mais avant que cet accord ne se fasse, avant que les volontés ne s'échangent, il faut qu'une décision soit prise de chaque côté.

1° Qui peut engager contractuellement l'Etat

Le principe que nous allons considérer d'abord va apparaître comme fortement limité. En effet, le principe, c'est la compétence du ministre. Chaque Ministre, dans le domaine qui relève de ses attributions, est compétent pour engager à lui seul l'Etat.

Cette compétence de principe se trouve souvent écartée dans des hypothèses qui exigent soit l'intervention d'organes supérieurs au ministre ou inférieurs au ministre.

Ainsi, certains contrats ne peuvent être passés que moyennant approbation par décret, et quelques fois même décret en Conseil d'Etat (73).

Mais, il peut s'agir aussi d'autorités inférieures au Ministre. Dans un certain nombre d'hypothèses, nous trouvons comme autorité compétente pour engager l'Etat, le Commissaire de la République, qui, en vertu de certaines dispositions lui accordant des délégations de pouvoir, est apte à engager l'Etat.

---

(73) on peut penser à certaines concessions : concessions d'autoroutes ou concessions de chutes d'eau ou concessions de transport de gaz.

Par conséquent, s'agissant de l'engagement de l'Etat, la variété des solutions est patente. Il est inexact de dire que le Ministre est le seul organe habilité pour engager l'Etat.

Il suffit pour cela de rappeler les termes du Président de la République le 23 novembre 1983 lors d'un discours adressé aux commissaires de la République (74) : "Vous êtes, aux termes de l'article 72 de la Constitution, les gardiens des intérêts nationaux et du respect des lois, vous ne devez rien céder aux collectivités locales de ce qui constitue les prérogatives traditionnelles de l'Etat". Par ailleurs, le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation n'a cessé de dénoncer les tentatives de détournement de la réforme provenant en particulier de la multiplication des politiques contractuelles sauvages marquées par des liens directs entre les Ministres et les autorités locales. Il a constamment rappelé aux Commissaires de la République que pour les conventions verticales, ils étaient les seuls à pouvoir engager l'Etat auprès des départements et des régions.

En effet, dans les différents cas étudiés, on a pu constater que certaines administrations centrales semblaient ignorer, volontairement ou non, que, depuis les décrets du 10 mai 1982, le Commissaire de la République est, dans le département, le seul habilité à représenter l'Etat.

Le Commissaire de la République du territoire de Belfort, Monsieur Gérard Cureau (75) citait le cas d'un

---

(74) Le Monde, 25 novembre 1983

(75) lors du colloque sur la libre administration des collectivités locales organisé à Arc-et-Senans, et à Besançon les 19 et 20 avril 1984.

directeur au secrétariat à l'Environnement venu participer à l'initiative de la ville de Belfort à une réunion destinée à étudier la possibilité de passer un contrat avec l'Etat pour la lutte contre le bruit. Monsieur le Maire de Belfort avait invité le Préfet à la séance de travail. Par contre, le Secrétariat d'Etat à l'Environnement n'avait avisé le Préfet ni de cette visite, ni de l'éventualité d'un contrat.

Il faut donc reconnaître que la multiplication des procédures conventionnelles verticales représente un moyen pour certaines administrations centrales de reprendre certains pouvoirs. Et la manière dont certains ministères abusent des procédures conventionnelles incitent certains élus à s'adresser directement à l'échelon central. Ils oublient trop vite les paroles de Gaston Deferre qui déclarait : "l'Etat doit avoir un seul représentant dans chaque département et dans chaque région, capable d'assurer la synthèse de ses programmes. C'est le sens de la déconcentration et c'est la vocation première du corps préfectoral. Ce n'est pas la signature d'un Ministre en visite dans un département qui engage l'Etat, mais celle du Préfet pour tous les domaines relevant du département ou de la région. Ce représentant de l'Etat doit toujours être le numéro un".

Le Gouvernement a donc réaffirmé le rôle de direction et de point de passage obligé des préfets : en témoigne le fait, ainsi que le souligne Yves Ullmo (76), que le début de

---

(76) Yves Ullmo "la planification en France" Cours de l'Institut de Sciences Politiques, 1983-1984 p 220

la procédure des contrats de plan est passé, comme d'ailleurs la suite, par les Commissaires de la République. Ceci ne va pas sans difficultés, à cause même du partage des services déconcentrés avec les régions et les départements, et du fait que les ministères ont poursuivi, voire développé leurs liaisons directes avec les exécutifs régionaux et départementaux.

Mais d'une manière générale, dans l'ensemble des conventions verticales étudiées (surtout dans les Landes, Hauts de Seine, Val de Marne, Val d'Oise), on s'aperçoit que les élus locaux continuent à entretenir des relations directes avec les services des autres ministères et à établir des arrangements hors de la présence préfectorale. Des conventions portant sur des problèmes ponctuels se multiplient entre les villes et certains ministères sans intermédiaire préfectoral. On peut en conclure que se concrétise là un phénomène de réactivation de la centralisation géographique.

La révolution tranquille visant à faire du Préfet, face aux ministères parisiens et au Conseil Général l'interlocuteur unique pour tout ce qui concerne les relations avec les ministères de l'Etat : Action sanitaire et sociale, Agriculture, Equipement, Finances... a du mal à se réaliser.

2° Les conditions relatives aux personnes publiques décentralisées

Pour les collectivités territoriales -communes,

départements, régions- le principe est que si l'exécutif est compétent pour signer la convention, il ne peut le faire que selon une habilitation donnée par l'organe délibérant.

La convention peut être signée avant la délibération de l'organe délibérant. Mais la collectivité locale ne sera valablement engagée qu'après délibération de l'organe délibérant autorisant l'exécutif à passer la convention au nom et pour le compte de la collectivité.

Pour la commune, le Maire ne peut valablement engager celle-ci que si le Conseil Municipal a délibéré en ce sens. Pour le département, le président du conseil général ne peut engager le Département que si le Conseil Général l'y a habilité. Pour la Région, le Président du Conseil Régional ne peut engager la Région qu'après délibération du Conseil Régional.

Il est patent que la conclusion de la convention est précédée par l'intervention de personnes différentes de celles qui la signent : une autorisation de dépenser et de contracter doivent être accordées (77).

### 3° Les procédures complémentaires

La conclusion des conventions verticales est fréquemment assujettie par les textes à la consultation d'organismes ou d'autres personnes publiques territoriales.

---

(77) Cette procédure n'étant pas modifiée par rapport aux conventions horizontales, il nous semble inutile de répéter l'ensemble des conditions nécessaires au conventionnement vertical réalisé par les collectivités locales.

Ainsi, de nouvelles dispositions relatives aux comités économiques et sociaux de la région, issus de l'article 63 de la loi du 2 mars 1982 et d'un décret du 11 octobre, adaptent l'institution. Le caractère obligatoire de la consultation du comité économique et social par le conseil régional est désormais limité à la préparation et à l'exécution du plan national dans la région et au projet de plan régional de développement. Deux autres facultés de consultation au-delà de ces consultations obligatoires sont ouvertes pour les comités économiques et sociaux. A l'initiative du président du Conseil Régional, le comité peut être saisi de demandes d'avis et d'études sur tout projet à caractère économique, social ou culturel. Les conventions verticales peuvent dès lors faire l'objet d'une consultation du comité économique et social.

Cependant, l'ébauche des plans régionaux, en raison même de l'autonomisation relative des espaces régionaux a abouti à ce que la simple consultation des collectivités locales autres que régionales a fait place à une amorce de concertation qui est parvenue à un certain compromis social et à une dé-technocratisation des choix (78).

Dans divers domaines, des procédures consultatives ainsi que l'établissement de plans régionaux, départementaux ou communaux ont permis utilement de compléter la procédure de formation des conventions verticales.

Les pouvoirs publics ont transféré aux régions, depuis

---

(78) Jacques Palard "les régions à l'épreuve de la Planification décentralisée", Annuaire des collectivités locales, 1983 p 44.

le 1er juin 1983, la charge de la formation professionnelle et continue, ainsi que de l'apprentissage. Les régions ont ainsi la maîtrise d'un outil qui prépare les populations aux conditions du marché du travail et qui peut aider à la définition de nouveaux axes de développement. Les régions ont alors tenté d'établir un diagnostic de l'appareil de formation dont elles héritent, puis elles ont dégagé des orientations d'une politique qui leur soit propre : les schémas régionaux de formation professionnelle qui ont fait l'objet de conventions avec l'Etat naissaient.

Des concertations ont pu être menées depuis la constitution d'un groupe de pilotage, comme en Corse, en passant par la consultation de 1.500 personnes à tous les niveaux dans la région Languedoc-Roussillon.

Cette procédure complémentaire permet de dégager le diagnostic de la ressource humaine et de la formation professionnelle, l'identification des qualifications à promouvoir, et les propositions de recomposition de l'offre de formation et ses conditions (79).

En matière scolaire, une procédure analogue a été prévue. La loi du 22 juillet 1983 contient une clarification des rôles respectifs de l'Etat, des régions, des départements et des communes : le service de l'enseignement revient exclusivement à l'Etat, alors que les bâtiments relèvent de la responsabilité principale des collectivités locales. Cependant, afin de favoriser un fonctionnement

---

(79) Le Monde 5 octobre 1984 "l'élaboration des schémas régionaux".

harmonieux et dynamique du nouveau système, une collaboration entre l'ensemble des personnes publiques intéressées a été prévue. Elle débute par la mise en place d'un "schéma prévisionnel des formations" qui doit tenir compte des orientations du plan et concerne les lycées, collèges et établissements d'éducation spécialisée. Il s'agit d'une planification pluriannuelle des besoins en construction ou extension de ces établissements dans la région, ainsi que des formations correspondantes. Ce document est arrêté par l'Etat, mais les collectivités locales disposent d'un pouvoir d'élaboration et de proposition du document au Préfet. La région exerce ce pouvoir après accord des personnes publiques concernées. C'est sur la base de ce schéma que les collectivités arrêtent un programme prévisionnel des investissements définissant la localisation, la capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves au sein des établissements.

Ce schéma, complément indispensable des conventions qui peuvent être conclues, permet enfin d'établir une liste annuelle des opérations de construction ou d'extension des établissements (80).

B. Le choix du cocontractant et la forme de l'acte conventionnel

L'Etat et les collectivités locales sont appelés, conformément aux nouvelles dispositions législatives sur la

---

(80) voir loi 83-663 du 22 juillet 1983, articles 12 et s.



décentralisation à conclure des conventions. Chacun va donc être en présence d'un ou de plusieurs cocontractants. Comment va être choisi ce partenaire ? C'est la question à laquelle nous allons répondre dans une première partie (1°). Dans une seconde (2°), nous allons étudier la forme de cet acte conventionnel conclu à un niveau vertical.

### 1° Choix du cocontractant

S'il est clair que le choix du cocontractant doit se réaliser librement, la pratique est diverse.

Ainsi, l'Etat peut conclure avec le département ou la région des conventions relatives au transfert à ces collectivités des services correspondants aux transferts de compétences.

L'article 8 de la loi du 7 janvier 1983 déclare que "dans chaque département et région, et pour chaque service, une convention passée entre le représentant de l'Etat et le président du conseil général ou le président du conseil régional détermine les conditions de mise en oeuvre" de ce transfert.

En matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage (81), il est prévu que les instruments juridiques mis à la disposition des personnes publiques territoriales pour faciliter la cohérence des actions de

---

(81) circulaire du 22 avril 1983 en application de la section IV du titre II de la loi du 7.1.83.

l'Etat et des régions sont pour l'année 1983 les conventions Etat-Régions, puis à partir de 1984 les contrats de plan (82).

En effet, l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 déclare que l'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions... des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties, en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires.

De même, l'Etat et la Région de Corse (83) définissent dans une convention révisée tous les 5 ans sur la base notamment du principe de continuité territoriale, les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'Ile et le Continent, en particulier en matière de desserte et de tarifs. Cette convention arrête les critères de détermination de la dotation que l'Etat verse à l'office des transports de la Région Corse.

Enfin, de même, la région de Guyane est associée par les conventions qu'elle conclut avec l'Etat à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique de mise en valeur de la forêt guyanaise. Les régions d'Outre-Mer sont associées par convention avec l'Etat et les établissements publics spécialisés à la réalisation de leurs opérations d'équipement ou d'aménagement (84).

On peut donc constater de l'extrême variété des solutions que l'on rencontre à propos de la détermination

---

(82) dont les conditions de conclusion ont été fixées par le décret d'application de l'article 12 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

(83) loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 : compétences de la Corse.

(84) loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 : organisation des régions de Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion.

du cocontractant : tout dépend finalement du type de convention en cause, et encore à propos de chaque catégorie de convention en cause, des solutions variables peuvent être appliquées. Le choix du cocontractant est par ailleurs aussi réalisé en fonction de critères politiques. Les conventions verticales avec des collectivités locales appartenant à l'actuelle majorité sont plus nombreuses que les autres.

La politique conventionnelle est une "politique étatique". L'expression traduit ce choix délibéré du mode conventionnel pour encadrer les relations entre l'Etat et les collectivités locales. Cette inégalité apparaît aussi dans la forme de l'acte conventionnel vertical.

## 2° Forme de l'acte conventionnel

Le principe est que, pour toute convention verticale aucune forme n'est prescrite. Il n'y a pas de formalisme pour qu'une convention soit conclue.

Cependant, pour les conventions verticales, il n'existe pas de contrats verbaux (85). Elles font l'objet d'un document écrit.

Pour les conventions verticales, les stipulations de la convention sont très souvent établies à l'avance et

---

(85) possibilité qui existe cependant : tous les juristes connaissent l'exemple de l'Arrêt Bertin de 1956 : dans cette affaire il n'y avait aucun document écrit entre les intéressés et le ministre, et pourtant c'était un contrat administratif.

unilatéralement par l'administration. Dans certains cas, la convention donne tout de même lieu à un débat entre les parties, mais le plus souvent, le cocontractant est mis en présence d'un document achevé, qu'il ne peut qu'accepter ou refuser. Le caractère unilatéral de la rédaction des conventions, la restriction apportée ainsi à la liberté de contracter tendent à transformer les conventions verticales en de simples contrats d'adhésion.

Une analyse détaillée de la forme de l'acte conventionnel est inutile. Mais il convient d'analyser brièvement les documents des principaux actes conventionnels.

Dans la procédure conventionnelle verticale, le type de convention qui paraît le mieux convenir, est soit choisi par d'autres, soit créé de toutes pièces. Ainsi l'Etat établit unilatéralement un "modèle" auquel chaque convention particulière se conforme. Le modèle est souvent très précis : tel est le cas du contrat-type.

Cette technique est très contraignante car elle entraîne la reproduction pure et simple de la plupart des clauses du modèle. Subsistent toutefois des clauses facultatives, ou tout au moins la possibilité d'une adaptation des clauses-types à la situation particulière de chaque collectivité locale. Sans une telle faculté, il n'y aurait plus aucune place pour la négociation et l'on sortirait du cadre de l'acte conventionnel. En tout état de cause, la convention-type place le cocontractant de l'Etat dans "une situation contractuelle définie de façon

unilatérale" (86).

Ainsi, les services ou parties de services nécessaires à l'exécution des délibérations ou aux responsabilités de l'exécutif sont placés sous la responsabilité du président de l'exécutif. Il est prévu que le transfert doit s'effectuer de manière suffisamment souple pour tenir compte des particularismes locaux. Le législateur n'a rien trouvé d'autre que de prévoir à cette fin l'existence d'une convention-type, et son adaptation au niveau local par une convention conclue entre le représentant de l'Etat et le chef de l'exécutif. La convention-type a été approuvée par un décret de 1982 (87), et les conventions locales ont été conclues avant le 3 juin 1982.

Si la référence à un texte réglementaire s'explique par le souci d'éviter la prolifération d'arrangements par trop différents d'une collectivité à l'autre, une telle pratique limite la liberté des collectivités locales.

La convention d'une préfecture moyenne est un document d'environ 20 pages, y compris les annexes. Elle fixe d'abord la liste des services transférés au Président du Conseil Général et de ceux qui restent à la disposition commune de ce dernier et du Préfet. Elle précise ensuite la répartition des personnels désormais placés sous l'autorité de chacun d'eux, en fonction des grades et de l'origine (Etat ou Département) de ces personnels. Enfin, elle assure la

---

(86) Pierrette Rongère, "le procédé de l'acte-type", LGDJ 1968 p 285

(87) Décret n° 82-283 du 14 mars 1982.

dévolution des locaux et de certains matériels. Les conventions adéquates ont été celles qui ont réglé avec précision l'ensemble des problèmes, même mineurs en apparence. Quitte à fixer bureau par bureau, agent par agent, équipement par équipement, les affectations respectives de certains services.

Autre document faisant partie de l'acte conventionnel : les avenants. L'actualisation des conventions se traduit par la signature d'avenants au cours des années 1984, 1985 et 1986.

Ainsi, en matière culturelle, une convention entre l'Etat et la Région de Lorraine, à l'initiative du Ministère de la Culture, a mis en application en 1982, l'article 93 de la loi du 2 mars 1982. Il était prévu que cette convention signée en 1982 pouvait être reconduite en 1983 et modifiée le cas échéant par avenant. L'avenant fait donc partie intégrante de la convention.

## II. Le contenu des conventions verticales

Au niveau vertical, il est essentiel de mettre en cohérence de grands projets visant à réaliser une complémentarité entre des projets imprimés par une logique macro-industrielle et ceux qui sous-tendent le développement local. Les contrats de plan sont les lieux privilégiés de cette rencontre ; une véritable politique spatiale est mise en place (A). Aussi importante que cette politique spatiale

est la mise en place d'une politique sectorielle, permettant par des politiques localistes (B) d'organiser dans tous les domaines de compétences des relations entre le niveau national et le niveau local.

A. Mise en place d'une politique spatiale : l'exemple des contrats de plan

Le VI<sup>e</sup> plan exprimait la volonté des pouvoirs publics d'associer plus étroitement les collectivités locales à l'équipement collectif de la France. Dans cette perspective, le Premier Ministre Chaban-Delmas déclarait devant le Sénat le 4 décembre 1969 :

"L'une des voies qui me paraît devoir être explorée est celle de l'établissement de contrats de plan entre l'Etat et les collectivités permettant, au vu d'un programme pluriannuel d'équipement et de financement, tout à la fois de garantir à la collectivité intéressée une continuité suffisante dans les ressources de subventions ou d'emprunts auxquelles elle aura recours et de l'affranchir des autorisations et des contrôles qui retardent et parfois paralysent les initiatives locales, du seul fait qu'ils portent sur chaque opération (88).

Cette évocation de la première procédure d'urbanisme inspirée de la "politique contractuelle", n'a été qu'une première étape d'un ensemble de réformes plus vastes touchant les relations entre l'Etat et les collectivités

---

(88) J.O. débats n° 445, 5 décembre 1969 (1263)

locales. La loi du 29 juillet 1982 (89) crée les contrats de plan Etat-collectivités locales, et précise le régime de cette procédure. Il serait intéressant d'examiner la place prise par ces contrats de plan dans l'urbanisme (1°) avant de porter notre étude sur l'apport de cette procédure (2°).

### 1° Position des contrats de plan dans l'urbanisme

Pour déterminer la place occupée par les contrats de plan dans l'urbanisme, nous étudierons successivement les éléments structurels du contrat, son contenu, puis le succès rencontré par la procédure.

La vocation planificative des régions est accrue par les lois de décentralisation. Il aura fallu plus de quinze mois de négociations et de navettes pour que les régions établissent leur plan. Cent mille élus, responsables patronaux, syndicalistes, représentants agricoles, universitaires, chercheurs, 33 ministères, 22 préfets de région, la DATAR et tous les services régionaux de l'Etat se sont mobilisés. Un consensus assez exceptionnel s'est réalisé sur la volonté de réaliser rapidement ces contrats.

Lorsqu'il y a eu négociation des contrats de plan, il y a eu des pratiques extrêmement différentes d'une région à l'autre. Dans certains cas, les Préfets de Région, ont essayé de recentraliser la procédure. Ils sont apparus comme des relais de la DATAR et ont ainsi réussi à imposer des choix nationaux aux conseils régionaux.

---

(89) Loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification voir : Jean-Marie Pontier : "Les contrats de plan entre l'Etat et la région" AJDA 20 juin 1985 p 331 et s. - Serge Daël "le régime juridique des contrats de plan entre l'Etat et les Régions" revue française de droit administratif 4 janv.fév. 1988 p 25 et s.



Dans d'autres, une réelle volonté de dialogue entre la Région et l'Etat se dégage des contrats de plan. Elle a impliqué une mobilisation des énergies sur le terrain. Monsieur Jean Le Garrec déclarait à Metz (90) que "si les acteurs économiques ne s'engagent pas dans la mise en place de structures -conseils d'audit, transfert de technologie- on n'obtiendra pas les résultats escomptés". Les régions dépassent ainsi progressivement leurs préoccupations traditionnelles pour s'intéresser à des thèmes nouveaux, et essaient de créer des synergies entre les différentes activités du territoire régional.

Cependant, même si les régions acquièrent la maîtrise de la détermination des objectifs régionaux de développement et d'aménagement à long terme, elles se trouvent dans l'obligation de consulter les communes et les départements sur la détermination des politiques régionales à longue échéance. Dans certains cas cependant les aspirations des élus municipaux et des départementaux n'ont pas été réellement prises en compte. Des conflits régions d'une part et commune et département d'autre part ont éclaté. Ils ont cependant été rares, les collectivités locales comprenant que le contrat de plan doit être le lieu du dialogue et de la contractualisation des rapports entre les collectivités territoriales, les partenaires économiques et sociaux, et l'Etat. En amont de la mise en application du contrat de plan a donc existé une négociation importante.

---

(90) Lors de la signature du contrat de plan Etat-Région de Lorraine 1984 - 1988.

Pour les régions, la procédure de planification a débuté en juillet 1982 lorsqu'elles ont été interrogées sur les priorités du développement de leurs activités productives. Leurs réponses ont été prises en compte dans la constitution du document d'orientation pour la préparation du 9e plan. Dès la fin de 1982, les Commissaires de la République de Région ont été saisis d'une demande d'appréciation des demandes probables de contractualisation de l'action de l'Etat susceptibles de figurer dans les futurs contrats de plan Etat-Région. Au premier trimestre de 1983, l'ensemble de ces propositions établies en relation avec l'exécutif régional abouti au CIAT du 18 avril 1983. Une circulaire du 25 avril 1983 a indiqué les conditions dans lesquelles les représentants de l'Etat auraient à préparer pour le 1er juin un avant-projet de contrats de plan en liaison avec l'exécutif régional pour que l'élaboration de cet avant-projet soit concertée. Un CIAT pour l'approbation des avants-projets de contrat de plan s'est tenu le 27 juillet 1983. Les projets de contrat de plan ont été transmis au Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre en novembre 1983 et ont fait l'objet d'un examen interministériel au cours du mois de décembre. Le CIAT du 22 décembre a permis d'établir des amendements au projet de contrat de plan. Dans de nombreux cas, la signature du contrat de plan est intervenue à la suite d'un accord amiable entre les deux contractants.

Déconcentrée par souci d'efficacité dans sa phase préparatoire, la procédure d'élaboration des contrats de plan a été décentralisée dans la phase de négociation : un dialogue direct et constant s'est exercé entre le

Commissaire de la République de région et l'exécutif du Conseil Régional. Une certaine convergence entre les intérêts de l'Etat et ceux des régions s'est établie.

Au cours de la préparation des contrats de plan, dit-on à la DATAR, les responsables régionaux ont montré leur capacité à participer à l'action de modernisation entreprise par le Plan National, en concevant des projets précis correspondant à des priorités régionales, et contribuant aussi aux choix nationaux.

Ainsi en Lorraine, en prenant l'exemple du premier contrat de plan, un travail commun a été effectué. Le président du Conseil Régional, Jean-Marie Rausch, déclarait lors de la signature de cet acte qu'une étape capitale venait d'être franchie pour le processus de planification. Les décisions du récent plan Acier venant déséquilibrer le contrat de plan, il a été choisi de le compléter par un programme parallèle.

Des projets précis sont ainsi pris en compte. C'est une dimension nouvelle qui peut changer la mentalité des relations entre l'Etat et la Région.

Avec les contrats de plan, l'Etat n'intervient que sur une durée limitée à 5 ans. La pérennisation des actions suppose que ce délai ait permis une dynamisation et une structuration locales suffisantes pour que l'élan ne s'arrête pas.

Principalement, les plans régionaux exercent, selon Yves Ullmo (91), trois fonctions : la prise en compte au

---

(91) Yves Ullmo "la planification en France", Cours de l'Institut de Sciences Politiques ; 1983 - 1984 p 59

niveau de la région des orientations du Plan National, la programmation d'actions spécifiques pour la Région, collectivité décentralisée, et la prise en compte des planifications infra-régionales, la Région jouant ainsi le rôle d'interface entre la planification de l'Etat et la planification infra-régionale.

Selon une enquête réalisée par la DATAR en 1985, l'exercice de planification concertée proposée aux régions a conduit à l'adoption de choix inégaux. Toutes les régions se sont passionnées pour l'artisanat, le développement des PMI, le tourisme et presque toutes pour la modernisation des installations agricoles, mais quinze seulement pour les économies d'énergie, treize pour les hospices, onze pour les universités et une pour l'amélioration du fonctionnement de la justice. Seul à répondre aux vœux de Monsieur Robert Badinter, le Languedoc-Roussillon a consacré deux millions de francs à l'aide aux victimes.

Parmi les leitmotifs des régions, l'assistance aux entreprises l'emporte sur tous les autres. La Champagne consacre ainsi 20 millions de francs au conseil, la Franche-Comté le double. En Bretagne, six conseillers technologiques ont sillonné les routes pour aider les PME à améliorer leur technologie et valoriser leurs innovations.

Presque toutes les régions ont aussi décidé de favoriser la technologie. En Champagne, un CRITT se consacre aux nouvelles techniques de traitement de surfaces, un second à l'automatisation et à celle de la bonneterie. Même chose en Lorraine pour l'industrie du bois, en Midi-Pyrénées pour la laine, à Montpellier pour la

robotique médicale, en Limousin pour la céramique.

Certaines régions ont aussi tenté d'associer dans leurs actions la formation, la recherche et les entreprises. A Besançon, le CNRS, la Compagnie de Piezo-électricité et l'Ecole Nationale supérieure de mécanique essaient d'imaginer ensemble des nouveaux instruments de mesure qui pourraient donner un second souffle à l'industrie horlogère.

Préoccupées par l'emploi, les régions en ont rarement fait une priorité en soi, sauf exceptions (Nord-Aquitaine).

Dans certains cas, le contrat de plan est caractérisé par une sélectivité des actions. Ainsi en Auvergne, ont été retenues quinze actions qui répondent à trois priorités : renforcer la compétitivité des entreprises, développer l'agriculture et valoriser l'espace rural, affirmer la solidarité régionale. Le contrat de plan Etat-Région de Haute-Normandie a organisé un effort en faveur de la formation, de l'innovation et de la création d'activités. "C'est la meilleure réponse aux mutations que connaît la région", a déclaré M. Jean de Garrec, secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre lors de la signature du contrat le 6 avril à Rouen.

Ainsi, de la modernisation des routes à la rénovation des quartiers dégradés en passant par la formation professionnelle, la recherche, l'agriculture, les loisirs... près de 64 milliards de francs ont été investis dans les régions. Quatre fois plus que le total des primes versées à l'industrie par la DATAR entre 1974 et 1980. Mais si les 35 milliards apportés par l'Etat ont entraîné 27 milliards des régions, la chaîne ne s'arrête pas là, avec la quote-part

des départements, des Communes, des chambres de commerce.

Il est loisible de constater que les contrats les plus importants ne sont pas le fait des régions les plus riches ou les plus peuplées. Avec son milliard de francs, le Limousin a plus de crédit par habitant que la région Rhône-Alpes avec 4,5 milliards pour 5 millions de personnes. De 1628 francs par habitant dans le Nord à 651 dans le Centre, la participation par habitant varie du simple au triple. Des crédits octroyés par l'Etat pour un franc mis par la région, il ressort que ce sont les régions de Lorraine, Picardie, Limousin, Bretagne qui se sont trouvées en tête pour le plan 1984-1988. Certaines régions ont accepté de s'engager fortement et ont en contrepartie reçu un financement élevé, comme le Nord et l'Alsace. D'autres se sont peu engagées, et ont peu reçu en contrepartie, comme le Centre, la Bourgogne, le Pays de Loire. La région d'Ile de France a été pénalisée en raison de sa réputation de richesse et son goût prononcé pour les opérations en béton.

Il est certain que c'est la région de Lorraine qui a bénéficié d'une participation avantageuse. Celui-ci porte sur l'engagement de près de 4 milliards de francs en cinq ans, dont 75 % à la charge de l'Etat et 25 % à celle de la région. La participation des pouvoirs publics par habitant place la Lorraine au second rang des régions françaises avec 1.294,22 francs, derrière le Limousin, 2.197,09 francs.

Au niveau des résultats, une réelle association des efforts de la Nation et la Région s'est réalisée. Le contrat est une formule qui va dans le sens du respect de

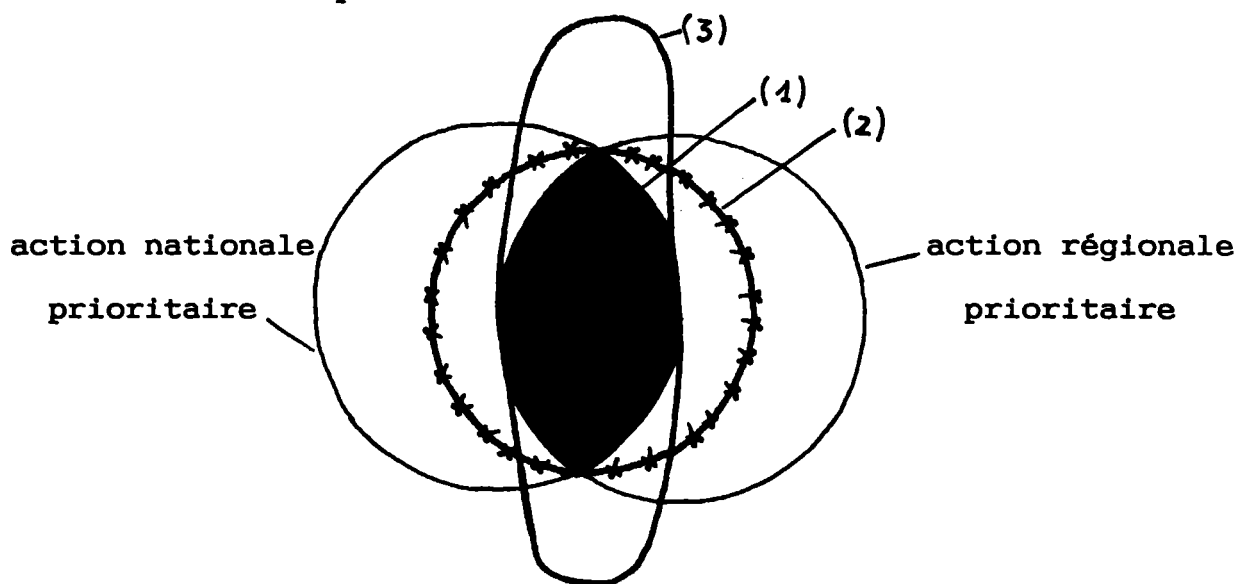
l'autonomie des partenaires tout en les incitant à s'associer pour réaliser des opérations d'intérêt commun. Certains observateurs de la décentralisation ont craint de voir soit l'Etat obliger son partenaire régional à prendre en charge les objectifs nationaux au-delà du raisonnable, soit de voir la Région obliger son partenaire étatique à prendre en charge les objectifs locaux au-delà du réel. Compte tenu de l'inégalité financière, il est bien évident que la Région ne pouvait financer ses projets sans aide extérieure, ce qui ne signifiait pas n'importe quel projet. Il était précisé que les projets inscrits dans le contrat devaient être compatibles avec les exigences et les priorités du plan national, ce qui signifie que la région a à financer elle-même les projets d'intérêt strictement régional.




Mais, en définitive, on peut déclarer que les proportions de financement semblent à priori équitables, que les sommes les plus importantes semblent correspondre à de grands projets nationaux, que les projets régionaux bénéficient d'appuis financiers plus locaux. Cette tendance ne semble pas s'accroître dans le cadre du second plan 1989-1993.

## 2° Apport du contrat de plan

Les contrats de plan Etat-Région préfigurent l'ensemble des relations pouvant être nouées entre ces mêmes entités

juridiques. Une représentation graphique des différents cas de figure permet de percevoir l'apport de ces contrats pour chacune des parties.



- (1)  : contrat de plan à parité d'objectifs Etat et Région.
- (2)  : contrat de plan dépassant les objectifs prioritaires des deux parties
- (3)  : contrat de plan Etat-Région qui peut favoriser uniquement les actions prioritaires de l'Etat, (ex. : Nord), ou uniquement les actions prioritaires de la Région.

Par conséquent : (1) : contrat parfait

(2) : contrat qui dépasse les objectifs voulus du contrat de plan

(3) : contrat de plan régional, une des parties étant assujettie aux objectifs de l'autre.



Des situations inégales entre les régions peuvent dès lors apparaître. Ainsi pour le Limousin, le premier contrat Etat-Région concrétise un effort très important de l'Etat. Sur cinq ans, la région s'engage pour 306 millions de francs et l'Etat pour 1,61 milliard de francs, soit cinq fois plus, alors que la règle moyenne dans les contrats négociés entre l'Etat avec les régions, est un engagement à parité. Dans ce contrat, l'Etat a accepté la quasi totalité des orientations du schéma régional, défini par les instances représentatives.

Mais les procédures et les financements venus d'en haut ne correspondent pas forcément à la réalité locale. Les élus locaux ne peuvent pas détourner la procédure, pour la rendre conforme à leur propre schéma de développement. Souvent ils acceptent le parachutage chez eux de réalisations-équipements, services, actions qu'ils se résignent à recevoir faute de savoir ou de pouvoir exprimer la forme de leurs besoins. Même si la nouvelle contractualisation semble mettre fin à une telle pratique, un tel abandon n'est que purement formel. Les collectivités locales continuent à intérioriser les projets et normes de l'Etat au sein de leurs propres projets locaux afin de les rendre négociables.

Ainsi à Beaucaire dans le Gard, en septembre 1984, il avait été décidé qu'un contrat entre l'Etat et la Commune serait conclu. Financé à ses débuts à hauteur de 90 % par l'Etat et de 10 % par la commune puis dans des proportions inverses, ce contrat prévu sur 5 ans n'a pas abouti. Pour l'instant, la commune qui souhaiterait en fait pouvoir

conclure un contrat spécifique compte tenu des problèmes qu'elle a à régler, préfère s'en tenir à un pré-contrat financé essentiellement par l'Etat. Finançant à 90 % toutes les actions, l'Etat n'hésite pas à imposer certaines actions spécifiques à la commune.

Cependant, un réel mouvement ascendant et descendant se produit, permettant d'octroyer aux collectivités locales et à l'Etat des avantages indéniables. Ces contrats de plan ont aussi une influence réelle sur l'urbanisme contractuel.

A ce titre, les parties non contractantes bénéficient d'un intérêt à agir. Ainsi la procédure de planification institue un certain nombre de consultations pour l'élaboration du Plan de la nation d'une part et du plan des régions d'autre part. Concernant le plan de la région, il est bien précisé que le Plan Régional est construit et approuvé "selon la procédure déterminée par chaque Conseil Régional qui doit prévoir la consultation des départements, du Comité Economique et Social Régional et des partenaires économiques et sociaux de la région". Le département est donc étroitement associé au contrat de plan. Le Conseil Général de la Moselle a ainsi donné son avis, au cours de réunions d'orientation budgétaire, sur les propositions du Conseil Régional, et a examiné les projets mosellans qui pouvaient être retenus dans le cadre des objectifs du plan lorrain. 1984 - 1988 il a cependant déclaré qu'un plan régional ne doit pas comporter des objectifs spécifiquement communaux ou départementaux, car ils n'intéressent que les villes chefs-lieux. Pour le département de la Moselle il a été décidé de négocier des plans Etat-Département et Etat-

collectivité locale. Ainsi, si le département estime devoir sa propre autonomie, il entend aussi pouvoir participer à la détermination des objectifs majeurs de la région.

Le contrat de plan a un impact sur les autres documents d'urbanisme, puisqu'il permet une programmation pluriannuelle des actions.

B. Mise en place d'une politique sectorielle : des politiques localistes

Au niveau vertical, des conventions sont aussi conclues pour des actions spécifiques, concernant soit les compétences des institutions, soit le fonctionnement de celles-ci. Elles visent en général à répondre à un besoin spécifique, circonstanciel.

1° Conventions fonctionnelles

La décentralisation instaure des rapports d'égalité entre les collectivités territoriales et l'Etat. Un certain nombre d'actions sont entreprises, en faveur du développement culturel, de la formation professionnelle, de l'environnement, de l'hygiène et de toutes les formes d'actions par les contrats de plan particuliers.

En matière culturelle les conventions avec les villes, les départements, et les groupements de communes avaient été inaugurées, sous l'appellation de chartes culturelles, au

moyen d'une ligne budgétaire de 50 millions au profit des villes et des départements dans le but de compenser les déséquilibres géographiques ou sociaux. A cette époque, les conventions avec les départements ont porté essentiellement sur les bibliothèques centrales de prêt, les enseignements artistiques et les activités musicales.

En 1982, la formule des conventions tire toutes les conséquences des dispositions de la loi du 2 mars 1982. L'article 59 de cette loi érige la région en collectivité territoriale et déclare qu'elle dispose de compétences étendues pour "promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique..." Le législateur a expressément tenu à ce que le qualificatif culturel soit accolé à l'expression développement économique et social. La loi de décentralisation "ouvre donc des horizons nouveaux pour l'action régionale sur le plan culturel" (92). Les conventions culturelles permettent ainsi d'allier deux volontés complémentaires : celle de l'Etat qui vise à privilégier les objectifs d'une politique nationale, celle de la Région qui essaie d'élaborer un projet de développement culturel en fonction de ses propres potentialités. La plupart des régions ont élaboré de telles conventions (Lorraine, Limousin, Champagne Ardennes, Aquitaine...)

En matière de formation professionnelle et

---

(92) Jean Jack Queyranne "les régions et la décentralisation culturelle, les conventions de développement culturel régional" rapport au Ministre de la Culture, la documentation française 1982.

d'apprentissage (93), un véritable transfert de compétences prévu par la loi du 7 janvier 1983 au profit des régions s'est réalisé et sont contenues dans les articles 82 à 86 de cette loi. L'article 82 définit un principe de co-responsabilité de la région et de l'Etat en la matière. La région reçoit une large compétence pour assurer la mise en oeuvre des actions de formation, et l'Etat conserve une compétence d'attribution pour organiser et financer soit des actions interrégionales, soit des actions prioritaires, soit des études expérimentales.

Pour exercer ses compétences, l'Etat utilisera les techniques juridiques classiques, en particulier la convention avec des régions qui pourront ainsi recevoir à cet effet des aides financières techniques ou pédagogiques supplémentaires.

En matière d'environnement, des dispositions analogues ont été prises. Jusqu'en 1983, l'Etat était seul responsable de la politique de l'environnement. Depuis l'article 1 de la loi du 7 janvier 1983, il existe une responsabilité partagée car les régions concourent avec l'Etat "à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie". Pour la Corse, il a été précisé qu'elle "définit les actions qu'elle entend conduire pour la protection de l'environnement".

---

(93) Jean-Claude Douence "le transfert à la Région des compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage", revue française de droit administratif 1984, mai-juin n° 0.

L'article 59 de la loi du 2 mars 1982 précisait que la région pourrait engager des actions complémentaires de celles de l'Etat et passer des conventions avec lui (94). En 1982, quatre régions pilotes ont conclu de telles conventions avec l'Etat : Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Provence Côte d'Azur, Corse. Pour la Région Midi-Pyrénées, le financement suivant se réalise : l'Etat pour 55 %, la Région pour 35 %, d'autres collectivités locales pour le solde. L'objet de cette convention vise à récupérer et à valoriser les déchets, à mettre en valeur les grands sites nationaux, connaître et protéger le milieu naturel de la Garonne, inventorier les richesses naturelles nécessaires aux études d'impact, sensibiliser et initier à l'environnement. C'est la région qui est responsable de la réalisation des opérations prévues dans le contrat. D'autres conventions ont été négociées et signées ultérieurement.

En Aquitaine, le contrat de plan Etat-Région pour l'environnement est un instrument de mise en oeuvre de la décentralisation et des états régionaux de l'environnement. Ces actions d'environnement représentent 1 % du budget régional.

Par ailleurs, de telles actions spécifiques peuvent aussi faire l'objet de contrats de plan particuliers.

La loi du 29 juillet 1982 (95) et les textes subséquents ont prévu l'instauration de contrats de plan entre l'Etat et les Régions. En application de ces contrats,

---

(94) Michel Prieur "la politique régionale de l'environnement en France", Revue juridique de l'environnement, 2/1984, CNRS

(95) Portant réforme de la planification

des contrats particuliers peuvent être conclus. Ainsi le Contrat de plan entre l'Etat et la Région de Lorraine, signé le 11 juillet 1984, stipule dans son article F-2-3 que les contrats particuliers doivent être conclus dans les six mois suivant la signature du contrat principal (96). Le département de la Moselle a conclu de tels contrats dans le cadre de l'aménagement du bassin houiller, la réhabilitation des cités sidérurgiques, les aménagements hydrauliques agricoles et fonciers.

Par ailleurs, en Alsace, en janvier 1985, ont été signés les contrats particuliers pour lesquels les négociations entre les services de la région et de l'Etat ont abouti à un accord. Il s'agit des contrats qui portent sur :

- l'adaptation, la modernisation et le développement des formations, dispensées par l'AFPA en Alsace ;
- le développement du Centre Technique d'Application et d'Innovation de l'Artisanat (CTAI) à Colmar ;
- la création du Fonds Régional d'Aide à la restructuration des Entreprises Artisanales (FRASEA) ;
- le développement de l'agriculture alsacienne par des programmes d'interventions dans les filières de production, l'amélioration de la productivité des exploitations agricoles et la relance économique ;
- le développement des activités touristiques menées en liaison avec les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ;

---

(96) par courrier en date du 18 décembre 1984, la date ultime a été renvoyé du 1er janvier au 15 février 1985.

- l'élimination et la valorisation des déchets industriels, urbains et agricoles en relation avec l'ANRED (97) placée sous la tutelle du Ministère de l'Environnement et de l'Industrie ;
- la mise en oeuvre d'une politique de développement local, fondée sur la valorisation des ressources et des savoir-faire ;
- le développement social et la réhabilitation des quartiers dégradés ;
- les travaux d'aménagement sur la section III domaniale comprise entre Colmar et Erstein et l'équipement du nouveau barrage de Krafft.

En définitive "la mise en oeuvre de ces contrats particuliers qui détermine les maistrises d'oeuvre des choix retenus dégage les traits essentiels de la vie locale actuelle. Elle est fondée sur l'espoir sourcilleux d'une équité sociale obtenue par l'équité spatiale tandis qu'elle se fonde dans ses expressions principales dans une utilisation contrainte mais espérée d'un Etat par ailleurs dénoncé" (98).

## 2° Conventions structurelles

A l'évidence, les conventions structurelles ont surtout

---

(97) Agence Nationale pour la Récupération et l'Élimination des Déchets.

(98) "La décentralisation en Pratique : quelques réflexions Aquitaines" par Jean Dumas ; revue Echange et Projets déc. 1984 n° 4° - Pour plus de renseignements sur les contrats particuliers, consulter le MPPB, (le Moniteur des Régions).



un caractère complémentaire de l'action étatique. Ces conventions ne peuvent se développer et se poursuivre de manière autonome : servant d'appoint et d'appui à une action spécifique menée par l'Etat, elle perd sa raison d'être lorsque l'Etat décide d'arrêter l'opération entreprise. Le partage des rôles paraît bien défini, dans les conventions structurelles : l'Etat se réserve le rôle d'orientateur, et laisse aux collectivités locales celui d'accompagnateur.

On peut démontrer que l'intérêt commun est plutôt étatique que localiste, au sein des conventions de transfert de service, de mise à disposition ou en matière d'éducation et de transports.

Les conventions de transfert de service, qui n'intéressent que les départements et les régions (99), entraînent le rattachement définitif du service considéré à la collectivité locale. Dans chaque département et région, et pour chaque service, est prévu qu'une convention est conclue entre le représentant de l'Etat et le président de l'Assemblée délibérante de la collectivité bénéficiaire du transfert. Elle détermine les conditions et les modalités d'application du transfert.

L'article 28 de la loi du 2 mars 1982 dispose que "les services ou parties de service de la Préfecture nécessaires à la préparation et à l'exécution des délibérations du Conseil Général, ainsi qu'à l'exercice des pouvoirs et responsabilités dévolus à l'exécutif du département sont placés, du fait du transfert de l'exécutif départemental...

---

(99) voir article 8 de la loi du 7 janvier 1983

sous l'autorité du président du Conseil Général". C'est une liberté fort encadrée qui est laissée à la négociation, car la convention de transfert des services doit obéir à une convention type. Les conventions types correspondantes ont été approuvées par deux décrets en date du 15 mars 1982 (100). La convention ainsi conclue doit être approuvée par arrêté du Ministre de l'Intérieur, de même que toutes modifications à intervenir ultérieurement. La seule liberté laissée aux départements (et régions) est de pouvoir adapter aux circonstances locales le contenu défini par la convention type.

Dans chaque département une convention est donc signée qui, sur la base d'un inventaire des personnes et des moyens propres à chacune des parties, réalise un partage des forces entre Conseil Général et Services locaux de l'Etat et définit les modalités d'une coopération efficace.

Cette situation se concrétise sur le terrain par une redistribution des locaux : déménagement quand il existe un hôtel départemental distinct de la Préfecture, partage de celle-ci dans de nombreux cas. Cela donne lieu parfois à des incidents cocasses. On citera le cas d'un secrétaire général de préfecture qui refuse de céder son bureau au président du conseil général. Celui-ci finit par l'obtenir mais on lui fait remarquer que le hall d'entrée par lequel il accède à ce local fait partie du territoire préfectoral. A quoi le président répond que l'hôtel de la préfecture appartient au département : le représentant n'est donc que son locataire.

---

(100) voir aussi la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 16 mars 1982.

On assiste à des frictions similaires à propos des garages ; tel préfet n'apprécie pas que les élus fassent des réflexions désobligeantes lorsqu'il demande à changer de véhicule, et qu'ils veulent lui imposer le modèle de leur choix.

Pratiquement, les échanges de personnels ont posé problème, car chaque service comprend des agents de statut différent relevant du département ou de l'Etat. Ainsi, dans la Nièvre, la convention prévoit que le département reçoit vingt fonctionnaires d'Etat de la préfecture, celle-ci comprend 67 employés de statut départemental. On mesure l'enchevêtrement qui en résulte (101).

Ces conventions donnent l'impression d'un mélange de libéralisme et d'autoritarisme. C'est un texte identique pour tous les départements, mais en même temps suffisamment général pour permettre aux partenaires, par le biais d'annexes qui ne doivent pas recevoir l'accord de Paris, d'introduire des détails concrets d'arrangement. Souvent les annexes sont nombreuses et très détaillées.

En fait, dans l'ensemble aucun conflit ouvert et violent n'a pu être observé, sur le fond et dans le ton, les comportements sont restés courtois. Pour toute la France, il y a eu seulement quatre situations très tendues.

---

(101) Marc Abeles "les chemins de la décentralisation", Temps Modernes février 1985, n° 403 p 1408 et suivantes.

Il s'agit cependant en l'espèce d'un transfert légèrement tronqué : le transfert n'est pas réellement vertical : il est d'une verticalité horizontale : de la préfecture au conseil général, d'une autorité décisionnelle à une autre.

Pour les conventions de mise à disposition, le processus fut sensiblement identique. L'article 27 de loi du 2 mars 1982 prévoit que jusqu'à publication de la loi relative à la répartition des compétences entre les personnes morales de droit public, le président du conseil général, pour la préparation et l'exécution des délibérations de l'assemblée départementale pourra disposer en tant que de besoin des services extérieurs de l'Etat. A l'échelon régional, le président du conseil régional peut d'après l'article 74 de la même loi, disposer en tant que de besoin des services extérieurs des administrations civiles de l'Etat dont l'action s'étend sur plusieurs départements de la région, ainsi que des services départementaux de ces administrations.

Cette mise à disposition est une disposition transitoire. Chaque année le représentant de l'Etat détermine avec le président du conseil général (ou régional), par convention, les actions que les services extérieurs de l'Etat, désignés par arrêté, devront mener pour le compte du département (ou de la région), ainsi que leurs modalités d'exécution, tout en tenant compte des

missions que ces services doivent assurer pour l'Etat (102).

Cependant, ces conventions se situent dans des contextes relativement différents qui confèrent à l'ensemble du dispositif un aspect très touffu, complexe.

Autre compétence conventionnée en Alsace : le Conseil Régional a conclu une convention avec le Ministère de l'Education Nationale. Cette convention vise à cofinancer le renouvellement et la modernisation du parc de machines outils des établissements d'enseignements professionnels alsaciens. Le plan machine - outil arrêté par le conseil des ministres début décembre 1981 invitait les régions à s'associer, sous cette forme à la réalisation de ce programme.

Le conseil régional d'Alsace, lors de sa session budgétaire de février 1983 a décidé de participer à cette opération et a inscrit à cet effet un crédit de 6,03 millions de francs. La convention prévoit que l'Etat remboursera à la région la moitié de ce montant, en deux échéances (1983 et 1984).

Ainsi cette convention permet de soutenir un secteur clé d'une industrie bien représentée en Alsace, et aussi de revaloriser les formations technologiques et leur donner les moyens de s'adapter.

---

(102) décrets 82-331 et 82-332 du 13 avril 1982

décrets 82-389 et 82-390 du 10 mai 1982

voir sur l'ensemble du problème :

- A et C Coudevylle "l'organisation des services aux échelons régional et départemental", in la nouvelle administration, Franck Moderne Sirey 1983 p 355

- S. Bouzely "les conventions de transfert de services" revue adm. 1982 p 198

- Rapport Poncelet, Doc. Sénat 1983 n° 490 p 29 et s.

Section 2 : Le processus juridique conventionnel : hétérogénéité  
des conséquences

La gestion des affaires publiques est une tâche de plus en plus complexe : "le développement économique et social, l'urbanisation, l'aménagement du cadre de vie ont amené les administrations centrales à s'alourdir, à multiplier les procédures et les textes, à diluer la décision dans un processus anonyme, à inhiber les initiatives décentralisées par des règlements tatillons ou des dispositifs financiers importants" (103). Face à ce problème, les conventions verticales peuvent apporter des remèdes. Ces remèdes ont des implications tant au niveau purement gestionnel (I) que financier (II).

I. Essai de mise en place d'une nouvelle gestion publique

Les conventions mises en place par les lois de décentralisation visent à donner à chaque personne publique territoriale une compétence animée par le principe de liberté. Certains diront droit pour la personne publique de se gérer elle-même, autogestion, même si ce terme a pris des significations très diverses. Un tel processus ne s'est tout de même pas réalisé seul : une certaine incitation de la part des pouvoirs publics (A) ainsi qu'une volonté collective visant à sortir de la crise (B) est apparu.

---

(103) Commission du bilan, la France en mai 1981, l'Etat et les citoyens, t. 5 p 282, Documentation française, Paris 1982.

A. Motivation et incitation

Les collectivités locales ne sont pas habituées à un style de relation égalitaire. Il y a normalement parité au niveau du financement, de la détermination des objectifs. La situation qui en résulte ne ressortirait pas du domaine de la tutelle, mais du partenariat. Cependant, si démocratisation et participation sont synonymes de conventions verticales (1°), celles-ci ne sont pas exemples d'incitations (2°).

1° Démocratisation et participation

Les conventions verticales seraient, selon de nombreux élus, un remède miracle. Les vertues dont elles sont parées sont doubles : elles permettraient la mise en place d'une démarche vers le développement et la responsabilisation, ainsi que vers la solidarité.

Selon Alexis de Tocqueville, la décentralisation peut constituer le lieu d'apprentissage de la démocratie (104). La plupart de la doctrine et des juristes font un amalgame entre conventionnement et démocratie. Pourtant, le conventionnement n'est avant tout qu'un "aménagement au sein du mécanisme de l'administration publique" (105), dont la démocratie ne peut dépendre directement. Il n'est pas rare

---

(104) A. de Tocqueville "De la Démocratie en Amérique", cité in F. Monconduit, Tocqueville : la décentralisation, impératif démocratique" in l'Objet Local p 35.

(105) G. Langrod "le gouvernement local - Fondement ou apprentissage de la démocratie" Revue int. d'Histoire pol. et constit. 1952, p 225

de voir des conventions non démocratiques.

Cependant, les conventions, en tant que mode d'aménagement des pouvoirs des personnes publiques, supposent l'autonomie des autorités locales par rapport au pouvoir central. Les relations conventionnelles entre l'Etat et les collectivités locales doivent reposer "sur la complicité sociale, l'interdépendance et le renforcement mutuel et permanent du pouvoir des échelons de direction des bureaucraties territoriales de l'Etat et de notables provinciaux" (106).

Par les conventions, il ne s'agit pas d'obtenir une société sans Etat, mais de trouver entre les collectivités locales et l'Etat le bon équilibre. Cet équilibre permet l'initiative. La responsabilité étant clairement individualisée, une marche vers le développement se réalise.

En effet, la plus apparente des règles dégagée par le conventionnement vertical est la responsabilisation des élus. A la règle de l'évitement qui interdisait, selon Albert Mabileau, la relation directe entre les décideurs, sans médiation d'un autre acteur et provoquait la dispersion ou la dilution des responsabilités, est substituée la responsabilité des élus. Les Maires, les présidents de Conseils Généraux et régionaux sont directement responsables de leur action. Le Préfet ne peut plus être utilisé comme bouc émissaire d'une décision que le Maire approuvait officieusement et dénonçait publiquement au nom de considérations électorales. Le conventionnement établit

---

(106) P. Gremion "Réforme régionale et démocratie locale", Projet avril 1970 n° 44 p 421



ainsi une relation directe entre l'élue et ses électeurs. Une plus grande transparence des décisions est réalisée. Les termes "convention" et "démocratie" semblent aller de pair. Les exécutifs locaux voient leur rôle redéfini, et le pouvoir central essaie de remédier au caractère vertical des politiques, et favorise une perception horizontale des problèmes.

Une réelle mutation des esprits s'est réalisée. L'Etat essaie de ne plus se comporter envers les collectivités locales comme par le passé. La nouveauté des problèmes, la prise en compte des acquis irréversibles de la décentralisation impliquent de la part de l'Etat une démarche nouvelle. Une convergence d'intérêts unit les partenaires. Une mutation du type d'élue, désormais plus un gestionnaire responsable, se réalise. La pratique de la convention entre l'Etat et les collectivités locales ouvre ainsi "une perspective d'articulation des niveaux plus pragmatique que hiérarchique" (107), et permet aussi la démocratisation des relations et la mise en place d'une solidarité.

Selon Jean-Louis Guigou (108), la solidarité est potentielle, latente. La solidarité n'a de sens

---

(107) Marc Abeles "les chemins de la décentralisation", revue les Temps Modernes, février 1985 n° 463 p 1428

(108) Jean Louis Guigou "coopération intercommunale et développement par la base", in Le développement centralisé dynamique spatiale de l'économie et planification régionale" par Bernard Plangue, Coll. Gral n° 16 Litec pp 194.

que par rapport à un problème précis. La solidarité n'a pas de valeur absolue. Elle signifie plutôt une attitude, un comportement. La société locale ne serait pas seulement un enjeu de la société globale, mais une composante, un partenaire.

Ainsi dans son article 28, la loi du 7 janvier 1983 dispose que le Conseil Régional "concourt dans le cadre de ses compétences à l'Aménagement du territoire". Cette disposition générale est nuancée par l'article 59 de la loi du 2 mars 1982 qui donne compétence à la Région pour l'Aménagement de son territoire. Donc, dans ces deux articles, deux notions se juxtaposent : l'Aménagement du territoire (donc national) et l'Aménagement de son territoire (donc régional). Par ces quelques mots, l'idée de solidarité nationale régionale transparait.

Les deux lois du IXe plan font par conséquent de l'Aménagement du Territoire une politique redistributive conçue dans le cadre de la solidarité nationale. Elle s'inscrit dans une optique de "double solidarité" (109), un principe d'harmonie entre politique régionale et décentralisation : "la décentralisation ne saurait exclure une politique nationale de solidarité territoriale", "la décentralisation doit renforcer les solidarités territoriales".

Cette solidarité viserait à réduire les inégalités car l'article 59 de la loi du 2 mars 1982 donnant compétence à

---

(109) Selon les termes de J. Dumas et C. Lacour en 1983.

la région pour l'aménagement de son territoire peut être interprété de la façon suivante : la redistribution interrégionale est de la compétence étatique, la redistribution intrarégionale est du ressort régional. La décentralisation seule ne peut parvenir à ce résultat. Il était important que la décentralisation trouve un complément dans les conventions verticales qui elles seules peuvent résoudre les problèmes de solidarité nationale qui se posent structurellement ou conjoncturellement dans un certain nombre de départements et de régions.

Dans de telles relations, la solidarité apparaît comme contrat et comme éthique.

L'affirmation d'une solidarité entre tous les citoyens apparaît comme le seul moyen de sortir collectivement, sans abandonner les uns aux autres, de notre société inégalitaire.

Il est ainsi clairement exprimé que la décentralisation doit être la mise en oeuvre d'une action concertée, où tous les partenaires ont leur mot à dire, leur rôle à jouer, où les structures sont adaptées à ceux qu'elle doit servir.

Cette solidarité sera alors source de renouvellement à l'intérieur de chaque personne et dans les relations de ces personnes entre elles. Car "la décentralisation ne saurait exclure une politique nationale de solidarité territoriale et de développement équilibré des activités dans l'espace national qui, au contraire en est le complément" (110).

Cette fonction latente des conventions verticales est

---

(110) Documentation d'orientation pour la préparation du IXe plan, 5 oct. 1982 p 49

d'ailleurs inscrite en filigrane dans le message que M. Defferre a chargé les préfets de lire aux conseillers généraux lors du transfert de l'exécutif départemental (111).

"En décentralisant, l'Etat n'abandonne pas ses responsabilités fondamentales, il se donne au contraire les moyens de mieux les assumer. Il ne se désintéresse pas des communes, des départements et des régions. C'est au contraire en prenant appui sur une vie locale plus dense, plus responsable, plus active, que l'Etat pourra apporter son concours, son appui, ses conseils dans un dialogue que l'on doit souhaiter permanent et fructueux".

Le conventionnement vertical constituerait donc un moyen d'amélioration des conditions de gestion des affaires publiques en permettant une forte mobilisation sur les intérêts en jeu et en favorisant la détermination de meilleurs choix. La qualité de la décision en sort rehaussée. De nombreux élus ont ainsi fait remarquer que les conventions favorisaient une gestion plus performante de l'administration : "avantages évidents sur le plan de la gestion" (112), "condition d'efficacité pour toute grande entreprise" (113).

Ce conventionnement n'est cependant pas exempt d'incitations financières, humaines, structurelles.

---

(111) le 24 mars 1982

(112) J. Moreau "Administration régionale, locale et municipale", Memento Dalloz 5e éd. 1980

(113) C. Debbasch "la décentralisation", les Cahiers Français, Doc. Française 1982 p 4

2° Les incitations

- Le recours à des mesures d'incitation administrative est inévitable dans le cadre de la politique conventionnelle verticale telle qu'elle a été mise en place par les lois de décentralisation.

Il ne faut pas se faire d'illusion sur la spontanéité de l'initiative des éventuels cocontractants toujours canalisée et parfois même activement provoquée. Même si "les explications et recommandations si vives soient-elles adressées par l'autorité de tutelle aux conseils municipaux dont le droit de vote reste pleinement sauvegardé ne sauraient être considérées comme des injonctions ou des mesures de contraintes illégales" (114), les incitations administratives demeurent. L'Etat essaie par divers moyens de canaliser les initiatives vers le type de conventions qui a sa préférence.

- Une politique d'incitations financières a été menée par les pouvoirs publics afin d'accélérer le mouvement de coopération intercommunale.

Ainsi, si l'instauration par la loi du 7 janvier 1983 des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, en son article 29 (permettant aux communes associées de négocier avec le département, la région et l'Etat des conventions pour la réalisation des objectifs et des programmes d'actions définies par leur charte) laisse aux communes la liberté dans la détermination de leur

---

(114) TA Rouen 30 oct. 1964, Commune de Montataire c/ Préfet de l'Oise

contenu, de la méthode et de la manière qui convient, l'Etat est déjà intervenu et a arrêté de son propre arbitrage un programme expérimental de 12 chartes intercommunales dotées d'une participation étatique de 150.000 francs, par une décision du CIAT des 20 décembre 1982 et 27 juillet 1983. Il est certain que d'autres propositions avaient été faites, mais celles-ci n'ont pas été retenues et ne bénéficieront donc pas de financements exceptionnels.

Les critiques furent vives de la part de certains élus locaux qui soulignaient l'atteinte au principe de leur libre administration ainsi que la discrimination créée entre les communes, dont certaines étaient ainsi favorisées aux dépens des autres.

Mais comme l'avait souligné le Commissaire du Gouvernement Kahn, "c'est le propre des mesures d'incitations financières que de constituer des demi-mesures et l'on n'y recourt qu'à défaut de pouvoir imposer des solutions radicales" (115).

Les incitations en matière de personnels relèvent du même ordre d'idée. Ainsi, le statut général des fonctionnaires prévoit que la position normale et ordinaire du fonctionnaire est l'activité. La loi du 2 mars 1982 a prévu une autre formule, pour une application bien précise et pour une durée déterminée : la mise à disposition. Chaque mise à disposition individuelle doit faire l'objet d'une décision du commissaire de la république (116) ou du

---

(115) CE Ass. 13 déc. 1968 "Fed. Nat. des Elus Republicains municipaux et cantonaux", AJDA 1969 p 33, concl. Kahn et chroniq. jurisprudentielle p 82

(116) art. 9 II de la convention régionale et art. 10 II de la convention départementale

président du Conseil Général après avis de la commission administrative paritaire compétente. Le Commissaire de la République informe individuellement les personnels d'état concernés, de son intention de proposer leur mise à disposition du président du Conseil Général ou du Président du Conseil Régional. Après approbation de la convention par le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, les mises à disposition font l'objet de décisions individuelles prises par le Commissaire de la République pour les agents d'état selon un modèle de décision annexé à la circulaire du 16 mars 1982.

De telles mises à disposition facilitent la réalisation des objectifs fixés au niveau départemental ou régional, et facilitent le contrôle de l'Etat. En effet, les personnels restent gérés par l'autorité dont ils relèvent. L'utilisation de cette formule n'a cependant pas exclu la concertation avec les personnels. Ces problèmes ont été étudiés dans le cadre des commissions tripartites -élus, représentant de l'Etat, syndicats- mises en place dans chaque préfecture.

La création de commissions a par ailleurs aussi permis à l'Etat d'inciter les personnes publiques territoriales.

A titre d'illustration, une commission nationale de planification a été créée en matière de planification.

En effet, la loi portant réforme de la planification précisait que le conseil régional "concourt à l'élaboration et à l'exécution du plan de la Nation et approuve le plan de la région". Cette timide ouverture est restée limitée : la commission nationale de planification qui devait symboliser

un nouveau dialogue entre président de conseils régionaux et représentants du mouvement syndical, mutualiste, coopératif et associatif est mort-née. C'est l'administration du plan, donc l'Etat, qui a pris le contrôle de l'élaboration.

B. "Un consensus pour sortir de la crise" (117)

Même si l'alinéa 1 de l'article 5 de la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions précise que "l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi", il n'est pas le seul à un être responsable. Les collectivités locales, qui n'entendent pas déroger à leurs responsabilités travaillent avec l'Etat. Un véritable consensus pour sortir de la crise s'établit. Celui-ci nécessite une connaissance fine de l'économie locale (1°) et une articulation des compétences Etat-Collectivités locales (2°).

1° La moindre action appelle une connaissance fine de l'économie locale

La crise économique actuelle, qui dure depuis bientôt 15 ans, peut faire échec à l'épanouissement du conventionnement vertical. Celui-ci essaie en effet de

---

(117) Les Dernières Nouvelles d'Alsace, éd. de Sarrebourg, 5 juin 1984 "18 contrats état-régions mis sur pied : un consensus pour sortir de la crise".



contourner, déclasser certains rapports de force ; mais il doit nécessairement connaître l'économie locale. Dès lors une planification locale doit être réalisée.

"La décentralisation risquerait fort, sans planification, de n'être que l'addition d'égoïsmes locaux et de nous entraîner dans un gigantesque désordre. Et, sans décentralisation, le plan connaîtrait le danger du dérapage bureaucratique et tentaculaire". Cette déclaration de Monsieur Rocard souligne la complémentarité qui doit exister entre planification et décentralisation, et par voie de conséquence entre convention et planification. Ce que les textes de décentralisation donnent aux collectivités locales, ce n'est pas la possibilité de conventionner sans but véritable, c'est la liberté de faire avec ces conventions la planification de leur choix. Monsieur Yves Dauge, Directeur de l'urbanisme et des paysages au Ministère déclarait (118) : "il faut que les conventions permettent un progrès de la planification".

C'est pour cette raison que doit exister entre le niveau régional et le niveau local des relations claires. La planification régionale doit créer une synergie entre les différents projets locaux, fédérer un certain nombre d'initiatives et déboucher sur de véritables stratégies régionales face à la stratégie nationale. Par la planification régionale serait ainsi recherchée une dynamique des projets et des énergies.

---

(118) A. Pienne lors du colloque des 23 - 26 avril 1984 sur les chartes intercommunales

Cette planification ne se réalisera pas seulement au niveau de l'urbanisme, mais aussi au niveau financier. Ainsi a été créée une commission d'harmonisation des investissements au niveau régional et départemental (119).

La loi du 2 mars 1982 a prévu à son article 29 que la coordination entre l'action des services départementaux et celles des services de l'Etat dans le département est assurée conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département.

Ces dispositions ont été complétées par la loi du 7 janvier 1983, article 18, qui a prévu la réunion au moins deux fois par an, d'une conférence d'harmonisation des investissements, sur un ordre du jour déterminé conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département, pour échanger des informations sur les programmes d'investissement de l'Etat et du département. La même chose a été prévue au niveau régional. Participent donc à ces réunions le président du Conseil Régional, le représentant de l'Etat dans la région, les présidents de conseils généraux, les représentants de l'Etat dans le département, des représentants des maires désignés par leurs pairs.

Une telle conférence d'harmonisation des investissements favorise une programmation cohérente des équipements. Elle est le lieu privilégié d'échanges,

---

(119) voir : décret n° 83-346 du 22 avril 1983 relatif à la Commission départementale des investissements - circulaire n° 83-157 du 7 juillet 1983 relative à la Conférence d'harmonisation des investissements.

d'informations permettant la coordination des actions des autorités locales et de celles de l'Etat.

Lorsqu'on mesure l'importance des imbrications en matière d'équipement public et celles des cofinancements de ces équipements, on conçoit aisément le rôle clé de ces conférences d'harmonisation (aussi bien d'ailleurs que l'insuffisance des réunions pour garantir en amont de l'ensemble des décisions et des procédures les besoins de cohérence nécessaire).

Malheureusement, on constate fort souvent qu'il est malgré tout difficile pour les collectivités locales de passer des objectifs aux priorités.

Ainsi, en ce qui concerne les contrats de plan état-région, la DATAR a dressé une synthèse empreinte d'une certaine sévérité (mais aussi de compréhension) sur les contrats de plan réalisés : "une insuffisante sélectivité dans le choix des priorités", "une définition peu explicite des moyens à mettre en oeuvre". Elle expliquait cependant, "qu'il est bien naturel qu'au début d'un processus de planification les régions ont voulu couvrir tout le champ du développement économique. Elles ont ainsi établi dans l'ensemble une base de travail très utile pour saisir tous les partenaires sociaux et économiques de l'ensemble des éléments d'un débat qui doit déboucher sur des choix plus sélectifs (...). Il est cependant clair que la planification économique et spatiale doit déboucher sur la définition d'objectifs plus précis, et définir à partir des objectifs souhaitables les priorités premières dont le nombre

restreint et la formulation précise garantissent la crédibilité".

Privé de ces éléments, les contrats de plan ne sauraient être crédibles et opératoires. La cohérence des choix n'est pas facile tant sont forts les intérêts et les atouts locaux.

Mais il est nécessaire d'établir ce conventionnement vertical car il entraîne des gains de temps dans la prise de décision, la concertation étant plus rapide, un moindre risque car il "valorise au maximum les avantages qui découlent des décisions prises sur le lieu et au moment même de l'action" (120). Au fil des ans, ces conventions s'imposeront comme un processus inéluctable de modernisation des méthodes de gestion, méthodes qui reposeront plus sur une planification des besoins, une coordination des actions, une harmonisation des procédures. Cette méthode de gestion favorisera aussi l'apprentissage des responsabilités par les citoyens et permettra ainsi d'être un levier pour le développement local et national (121).

Cependant, afin que ce système soit le plus fiable possible, il est nécessaire d'articuler les compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

---

(120) O. Guichard : Vivre ensemble, Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, documentation française 1976

(121) Marianne Andrault et Philippe Dressayre "Décentralisation", juriscasseur des collectivités locales, 8, 1983

2° Articulation des compétences Etat-Collectivités locales

Si les conventions s'inscrivent dans une modification des principes de la gestion publique, les personnes publiques territoriales étant menacées d'obsolescence en raison du monopole juridique de leur fonction et d'un environnement social de plus en plus instable, la complexification des processus de décision, risquent de rendre vain cet espoir. (122) Une articulation des compétences Etat-Région, Etat-Département, Etat-Commune s'avère nécessaire.

Le rapport de la Commission de réforme de la planification et de nombreux auteurs (123) insistent sur la substitution d'un développement "par en bas" à un développement "par en haut", et sur la nécessité d'un double mouvement ascendant et descendant entre le niveau local et le niveau national. Ce schéma prévoit une coordination entre les différentes priorités. "La région établit ainsi son propre plan avec son propre budget et négocie avec l'Etat des contrats d'intérêt commun ; l'Etat et la région ont des domaines où il y a complémentarité d'orientation et de moyens ; l'Etat participe par sa politique d'aménagement à la prise en compte de certains problèmes nationaux que les régions peuvent aussi aider". Des problèmes de cohérence peuvent apparaître.

---

(122) Paul Alliès : "Entre Modernisation et crise de l'Etat", revue les Temps Modernes, février 1985 n° 463 p 1477

(123) Guigou : 1983 ; Greffe : 1983...

Pour C. Lacour et J. Dumas, la marge est grande de contradiction éventuelle entre les programmes prioritaires régionaux ne pouvant être assurés qu'avec l'aide de l'Etat et les programmes nationaux dont les priorités seraient différentes. Ces risques de conflit ont disparu dans certains cas grâce à l'existence de méthodes de coordination : la loi du 29 juillet 1983 a ainsi mis en place un processus d'échanges d'informations entre l'Etat et les régions : consultation des régions sur les priorités du plan national, esquisse des priorités régionales...

Cependant, des antagonismes entre objectifs des régions et objectifs de la Nation se sont révélés. Au niveau des régions, définir une politique industrielle semblait inconcevable. Nombreuses ont été les régions qui se sont plaintes de ne récolter que des tâches de correction des déséquilibres induits par la politique globale, alors que l'Etat définissait la politique industrielle générale.

Ainsi, malgré la volonté évidente de coordination des actions, des antagonismes Etat-Région sont apparus. Ils résultent du fait que l'intérêt général n'est pas la somme des intérêts particuliers. Pourtant, la cohérence des deux types de plan est évoquée à de nombreuses reprises par les lois de planification, surtout à propos des contrats de plan.

Si la première loi de plan précise que "les vingt cinq plans régionaux ne seront pas des fragments du Plan de la Nation, pas plus que le plan de la Nation ne sera la somme des Plans Régionaux", la loi du 2 mars 1982 précise que le Plan Régional doit être élaboré dans le respect des

orientations du Plan National, ce qui suppose une dépendance. Cela est confirmé par la loi du 29 juillet 1982 qui stipule que le Gouvernement apprécie la compatibilité des plans des régions entre eux ainsi qu'avec le plan de la Nation. Cette coordination est entérinée par les 2 lois de plan que font des Contrats de plan le point de convergence entre les priorités du Plan National et celles du Plan Régional.

Les contrats de plan Etat-Régions formalisent ainsi les aspects les plus importants des actions à réaliser entre l'Etat et les collectivités territoriales pour l'exécution du Plan. Mais conformément aux articles 11 et 17 de la loi du 29 juillet 1982, les contrats de plan Etat-Régions portent sur deux types d'action :

- Les actions qui présentent un intérêt particulier pour les régions par lesquelles les parties s'associent à l'exécution du Plan National dans le cadre de ses programmes prioritaires d'exécution.
- Les actions d'intérêt spécifiquement régional contribuant à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux de la Nation.

Ces contrats établissent donc la cohérence d'ensemble des objectifs retenus et doivent être le point de convergence entre les priorités globales et celles des régions. La compatibilité nécessaire à une coordination est donc imposée hiérarchiquement (124).

---

(124) Michel Mougéot, professeur à l'Université de Franche Comté, "libre administration et planification décentralisée", colloque sur la libre administration des collectivités locales organisé à Arc-et-Senans et à Besançon les 19 et 20 avril 1984.

Une coordination entre les impératifs de l'Etat et ceux des régions se réalise aussi en matière de formation professionnelle. En effet, une coordination est nécessaire car les compétences de l'Etat et de la Région sont complémentaires, et peuvent conduire à des actions communes, car même si la loi ne les a pas prévues la circulaire interministérielle du 22 avril 1983 les a recommandées.

L'article 84 de la loi du 7 janvier 1983 oblige ainsi les régions à élaborer annuellement un programme régional qui doit être soumis, avant d'être arrêté, à l'avis du comité régional et des comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi. Ces comités, qui existaient déjà avant les lois de transfert de compétences, donnent leur avis sur les programmes de l'Etat qui concernent leur zone géographique.

Cet article prévoit aussi que le programme régional est établi dans le respect des normes et critères fixés par la loi portant approbation du plan de la Nation.

Pour sauvegarder le caractère concerté de la coordination, la loi a créé auprès du Premier Ministre un comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue comprenant pour un tiers des représentants de l'Etat, pour un tiers des représentants élus par les conseils régionaux et pour un tiers des représentants élus par les conseils régionaux et pour un tiers des représentants des organisations syndicales et professionnelles.

Ce comité a pour mission de veiller à la cohérence et à l'efficacité des actions entreprises par l'Etat et par les



régions en matière de formation professionnelle, et peut proposer toute mesure tendant à mettre en harmonie les programmes régionaux et à coordonner les orientations adoptées par l'Etat et la Région. Cette coordination tend en particulier à assurer une égalité des chances d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue pour tous les intéressés.

Cet énoncé ne doit cependant pas dissimuler une certaine ambiguïté (125) : la coordination porte sur les programmes régionaux qui doivent s'harmoniser entre eux et avec les orientations adoptées par l'Etat. Les représentants des régions n'ont pas de prise directe sur ces dernières car elles sont définies par le Gouvernement. Par ailleurs, ce comité de coordination n'a qu'un rôle consultatif.

Au niveau départemental, une articulation des compétences Etat-Département a aussi vu le jour, dans le domaine social, et entre les services.

Cependant, l'un des meilleurs outils qui permet de coordonner le fonctionnement du nouveau système décentralisé, est l'établissement de conventions, de contrats qui définissent les droits et devoirs réciproques des différents partenaires concourant au service public. Les communes l'ont fort bien compris, car elles sont des centaines à élaborer maintenant des chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Ces chartes sont en effet

---

(125) Jean-Claude Douence : "le transfert à la région des compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage", revue française de droit administratif, 1984, mai-juin n° 0 p 69 et suivantes.  
- L'élaboration des schémas régionaux par A.Le. "Le Monde" 5 octobre 1984

un des moyens les plus évidents et les plus sûr de coordination des actions à un niveau infra-régional, et par voie de conséquence à un niveau inter-personnes publiques territoriales.

## II. Des effets négatifs induits

Les différents inconvénients qui semblent peser sur la nouvelle gestion des collectivités locales du fait des conventions verticales ne peuvent pas être ignorés. Les inconvénients dénoncés peuvent tenir à l'insuffisance des financements de l'Etat (A) et à la verticalité des intérêts et à la transversalité des solidarités (B).

### A. Insuffisance des financements de l'Etat

Le système de financement idéal pour les collectivités locales serait celui qui n'entraverait pas la liberté d'agir des élus et qui assurerait une allocation de ressources relativement équilibrée et évitant les disparités trop fortes entre collectivités de même niveau. Or, il y a aujourd'hui, une convergence assez nette de la part des personnes publiques territoriales pour estimer que les moyens ne sont pas à la hauteur des objectifs conventionnels (1°) et qu'un désengagement de l'Etat se constate (2°).

1° Les moyens ne sont pas à la hauteur des objectifs conventionnels (126)

Chacun conçoit sans peine qu'il ne peut y avoir de véritables compétences sans l'attribution correspondante des moyens nécessaires à leur mise en oeuvre. Dotations globales et fiscalité autonome ont été retenus pour se conforter mutuellement afin d'augmenter l'autonomie financière des collectivités locales.

La loi du 2 mars 1982 a posé dans son article 102 le principe que "tout accroissement net des charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales ou la région sera compensé par un transfert de ressources". Ce principe d'une compensation est formellement consacré par l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983. Pour évaluer ce montant de façon objective, l'article 94 de cette même loi précise que, pour les trois années à venir (soit de 1983 à 1986), il sera fixé pour chaque collectivité par arrêté du Ministre de l'Intérieur et du Ministre du Budget après avis d'une commission.

La loi dispose dans ses principes que les charges financières sont non seulement concomitantes et garanties mais qu'elles sont compensées par des ressources d'un montant équivalent. Cette compensation est assurée à la fois par la fiscalité et la dotation globale de décentralisation (D.G.D.).

(126) - Steinmetz Claude : "La DGE, la DGF, la DGD", mémoire de DESS "gestion des collectivités locales", Metz 1984  
- Les effets de la réforme de 1985 sur la DGF versée aux villes de banlieue de province Association Ville et Banlieue résultat d'enquête septembre 1986  
- Association des Maires de France-service des Etudes "Guide indicatif pour une analyse des pouvoirs, compétences, responsabilités des Maires et des Communes après 5 ans de décentralisation" janvier 1989

Ainsi, les transferts d'impôt concernent les départements qui ont reçu la vignette automobile, le droit départemental d'enregistrement et mobiliers, la taxe départementale de publicité foncière, et les régions qui perçoivent le produit de la carte grise qui a cependant progressé de près de 40 % entre 1983 et 1985 (127). Cependant, selon M. Maurice Pourchon, président du Conseil Régional d'Auvergne, "la fiscalité qui a été improvisée pour les régions et d'ailleurs pour beaucoup d'autres choses, mérite d'être révisée à terme". (128)

Pour les départements, le choix de la vignette a posé problème. Les risques d'inégalité subsistent en raison de la pratique de certaines grandes sociétés et administrations qui font immatriculer leurs véhicules à Paris. La dégradation des ventes dans le secteur automobile, l'évolution des préférences des consommateurs en faveur des petites cylindrées expliquent en partie les variations annuelles du produit global de la vignette (129).

En matière d'enregistrement et de taxe départementale de publicité foncière, la flexibilité de la ressource est limitée par l'exigence élémentaire de ne pas entraver la nécessaire fluidité du marché foncier.

Or, à la lumière des conventions conclues, une insuffisance du financement interne, et une multiplication des inconvénients du financement externe s'est révélée.

Les dotations globales, financement externe par nature,

(127) Soit 1,150 milliards de francs pour les régions en 1983

(128) C. Poncelet, Sénat n° 490, J.O. doc. 1982 - 1983 p 68

(129) Pour la Moselle, l'augmentation qui en est résultée varie entre 11,8 et 12,5 % suivant les chevaux, alors que pour l'Essonne, c'est une augmentation de base de 7 % qui a été retenue portant cette recette à 14,4 millions alors qu'en 1983 elle était de 13,9 millions et qu'en 1981 elle s'élevait à 9,3 millions.

devaient permettre aux collectivités locales, lors de conventions verticales, de faire face à la contrainte administrative du lien prêt/subvention. Or, la limitation de l'intervention de l'Etat par l'intermédiaire des dotations globales semble croître. Elles apparaissent comme un mécanisme financier s'ajoutant aux autres pour créer un système politico-administratif où l'Etat ne sera plus contraint de sortir des limites qu'il se sera fixé. Si elles s'inscrivent dans la nouvelle conception de l'Etat où succède à une division rigide des tâches, cette solidarité n'est pas synonyme d'égalité. L'Etat peut agir sur les dotations globales. L'intégrale compensation par les dotations globales dépend de la seule volonté de l'Etat alors qu'il doit faire face à une crise économique et financière.

Les dépenses d'investissement des administrations publiques ne devraient pas connaître une forte évolution. La Dotation globale d'Equipement, du fait de la faiblesse de son montant global et du taux de concours, avait été réformée en 1985. Les communes de 2.000 habitants et moins, avaient retrouvé le régime des subventions spécifiques, attribuées par le préfet après intervention d'une commission d'élus, tandis que celles de 2 à 10.000 habitants pouvaient choisir de rester dans le système du taux de concours. Mais, les modalités de répartition des crédits de la DGE des communes qui privilégiaient le critère de la population se traduisait par une diminution sensible de l'enveloppe revenant aux communes de moins de 2.000 habitants. Alors qu'elles bénéficiaient en 1984 de près de 40 % de la DGE, elles n'avaient reçu en 1986 et 1987 que 34 % des crédits.

La loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988 (loi n° 88-13) met un terme à cette évolution : 40 % des crédits sont réservés aux communes rurales.

Enfin, la DGD est indexée sur l'évolution des recettes de la TVA ; or, les ressources de la TVA ont fléchi, d'où une indexation décevante. Les budgets des collectivités locales subissent donc les contre-coups de la récession.

Enfin, la loi du 29 novembre 1985 (130) a voulu franchir un pas supplémentaire dans la solidarité entre communes en modifiant le régime de la DGF communale. Si des résultats se font sentir, il est toutefois évident que les collectivités locales sont, selon une expression de Jacques Sylvain Klein (131) "plus soumises que l'Etat à la pression des consommateurs de services publics et que le transfert de certains équipements, comme les collèges ou les lycées, qui n'avaient pas toujours été correctement entretenus, risque d'exposer les élus locaux à des dépenses supérieures aux crédits que l'Etat y consacrait".

Les mêmes effets pervers se constatent à l'égard du financement interne qui est trop limité pour permettre une réalisation rationnelle des objectifs conventionnels.

En effet, les ressources fiscales des collectivités locales s'avèrent nettement insuffisantes.

Selon certains, les impôts transférés ont progressé plus rapidement que les charges qu'ils sont destinés à financer : le produit de la vignette aurait crû de 25 % en moyenne annuelle, les droits d'enregistrement de 17 %, alors que les dépenses d'action sociale et de santé ont augmenté

---

(130) consulter AJDA n° 3-20 mars 1987 "la décentralisation cinq ans après" p 177

(131) Jacques Sylvain Klein "les finances locales dans l'expectative" AJDA n° 3-20 mars 1987

de 15,2 % et celles des transports scolaires de 17,6 % (132). Ceci est partiellement inexact car la vignette automobile ne paraît plus pouvoir progresser à un rythme aussi rapide que les dépenses d'aide sociale dont chacun connaît la croissance quasi exponentielle. La taxe sur les cartes grises trouve elle aussi une limite à son élasticité dans l'augmentation stagnante du parc automobile. La croissance du produit de la délivrance des cartes grises, à législation constante ne peut être que très faible alors qu'avec la formation professionnelle, les régions ont hérité de charges très évolutives. Une réforme de la fiscalité locale apparaît nécessaire et même urgente.

Il aurait été préférable pour les collectivités locales de pouvoir lever des impôts évolutifs. Les collectivités locales auraient ainsi pu avoir une certaine souplesse de leur budget, et auraient pu conventionner plus facilement. Telle n'a pas été la volonté de l'Etat, qui a limité à peu de choses le volontarisme fiscal des collectivités locales et qui tend pas ailleurs à se désengager de plus en plus.

## 2° Désengagement de l'Etat

En raison de son déficit budgétaire, on note un très net désengagement de l'Etat vis-à-vis des collectivités décentralisées depuis 3 ans. Profitant de la mise en oeuvre de la décentralisation, l'Etat a eu tendance à rejeter sur les collectivités locales les dépenses qui, hier, lui incombaient, et le versement de dotations de fonctionnement ou d'équipement est insuffisant.

En effet, le poids de la dette publique pèse de plus en

(132) Gazette des Communes, 17 octobre 1983 p 40 - Vie Publique novembre 1986 "glissement progressif des impôts locaux" p 22

plus lourd dans la rigidité des dépenses de l'Etat, car celui-ci se doit de rembourser ses emprunts prioritairement s'il veut continuer à faire appel au marché financier et garder la confiance des épargnants. L'Etat s'endette de plus en plus, et par voie de conséquence se désengage vis-à-vis des collectivités locales, et reportent sur elles la surcharge économique et sociale résultant de la crise.

Les mesures de péréquation prises sont peu effiscentes. Il est prévu un prélèvement d'impôts perçu par les collectivités locales placées au-dessus d'un certain plafond pour reverser ces sommes collectées aux collectivités locales placées en-dessous d'un certain plancher ; un fonds de péréquation alimenté par les collectivités les plus riches assure des versements aux collectivités locales les plus pauvres. Par ailleurs, il est prévu le reversement par l'Etat aux collectivités locales d'une partie des impôts perçus par lui selon des règles variées mais assurant à peu près des ressources transférées inversement proportionnelles à la richesse propre des collectivités locales (133). Ainsi, pour faire face à ces inégalités endémiques anciennes mais persistantes, divers concours particuliers sont prévus par la loi : ils concernent les communes enregistrant des accroissements de population, des communes centres d'agglomération et un minimum garanti par habitant des départements et des communes (134).

---

(133) G. Gontcharoff : "le problème de la péréquation", 1983, n° 242-243 Correspondance municipale

(134) il existe un 6e concours versé aux communes employant des agents bénéficiant d'une dispense de services pour activités syndicales. Mais il ne s'agit pas de collectivités défavorisées.



Cependant cette péréquation semble insuffisante pour permettre un réel essor des conventions verticales.

Lors de sa réunion de mars 1982, le comité des finances locales avait déjà constaté que si l'effet de péréquation des mécanismes de répartition avait permis une compensation substantielle des disparités de ressources entre les collectivités locales, il n'était pas suffisant. Au fil des ans se produit un tassement de l'efficacité des mécanismes péréquateurs.

Les causes du ralentissement de l'accroissement de la péréquation ne sont pas prises en compte. Le déséquilibre entre les collectivités locales riches et les collectivités locales pauvres s'accroît. Il serait nécessaire de procéder à une refonte complète des quatre taxes, qui, même si elle n'aura que peu d'effets sur la répartition territoriale des bases d'imposition et par conséquent des recettes encaissées par les diverses collectivités locales, permettrait déjà de modifier l'ambiance générale relative à l'économie. Les communes ont en effet l'impression d'un désengagement total de l'Etat en matière d'aides directes.

La commission d'évaluation des charges l'a fait remarquer à diverses reprises. En effet, cette "commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences", qui a été installée le 31 mai 1983 par le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, et qui a pour mission d'examiner chaque transfert de compétences (135), a à plusieurs reprises demandé certaines informations ou corrections. Ainsi,

(135) en trois temps : réflexion sur les mécanismes généraux, examen des évaluations financières, avis sur le projet arrêté.

s'agissant de la formation professionnelle, les élus ont demandé et obtenu que les dotations soient corrigées des déficits et excédents constatés dans les centres de formation d'apprentis et de formation professionnelle afin que les régions n'aient pas à supporter les conséquences de gestions antérieures au transfert. Pour certains membres appartenant à cette commission, il est clair que les collectivités locales n'ont pas les ressources correspondant à leurs besoins et que les moyens qui sont mis à leur disposition sont loin de valoir les charges qui leur sont transmises.

Face à de telles remarques, le gouvernement n'a pas manqué d'affirmer que la commission créée n'a pas élevé la moindre protestation depuis qu'elle existe car les charges transférées sont celles qui étaient inscrites au budget. Cela est indiscutable. Mais il faut savoir, selon Pierre Salvi (136), que depuis un certain nombre d'années, les sommes inscrites pour faire face aux besoins sont notoirement insuffisantes. En matière d'action sanitaire et sociale, certaines communes ou départements connaissent des problèmes de trésorerie.

De tels problèmes mettent en péril un conventionnement harmonieux. Les collectivités locales ont tendance à se replier sur elles-mêmes, à gérer le quotidien sans se préoccuper de possibles relations avec d'autres personnes

---

(136) Président de l'Assemblée des Présidents des Conseils Généraux.

publiques territoriales.

Les collectivités locales les plus performantes seront celles qui auront su se donner une culture, une éthique, qui auront su dépasser la lettre du contrat et qui mettront tout en oeuvre pour obtenir des financements, qui feront réaliser leur propres actions par d'autres collectivités ayant une communauté d'intérêts avec elle. La vertu égalitaire risque de disparaître au profit d'une hypothétique péréquation des relations. C'est un des risques du conventionnement vertical. Le manque de moyens financiers risque de pervertir l'ensemble du système conventionnel. Il ne s'agira plus d'égalité dans l'autonomie, mais dans la dépendance. Les conventions doivent aider les collectivités locales lorsqu'elles en ont besoin, les aider à devenir autonomes, et non les rendre toujours plus dépendantes. Il faut veiller à ce que les collectivités locales ne s'engagent pas dans des politiques qui auraient uniquement pour conséquence certes d'intégrer des dépenses dans un système plus cohérent, mais également d'engager les autorités locales sur les budgets à venir. Un équilibre entre financement et convention doit se réaliser.

B. Problème de la verticalité des intérêts et de la transversalité des solidarités

Le conventionnement vertical idéal et rationnel est celui qui permet de "distinguer une logique verticale qui laisse aux partenaires locaux la latitude d'emprunter des

filières diversifiées, contrariée à l'inverse par une logique horizontale qui place chacun d'entre eux dans un sous-système ou un champ déterminé qui limite ou oriente sa capacité d'action" (137). Or ce problème de la verticalité des intérêts et de la transversalité des solidarités se résoud pour les conventions verticales par une emprise verticale institutionnelle (1°) et une emprise verticale économique (2°).

1° Emprise verticale institutionnelle

Les collectivités locales se présentent comme le partenaire naturel de l'Etat dans sa recherche d'une mise en oeuvre conventionnelle de ses objectifs. Pourtant, cette méthode n'est pas irréprochable au regard du principe d'égalité des collectivités locales. Cependant, dans la mesure où le cocontractant est choisi sur la base de critères objectifs, cette inégalité disparaît. Elle réapparaît en réalité lorsque l'Etat, au travers des conventions de mise à disposition et de solutions toutes faites exerce une emprise institutionnelle.

D'après l'article 12 de la loi du 7 janvier 1983, "les services de l'Etat, des régions, et des départements peuvent apporter leur concours aux communes qui le demandent pour l'exercice de leurs compétences dans les conditions définies par convention passée, selon le cas, entre les représentants de l'Etat, le Président du Conseil Régional ou le Président

---

(137) Albert Mabileau "Décentralisation et processus décisionnels", colloque de Besançon des 19 et 20 avril 1984.

du Conseil Général et le Maire de la Commune concernée" (138). Ces conventions se trouvent donc étendues à tous les services dont les communes peuvent estimer la collaboration utile pour leurs nouvelles compétences.

Ainsi, pour élaborer les documents d'urbanisme ou pour instruire les diverses demandes d'occupation du sol (s'il existe un P.O.S. approuvé), les communes ont le choix entre trois procédés : créer leurs propres services techniques, faire appel à des bureaux d'études privés, avoir recours à la DDE. Pour la plupart des communes, la troisième solution est la seule envisageable financièrement.

L'article L.121.2 du code de l'urbanisme prévoit en effet que "les services extérieurs de l'Etat peuvent être mis gratuitement et en tant que de besoin à la disposition des communes ou des groupements de communes compétents pour élaborer, modifier ou réviser les SDAU, schémas de secteur, POS ou tout autre document élaboré par la commune".

Le décret du 9 septembre 1983 (139) relatif aux POS n'a pas prévu que cette mise à disposition fasse obligatoirement l'objet d'une convention entre l'Etat et la commune. Toutefois un exemple de convention a été mis au point par une circulaire conjointe en date du 21 mars 1984. Cet exemple était, selon M. Patrick Hocrétaire (140), destiné à identifier les diverses tâches à accomplir à l'occasion de

---

(138) voir aussi l'article 6 alinéa 3 de la loi du 7 janvier 1983  
(139) décret n° 83-813 du 9 septembre 1983 relatif aux Plans d'occupation des sols

(140) entretien avec Patrick Hocrétaire, avril 1985, Ministère de l'Urbanisme et du logement.

l'élaboration d'un POS et à aider les Préfets à définir avec les communes la mise à disposition des D.D.E. pour l'élaboration des POS et à articuler cette dernière avec les modalités d'attribution de la DGD.

Cependant, il suffit de prendre connaissance du projet de convention que proposent les DDE aux maires pour comprendre qu'il n'y aura pas, là non plus, beaucoup de changement puisque dans ce document, le maire donne délégation de signature aux DDE pour tous les documents à intervenir dans l'instruction d'un permis de construire (à l'exception de la signature de la décision) et que même le directeur de la DDE se réserve le droit de déléguer sa signature "à toutes personnes désignées par lui".

Des comptes rendus détaillés de la mise à disposition en matière d'urbanisme, établis par les Préfets de chaque département, il est permis de dégager un certain nombre de tendances (141).

La première concerne la forte demande de planification qui se traduit aussi bien par une demande de concours pour l'élaboration, la révision, que la modification des POS. Il est indéniable que la décentralisation a traduit une augmentation sensible des modifications et révisions de POS, et qu'à cette occasion les communes recourent souvent aux services de la DDE. Leur dépendance s'en trouve accrue.

La majeure partie des communes -près de 90 %- ayant délibéré soit pour élaborer, modifier ou réviser leur POS,

---

(141) qui ne sont pas exhaustives

soit pour poursuivre l'élaboration de leur POS après les transferts de compétence d'octobre 1983, a demandé la mise à disposition des services de la DDE.

Dans la plupart des cas, cette mise à disposition a été globale et a concerné aussi bien la conduite de l'élaboration du POS que leurs études. La mise à disposition partielle des services de l'Etat a été limitée : seules 5 % des communes ont fait appel à la mise à disposition de la DDE pour une mission réduite (142).

S'agissant des communes n'ayant pas fait appel à la mise à disposition de la DDE, 3 % ont confié l'élaboration de leur POS à leur propre service ou à des agences d'urbanisme : Troyes, Montpellier, Beziers, Angoulême, la communauté urbaine de Lille -donc des communes importantes ; et 3 % ont confié l'élaboration de leur POS à la DDA : il s'agit notamment des communes rurales qui transforment leur Z.E.P. créés en POS (Aube, Gard...). Par conséquent, les premiers résultats sur la mise à disposition des services de l'Etat en matière de document d'urbanisme tendent à montrer que les communes font fortement appel aux services de la DDE.

Ainsi, par lettre en date du 14 septembre 1984, le Préfet de la Meuse a déclaré que "s'agissant des conventions relatives à l'application du droit des sols, 29 communes du département de la Meuse sont concernées à la date du 1er août 1984 par le transfert de compétences. La totalité des communes ont décidé de confier par convention à la DDE

---

(142) Généralement le suivi des procédures administratives

l'instruction des autorisations à occuper le sol. Ces conventions ont été passées pour une durée illimitée à l'exception de la ville de Bar-le-Duc (20.000 habitants) pour laquelle la durée de la convention est d'un an. A l'issue de ce délai, la ville prendra en charge l'instruction des dossiers d'autorisation. S'agissant des conventions relatives au POS, les dispositions nécessaires ont été prises pour que les communes qui ont décidé de l'élaboration ou de la poursuite de l'élaboration d'un POS, et qui souhaitent faire appel aux services de l'Equipement passent une convention".

Le service de la DDE joue un rôle et des fonctions très importantes au sein des départements. En termes financiers, il apparaît que la DDE gère sur le plan administratif la deuxième compétence du département. Il paraît malaisé de mesurer avec précision l'importance respective des prestations fournies par les DDE à chaque catégorie de collectivités, mais celles-ci tendent à croître.

L'extension de l'autonomie communale, demandée à corps et à cris par les communes, diminue. La pratique éclaire crûment des inégalités que la loi a occultées en traitant identiquement les collectivités locales. Si une agglomération de 30.000 habitants peut disposer de ses propres services d'urbanisme ou faire appel à une agence dont elle rémunère les services, la commune rurale est évidemment dépourvue des ressources suffisantes pour rémunérer les talents d'un technicien, même dans le cadre d'opérations ponctuelles. A qui s'adresser sinon aux services de l'Etat ? Ces derniers sont mis gratuitement à la



disposition des communes. Les DDE ont vite été débordées par les demandes. Si les subdivisionnaires de l'Equipement se plaignent de l'excès de sollicitations, il est évident qu'ils tiennent là une clientèle qu'ils ne se résigneraient à aucun prix à perdre. "Dans les DDE et dans les subdivisions notent Dupuy et Thoenig (143), le style rappelle plus celui d'une entreprise ayant à assurer ses lendemains et à satisfaire ses clients que celui d'une administration de bureaucrates mous et ritualistes. Dans le contexte de la décentralisation, l'appétit des échelons locaux de l'Equipement s'en est donc trouvé décuplé".

Tout se passe comme si les collectivités locales se trouvaient acculées à être assujetties à une forme insidieuse de tutelle. A ce propos, certains ont parlé d'une "décentralisation à deux vitesses" (144) qui favorise les municipalités disposant de leurs propres outils d'étude et de planification, mais qui n'encourage pas les autres à avoir plus d'autonomie. Les DDE maintiennent ainsi leur emprise sur le monde rural.

Une autre sorte d'emprise verticale de la part de l'Etat provient de sa tendance à l'empirisme et à l'octroi de solutions toutes faites.

La mission principale des collectivités locales est de répondre aux aspirations et aux besoins des administrés. Or,

---

(143) F. Dupuy et J.C. Thoenig, *Sociologie de l'administration française*, Paris 1983 p 69

(144) A. Denis "le transfert de l'urbanisme, un droit ou un privilège ?", *Intervention*, 3, mars - avril 1983 p 14

il semblerait, au vu des diverses conventions étudiées, que les collectivités se mettent purement et simplement à reproduire les modes d'intervention de l'Etat.

Si au début, faute de savoir où affecter prioritairement leurs moyens, les collectivités locales essayaient partout, elles ont eu tendance de plus en plus à imiter ce que l'Etat faisait. Par ailleurs, l'Etat s'est bien gardé de les décourager, et les a au contraire incitées à intervenir dans tel ou tel domaine de compétences.

## 2° Emprise verticale économique

Les conventions devraient constituer un moyen idéal pour tisser des relations équilibrées entre l'Etat et les collectivités locales. Au-delà du simple instrument, elles seraient, comme l'écrivent fort bien C. Lacour et J. Dumas (145), l'expression d'une nouvelle philosophie : "la pratique contractuelle serait alors une philosophie nouvelle de la planification et de la décentralisation : elle en constituerait l'élément opérationnel, la trame organisationnelle qui assurerait la convergence plutôt que la cohérence par suite d'ajustements progressifs des volontés dans ces procédures interactives".

On peut se demander si l'utilisation des conventions verticales par l'Etat dans le domaine économique n'est pas

---

(145) C. Lacour et J. Dumas "Politique contractuelle et planification décentralisée : harmonie nécessaire ou conflits permanents" - colloque sur le développement local, Poitiers, 1983.

le moyen le plus sûr pour lui d'intervenir directement au sein des actions des collectivités locales.

Le mot "intervention" est lourd d'équivoque, car il signifie l'immixtion d'une personne ou d'une institution dans des affaires qui ne sont pas les siennes. Il faut se défier de cette signification déviatrice, car l'action de l'institution publique n'est nullement une intrusion indue, mais simplement l'exercice par l'Etat de ses fonctions générales.

Cependant, il y a des excès.

La loi du 7 janvier 1983 dispose dans son article 1 que les personnes publiques territoriales règlent par leur délibération les affaires d'intérêt local : "à ce titre elles concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social et culturel..." La loi du 13 juillet 1983 a reconduit les règles établies par le Plan intérimaire en ce qui concerne les interventions économiques des collectivités locales. Ces réformes ont créé les nouvelles conditions juridiques d'un développement des responsabilités économiques des collectivités et des régions qui ont compétence pour intervenir en matière économique et sociale. La reconnaissance du principe de cette compétence fut âprement débattue, et trois limites furent posées : l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que la défense de l'emploi, l'intervention économique des collectivités locales s'exerce sous respect de la liberté du commerce et de l'industrie et du principe de l'égalité des citoyens devant la loi, et de devoir respecter les règles de l'aménagement du territoire

approuvant le plan (146).

Certaines de ces mesures peuvent paraître surprenantes dans un texte traitant de la décentralisation. On peut légitimement s'inquiéter de voir l'Etat se décharger des difficultés économiques au profit des collectivités locales. Si les collectivités locales peuvent passer des conventions entre elles pour renforcer leurs moyens d'action, cette possibilité se trouve affaiblie face à la prépondérance de l'Etat. C'est pour cette raison que les collectivités locales essaient d'influencer l'action gouvernementale dans le sens des intérêts locaux, et essaient d'extraire le maximum de ressources du gouvernement central.

En fait, le domaine économique rencontre les problèmes de la verticalité. L'Etat essaie d'imposer ses vues économiques, correspondant à un réaménagement national de l'ensemble des actions ; alors que les collectivités locales pensent à résoudre les problèmes immédiatement locaux. Une dichotomie : verticalité des intérêts nationaux et horizontalité des solidarités locales, apparaît.

Ce problème se résoud quelques fois lorsque se produit la rencontre des conventions verticales et horizontales.

Il s'agit alors, par définition même, de relations d'un type hybride. Il en est ainsi pour certaines chartes intercommunales de développement et d'aménagement.

---

(146) voir J.C. Nemery "de la liberté des communes dans l'aménagement du territoire" p 288 et s.  
J.O. doc Sénat, 1ere session ordinaire 1981-1982 : n° 33 rapport Giraud  
J.O. débat Ass. Nat. 29 juillet 1981 p 442 et s.  
Rapport Sénat n° 490, séance du 7 juillet 1983  
Démocratie Locale n° 52 février 1988 "Le point sur la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988"

En effet, certaines chartes intercommunales se situent au coeur d'un double mouvement. D'une part, à un niveau horizontal, les élus pensent et organisent leur action à moyen terme. En fonction des chartes déjà élaborées il est possible de dire que ce but a été atteint car elles ont permis de définir les perspectives à moyen terme du développement économique, social et culturel d'une micro-région, d'un bassin... ; de déterminer les programmes d'action correspondants en précisant les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics. D'autre part, à un niveau vertical ces chartes ont servi de base à des conventions avec l'Etat, la région, le département, afin de réaliser les actions prévues.

Ce caractère horizontal et vertical des chartes se combine en définitive en une transversalité des relations qui trouve finalement toute sa signification dans la notion de planification décentralisée. En effet, les communes associées par une charte intercommunale doivent être consultées pour l'élaboration du plan régional. L'élaboration des chartes est, pour les micro-régions l'occasion de faire prendre en compte par les autres personnes publiques territoriales leurs aspirations et leurs projets, de les faire relayer à ce niveau, de les faire financer par le biais de contrat de plan ou de conventions, mais aussi de s'inscrire dans un cadre plus global et cohérent.

Cette transversalité se retrouve au niveau de l'articulation entre la planification locale et la planification régionale. Un double échange s'instaure :

participation des communes associées dans le cadre de chartes intercommunales à l'élaboration du plan régional, et contractualisation pour la réalisation des programmes.

### Conclusion

La recherche des conventions entre personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation, a permis, avec le recul du temps, de relever que si les conventions horizontales correspondent à un besoin vital de relations, les conventions verticales sont le symbole d'un compromis entre l'ascendant et le descendant.

Les effets positifs de synergie de doivent toutefois pas être sousestimés, même si les rapports entre les citoyens et les personnes publiques n'ont pas été affectés en profondeur par la décentralisation (147), n'étant en fait que peut informés des réalités décentralisatrices. Cette ignorance est d'ailleurs le plus souvent entretenue.

La coopération s'est enrichie par des conventions dont le principal trait est l'étroite fonctionnalité, car sont juxtaposées des techniques, soit très souples à base d'adhésions volontaires, soit au contraire des formules plus contraignantes.

Celles-ci, peu homogènes, sont de typiques outils, instruments de collectivités elles-mêmes ayant des objectifs disparates, mais qui isolément, ne pouvaient ambitionner d'atteindre. Les catégories d'analyse sont en conséquence fort difficiles à appréhender.

---

(147) voir à ce sujet un article de Olivier Schrameck "le projet cinq ans après", AJDA n° 3, 20 mars 1987 p 140

---

**Titre 2 : Typologies des conventions entre personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation**

---

Sur la base des caractères dégagés pour les conventions verticales et horizontales, tels qu'ils découlent des textes et de la pratique, il est possible de dresser une typologie des conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation.

La tâche n'est pas aisée, car s'il existe bien quelques conventions dont les contours sont facilement discernables, elles ne sont pas figées. On a une multitude de conventions qui n'ont souvent pas d'unité entre elles. Certaines comportent des caractéristiques qui permettent de les rapprocher d'autres conventions. D'autres sont uniques en leur genre. Il n'est donc pas possible de dresser une classification stricte de celles-ci ; notre objectif tendra seulement à dresser des pistes de réflexions, à poser certains jalons entre lesquels viendront s'intercaler certaines conventions. Il est ainsi possible de proposer quelques classifications (chapitre 1) et finalement en retenir quelques autres (chapitre 2).

## Chapitre 1 : Les classifications proposées

Nous pouvons essayer d'établir une classification générale des conventions, en déterminant les différentes conventions que l'on peut rencontrer. On peut ainsi faire un double classement soit que l'on envisage l'architecture interne de la convention (section 1), soit que l'on regarde l'architecture externe de la convention (section 2).

En combinant les divers éléments et en étudiant ces classifications il nous sera alors possible de porter un jugement sur les classifications proposées.

### Section 1 : Classification fondée sur l'architecture interne de la convention

Le principe d'attribution spécifique de compétences à chaque collectivité territoriale les contraint à une certaine rigueur dans la poursuite de leurs objectifs. Cependant, en contrepartie à ce principe, a été posé un deuxième principe : celui de la coopération conventionnelle des personnes publiques territoriales, afin de réaliser des actions, des opérations recoupant leurs compétences respectives, pour gérer certains domaines relevant de plusieurs personnes publiques.

Une réelle coopération, collaboration des personnes publiques voit le jour. Il devient en effet difficile ainsi que le dit d'ailleurs M. Hauriou "de ne pas reconnaître que la gestion, c'est-à-dire l'exécution des services publics, est essentiellement coopérative, comme d'ailleurs tout



travail est coopératif ; après celle des administrés, après celle des fonctionnaires, voici que nous constatons la coopération des administrations elles-mêmes (1).

Cette idée de coopération était demeurée pendant fort longtemps au rang des données vagues. Mais elle s'est enfin extériorisée, développée, précisée. "La coopération est la conséquence nécessaire de la division du travail correspondant à la multiplication des services qui s'est effectuée au sein de l'administration " (2). On peut remarquer que cette co-administration n'est envisagée par Hauriou et par Baudot qu'entre administrations dotées de la personnalité juridique (Etat, département, commune, régions) donc dans le cadre de la décentralisation.

Même si pour Hauriou, la co-administration désigne l'ensemble des phénomènes coopératifs entre personnes publiques, et si pour Baudot la co-administration est la collaboration imposée par la loi aux personnes publiques, ce vocable recouvre en réalité une donnée simple : les conventions de co-administration désignent les conventions par laquelle une ou plusieurs personnes publiques territoriales exerçant des compétences concurrentes ou complémentaires déterminent des données propres à coordonner (I) ou à co-gérer (II) des activités relevant de leur compétence.

---

(1) Maurice Hauriou "la gestion administrative" Paris 1899 p 31  
(2) E. Baudot "recherches sur les rapports entre administrations publiques en droit administratif français", thèse Nancy 1913, avant-propos p 4 et 5.

I. Coordination conventionnelle : le but poursuivi

Les personnes publiques territoriales exercent dans certains domaines des compétences concurrentes ou complémentaires. La planification locale étant au centre du problème des relations entre l'Etat et les collectivités locales, elle nécessite la mise en oeuvre d'un processus de décision dans lequel l'Etat et les collectivités locales sont mutuellement impliqués. Une coordination conventionnelle s'instaure afin de réaliser certaines activités en commun, mais dont chaque partie conserve la maîtrise. Le but poursuivi est donc la coordination conventionnelle des actions.

La classification que l'on va tenter d'établir dans ce paragraphe sera fonction du but de la convention, c'est-à-dire de l'opération que les parties ont en vue.

A cet égard, tout comme les contrats de droit privé, poursuivent des buts variés, un polymorphisme des buts des conventions conclues entre les personnes publiques territoriales est constatable. Il est cependant possible de distinguer deux catégories. Tantôt la convention a pour but d'assurer la coordination de l'action des cocontractants (A), tantôt la convention a pour but de coordonner les financements (B).

A. Coordination de l'action des cocontractants

L'étude que nous allons mener au sein de cette partie implique une rupture par rapport à la démarche observée jusqu'à présent. Une analyse inductive et déductive nous a

permis de dresser déjà une liste non exhaustive des conventions que peuvent conclure les personnes publiques territoriales. Mais, à partir de l'étude précédemment menée, il est possible de déterminer, sans reprendre sous une forme différente la liste dressée auparavant, la nature de la coordination entre les collectivités locales elles-mêmes (1°), et entre l'Etat et les collectivités locales (2°).

1° Les conventions entre collectivités locales

La conclusion des conventions entre les collectivités locales est née de la nécessité de coordonner localement la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement et d'équipement, nécessaire au développement et au rayonnement des collectivités locales. Ces conventions, qui dépendent de l'intérêt propre de chacune des parties peuvent être classées en deux catégories : les conventions relevant d'une horizontalité médiate, ou d'une horizontalité immédiate.

L'analyse que l'on voudrait esquisser ici ne sera pas menée au point de vue de la philosophie du droit (3), mais visera seulement à décrire les conventions pouvant entrer dans la catégorie "horizontalité médiate".

La clause générale de compétence dont bénéficient les collectivités locales reste souvent à l'état de clause de style dans la mesure où elle est corrigée par l'existence d'une concomitance entre certaines attributions. La coexistence de compétences aboutit à un enchevêtrement tel qu'il est nécessaire alors pour les communes, les

---

(3) s'entendant ici par philosophie du droit une recherche de la nature ou de l'essence du droit, ou de telle ou telle institution juridique.

départements, les régions de conventionner entre eux directement.

On aboutit alors à des "relations médiates". Il faut ici entendre le terme comme désignant la relation s'instaurant entre deux collectivités géographiquement différentes : la commune et la région, le département et la région, le département et la commune.

Il en est ainsi pour les conventions conclues entre les départements et les communes pour la mise à disposition de personnel ; entre les départements et les régions à propos de la création des centres d'apprentis, pour les archives ; entre les communes et les départements pour l'action sociale et la santé ; avec les régions pour les centres de formation d'apprentis ; entre les communes et toute autre collectivité locale pour l'exercice d'une compétence bien déterminée.

La coordination au niveau médiat n'est donc pas une notion de circonstance, mais répond à un véritable besoin. On peut donc considérer cette notion comme un véritable principe de l'action administrative à l'heure de la décentralisation.

Comme en témoignent les nombreuses conventions conclues à ce niveau, l'appel au conventionnement médiatement horizontal révèle une situation paradoxale entre les différentes collectivités locales. La recherche du conventionnement conforte la thèse selon laquelle se développe une concertation obligatoirement permanente entre les personnes publiques territoriales.

Au niveau directement horizontal (horizontalité immédiate), la volonté n'est pas en ce domaine pour une des parties d'institutionnaliser son pouvoir d'initiative sur

des domaines qui la concernent en propre, ni de créer l'initiative de l'action dans des domaines où celle de l'autre personne publique a fait défaut.

Les conventions relevant de l'horizontalité immédiate (commune - commune, département - département, région-région) ne relèvent pas du processus conduisant à permettre à une des collectivités de prendre l'initiative par rapport à l'autre, mais en réalité à instituer une concertation et une solidarité égales. Les collectivités locales décident en commun du développement local. Le principe de concertation peut ainsi devenir le vecteur d'une nouvelle forme de coopération administrative.

Par cette concertation, les choix, les résistances, les conflits concernant les rapports entre ces collectivités s'extériorisent, et permettent de dépasser les contradictions inhérentes à leur identité propre. La conséquence est de permettre la confusion des volontés dans un "processus de décision unique" dans lequel ne jouent plus l'ensemble des rapports de force, de rivalité.

L'observation et l'étude de cas ont permis d'appréhender cette pratique administrative, de déclarer qu'en définitive ce procédé intronise l'administration locale d'une collectivité en amont de la décision conventionnelle, au niveau de l'initiative et de la conception du projet. Dès lors, l'articulation collectivité locale - collectivité locale nécessite la mise en oeuvre d'un processus de décision, dans lequel, outre les collectivités locales, sont aussi impliqués d'autres organismes. Ces organismes apparaissent comme des moyens efficaces d'orientation et de contrôle des conventions

susceptibles d'être conclues.

En définitive, les conventions conclues à un niveau strictement horizontal visent à coordonner l'action de différents cocontractants, tout en n'étant pas animés par la volonté d'intégration d'une politique locale et de moyens locaux dans des autres choix locaux. La place faite aux instances locales dans l'élaboration et l'exécution de la programmation interlocale est au même niveau que celle de l'autre partenaire local. Ces procédures ne sont pas réductives de l'autonomie de chaque partenaire, un équilibre parfait devant se réaliser.

## 2° Les conventions entre l'Etat et les collectivités locales

La conclusion de conventions entre l'Etat et les collectivités locales est possible dès que les parties y trouvent leur compte. Dans nombre de ces conventions, le but recherché par chacune des parties est de coordonner son action avec celle d'une autre personne publique, tout en conservant la maîtrise de cette action.

Notre prétention n'est pas ici de dresser un état précis des compétences et des capacités d'action de l'Etat et des collectivités locales. Notre but consistera simplement à montrer qu'une classification des conventions verticales est possible en fonction du critère suivant : la coordination des cocontractants.

Pour nous permettre d'appréhender cette logique, nous avons concentré nos investigations sur les notions de

verticalité simple et de verticalité complexe.

Lorsque l'on établit un tableau récapitulatif des conventions déjà conclues, il ressort que plus des deux tiers des conventions ont été conclues entre deux partenaires de niveaux différents (verticalité simple).

L'inspiration essentielle qui préside à la définition de ces conventions est la volonté de concevoir la réflexion, l'étude et l'initiative de l'action au niveau où les problèmes locaux peuvent être appréhendés avec le maximum d'efficacité. Ainsi, les conventions sont conçues sur la base de critères nationaux propres à chaque type d'opération et de critères locaux, correspondant à l'adaptation des cadres théoriques aux situations purement locales. De cette manière, les conventions sont conclues au niveau où se situent les actions à réaliser, et non pas à l'intérieur d'un cadre fictivement défini.

La dualité de partenaires conduit à hiérarchiser la collectivité locale et à lui attribuer par le biais d'une convention un régime spécifique qui est fonction de l'efficacité administrative recherchée par l'Etat. Celui-ci essaie de coordonner son action avec celle d'une autre personne publique, afin de lui attribuer ultérieurement un objectif bien défini.

Certains s'étonnent de l'existence de telles conventions, ne comprenant pas quel intérêt l'Etat peut y trouver. Pourtant la réponse est simple : l'Etat et les collectivités locales peuvent exercer des compétences complémentaires ou s'intéresser au même objet. Dans ces conditions, ils trouvent leur compte à coordonner leurs activités. Dans la perspective étatique, la convention est

le moyen de parvenir à un respect des choix étatiques, alors que pour les collectivités locales, la convention est le moyen d'obtenir le respect de ses propres objectifs, donc du respect de sa propre légitimité.

En ce qui concerne la verticalité complexe, c'est-à-dire les conventions conclues entre l'Etat et plusieurs collectivités locales, le but est identique : il s'agit de coordonner l'action de diverses personnes publiques territoriales, sachant que chacune d'elles entend conserver la maîtrise de sa propre action. L'exécution des compétences devient le résultat d'une coadministration, c'est-à-dire que beaucoup d'opérations sont faites et beaucoup de compétences sont organisées de compte à demi entre l'Etat, le Département et la Commune ; l'Etat, la Région et la Commune, ou l'Etat, la Région et le Département. Cette coadministration a été implicitement établie par le législateur qui estimait que les différentes collectivités doivent, de par leur organisation et les nécessités de fonctionnement, s'entraider mutuellement, agir de concert, gérer en commun toutes les affaires administratives. Ces conventions ont donc pour but de répartir de manière coordonnée diverses actions qui demeurent des opérations réalisées séparément par chacune des parties intéressées.

Il en est ainsi par exemple des conventions conclues entre l'Etat, le Département et une commune dans le domaine de l'action sociale. Le législateur ayant mal réparti leurs tâches respectives en ce domaine, les personnes publiques territoriales ont souvent procédé à une nouvelle répartition



destinée à éviter les chevauchements de compétences. Ainsi la convention qui constitue la base de leur association induit plus des relations de coordination que des relations verticales véritables.

Ainsi, contrairement à une opinion généralement exprimée, nous pouvons constater qu'une classification, reposant sur la notion de coordination conventionnelle existe, en ce qu'elle repose sur la volonté de coordonner l'action des cocontractants eux-mêmes. Ainsi, à côté des conventions dont l'objet essentiel est d'assurer au niveau horizontal une liaison interactive des solidarités, nous trouvons des conventions dont le but premier est d'assurer une "collaboration - coordination" de l'autorité centrale et des autorités locales à la gestion des mêmes activités.

#### B. Coordination des financements [des conventions]

La conception objective du but correspond à peu près à ce que les privatistes nomment la cause abstraite, c'est-à-dire la réponse à la question : quel est le résultat recherché par les parties ?

Ainsi que l'écrit Monsieur Vedel, "la cause du droit privé, c'est l'aspect subjectif de l'acte : elle correspond aux exigences de la justice communautaire et aux droits de la volonté autonome. La cause du droit administratif, ce sont les situations objectives déterminant des actes catégorisés suivant les exigences de la justice distributive

et de la règle de l'intérêt public" (4).

Dès lors les buts des conventions peuvent viser à assurer une coordination des financements, tant au niveau national (1°) qu'au niveau local (2°).

### 1° Coordination nationale

Les conventions, c'est-à-dire la recherche d'une meilleure coordination des compétences entre les personnes publiques territoriales, sont nées de la volonté de coordonner le plus rationnellement possible les actions des collectivités locales. Une classification de ces conventions peut être fondée sur la notion de coordination des financements.

Au niveau national, le but de certaines conventions est de réaliser la coordination des financements, afin d'éviter l'application du principe posé par Maurice Hauriou : "dès qu'on s'éloigne du centre, les besoins peuvent varier et à côté des généraux il peut s'en créer des locaux, l'autorité centrale n'étant ni suffisamment avertie de ces besoins locaux, ni suffisamment rapprochée pour y pourvoir" (5) conduisant à une déperdition des financements.

La conséquence directe de ces conventions est de créer une relation dialectique entre convention et financement.

- 
- (4) Bernard Douchez Marie-Hélène "Recherches sur la coopération entre personnes publiques", thèse Toulouse 1979 p 178  
G. Vedel "Essai sur la notion de cause en droit administratif français" Sirey 1934 p 493
- (5) Maurice Hauriou, Répertoire de droit administratif Becquet, tome IX p 472

Les deux pôles d'action sont liés. L'effectivité d'une convention dépend de la maîtrise réelle de la personne publique sur les finances qu'elle est sensée régir, et non sur une simple possibilité subjective de maîtrise.

L'analyse des conventions montre la place prépondérante de l'Etat dans leur procédure de mise en oeuvre au niveau financier.

L'ensemble des moyens financiers nécessaires à la réalisation des objectifs est coordonné dans la plupart des cas grâce au programme défini dans la convention.

L'analyse du contenu des contrats de plan fait ainsi apparaître deux constatations : d'une part, les mesures proposées ne sont pas très novatrices, d'autre par les actions favorisant l'emploi et le développement économique local ont été largement retenues en raison des pressions financières de l'Etat.

En effet, rien de bien nouveau ne transparait dans les actions retenues : les objectifs généraux sont d'une grande banalité et diverses actions sont rattachées artificiellement à certains thèmes en raison des financements qui y sont attachés. Tout se passe comme si la collectivité locale s'était pliée aux conceptions dominantes de l'Etat pour ne pas hypothéquer la signature de la convention.

Contrairement à une opinion généralement exprimée, l'Etat a cherché par les contrats de plan, à coordonner financièrement les différentes actions afin d'éviter toute dégénérescence de la planification nationale. Ces contrats constituent le principal outil d'exécution du IXe plan.

Chaque région sous le patronage du Préfet et du Président du Conseil Régional a élaboré le sien. Phase d'expression directe, mais canalisée entre deux gardes-fous : cohérence avec les douze programmes prioritaires d'exécution (PPE) inclus dans la dernière loi de plan, et le respect des équilibres entre régions. Ainsi, au nom de ce critère de coordination, les premières esquisses de la Normandie qui proposait la construction d'un Pont à Honfleur, pour 800 millions de francs dont 400 en subventions publiques ont été recalées. Par contre, les régions de "l'Axe Nord-Est" ébranlées par le séisme sidérurgique ont bénéficié d'attentions particulières. "Avec cette méthode, nous utilisons les régions pour mettre en oeuvre les priorités du IXe Plan", triomphe-t-on chez M. Le Garrec en 1986.

En fait, pour obliger ses interlocuteurs à entrer dans ce système, le gouvernement garde en main en arme de poids : au moins 30 milliards en francs constants 1984 sur les 350 que le budget a affecté au PPE jusqu'en 1988. Obtenu grâce à un redéploiement des crédits de l'Etat, cette coordination financière commande une réorientation parallèle des investissements régionaux, soit près de 30 autres milliards. Moins de béton plus d'action économique, le message passe au nom de la coordination.

Les motivations profondes de ce contrat sont donc toutes autres que celles existant dans les projets de planification locale antérieurs. Si l'exemple du contrat de plan est typique, il ne faudrait pas croire qu'il soit unique. Les conventions région - Etat en matière d'environnement avaient poursuivi le même but.

Une convention de ce type a été signée entre l'Etat (secrétariat d'Etat à l'Environnement et à la Qualité de la Vie) et la Région Champagne Ardennes le 20 juin 1983. Cette convention qui avait pour objet de mieux connaître le patrimoine naturel régional pour mieux le gérer, sensibiliser, éduquer et promouvoir la Région, prévenir les pollutions et aménager en minimisant les impacts, soutenir et développer la vie associative, a été financé à 50 % pour tous ses objectifs par l'Etat. La même convention a été conclue avec d'autres régions. L'Etat a ainsi pu élaborer les grandes lignes d'une politique nationale, l'appliquer localement. Chaque cofinancement de l'Etat a été ainsi réalisé sciemment, en fonction d'une enveloppe financière globale, et non pas disséminée en fonction de simples particularismes locaux.

## 2° Coordination locale

De nombreux textes législatifs ont conféré aux collectivités locales un rôle privilégié dans la mise en oeuvre de la politique économique, sociale, culturelle, sanitaire... de la France. La portée des textes est aussi innovante au niveau des moyens, en permettant aux collectivités locales de conventionner entre elles. Mais le but poursuivi par nombre de ces conventions est de coordonner sur le plan financier leurs actions.

Avec les chartes intercommunales, on est dans un cas de figure dans lequel les élus sont porteurs du dynamisme et d'une ferme volonté, et ont su créer entre eux un instrument

de coopération qu'ils maîtrisent. Les élus ont voulu donner à leur démarche une orientation opérationnelle afin de ne pas retomber dans un club de réflexion... sans effets, mais dégager des programmes d'action et les mettre en oeuvre". A cette fin, des domaines d'action ont été dégagés, eux-mêmes décomposés en orientations (6) :

- thème socio-économique : promotion et gestion des zones d'activités existantes ou à créer ;
- thème d'urbanisme et d'aménagement : élaboration d'un schéma directeur de secteur ; élaboration ou révision des POS ; attribution des permis de construire ;
- thème logement : coordination des politiques d'aide au logement (opération programmée d'amélioration de l'habitat) ; établissement d'une politique du locatif social ;
- thème de l'informatique communale : étude, acquisition et exploitation d'un système informatique intercommunal ; formation des personnels communaux ;
- thème socio-culturel : programme intercommunal de vacances, création et gestion d'un service de prévention sanitaire,
- thème des moyens techniques : création d'un service intercommunal de travaux,
- thème des équipements d'infrastructure : gestion des réseaux d'eau et d'assainissement ;
- thème des services publics : gestion des équipements socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs, création et gestion d'un service de traitement des ordures

---

(6) exemple de la charte Intercommunale du Bassin de Landres.

ménagères.

Tous les domaines de la vie locale sont ainsi couverts dans un programme de développement ambitieux. Chaque commune est libre d'adhérer à un ou plusieurs thèmes. Il s'agit en l'espèce d'une "charte intercommunale à la carte". La coordination financière est assurée par les statuts qui engagent contractuellement les communes : chacune d'entre elles choisit de participer à un certain nombre de domaines d'actions et contribue à autant de sous-budgets, ainsi qu'au budget obligatoire d'administration générale : 50 % en fonction de la population, 50 % en fonction du potentiel fiscal. La charte constitue en somme une nouvelle règle du jeu entre les différents partenaires. Elle permet de clarifier le rôle respectif de chaque commune, et de coordonner à un niveau local les actions que chaque collectivité aurait désiré mener. La charte permet une nouvelle planification des financements car elle provoque la recherche d'une mobilisation de l'épargne locale autour d'un projet et d'un dynamisme collectifs.

Les contrats de plan particuliers visent le même but. En Bretagne, le contrat de plan qui associe l'Etat et le conseil régional prévoyait un contrat particulier pour le réseau routier breton. Ce contrat complémentaire a été signé, en octobre 1984, par les deux parties. Il prescrit des investissements pour un total de près de 2 milliards de francs pour la durée du IXe plan. L'effort engagé en faveur du plan routier breton est ainsi poursuivi. Le contrat relatif aux investissements routiers nationaux prévoit en premier lieu dans l'agglomération de Rennes des opérations

d'un montant de 196,8 millions dont 111,9 à la charge de l'Etat, 32,3 à celle de la Région, 32,9 à celle du département d'Ille et Vilaine, 16,9 à la charge à la commune de Rennes et 2,8 à celle de la Commune de Chartes-de-Bretagne. Ce programme cofinancé par de nombreux partenaires économiquement intéressés, montre leur volonté de réaliser ensemble une opération d'envergure. La coordination conventionnelle des financements résoud ainsi de nombreux problèmes relationnels. Ainsi, un programme cofinancé d'opérations en rase campagne visant l'aménagement des liaisons avec Rennes figure aussi à ce contrat. Son coût est de 589,3 millions, dont 363,1 à la charge de l'Etat, 150,8 à la charge de la région, 43,8 à celle du département d'Ille et Vilaine et 31,6 incombant au département du Morbihan.

La coordination locale des financements permet, en tout état de cause, d'obtenir une liaison fonctionnelle entre la planification nationale et planification locale. En répondant à des objectifs et à des stratégies parallèles, cette catégorie de conventions entre dans les conceptions conventionnelles du législateur. Une réelle synthèse entre programmation et planification se réalise.



## II. Cogestion conventionnelle : l'objet poursuivi

Pendant de nombreuses années, les personnes publiques territoriales ne pouvaient conventionner que dans des domaines précis : enseignement, gestion de la voirie, planification, chartes culturelles, contrats verts d'agglomération, contrat de développement des transports collectifs urbains... Puis leur domaine s'est considérablement élargi avec les lois de décentralisation. Leur prolifération peut permettre l'établissement d'une classification en fonction de l'objet poursuivi par ces conventions, objet qui viserait à définir conjointement les objectifs d'une opération, à engager les moyens propres à sa réalisation, et à réaliser conjointement une opération. Cet objet peut se synthétiser en un mot : cogestion conventionnelle. Ce terme de cogestion serait ainsi utilisé dans le sens de "faire ensemble", donc dans son acceptation la plus large. Les personnes publiques territoriales peuvent ainsi gérer en commun un service (A) ou une action (B).

### A. La gestion en commun d'un service

Des contrats sont intervenus entre deux ou plusieurs administrations pour la gestion en commun d'un service. Il peut s'agir soit d'une mise à disposition de service (1°) ou de transfert de services (2°), dans un cadre de coadministration.

1° Les mises à disposition de services

Selon Claude Galiay (7), "un contrat de prestation est une convention par laquelle une personne publique s'engage à fournir à une autre personne publique les moyens matériels, financiers ou techniques nécessaires au fonctionnement des services qu'elle assure". Cette définition pourrait s'appliquer aux conventions visant à mettre à disposition, par une personne publique territoriale, ses services envers une autre personne publique territoriale.

Avec les lois de décentralisation, la conclusion de telles conventions est devenue fréquente : les personnes publiques dans l'impossibilité de se procurer par elles-mêmes les moyens nécessaires à la réalisation de leurs objectifs, sont dans l'obligation de faire appel au concours d'autres personnes publiques.

Il est ainsi prévu que le Président du Conseil Général peut disposer en tant que de besoin, pour la préparation et l'exécution des délibérations de l'assemblée départementale, des services extérieurs de l'Etat. De même à l'échelon régional, le Président du Conseil Régional peut disposer en tant que de besoin des services extérieurs des administrations civiles de l'Etat dont l'action s'étend sur plusieurs départements de la région, ainsi que des services départementaux de ces administrations. Cette mise à disposition n'est effective que pour l'exercice des compétences relevant respectivement du département ou de la

---

(7) Claude Galiay "les contrats entre personnes publiques", thèse Toulouse 1978 p 45

région. Tous les services extérieurs qui entrent dans la compétence des départements ou des régions peuvent être mis à disposition : il s'agit des directions régionales et des directions départementales de l'Equipement, des Affaires Sanitaires et Sociales, de l'Agriculture, du Temps Libre, Jeunesse et Sports.

Les dispositions de la loi du 2 mars 1982 prévoyant ces mesures de "mise à disposition en tant que de besoin" ont été prises pour répondre aux impératifs des calendriers fixés par la même loi et pour permettre ainsi aux présidents de remplir leurs nouvelles responsabilités dans des conditions satisfaisantes, en disposant dans l'immédiat du personnel technique compétent et expérimenté, et éviter toute rupture dans la continuité du fonctionnement des services créés par les assemblées locales et dans la poursuite des missions qu'elles s'étaient assignées. Pas plus la région que le département n'auraient pu, dans les courts délais impartis pour les transferts d'exécutifs, d'une part, recruter un personnel compétent, à leur convenance, d'autre part le mettre au courant et l'organiser pour prendre dans de bonnes conditions le relais des services de l'Etat (8).

Il s'agit de véritable contrat de prestation car son effet est toujours le même pour la personne publique maîtresse du service : la conclusion d'une convention de ce type lui procure les moyens nécessaires à la réalisation des compétences dont elle est responsable. Il est cependant

---

(8) Andrée Coudeville, Claude Coudeville "l'organisation des services aux échelons régional et départemental".

patent que dans une telle convention, la personne qui fournit le service ne participe pas à la mission de service public, car il vise simplement à satisfaire les besoins de celui-ci. La personne mettant à disposition le service de fournir ce que le Doyen Auby appelle "la logistique matérielle du service public" (9). La coopération est donc ici faible car il n'y a pas "association du prestataire à la mission de service public du bénéficiaire, ce dernier gardant la pleine maîtrise de l'activité ou du service" (10).

Dans sa remarquable thèse sur les contrats entre personnes publiques, Claude Galiay avançait une typologie fondée sur les contrats de prestation à objet technique. Les conventions de mise à disposition des services de la direction départementale de l'équipement et de la direction départementale de l'agriculture peuvent être rattachées à cette typologie. Dans le cadre de convention de ce type, la personne publique maître d'un service, fait appel, pour assumer ses obligations, aux services techniques d'une autre personne publique. Dans ce cas cependant, le prestataire de service est largement associé à l'activité de son cocontractant : il ne se contente pas de fournir les moyens nécessaires au fonctionnement du service, mais prend une part active à sa gestion. On peut dès lors parler de cogestion conventionnelle : les services de la collectivité locale et les services de la direction départementale

---

(9) Jean-Marie Auby, note sous l'arrêt du CE 26 juin 1974 "société la Maison des Isolants de France" RDP 1974 p 1494

(10) Claude Galiay "les contrats entre personnes publiques", Toulouse 1978 p 46

définissent en commun les objectifs de l'opération, et dégagent les moyens propres à sa réalisation, en l'espèce la mise à disposition de services adéquats et compétents.

Les transferts de services peuvent être intégrés dans cette typologie globale "de la cogestion conventionnelle", mais doivent être différenciés des mises à disposition de service qui correspondent à la gestion en commun d'un service.

## 2° Les transferts de service

La loi du 2 mars 1982 a prévu le transfert du pouvoir exécutif des départements et régions aux présidents des assemblées élues. Ce transfert du pouvoir exécutif pose le problème des services dont doivent disposer les présidents des conseils généraux et régionaux pour assumer leur mission exécutive.

Si l'on analyse le contenu de la convention type applicable aux départements on peut distinguer deux catégories de services : les services à compétence verticale et les services à compétence horizontale. Le transfert des premiers n'a pas posé de problèmes particuliers : ils ont pu être dissociés de la préfecture sans que les services du représentant de l'Etat dans le Département aient à en souffrir dans l'accomplissement de leurs tâches. Il s'agit, selon la convention type, des affaires financières, patrimoine et voirie départementaux, programmation des activités et actions départementales. Il s'agit ainsi d'un

véritable transfert de services ou de partie de services, donc d'une certaine "dévolution de la gestion".

Les services horizontaux posent par contre un problème spécifique : avant 1982, ils fournissaient des prestations tant aux services chargés de compétences départementales, qu'aux services chargés de compétences d'Etat. Il convenait donc soit de dédoubler ces services, soit de les affecter à l'une des autorités en prévoyant les modalités d'utilisation par l'autre, soit de prévoir une direction conjointe.

La convention prévoit diverses solutions en fonction des catégories de service. Le service du personnel est dissocié, tout en prévoyant la mise en place du nouveau service du personnel départemental d'une façon progressive. Le service social demeure unique avec une direction conjointe, l'action en faveur des personnels étant, pour chaque catégorie d'entre eux, assurée par l'autorité dont ils dépendent. Pour le service du courrier, deux bureaux distincts sont créés (11).

La convention prévoit ainsi la répartition des services et par conséquent aboutit à la mise en place d'une nouvelle structure des services.

La dévolution de la gestion des services se traduit par le biais de la convention, à une cogestion préalable au transfert. La convention met en effet en relief la notion d'intérêt commun et de parallélisme des obligations lors de la dévolution des services. On peut alors parler de

---

(11) Jean-Claude Bouzely "les conventions de transfert des services" précité

convention de transfert (12), au sens qu'une personne publique abandonne à une autre personne publique le soin d'assurer la gestion d'un service, tâche qui relevait normalement de sa compétence exclusive. L'effet de la convention de transfert est ainsi double : elle substitue la responsabilité d'un des co-contractants à celle de l'autre et habilite le délégataire à intervenir dans le secteur déterminé par la convention.

L'abandon par la personne publique délégataire de la gestion du service caractérise cette convention de transfert. Le terme de "transfert" semble ne pas être en l'espèce excessif dans la mesure où le délégant se dessaisit de la totalité de ses prérogatives.

En définitive, pour les transferts de service, à l'amont de la convention se trouve une procédure que l'on peut qualifier de cogestionnelle, alors qu'en aval se trouve un réel acte de dévolution de la gestion, de transfert du service. Convient-il alors de classer ces conventions dans la catégorie des conventions de co-administration, puisqu'elles ne rendent plus nécessaire la collaboration entre le délégant et le délégataire ?

La réponse doit être négative car il est impossible que se réalise une convention sans réelle collaboration entre les services. Cette collaboration en raison de la préexistence, avant la conclusion de la convention, d'une compétence conjointe sur un même domaine d'activités est patente. Le processus, dans ses finalités et ses modalités

---

(12) Claude Galiaï "les contrats entre personnes publiques", Toulouse 1978 p 61

correspond à une coopération préalable envers la gestion d'un service.

A première vue, ces deux mots "cogestion-convention" qui, il y a quelques années en tout cas auraient pu être difficilement rapprochés parce que longtemps, l'on a considéré que le conventionnement était presque exclusivement le fait de l'Administration nationale", sont aujourd'hui étroitement associés. Le but poursuivi par les cocontractants étant de définir en commun l'objectif poursuivi, la réalisation de celui-ci peut se réaliser grâce à une procédure conventionnelle.

#### B. La gestion en commun d'une action

La convention par laquelle deux personnes publiques territoriales conviennent d'entreprendre une opération dont le programme a été fixé d'un commun accord et dont la réalisation appartient aux deux cocontractants peut constituer une autre typologie.

Une distinction entre deux types principaux de conventions : ceux qui ont pour objet la programmation d'un ensemble d'opérations et ceux qui ont pour objet la réalisation d'une opération déterminée peut être opérée.

Le but recherché par les parties n'est pas de confier à l'un des cocontractants la réalisation d'une tâche qui relève de la compétence de l'autre, mais de réaliser ensemble l'opération. La conclusion évite à chacun des cocontractants d'entreprendre une opération identique.



1° Les conventions de programmation d'une action globale

Ces conventions se sont développées dans les années 70 avec les contrats de programme, les contrats de plan. En effet, des insuffisances des procédures ordinaires en matière de conception et de financement des équipements publics locaux était née une nouvelle conception des rapports entre l'Etat et les collectivités locales, à savoir la politique contractuelle. Il s'agissait de développer une approche globale des questions locales, et associer dans l'action administrative les collectivités locales à l'Etat par un accord de volonté fondé sur l'égalité théorique des cocontractants. Conçue à partir de 1969 avec les contrats de plan, la politique contractuelle de l'Etat à l'égard des collectivités locales s'est étendue à de nombreux domaines (13) et si de nombreuses conventions portent, depuis les lois de décentralisation, sur des domaines déterminés de la vie locale, d'autres portent sur tous les domaines de la vie locale : ce sont les conventions de programmation d'une action globale : programmation spatiale, programmation sectorielle. Ce sont ces conventions qui retiendront particulièrement notre attention, et notre réflexion s'articulera autour d'une ligne directrice : les conventions de programmation en tant que mode de gestion en commun d'une action.

---

(13) consulter Jean-Claude Nemery "de la liberté des communes dans l'aménagement du territoire" LGDJ 1981

Ainsi, un processus nouveau et original de planification décentralisée au niveau des régions a été mis en place par les nouveaux textes législatifs qui se complètent pour définir un niveau intermédiaire de décision et une répartition des compétences économiques. Il s'est agi de promouvoir un modèle de développement fondé sur la mobilisation des agents décentralisés, et d'ancrer le plan National sur les acteurs réels du changement économique et social. Une programmation spatiale des objectifs se réalise car comme le soulignent C. Lacour et J. Dumas (1983) : "la région fait son propre plan avec son propre budget et négocie avec l'Etat des contrats d'intérêt commun ; l'Etat et la région ont des domaines où il y a complémentarité d'orientation et de moyens ; l'Etat participe par sa politique d'aménagement à la prise en compte de certains problèmes nationaux que les régions peuvent aussi aider".

A un plan difficilement applicable par les décideurs décentralisés succède donc un ensemble comportant outre le Plan de Nation, vingt six plans régionaux, des plans locaux, susceptibles d'une mise en oeuvre conjointe par voie de contrat. La diversification des initiatives sur laquelle il se fonde, procède du double souci de parvenir à la démocratisation de la conception et à l'efficacité dans l'exécution.

Dans ce dispositif, les collectivités décentralisées sont un agent du processus de planification, susceptible d'influer sur la définition et sur le contenu des priorités du Plan National comme sur l'affectation des ressources mobilisées pour les mettre en oeuvre.

Aussi, le législateur a compté dans le IXe plan sur le

relais de l'initiative régionale, cofinancée dans les contrats de plan pour favoriser l'introduction de technologies nouvelles et de techniques de bonne gestion dans les PME et PMI (PPE n° 1), pour assurer l'adaptation progressive des formations techniques aux perspectives locales de développement (PPE n° 2), pour stimuler la constitution de pôles régionaux de recherche et de développement des technologies d'avenir (PPE n° 3), pour promouvoir l'activité exportatrice des entreprises et tirer pleinement parti du potentiel touristique (PPE n° 7), pour parvenir à un meilleur équilibre entre l'hospitalisation et le recours aux services de soins sans hospitalisation (PPE n° 11).

En fait, de manière plus générale il est attendu de l'action conduite dans un cadre local, à l'échelle de l'agglomération, du pays ou du bassin d'emploi, qu'elle vienne à bout du traitement sectoriel, cloisonné et discordant des problèmes de développement économique et social qui exigent la mise en oeuvre simultanée de plusieurs types d'action.

Cette relation difficile à décrire dans ses multiples aspects permet en définitive l'existence d'une programmation spatiale grâce à la conception et à l'exécution conjointe d'un Plan national et de plans régionaux (14).

Cette innovation offre ainsi la possibilité féconde de

- 
- (14)- Georges Chacornas : "Décentralisation et Planification : une équivoque féconde" : regards sur l'actualité août 1984 n° 103 p 3 et s.
- Serge Daël "Le régime juridique des contrats de plan entre l'Etat et les Régions" revue française de droit administratif 4 (1) janv, fév, 1988 p 25
  - AJDA n° 3 - 20 mars 1987 - la décentralisation cinq ans après.

solutions diversifiées, dans des cadres locaux dissemblables, face à des difficultés diversement ressenties.

Une autre catégorie de conventions peut illustrer cette classification : les conventions relatives aux chartes intercommunales. La charte est considérée comme une sorte de contrat exprimant une solidarité triple : entre les collectivités locales d'une petite région, entre ces collectivités et les départements et régions, entre cet ensemble de partenaires et l'Etat. Il résulte d'une telle approche qu'elle repose avant tout sur une base contractuelle. Le principe contractuel qui fonde la charte intercommunale se retrouve dans son mode de financement. Aucun financement spécifique de l'Etat n'est en effet prévu pour accompagner la mise en oeuvre et la réalisation de l'opération. Le financement de la charte intercommunale est donc possible par conventions entre les communes réunies autour du programme de la charte, les départements et les régions. Une politique propre au développement local s'organise ainsi afin de gérer en commun certaines actions préalablement définies. L'opportunité des chartes est l'occasion pour les pays de resserrer leurs liens, pour accroître leurs moyens d'incitation et de pression. La charte, par les conventions fondées sur un programme préétabli, introduit une conception nouvelle. Elle est d'autre part l'occasion de mettre en oeuvre une politique durable, qui est aussi un outil de réflexion et d'action continue, s'intégrant à un dispositif global.

L'objet contractuel est en l'espèce large. Ce n'est pas

une opération unique, mais une série d'opérations de même nature ou de nature différente qui forme la matière de la convention. La structure de la convention est complexe car les modalités de réalisation ne sont pas identiques pour toutes les opérations ; les contrats de plan sont ainsi des contrats d'objectifs, car ils prévoient un programme d'action, et des contrats de réalisation, car ils prévoient les modalités de sa mise en application.

En définitive, ces diverses conventions revêtent un caractère programmatoire qui permet à la diversité des opérations d'être prise en compte. D'autres conventions correspondent à la réalisation d'une opération déterminée.

## 2° Les conventions de réalisation d'une opération déterminée

Les conventions de ce type comportent un objet précis et déterminé : il s'agit de réaliser une opération précise.

Ainsi, les conventions culturelles conclues entre l'Etat et les collectivités locales déterminent les objectifs des contractants dans le domaine culturel. Il s'agit de déterminer une politique culturelle commune.

Ces conventions ne constituent pas la première tentative de concertation entre l'Etat et les régions. Elles ont été précédées par les chartes culturelles que le pouvoir précédent avait conclues avec quelques régions : l'Alsace en 1976, la Picardie en 1977, la Bretagne et la Franche-Comté en 1978. Ces chartes avaient un contenu limité ; elles mettaient surtout l'accent sur les particularismes

régionaux, notamment dans les régions où ont persisté une langue et une culture "minoritaires" très vivantes (Alsace et Bretagne). Ces chartes n'avaient pas été l'occasion d'une véritable mobilisation des forces culturelles, et avaient en fait contribué à figer les actions des établissements publics régionaux par rapport aux engagements de l'Etat dans des opérations axées principalement sur le patrimoine. Les conventions de développement culturel répondent à des intentions d'un esprit bien différent : concernant l'ensemble des régions, elles imposent à chaque région de définir une politique culturelle d'ensemble.

Le préambule de la convention culturelle entre l'Etat et la Région Lorraine ne laisse subsister aucune ambiguïté sur l'objet de cette convention : "ils affirment réciproquement leur volonté mutuelle de procéder à un changement d'échelle dans la promotion de la vie culturelle en Lorraine. L'Etat et la Région Lorraine reconnaissent en particulier que le développement culturel constitue un complément non négligeable aux actions visant à résoudre le douloureux problème que connaît la Région dans le domaine de l'activité économique et de l'emploi ; en favorisant quantitativement et qualitativement ce développement culturel en direction des populations qui, pour des raisons géographiques ou sociales en sont encore tenues éloignées, l'Etat et la Région Lorraine entendent affirmer leur volonté commune d'aider ces populations à traverser la crise actuelle en leur redonnant confiance dans leur propre avenir".

Les conventions en matière d'enseignement appartiennent à la catégorie étudiée. En effet, en matière scolaire, les responsabilités de l'Etat et des différentes collectivités locales étaient enchevêtrées, tant en ce qui concerne les constructions et équipements scolaires qu'en ce qui concerne les charges de fonctionnement. La commune se voit confier les écoles par la loi du 22 juillet 1983. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, l'équipement, l'entretien, le fonctionnement, l'Etat ayant à sa charge la rémunération du personnel enseignant. L'organisation de ces activités est fixée par une convention conclue entre la collectivité intéressée et l'établissement scolaire. Une collaboration entre l'ensemble des personnes publiques intéressées constitue ainsi le moteur et la condition du fonctionnement harmonieux du nouveau système. L'objectif de ces conventions est d'y parvenir le plus rapidement possible. Les modalités de négociation, de conclusion correspondent aux objectifs de réalisation de l'opération. Il s'agit de véritables conventions de coadministration qui ont pour objet de régler l'organisation et le fonctionnement d'une action commune. De telles conventions connaissent un développement rapide car leur objet essentiel est de définir les compétences respectives de personnes publiques intéressées par une même action. Il s'agit en l'occurrence de cogestion contractuelle.

En matière d'environnement et de transport, les conventions conclues entre personnes publiques territoriales relèvent aussi de cette typologie.

Cependant, cette typologie est critiquable sur plusieurs points.

En premier lieu, parler "d'objet d'une convention" semble aléatoire. Le mode conventionnel permet en effet à la convention, à travers le principe d'autonomie de la volonté, de libre administration, de s'adapter à tout objet recherché en commun par les parties. L'objet est un des éléments caractéristiques d'une convention, mais il ne saurait servir de base à une typologie, toutes les conventions ayant par définition un objet et un but.

En second lieu, les qualificatifs "objets" et "but" étant extrêmement larges, ceux-ci ont plus une valeur descriptive que limitative. Les notions de but et d'objet sont ambiguës, car par exemple, l'objet de la convention peut être l'opération juridique poursuivie par les parties, l'objet des obligations des parties, et l'objet de la prestation qui est la chose elle-même. Une même convention peut alors relever en même temps de la cogestion conventionnelle et de la coordination conventionnelle. Face à de nombreuses conventions, il serait alors difficile d'obtenir une classification autre que superficielle.

## Section 2 : Classification fondée sur l'architecture externe de la convention

Classer les conventions conclues entre les personnes publiques territoriales selon les influences externes à celles-ci permet indirectement de répondre à la question suivante : le principe d'autonomie de la volonté est-il ou n'est-il pas respecté ?

Le doyen Savatier écrivait en 1964 "combien sa vue serait courte (à l'homme) s'il méconnaissait le déclin de la



mystique de l'autonomie de la volonté" (15). Cette phrase est révélatrice de l'importance accordée à cette notion.

L'établissement d'une classification des conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation peut sembler difficile. Néanmoins, celle établie par Monsieur Farjat (16), très complète et rendant parfaitement compte de la réalité, peut servir de base à notre propre classification, reposant sur les notions de conventions suggérées ou imposées (I) et les conventions modelées (II).

#### I. Les conventions suggérées ou imposées

L'antinomie des deux mots "suggérées" et "imposées" est évidente. Le premier, selon une définition classique, s'entend comme "l'acte visant à insinuer quelque chose dans l'esprit de quelqu'un, à inspirer une action. Le second au contraire, du latin imponere, signifie "faire subir, donner de force, d'autorité, par contrainte quelque chose à quelqu'un".

Les conventions étudiées peuvent faire l'objet d'une classification en fonction de cette typologie.

Il faut cependant au préalable rappeler que la théorie contractuelle du code civil avait posé deux principes : la

---

(15) R. Savatier "les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui", 3e Ed., 1964, p 7 et 8

(16) Farjat "L'ordre public économique" Thèse Dijon 1963

liberté contractuelle et la force obligatoire du contrat. Le premier se manifeste au moment de la formation du contrat : il implique le libre choix du contractant et la libre détermination des clauses du contrat. Le second principe apparaît dans l'article 1134 du code civil "les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites". La convention constitue ainsi l'expression la plus parfaite de l'autonomie de la volonté. Cette classification semble remettre en cause ces principes.

A. Les conventions suggérées

Diverses techniques peuvent être employées par les pouvoirs publics ou par une autre collectivité territoriale pour influencer la décision des parties. Mais elles ont pour point commun de laisser intact la liberté contractuelle. Ces personnes n'imposent pas mais essaient de donner une certaine orientation aux activités conventionnelles. L'Etat utilise des suggestions d'ordre légal (1°) ou d'ordre financier (2°).

1° Les suggestions d'ordre légal

Le pouvoir des personnes publiques territoriales dépend du système juridique dans lequel elles sont insérées. Les règles du droit définissent leurs prérogatives et leurs contraintes.

Les collectivités territoriales se trouvent enserrées dans une réglementation juridique, et doivent respecter la

légimité qui semble être une garantie nécessaire et suffisante de la soumission de l'administration au droit. De ce fait, les personnes publiques ne peuvent modifier la loi, fruit du Parlement.

Le principe de la légalité est aussi un moyen de réaliser la subordination des personnes publiques territoriales à l'Etat, car selon l'article 72 de la Constitution Française du 4 octobre 1958, "les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi" (17).

En conséquence, il revient à l'Etat, par le législateur, de déterminer les compétences respectives de chaque collectivité locale ainsi que les possibilités de conventionnement afférentes à celles-ci. Les lois de décentralisation l'ont effectué : on peut citer à titre d'illustration :

- la loi du 2 mars 1982 relative aux libertés des communes, des départements et des régions,
- la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi 213 du 2 mars 1982, et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales ;
- 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 ;
- la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des

(17) De même par analogie, l'article 108 de la constitution belge indique que les attributions de compétences se font "dans les cas et suivant le mode que la loi détermine".

compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ;

- les lois du 31 décembre 1984 et du 9 janvier 1986 ;
- la loi n°83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification de dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales ;
- la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes ;
- la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales ;
- la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris - Marseille - Lyon et aux établissements publics de coopération intercommunale ;
- la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles ;
- la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification ;
- la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales ;
- la loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales ;
- la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 portant amélioration de la décentralisation.

Et d'autres lois relatives au statut de Paris, Lyon, Marseille ; de la Corse, des régions d'Outre-Mer ; des droits et obligations des fonctionnaires ; de la fonction publique territoriale ; de la formation des agents. Soit

une quarantaine de loi concernant exclusivement la décentralisation.

Une participation active de l'Etat se constate. La décentralisation n'a pas conduit l'Etat à renoncer à ses fonctions législatives, et c'est le législateur qui a déterminé les compétences respectives de chaque collectivité. Toute matière dans laquelle le législateur juge bon d'intervenir peut modifier les rapports entre les personnes publiques : cela a été le cas par le développement des relations contractuelles posées dans les lois de répartition et de planification essentiellement.

L'idée principale est que la loi, expression de la volonté générale, acte de puissance initiale s'impose à tous. Dès lors, les conventions qui y sont expressément prévues en sont indéniablement affectées. Les personnes publiques territoriales se sentent obligées d'y recourir.

Les décrets et circulaires favorisent cet état d'esprit. Les activités conventionnelles des personnes publiques territoriales sont souvent favorisées par les possibilités offertes par ces textes. Il ne faut pas oublier que lorsqu'une loi nouvelle intervient, ce sont les circulaires qui l'interprètent et la commentent à l'usage des fonctionnaires chargés de l'appliquer. A tort, nombre de collectivités locales croient par ailleurs qu'une loi n'est pas applicable tant que le ministre ne l'a pas explicité dans une circulaire. Il est dès lors facile pour le gouvernement d'explicité une loi dans le sens voulu par la politique gouvernementale. Nombreuses ont été les circulaires explicitant le système conventionnel. A titre d'illustration, on peut citer :

- la circulaire n° 82-50 du 16 mars 1982 relative à la mise en place de la convention prévue à l'article 26 de la loi du 2 mars 1982 ;
- la circulaire n° 82-59 du 23 mars 1982 relative à la mise en place de la convention prévue à l'article 26 de la loi du 2 mars 1982 ;
- la circulaire du 2 avril 1982 relative à la mise en place de la convention prévue à l'article 73 de la loi du 2 mars 1982.

Les mêmes conséquences résultent des décrets pris en application des lois de décentralisation. Ils suggèrent et favorisent la passation des conventions. On peut ainsi légitimement poser la question de l'affaiblissement de l'autonomie de la volonté. Les conventions sont suggérées à des personnes qui sont sensibles à de telles suggestions. Il est inexact de parler en ce cas de conventions imposées ; elles sont dirigées. Josserand parlait de "soumission volontaire à un statut ou à un règlement établi", montrant ainsi que la liberté conventionnelle subissait des atteintes considérables (18).

## 2° Suggestions d'ordre financier

En échange de leur participation à des opérations conventionnelles, les personnes publiques territoriales peuvent percevoir certains avantages. Il est assez difficile de les préciser tous. Ces avantages sont souvent fondés sur des relations bilatérales Etat-Collectivité locale, et non avec toutes les collectivités.

(18)L. Josserand, "la Publication du Contrat", Et-Ed Lambert tome III p 145

Dans de nombreuses conventions, la politique de l'Etat a été d'inciter financièrement les collectivités décentralisées. Les élus locaux ne sont pas insensibles : ils acceptent la collaboration financière d'un ministère.

Ainsi à l'article 4 de la loi du 7 janvier 1983 il est prévu "que des actions de politique agricole, industrielle peuvent être entreprises par les collectivités territoriales, leurs groupements ainsi que par les régions dans le cadre de conventions conclues par eux avec l'Etat et fixant les modalités des aides qu'ils peuvent consentir". Il est certain qu'en raison de la difficulté des problèmes à résoudre et de l'ampleur des moyens nécessaires, les éventuelles conventions nécessitent une intervention financière importante de la part de l'Etat.

La Région Champagne Ardennes a conclu en 1984 avec l'Etat une convention de ce type pour la promotion économique et sociale de la Région dans le domaine des activités agricoles et forestières, de l'industrie agro-alimentaire et de l'aménagement du territoire rural. Celle-ci vise à renforcer l'agriculture et la vie rurale des zones fragiles, de développer les secteurs productifs, développer pour ce faire l'enseignement et la formation des hommes, créer les conditions d'un nouveau développement du secteur "transformatioin". L'Etat, en l'espèce -par le ministère de l'Agriculture- s'engage à mettre en oeuvre un programme d'actions (revitalisation des zones fragiles de la région, filière bois, filière porc, industries agro-alimentaires, aménagements fonciers, hydraulique agricole, formation

professionnelle) financé à 70 % par lui.

Devant une telle proposition, la Région Champagne-Ardenne ne pouvait, eu égard à l'intérêt que cela représentait pour elle, refuser. Intéressés tous les deux par ces actions, le partage des charges n'est pas déterminé proportionnellement à l'intérêt que chaque personne publique y trouve. Il serait d'ailleurs difficile de chiffrer ces proportions. Mais, il est évident que si la collectivité locale désire obtenir des financements de l'Etat, elle doit se soumettre à ses exigences.

Par ailleurs, certaines conventions sont conclues en raison non plus de possibles participations conjointes de l'Etat, mais en fonction de subventions octroyées par lui.

Au sens large, la subvention est toute aide financière donnée par une personne morale à une autre personne morale. Dans un sens restreint, la subvention est l'aide financière qu'octroie l'Etat à une collectivité locale, en vue de réaliser une action déterminée. La subvention prend un caractère général : la collectivité utilise la subvention dans le sens qui lui paraît le meilleur pour la collectivité locale. Elle a cependant aussi un caractère spécifique : la collectivité locale l'utilise pour un cadre conventionnel prédéterminé.

Ainsi au moment de la préparation de la loi sur le transfert de compétences il y avait plusieurs groupes de communes qui avaient entrepris une réflexion intercommunale en vue de mettre en commun leurs efforts pour organiser leur développement. De ce fait, à la suite de plusieurs contacts pris avec plusieurs administrations -la DATAR, le Ministère



de l'Agriculture, le Ministère de l'Urbanisme et du Logement notamment- l'idée est née de mettre sur pieds un programme expérimental de Chartes Intercommunales dans le cadre du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT), dans le but d'étudier avec un certain nombre de communes particulièrement intéressées, les problèmes posés par cette nouvelle démarche et de rendre compte des solutions esquissées sur le terrain pour y répondre (19).

Le CIAT, au cours de ses séances du 20 décembre 1982 et du 27 juillet 1983 a arrêté (plus ou moins arbitrairement) un programme de 12 chartes qu'il a voulu suffisamment diversifié pour qu'il représente un bon échantillon des situations possibles. Ces chartes se sont vu affecter une subvention spécifique de 150.000 francs.

Si le but de ce programme expérimental -recueillir des bilans d'expériences, confronter des savoir-faire, accumuler le maximum d'informations sur les différentes étapes de l'élaboration et de la mise en oeuvre des chartes- était justifié, son moyen de mise en oeuvre est contestable : octroyer une subvention de 150.000 F à la création rompt l'égalité des collectivités locales. Le but de la subvention s'en trouve affecté : elle ne compense pas l'inégalité résultant de la coexistence de collectivités riches et de collectivités pauvres, et ne facilite pas réellement les projets de financement des élus locaux.

Dès lors, l'établissement de chartes intercommunales était suggéré. Cette politique n'est pas cohérente parce que

---

(19) "Compte-rendu sur les chartes intercommunales, Premières Expériences, Recontres diagonales, Piennes" DATAR 1985

d'une part les sommes ainsi allouées sont réparties inégalement, et parce que d'autre part cette subvention a des effets qui contredisent la volonté affirmée au départ.

#### B. Les conventions imposées

Ce domaine recouvre les cas dans lesquels une des parties n'a pas la possibilité de se soustraire à la convention. Certains auteurs déclarent "qu'il y a vraiment obligation de contracter lorsque la loi, imposant un fait déterminé, ne laisse juridiquement pas d'autres moyens à l'intéressé que la conclusion de la convention ; le refus de conventionner constitue alors une faute". En l'espèce, nous considérerons, comme conventions imposées les conventions issues d'une imposition légale (1°) ou morale (2°).

##### 1° Imposition légale

La situation contractuelle d'origine légale constitue une forme d'activité contractuelle imposée. M. Durand la définit comme "un rapport juridique créé soit directement par la loi, soit indirectement par l'intermédiaire du juge, sans la volonté des intéressés mais soumis aux règles des obligations contractuelles. Légal par l'origine, le rapport juridique ne se distingue pas, quant au régime, de celui qui dériverait d'un contrat" (20).

---

(20) P. Durand "L'intervention du pouvoir législatif dans la formation du contrat", revue trimestrielle de droit civil, 1944 p 87

Cette définition fort claire, recouvre une réalité plus complexe. Sans doute peut-on admettre que certaines conventions soient expressément prévues par la loi, et doivent obligatoirement être conclues. Mais il ne faut pas généraliser. Les seules conventions imposées sont celles relatives à la mise à disposition ou au transfert des services.

Ainsi l'article 26 de la loi du 2 mars 1982 déclare que "les services ou parties de services de la préfecture nécessaires à la préparation et à l'exécution des délibérations du conseil général ainsi qu'à l'exercice des pouvoirs et responsabilités dévolus à l'exécutif du département sont placés, du fait du transfert de l'exécutif départemental résultant de l'article précédent, sous l'autorité du président du conseil général. Dans chaque département et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi prévue à l'article 1 de la présente loi et relative à la répartition des compétences entre les communes, les régions, les départements et l'Etat, une convention conclue entre le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général, et approuvée par arrêté du ministre de l'Intérieur, constate la liste des services ainsi placés sous l'autorité du président du conseil général".

Le caractère imposé de cette convention est patent même si l'alinéa suivant déclare que "cette convention adapte à la situation particulière de chaque département les dispositions d'une convention type approuvée par décret. A défaut de convention passée dans le délai de trois après la publication de la présente loi, cette liste est établie

par décret en Conseil d'Etat".

Dans ce dernier cas, il s'agit réellement d'une convention imposée, au sens le plus strict du terme. L'inaction des personnes publiques territoriales conduit à l'établissement d'une convention par décret en Conseil d'Etat. Le département de la Meuse qui ne parvenait pas à établir une convention avec le Commissaire de la République, en raison de divergences politiques, s'est vu imposé une convention de mise à disposition de service par décret en Conseil d'Etat. Cependant, toutes les autres conventions ont été conclues volontairement par les collectivités locales.

Ainsi, malgré le caractère extensif donné à la définition des conventions imposées, celles-ci demeurent rares. A l'heure actuelle, la définition donnée par M. Durand est devenue inconsistante. Ou tout au moins son contenu a varié : il ne correspond plus à son pavillon. Certaines altérations tiennent au fait que la procédure conventionnelle devient générale et il n'est plus un domaine ou ces dernières soient exclues. Elles deviennent systématiques et de ce fait ne s'imposent pas d'une façon légale.

## 2° Imposition morale

Il serait plus normal que, s'agissant de relations conventionnelles, les personnes publiques concernées donnent leur accord. Or, on s'aperçoit que les conventions imposées moralement sont plus nombreuses que les conventions volontaires.

Les collectivités locales ne sont pas vis-à-vis de l'Etat dans la même situation que d'autres personnes publiques. Si elles bénéficient d'une certaine indépendance financière, si leurs dirigeants sont investis dans leur fonction par un vote du groupe social qu'elles représentent, l'indépendance des collectivités locales vis-à-vis du pouvoir central est faible. Celui-ci peut moralement leur imposer certaines charges qui normalement devraient être supportées par lui seul.

Les moyens juridiques mis à la disposition de l'Etat pour contraindre les collectivités locales à conventionner avec lui sont rares. Par contre, celui-ci dispose de moyens, dont l'efficacité est plus élevée : en fonction de principes généraux, tels que la relance économique, la collaboration, il peut obliger les collectivités locales à conventionner.

Il s'agit par exemple des contrats de plan. Monsieur le Garrec disait, le 22 décembre 1983 "les contrats Etat-Régions ne comportent que des actions conjointes, la plupart du temps cofinancés, organisés autour de quelques objectifs communs". Or, la définition de ces objectifs résulte d'une volonté étatique d'insérer les actions des collectivités locales dans un cadre bien précis, prédéterminé par lui. Le titre II de la loi du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification et relatif aux contrats de plan Etat-Région spécifie que ceux-ci n'ont pas une vocation spécialisée à quelques domaines de la vie économique et sociale locale mais concernent tous les aspects de la vie de la région. Cette finalité générale en fait de véritables relais du plan national.

Si en 1945 la planification française avait eu partie liée avec "l'Etat Nation centralisé" et si elle supposait la centralisation (21), à partir des années soixante on a cherché à rapprocher planification et décentralisation par l'intermédiaire du niveau régional, la planification nationale se régionalisant, le régional nourrissant le national, développant peu à peu ses propres orientations, sans pour autant contester la primauté du niveau national.

Les contrats de plan en cours s'inscrivent d'apparence dans cette filiation des réformes de la V République, tendant à faire concorder toujours mieux planification et décentralisation, en affirmant peut être le niveau régional, mais sans pour autant remettre en cause le primat du national. "La nécessité... évidente d'une planification au niveau national, puisqu'il s'agit de déterminer les grands choix stratégiques, économiques et sociaux à moyen terme et les moyens à mettre en oeuvre dans un contexte de crise internationale" (22), oblige les collectivités locales à collaborer aux objectifs déterminés par l'Etat. Si l'obligation n'est pas juridique, elle est morale. Cette sujétion du niveau local au niveau national, se concrétise par la recherche d'une compatibilité, de telle sorte que la prééminence du niveau central soit préservée.

---

(21) P. Bauchet "la régularisation par le plan", revue d'économie politique mai - juin 1964, n° 3

(22) Bernard Attali "l'aménagement du territoire en mutation", Interrégions n° spécial avril 1983

## II. Les conventions modelées

Les collectivités locales sont unies à l'Etat par des liens particuliers. La notion de convention suppose un élément volontariste. Il ne peut y avoir de relation conventionnelle lorsqu'une région, une commune ou un département est tenu de supporter unilatéralement une obligation. De même, une convention suppose un apport original de chaque partie.

Or, on peut constater que tel n'est pas le cas pur de nombreuses conventions qui sont souvent modelées. Une telle constatation nous amène à établir une nouvelle typologie. Dans cette hypothèse, les pouvoirs publics déterminent soit le contenu de la convention (B), soit mettent en oeuvre des formalités permettant de surveiller la convention (A).

### A. Mise en oeuvre de formalités permettant de surveiller la convention

La procédure de conclusion des conventions est le résultat de discussions entre les parties sur un programme dont certains points peuvent être modifiés. L'accord n'intervient qu'après consultation de certaines instances (1°), et prise en compte de l'intérêt général (2°).

1° Les consultations obligatoires

Il est sans doute souhaitable d'utiliser le système de consultations de certains organes lors de l'élaboration d'une convention, mais cette procédure est d'un emploi délicat. L'expérience acquise dans d'autres domaines démontre que l'on glisse facilement d'une relation de synthèse et de médiation à une relation de type autoritaire.

En l'état actuel du conventionnement, compte tenu du caractère récent du transfert des compétences, six ans n'étant pas long juridiquement un tel glissement est très mal accepté. Cependant, le législateur a prévu, à maintes reprises, le recours à une telle procédure.

Ainsi, à titre d'illustration, dans le domaine de la planification, la procédure de conclusion pour les premiers contrats de plan, prévue par la loi du 29 juillet 1982, était incluse dans un strict calendrier consultatif :

- en avril 1982 : mise en place de l'intendance du plan
- en mai-juin 1982 : premières consultations sur le document d'orientation ;
- en juillet 1982 : rédaction et vote du document d'orientation sur l'avenir de la région ;
- en septembre 1982 : définition de la procédure de consultation ;
- en octobre 1982 - mai 1983 : consultation régionale pour la planification
- en juin - août 1983 : rédaction de la première partie du plan ;



- en septembre 1983 : vote de la première partie du plan (objectifs) ;
- en octobre - novembre 1983 : négociation des contrats de plan ;
- avant mars 1984 : adoption de leur plan par les régions ;
- le ministre se prononce avant le 24 avril 1984 ;
- le Comité interministériel à l'aménagement du territoire devait se prononcer dans les 6 mois (juin 1984).

L'ensemble de cette procédure de négociation-consultation n'a pas posé de problèmes. Le second aspect de la consultation était plus ambigu. Il tient au caractère variable des relations existant entre le conseil régional, organe délibératif, et le comité économique et social régional, organe consultatif obligatoirement saisi pour avis en amont de l'approbation du plan.

Le décret du 11 octobre 1982 a modifié la Constitution des comités économiques et sociaux régionaux, corrigeant certaines injustices dans la représentation des différentes forces sociales. Mais il a fait apparaître de nouveaux clivages et sa représentativité, parce qu'elle procède du décret, reste perçue comme arbitraire ou trop étroite, comme trop modelée en fonction des vœux gouvernementaux. L'association des élus et des partenaires économiques et sociaux dans la préparation comme dans l'exécution des plans régionaux est peut être indispensable à l'enracinement du fait régional dans la réalité économique, sociale et financière ; mais si elle revêt un aspect trop exclusivement institutionnel, la planification régionale finira par se

réduire à un exercice de programmation de ressources budgétaires.

De même, en ce qui concerne la formation professionnelle, l'article 83 de la loi 83-8 du 7 janvier 1983 déclare que "... la création des centres de formation d'apprentis fait l'objet de conventions passées avec la région par les départements, les communes, les établissements publics, les compagnies consulaires, les chambres des métiers, les chambres d'agriculture, les établissements d'enseignement privé, les organisations professionnelles, les associations, les entreprises ou toute autre personne physique ou morale, après avis du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi".

Cet avis porte notamment sur les garanties de tous ordres présentées par le projet, et sur son intérêt eu égard aux besoins de la formation professionnelle dans la zone d'action considéré. La définition de l'objet de cet avis est en fait si large qu'il permet d'englober toutes les situations et de modeler à sa guise le contenu de la convention.

Cette consultation permet ainsi aux représentants de l'Etat de surveiller les conventions, d'influencer leur contenu. En fait, de les modeler, même si l'avis n'est que consultatif.

2° Le respect de l'intérêt général, de la coordination

Opérer une classification des conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de

la décentralisation, sur les critères de l'intérêt général et de la coordination semble être une tâche impossible. En effet, toute convention semble reposer sur ces critères.

Selon Jean-Marie Pontier (23), si dans une perspective historique l'intérêt national et l'intérêt local apparaissent complémentaires, chacun s'appliquant à un domaine propre, dans une période plus récente, ces deux types d'intérêts commencent à devenir concurrents. La qualification de local attribuée à un intérêt apparaît de moins en moins évidente. C'est qu'en réalité, plus qu'une concurrence, c'est un glissement que l'on constate de l'intérêt local vers l'intérêt national. Cela se constate dans les conventions aussi bien horizontales que verticales : l'intérêt national est de plus en plus invoqué, alors que l'intérêt local est évoqué presque avec regret.

Les conventions entrent, pour la plupart dans cette typologie : la formation professionnelle entre dans le cadre plus large de plan de formation professionnelle au niveau national : serait donc ici "d'intérêt national l'intérêt qui, en raison de son importance ne peut plus être considéré comme un intérêt local". A partir de là, tout devient très flou, puisque tout intérêt local s'intègre dans un intérêt national supérieur.

Il suffit pour s'en rendre compte de prendre, à titre d'illustration, les contrats de plan. En effet, l'articulation prévue par le législateur entre Plan National et plans des régions repose sur un certain nombre de

---

(23) Jean-Marie Pontier "l'Etat et les Collectivités Locales", LGDJ 1978 p 162

principes : les régions sont des partenaires du Plan, des consultations sont prévues, les contrats de plan traduisent les engagements communs.

Pour la cohérence des préférences centrales et des choix régionaux, les textes sont flous. On constate une préoccupation permanente de non soumission des choix régionaux aux décisions de l'Etat (24). Mais cette conception doit être complétée par la notion de coordination en vue de répondre à l'intérêt national. Si le rejet d'un découpage régional du plan est proclamé, seules l'harmonie des plans ou la cohérence hiérarchiquement imposée est abordé. La loi du 2 mars 1982 (article 67) précise en effet que le plan régional doit être élaboré dans le respect des orientations du plan national, ce qui suppose une dépendance confirmée par la loi du 29 juillet 1982 qui stipule que le gouvernement apprécie la compatibilité des plans des régions entre eux ainsi qu'avec le Plan de la Nation.

Cette coordination imposée est entérinée par la première loi de plan qui évoque des règles nécessaires et suffisantes de compatibilité, et par la seconde loi qui fait des contrats de plan, le point de convergence entre les priorités du Plan National et celles du Plan Régional. La coordination est ainsi toujours renvoyée à un mécanisme centralisé (25). Il n'y aura ainsi pas nécessairement distinction des décisions prises au nom de la collectivité

---

(24) Ainsi la première loi de plan précise que les 25 plans régionaux ne seront pas des fragments du plan de la Nation, pas plus que le Plan de la Nation ne sera la somme des Plans Régionaux (document d'orientation p 64)

(25) J. Moreau et G. Darcy "la libre administration des collectivités locales" PUF, Economica, p 81

locale et des décisions prises au nom de l'Etat par la collectivité locale. Il n'y aura non plus pas distinction des décisions d'intérêt local et des décisions d'intérêt national. Il est donc difficile de savoir à quel titre la personne publique agit. Elle représentera toujours un intérêt, qu'il soit local ou national.

L'intervention de l'Etat, au nom du respect de l'intérêt général, modèle les conventions. Subtilement, les collectivités locales auront l'impression de traduire leur aptitude à créer des normes de droit, et surtout des situations nouvelles. L'existence de la collectivité locale comme centre de création de situations conventionnelles permet en réalité à l'Etat de se continuer. Au lieu d'être une voix pour dialoguer, la collectivité locale, respectant et suivant l'intérêt national perd toute spécificité en devenant uniquement un écho de l'Etat.

Au niveau international, les mêmes remarques doivent être formulées.

Ainsi, la loi 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a prévu, dans son article 65 que "le conseil régional peut décider avec l'autorisation du gouvernement, d'organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région". Or, ce texte apparaît très restrictif, les conventions étant contenues dans un cadre très étroit :

- il faut "l'autorisation du gouvernement,
- le but est prédéterminé : "à des fins de concertation",
- l'objet est encadré : "contacts réguliers",
- Encore convient-il d'ajouter que cette coopération ne peut se développer "qu'avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région".

La réglementation internationale afférente à ce conventionnement apparaît plus souple d'utilisation pour les Etats. Mais "le respect des dispositions constitutionnelles propres à chaque partie" est expressément prévu dans l'article 1 de la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, élaborée par le Conseil de l'Europe, signée le 21 mai 1980 et ratifiée par la France le 15 février 1985. Une circulaire du 12 mai 1987 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales est encore plus précise.

B. Le contenu de la convention est entièrement prédéterminé

Dans ce domaine, diverses techniques peuvent être employées par l'Etat : la convention type facultative ou obligatoire (1°). Une autre technique consiste en la création de protocoles de développement où les actions et la contribution financière sont prédéterminées (2°).

1° La convention type : acte type facultatif

La convention type pendant longtemps est restée inaperçue. C'est seulement vers les années 1950 que le problème a été envisagé globalement (26).

Une distinction importante peut être réalisée : les conventions types facultatives ou les conventions types obligatoires.

Les conventions types facultatives proposent des règles sans les imposer, les parties étant libres de les écarter. Dans cette catégorie, on peut citer les conventions en matière de mise à disposition de personnel.

L'article 26 de la loi du 2 mars 1982 déclare que "dans chaque département... une convention conclue entre le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général, et approuvée par arrêté du Ministre de l'Intérieur, constate la liste des services ainsi placés sous l'autorité du président du conseil général".

Cette convention adapte à la situation particulière de chaque département les dispositions d'une convention type approuvée par décret" (décret n° 82-243 du 15 mars 1982).

Ceci est expressément signalé.

Chaque collectivité locale serait dès lors libre de

---

(26) . J. Leaute "les contrats types", revue trimestrielle de droit civil 1953 p 429 à 460 ;  
 . Douence "Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration" thèse Bordeaux 1968 p 106 à 125  
 . Pierrette Rongère "Le procédé de l'acte type" thèse Paris 1966.

déterminer comme elle l'entend le contenu de cette convention.

Or, une circulaire n° 82-50 du 16 mars 1982 vient démentir cette liberté conventionnelle. Celle-ci a pour objet de donner, à propos de la mise en place de la convention prévue à l'article 26, toutes instructions utiles sur les principes généraux qui doivent présider à son élaboration, sur le contenu de ses différents articles et de ses annexes, ainsi que sur les modalités de sa mise en oeuvre.

L'ensemble des collectivités locales qui ont conclu une telle convention se sont contentées de reproduire purement et simplement la convention-type. La définition donnée à l'acte type correspond à la situation présente : "l'acte type exprime la situation dans laquelle l'auteur d'un acte juridique, qu'il soit une autorité administrative ou une personne privée, n'est pas maître de la rédaction de cet acte, mais doit reproduire le texte d'un modèle d'act établi par un tiers" (27). On est ici en présence d'une définition très générale, mais qui par analogie caractérise les conventions types.

A l'heure de la décentralisation, l'utilisation du procédé de la convention type est très fréquente. La tutelle que l'Etat exerce sur les collectivités locales se manifeste de plus en plus par la rédaction de modèles pour les actes juridiques qu'elles doivent prendre. L'ensemble des

---

(27) Pierrette Rongère "le procédé de l'acte type" Thèse Paris 1966 p 1



conventions de mise à disposition de personnel et de transfert de services en est un exemple patent.

La convention type obligatoire a un caractère plus impératif pour les parties, car si elle constitue un ensemble de dispositions prédéterminées, elle doit être obligatoirement adoptée par les parties (28).

En l'espèce, les exemples sont rares et s'intègrent dans des domaines trop spécifiques pour qu'ils puissent constituer des points de repère fiables.

2° Le protocole de développement : acte type obligatoire

La majorité des civilistes a fait remarquer que le code civil n'exige jamais, expressément ou implicitement, que la conclusion d'une convention soit précédée d'une phase de discussion ou de négociation entre les parties, et d'autre part que l'égalité économique entre les cocontractants n'est pas un élément essentiel dans la formation de la convention. Dès lors, lorsque le contenu d'une convention est entièrement prédéterminé, on peut dire que la personne publique territoriale n'impose pas mais tente seulement de donner un certain caractère aux activités conventionnelles. Tel est le cas du protocole de développement, où les actions et la contribution financière sont prédéterminées.

---

(28) Voir à ce propos Yves Madiot "Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral, recherche sur la notion d'acte mixte en droit public français". LDGJ 1971

En Lorraine, une décision du conseil régional en date des 29 et 30 octobre a porté approbation du Protocole de développement qui se réalise dans le cadre de la mise en oeuvre du programme prioritaire d'exécution régionale n° 10 ayant pour objectif de "mieux gérer les villes et de rénover les services collectifs" afin de conforter l'armature urbaine régionale et le développement des collectivités territoriales de Lorraine.

Le protocole ainsi défini et le même pour tous les niveaux, sauf pour les zones rurales. La ville partenaire se doit de mettre en oeuvre des actions ou des programmes s'inscrivant dans les priorités du plan lorrain, en particulier :

- développement économique,
- emploi, formation professionnelle, .
- habitat,
- action culturelle et développement touristique.

La région est prête à aider la ville pour des objectifs qui lui sont propres, mais qu'elle doit avoir préalablement affichés.

Ainsi, un protocole de développement de ville de chef-lieu d'Epinal a été conclu le 7 décembre 1984 entre la Région de Lorraine et la Ville d'Epinal. Cette ville s'est contentée de souscrire à un protocole type existant.

Les principes généraux n'ont été modifiés en rien. La région et la ville d'Epinal s'entendent pour mettre en oeuvre dans ce contrat :

- d'une part des actions ou des programmes s'inscrivant au sein des priorités définies par le

plan lorrain...

- d'autre part, des actions ou des programmes favorisant le rayonnement de la ville dans le cadre de son aire d'influence départementale ou s'inscrivant au sein des priorités définies par la ville dans le cadre d'une planification du développement local.

Seul le programme de développement de la ville d'Epinal a été adapté aux objectifs de cette ville, et cela encore dans des proportions très faibles.

Les actions s'inscrivant au sein des priorités régionales sont sensiblement celles prévues dans le protocole de développement type :

Protocole de Développement Epinal	Protocole de Développement Type
<ul style="list-style-type: none"><li>- développement économique et emploi</li><li>- recours aux techniques nouvelles</li><li>- habitat</li><li>- action culturelle</li><li>- développement touristique</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- soutien à l'emploi, à la formation et à l'action économique</li><li>- habitat</li><li>- développement culturel et touristique - promotion.</li></ul>

Les actions retenues par la Ville au titre de ses priorités concernent :

- l'urbanisme,
- le sport et le temps libre,
- la vie associative et l'animation,
- les actions sociales.

Ce protocole, qui est conclu pour la durée du premier plan Lorrain 1984-1988, prévoit une parité financière entre les parties, parité qui ne peut pas être remise en cause. Le contrat ne peut être conclu si la ville ne peut pas souscrire financièrement pour le même montant que la Région. Il est en effet explicitement prévu dans le protocole type que "la Région et la Ville s'engagent à financer chacune sa quote-part du présent contrat ; la région apportera au plus x MF en 1984, x MF les autres années du plan ; la Ville apportera au minimum une participation équivalente chaque année".

Cependant, si le contenu, tant au niveau des actions et de la contribution financière, est prédéterminé, il faut reconnaître que ces protocoles se caractérisent par la souplesse. La négociation année par année est appréciée par les collectivités locales. En effet, l'article 4-3 du protocole de développement déclare qu'un "programme annuel indicatif se conformant aux objectifs définis à l'article 1 sera présenté par la Ville au plus tard le 15 septembre de l'année précédente, le programme définitif devant être arrêté le 31 décembre".

Il s'agit par conséquent d'une action volontaire de la Région qui se réserve le droit de l'arrêter juridiquement.

La notion d'acte type obligatoire ne doit cependant pas ici être prise dans son sens littéral, puisque certaines possibilités de négociation restent ouvertes aux collectivités locales. On peut dès lors parler de contrats modelés, et non de contrats forcés.

Cette classification n'est cependant pas satisfaisante, car elle ne permet pas de traduire la spécificité des conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation. Le défaut majeur de cette classification est de gommer tous les aspects particuliers des conventions étudiées.

Les classifications fondées sur l'architecture interne ou externe de la convention ne sont pas satisfaisantes, car trop simples et pouvant englober toutes les conventions. Le particularisme de nos conventions n'est pas assez pris en compte.

Pourrait-on alors les classer dans la catégorie de conventions sui-généris ou inommées ?

L'application de cette théorie présente tous les inconvénients de la création de catégories "sui-généris", théoriquement défendables mais dépourvues de conséquences pratiques.

Sans doute la réticence à l'ouverture de nouvelles combinaisons juridiques est-elle la marque, la plupart du temps d'un certain conservatisme juridique. Il s'agit en fait du refus de créer, telle ou telle catégorie. Nous ne recourerons pas à cette facilité, à ce manque d'imagination.

Le refus de ranger les conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation, dans des catégories floues, en recourant à cette solution de facilité que constitue la notion de catégorie sui-généris ou inommées ne serait pas satisfaisant, en raison précisément du fait que peuvent être

proposées, pour accueillir ces conventions, les classifications suivantes.

## Chapitre 2 : les classifications retenues

Les catégories utilisées précédemment, si elles décrivaient assez fidèlement les conventions, ne les délimitaient qu'imparfaitement. Les deux catégories forgées paraissaient trop larges, et la définition des critères employés était loin d'être claire.

Chaque convention étudiée tend à un but qui ne peut se résumer en un seul terme. Chacune d'entre elles recourt à une même technique que le qualificatif de conventionnel n'éclaire que partiellement. L'observation sur six ans des conventions dans des relations d'Etat à Collectivité locale, ou de Collectivité Locale à Collectivité Locale permet de préciser quelque peu la signification de ces conventions dans une typologie fondée sur l'antinomie conventions intégratives et conventions distributives (section 1). Par ailleurs, il est possible de proposer une seconde classification fondée sur les critères de réglementation et de service (section 2).

### Section 1 : les conventions intégratives et distributives

L'établissement d'une classification des conventions étudiées (aussi bien horizontales que verticales) doit tenir compte du strict réel, aussi bien juridique, technique que politique. Il est dès lors possible de proposer une classification fondée sur "l'intégration" (I), et sur

la "distribution" (II).

Il est certain que de tels mots peuvent être interprétés uniquement comme des instruments simplistes et caricaturaux, comme un mythe. Mais, il ne faut pas oublier que le mythe sert à créer un lien entre une valeur idéalisée et un comportement réel ou souhaité. Il structure le réel comme le langage structure la pensée. Comme l'a montré Roland Barthes (28), le mythe est d'abord une parole, un système de communication, un signe qui associe un concept à une image, qui relie un signifiant à un signifié. Pour reprendre Levi Strauss "un langage qui travaille à un niveau très élevé et où le sens parvient à décoller du fondement linguistique sur lequel il a commencé à rouler" (29).

#### I. Les conventions intégratives

"La décentralisation, ça va barder du côté des discussions juridiques !" s'était exclamé avec une salubre insolence un auteur au lendemain des réformes (30). Un tel avertissement incitait tout juriste à sortir du cercle des universitaires initiés pour confronter les témoignages des acteurs avec la théorie juridique. Une telle comparaison nous permet aujourd'hui d'avancer une classification particulière des conventions : " les conventions intégratives", pour lesquelles divers critères peuvent être avancés et appréciés (A), avant de s'assurer qu'ils ne présentent pas trop d'imperfections (B).

---

(28) Roland Barthes "Mythologies", Seuil, Points, p 193 et s.

(29) Claude Levi Strauss, Anthropologie structurale, PLON 1958, éd. 1974 p 232

(30) Pierre Legendre "Le Monde" 3 novembre 1983 p 2

## A. Recherche de critères

La recherche de "critères" ne semble pas avoir préoccupé de façon immédiate les phénoménologues. L'expression même de critère n'est pas courante. Cependant, c'est grâce à des éléments disparates, des éléments de référence, qu'il est possible, en les conjuguant de définir exactement ce que l'on veut entendre par "conventions intégratives". A partir de cette notion, il sera possible de rechercher quelques exemples.

### 1° Notion

Les relations Etat-Collectivités locales ont subi une évolution importante, traduisant plus un état de solidarité que de dépendance. Même si depuis les premières années d'application de la loi communale, une sorte d'intégration étatique des collectivités locales s'est produit, un double mouvement s'est développé. Les collectivités locales jouent un rôle important, même si elles sont de moins en moins autonomes. L'autonomie locale doit aujourd'hui être comprise comme une collaboration de la collectivité locale et de la collectivité étatique.

"La conception classique qui laissait les collectivités locales maîtresses de certains domaines, quitte à exercer un contrôle étroit sur leurs délibérations s'estompe : il s'agit désormais davantage de faire partager à l'Etat et aux Collectivités Locales les mêmes objectifs... On constate de plus en plus fréquemment une association entre l'Etat et les



collectivités locales pour la réalisation d'objectifs communs". (31)

Ainsi, le droit rural connaît le contrat d'intégration, convention conclue entre un agriculteur et une entreprise industrielle ou commerciale comportant des obligations réciproques de fournitures de produits ou de services. L'agriculteur entre dans un état de dépendance étroite par rapport à l'entreprise intégratrice. Cette notion peut servir de base à notre classification.

En l'espèce, nous tenons à élargir ce concept d'intégration à ceux de coopération, d'association. Il convient d'y voir un type de rapport original où les collectivités locales ne sont plus considérées comme des structures administratives subordonnées à l'Etat, mais des partenaires au même titre que lui-même. La coopération est ainsi très forte.

Cette coopération doit ainsi permettre d'accentuer la pluralité des opinions, tout en maintenant l'unité grâce à la disparition des antagonismes. Les propos tenus par Carré de Malberg dans l'avant propos de sa Théorie Générale de l'Etat (32), "désormais la collaboration est partout", s'applique à cette catégorie de conventions. Le but justificatif de ces conventions est de puiser en quelque sorte dans les aspirations de chacune des parties afin d'élaborer en commun un projet répondant au désir de réaliser quelque chose dans l'intérêt de chacun. La

---

(31) C. Debbasch in préface à "L'Etat et les collectivités locales : la répartition des compétences" J.M. Pontier-LGDJ 1978 thèse

(32) Carré de Malberg "Théorie Générale de l'Etat" p XII

coopération est devenue en fait ici une fin en soi.

Le but objectif de cette convention est dès lors de tendre à la réalisation de l'opération convenue qui présente des intérêts indéniables pour chacune des parties. Il est certain que le but de chacune des parties n'est que partiel par rapport au tout global de l'opération ; mais par rapport au résultat à atteindre, ces buts égocentriques sont convergents ou parallèles. Un gain mutuel est recherché.

En définitive, peu importe l'intention poursuivie par chacune des parties si elles agissent en vue d'une opération commune. Du point de vue de l'élaboration, du contenu de la convention, on dira qu'est auteur de ce contenu non pas celui qui l'élabore ou qui le détermine -puisque en l'espèce les deux personnes publiques élaborent ensemble le contenu de l'acte-, mais celles qui font preuve d'une forte volonté de coopération. Aucune partie n'est subordonnée à l'autre. Ces conventions induisent donc des rapports basés sur le libre consentement de chacune des parties. Et, ainsi que le déclarait O. Gierke, on ne se trouve pas en présence "d'associations de domination", mais "d'associations de coopération" (33).

---

(33) O. Gierke opposait les "associations de domination" aux "associations de coopération". Une analyse détaillée figure dans l'ouvrage de G. Gurvitch "l'idée du droit social" Sirey 1932 p 535 et s. Gurvitch lui-même considère l'opposition comme fondamentale.

## 2° Exemples

A titre d'illustration, il est possible de citer les contrats de plan Etat-Région qui visent à favoriser l'exécution conjointe du Plan National et des plans des régions. Dans un premier temps, ces contrats ont suscité, dans leur élaboration, certaines réserves et inquiétudes. On a d'abord pu redouter qu'ils ne se traduisent par un encadrement tutélaire des initiatives régionales, et par leur détournement de fait au profit des exigences des administrations centrales. On a pu craindre qu'ils ne se traduisent par un niveau d'engagement des régions, soit excessif au regard du montant de leurs ressources, soit trop faible par rapport aux concours de l'Etat, sans que cette dispersion des engagements réciproques réponde à un objectif clair de solidarité nationale (34).

Mais finalement, les résultats obtenus permettent d'apprécier la justice de ces réserves. Tous les contrats de plan ont été signés avec l'Etat, et quelques centaines de contrats particuliers, déduits des contrats de plan ont été conclus. Partout, ils ont reçu un bon accueil, et ont donné lieu à une coopération très forte, basée sur la volonté de mise en place d'une solidarité nationale et locale.

Ils n'ont cependant pas empêché la réalisation de gains propres à chacune des parties, gains qui se conciliaient cependant en vue du respect de l'intérêt général. Ainsi en

---

(34) "Décentralisation et planification" Regards sur l'Actualité, la Documentation Française, juillet-août 1984 n° 103 p 30.

Métropole la somme des engagements des crédits d'Etat figurant dans les contrats de plan 1984-1988 s'élevait par exemple à 7,4 milliards de francs pour l'année 1984. De leur côté les régions ont accepté de cofinancer les actions figurant dans les contrats de plan à hauteur de 5,5 milliards pour 1984. Un équilibre a été trouvé entre les priorités nationales et les priorités régionales. Les contrats de plan comportent à la fois des actions par lesquelles l'Etat concourt à la réalisation de priorités régionales compatibles avec celles du plan national et des actions conformes aux priorités du Plan National dont le financement s'impute sur les crédits inscrits aux programmes prioritaires d'exécution du Plan. La répartition des concours contractualisés de l'Etat traduit une convergence forte, nullement artificielle, des priorités nationales et des priorités régionales. Ils s'intègrent dès lors parfaitement au sein de notre classification, car ils allient une forte coopération au désir d'un gain mutuel.

D'autres conventions, à un niveau plus horizontal s'intègrent à cette typologie. Ainsi les conventions en matière d'enseignement s'inscrivent de droit dans les conventions intégratives.

En effet, si la commune a charge des écoles et est propriétaire des locaux, la région des lycées et des établissements d'éducation spéciale, le département des collèges, des conventions peuvent être conclues entre ces collectivités locales. A la demande de la commune intéressée ou d'un groupement de communes comprenant celle-ci, la responsabilité de la construction, de l'équipement et du

fonctionnement d'un collège, d'un lycée ou d'un établissement d'éducation spéciale, lui est confiée de droit pas la collectivité compétente pour une durée supérieure à six ans, sous forme de convention. Cette convention intègre parfaitement les aspirations de chacune des parties, tout en respectant les volontés et intérêts de chaque personne publique territoriale.

La plupart des conventions horizontales peuvent être classées au sein de cette catégorie. Ces conventions sont en effet en général l'affaire de tout un pays, de tous les acteurs concernés par l'édification d'une certaine société locale. La concertation qui les entoure n'est pas réservée aux seuls partenaires usuels (élus politiques, représentants des grandes organisations économiques, professionnelles et syndicales), mais se trouve ouverte aussi aux groupes porteurs de nouvelles problématiques du développement qui sont à l'origine, à l'échelle locale, d'expériences et d'initiatives nouvelles. Une coopération réelle s'est installée car la dialectique de l'autonomie et de l'intégration ne joue pas à un seul niveau : elle concerne la totalité d'une organisation à niveaux multiples. Ces conventions horizontales ont abouti à l'articulation d'une pluralité d'espaces de développement autonomes et imbriqués du niveau local au niveau national. Le développement de l'un rend en fait possible et marque le développement de l'autre.

A partir de ces exemples, on peut conclure à la fois que l'existence de telles conventions constitue un agent puissant pour l'acquisition d'une plus grande autonomie, et d'efficacité pour l'apparition d'un processus de

développement.

B. Appréciation critique : relativité des critères  
proposés

Les fondements d'une telle classification peuvent apparaître bien fragiles. La coexistence des deux éléments de la définition peuvent sembler reposer sur une fausse évidence. En effet, il n'y a pas nécessaire conciliation entre deux notions qui soulèvent des problèmes d'ordre différent ; ainsi peuvent exister des conventions associatives non coopératives (1°). Par ailleurs, les critères retenus peuvent avoir plus une valeur descriptive que limitative (2°).

1° Existence de conventions associatives non  
coopératives

La coopération concerne le rôle respectif de plusieurs personnes distinctes dans une action déterminée. Ou elles agissent séparément, ou elles agissent en commun. Lorsqu'elles agissent indépendamment les unes des autres, on ne peut pas dire qu'il y ait coopération. Lorsqu'elles agissent en commun, il est certain qu'elles entretiennent des rapports privilégiés. Mais la question de la réalité de leurs rapports n'en est pas pour autant réglée. Les collectivités locales peuvent conventionner entre elles sans pour autant qu'il y ait égalité des rapports juridiques. La coopération s'en trouve par la même faussée.

Ainsi, si les protocoles de développement en Lorraine sont des conventions à double parité pouvant s'inscrire dans cette typologie, certains particularismes de ces conventions les font apparaître seulement comme des conventions associatives non coopératives. En effet, ces conventions sont exclusivement basées sur les priorités régionales, même si certaines actions sont retenues par la ville au titre de ses priorités. S'inscrivant dans le cadre d'une planification locale, celle-ci doit assurer à terme le développement d'opérations d'intérêt régional. Dès lors, la ville participe d'une certaine façon à des actions qui ne sont pas strictement de son propre intérêt, et envers lesquelles elle ne pourra pas exercer d'influence. Même si l'ampleur des objectifs à réaliser pour le développement d'une zone implique une certaine concertation, la nécessité de faire partager les mêmes objectifs par la région aux collectivités locales, d'obtenir leur participation à une oeuvre commune induit une certaine tutelle. Les collectivités locales ne peuvent se développer, ni contre la volonté de la région, ni sans celle-ci. On ne peut dès lors plus parler de coopération. C'est en ce point qu'apparaît le paradoxe de cette typologie : les collectivités sont considérées comme des partenaires majeurs, les rapports de subordination sont relégués à l'arrière-plan, mais cette évolution ne peut se réaliser qu'à la condition d'être canalisée. Les objectifs d'une commune pourront être mis en oeuvre. Une certaine marge d'autonomie n'est accordée que dans le seul but de se l'approprier peu après, avec l'accord entier, mais contraint, des communes. C'est cette réalité

qui justifie l'appellation de conventions associatives non coopératives.

Cette constatation peut se renouveler à un niveau strictement vertical, car l'Etat, à travers la procédure conventionnelle, parvient à influencer le contenu des conventions. Divers procédés s'avèrent des moyens d'intégration-association d'autant plus efficace qu'ils se situent dans le droit.

Ainsi en matière de formation professionnelle, l'article 82 de la loi du 7 janvier 1983 portant répartition des compétences, déclare que "la région assure la mise en oeuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue dans le respect des règles figurant au titre premier du livre Ier et au livre IX, à l'exception du titre septième du code du travail, ainsi que des lois non codifiées relatives auxdites actions". Dès lors, les conventions conclues dans ce cadre sont portées par une politique spécifique et voulue par l'Etat, et apparaissent simplement comme des agents actifs participant à l'ordre juridique étatique. Aucune réelle coopération ne transparait. Il y aurait pu avoir adaptation des structures juridiques aux nécessités de l'autonomie des collectivités locales. Or en l'espèce tel n'a pas été le cas : le plus puissant des cocontractants peut faire bon marché de l'autonomie de la volonté de l'autre cocontractant, et l'asservir à ses propres centres d'intérêts.

Dès lors, par l'intervention de tels facteurs, les critères de "forte coopération" ou de "désir d'un gain mutuel" sont faussés.



2° Des critères trop larges ayant plus une valeur descriptive que limitative

On constate que les conventions évoquées changent radicalement les habitudes et attitudes de chaque personne publique territoriale. Chacun s'efforce de rompre le cloisonnement de son entité pour conventionner avec d'autres. Cette modification des rapports a favorisé un climat de négociation.

Mais la convention, en tant que technique juridique est difficile à cerner, les critères de définition de notre typologie étant trop flous. En effet, d'autres conventions peuvent entrer dans cette catégorie.

La classification proposée peut se révéler à l'usage d'un maniement délicat. Certaines conventions peuvent sembler se rattacher à cette typologie, et se révéler à l'usage d'appartenir à une autre catégorie. Par ailleurs, telle convention peut présenter un caractère mixte et se rattacher à l'une ou l'autre des catégories. Ce phénomène ne saurait remettre en cause la classification proposée, mais confirme qu'en ce domaine, il est très difficile d'enfermer une convention dans des catégories prédéterminées.

Ainsi, si les conventions culturelles peuvent sembler appartenir à la catégorie des conventions intégratives, en raison de l'existence d'une solidarité de fait entre l'Etat et les collectivités locales, et du désir de réaliser en propre certaines actions, cette appartenance est remise en cause par divers faits significatifs.

Les conventions culturelles sont en réalité soumises à une réglementation et à un encadrement très strict. Une

circulaire du Ministre délégué de la culture, en date du 8 février 1984 le prouve. Elle déclare que :

"dès maintenant la discussion de nouvelles conventions ou d'avenants à celles signées en 1983 (ou en 1982 éventuellement si aucun avenant n'a été négocié en 1983) peut être engagée avec les villes et les départements qui manifesteraient la volonté de se lier avec l'Etat, pour la mise en oeuvre de projets de développement culturel s'inscrivant dans les priorités respectives des deux partenaires.

Vous veillerez bien évidemment à ce que ces projets d'accords contractuels s'établissent en terme de cohérence ou de complémentarité avec le contrat de plan Etat-Région notamment lorsqu'ils abordent des domaines traités par celui-ci...

... les avenants devront être en net retrait financier par rapport au montant du crédit accordé au titre de la convention initiale.

En ce qui concerne la négociation des avenants 1984 comme celles de nouvelles conventions avec les départements et les villes, vous voudrez bien me transmettre les candidatures qui ont été portées à votre connaissance ainsi que le nom des collectivités locales avec lesquelles vous estimeriez souhaitable qu'un tel avenant ou une telle convention soient établis".

Dès lors, il n'est plus possible, devant de tels propos de déclarer qu'une coopération forte se réalise. L'Etat conserve l'entière maîtrise de ces conventions. Elles mettent à la charge des parties des obligations précises,

dégagent les moyens financiers nécessaires. Si une politique culturelle commune est dégagée, la ville reste le maître d'ouvrage de l'opération, à charge pour l'Etat de surveiller le bon déroulement des actions. On ne saurait mettre en cause le caractère contractuel de ces conventions culturelles, mais leur appartenance aux conventions intégratives ne peut se réaliser.

D'autres conventions pourraient aussi entrer dans cette catégorie : les conventions en matière sociale, les conventions concernant l'environnement. Or, force est de constater que les pures "conventions intégratives sont rares", et qu'il est facile de faire passer pour telles certaines conventions qui en réalité n'en sont pas. Cette classification peut se prêter à toutes les extensions si l'on ne délimite pas scrupuleusement les termes de sa définition : il faut entendre "coopération forte" et "désir d'un gain mutuel" dans leur sens le plus strict. C'est à cette seule condition que cette typologie aura un sens.

## II. Les conventions distributives

Il est possible de déterminer une deuxième classification des conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation, typologie venant en complément de la précédente.

La tâche n'est pas aisée, car s'il existe bien quelques types de conventions dont les contours sont facilement discernables, la plupart ne sont pas figés, et sont susceptibles de nombreux aménagements, en fonction des

opportunités locales.

Dès lors, il sera nécessaire de rechercher les critères sur lesquels il sera possible de s'appuyer (A) afin de dresser un inventaire non exhaustif des conventions pouvant s'intégrer dans cette classification (B).

#### A. Recherche de critères

De nombreux auteurs ont montré qu'à côté de rapports de commandement pouvaient exister entre les personnes publiques des rapports de collaboration, lorsqu'il s'avèrait indispensable de réaliser en commun certaines opérations incluant des intérêts communs. Il est en effet évident qu'à partir du moment où l'existence d'un intérêt commun est acquise, la coopération s'impose. Or, pour peu que l'on s'écarte du juridisme qui entoure ces conventions, on s'aperçoit très vite qu'existe pour certaines conventions une coopération très faible, corroboré par le désir de gain propre réalisé au besoin au détriment des objectifs adverses ou communs.

##### 1° Notion

Il est patent que lorsque deux ou plusieurs personnes publiques territoriales exercent des compétences complémentaires ou s'intéressent à des domaines d'activité similaires, la conclusion d'une convention résulte de la volonté de réaliser en commun une action.

Cependant, cette convention peut être conclue avec une

coopération plus ou moins forte. La logique voudrait qu'à toute convention une coopération importante s'établisse. Or, souvent, il a été possible de constater qu'une coopération imposée s'appliquait.

Il est déjà évident que les collectivités locales ne se trouvent pas vis-à-vis de l'Etat dans la même situation : si théoriquement elles sont financièrement autonomes, en pratique leur indépendance vis-à-vis du pouvoir central est faible. Les moyens juridiques à disposition de l'Etat ou même d'une collectivité locale envers une autre collectivité locale pour la contraindre à conventionner sont nombreux : actes types, incitations financières, contrainte morale.

On ne peut dès lors plus parler de coopération forte. En conséquence, le caractère local mis en avant par une des parties sera fictif, puisque les obligations imposées l'emporteront sur les obligations librement consenties. L'éclosion rapide de nouvelles formules conventionnelles, destinées à changer la nature des rapports entre les personnes publiques territoriales, n'a pas fondamentalement modifié la nature de certaines relations entre personnes publiques.

L'action concertée existe, mais il faut se garder de voir dans cette convention un moyen juridique qui permet aux personnes publiques intéressées de collaborer volontairement. La convention distributive convient parfaitement pour promouvoir une coopération légère, mais ne correspond pas à une coopération plus approfondie.

Un deuxième élément peut venir caractériser cette convention : il s'agit du caractère unilatéral de l'intérêt à agir. En effet, cette convention se caractérise par le

désir d'un gain propre, soit exclusif du gain de l'autre partie, soit commun avec lui.

L'ensemble des conventions conclues visent à permettre la réalisation d'une action commune aux fins d'obtenir certains avantages, qu'ils soient financiers ou moraux.

L'Etat résumait cette perspective (35) par les termes suivants : "l'entente évite la dispersion des crédits sur des programmes parallèles, alors que la conjugaison des efforts financiers de l'Etat et des collectivités locales peut conduire à des solutions globales génératrices d'économie". Une meilleure utilisation des ressources publiques doit par conséquent en résulter.

Cependant, dans nombre de conventions, cet objectif est mis à profit pour agir au détriment des intérêts de l'autre partie. Pour l'Etat, les finances locales apportent une aide non négligeable à ses interventions. Me`me s'il est impossible d'y voir un système uniquement centré sur cette finalité, il faut voir dans la convention distributive une convention animée par le désir d'un gain propre, réalisé au besoin au détriment des objectifs adverses ou communs. Dans de telles conventions, les intérêts de l'Etat sont évidents (36) : l'extension du conventionnement lui apporte une plus grande sécurité dans ses prévisions. La convention n'est pas alors pour l'Etat une fin en soi, mais un moyen ; celui de parvenir à un respect des choix étatiques.

Il ne faudrait cependant pas croire que seul l'Etat a

---

(35) circulaire n° 71-5 du Secrétaire d'Etat à la Jeunesse et aux Sports

(36) Jean-Marie Pontier "l'Etat et les collectivités locales", LGDJ 1978

le monopole de telles conventions et de telles attitudes.  
Les collectivités locales sont aussi concernées.

## 2° Exemples

Les contrats de concession pouvaient auparavant être considérés comme l'exemple type des conventions intégratives. Jean-Marie Auby ne disait-il pas : "le droit de la concession est demeuré un droit de personnes inégales" (37). Fréquentes dans les relations verticales, les concessions s'appliquaient presque exclusivement dans le sens descendant et apparaissaient difficilement réversibles. La collaboration s'imposait plus qu'elle ne se discutait, et le concessionnaire essayait de tirer le plus de ressources possibles de la concession obtenue.

Avec la décentralisation, des conventions similaires utilisèrent les mêmes procédés.

Ainsi, la convention en matière de personnel et de service est-elle un exemple frappant de cette typologie.

Le projet initial du gouvernement ne prévoyait pas une telle procédure : au transfert conventionnel avait été préférée une procédure plus unilatérale. Mais dans un but apparent de "meilleure adaptation aux circonstances locales", les articles 26 pour les départements et 73 pour les régions de la loi du 2 mars 1982 ont prévu qu'une convention devait être passée entre le Représentant de l'Etat et les exécutifs élus. De telles conventions ne

---

(37) J.M. Auby "la notion de concession et les rapports des collectivités locales et des établissements publics de l'électricité et du gaz dans la loi du 8 avril 1946" LGDJ oct 1949 chr. p 2

résolvent en rien les problèmes : l'Etat a conservé ses structures de commandement. On peut l'analyser en une volonté systématique d'empêcher les collectivités locales de se doter du personnel nécessaire à l'accomplissement de leurs missions. Les administrations centrales essaient de sauvegarder leurs prérogatives. De surcroît, de par ses responsabilités hiérarchiques sur le personnel mis à disposition, le Préfet s'estime en droit de contrôler l'activité de celui-ci y compris lorsqu'il travaille pour le compte du département ou de la région. D'où la tentation d'exercer un contrôle étroit par le biais du conventionnement. Les couples (Préfet - Président du Conseil Général) demeurent avec une grande variance dans le poids respectif de chaque partenaire : s'il ne s'agit pas de divorce, la coopération reste faible. A tout moment, le Préfet peut, sous des formes détournées, intervenir au sein des services départementaux ou régionaux. On peut dès lors se demander si ces conventions constituent effectivement une clarification des rapports administratifs, ou si elles ne sont pas plutôt conclues dans l'unique but de permettre à l'Etat de conserver un certain ascendant sur les collectivités locales. Dans la perspective étatique, l'association que concrétise l'existence de la convention n'est pas une fin en soi, mais un moyen, celui de parvenir à une fausse distribution des compétences.

D'autres conventions peuvent être citées à titre d'illustration. Ainsi dans le cadre de la convention conclue le 20 juin 1983 entre l'Etat et le Région Champagne Ardenne, relative à la coordination d'actions dans le domaine de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles,



l'Etat occupe une place prépondérante, "celle du chef d'orchestre dirigeant un simple musicien".

Si un financement commun a été prévu,

- soit pour la connaissance du patrimoine naturel régional :

Etat : 240.000 F

Région : 160.000 F = 400.000 F

- soutien aux activités des deux parcs naturels régionaux :

Etat : 1.896.000 F

Région : 1.650.000 F = 3.300.000 F

- sauvegarde de certains milieux naturels fragiles :

Etat : 100.000 F

Région : 100.000 F = 200.000 F

- information et sensibilisation du public :

Etat : 150.000 F

Région : 150.000 F = 300.000 F

- éducation en matière d'environnement :

Etat : 400.000 F

Région : 400.000 F = 800.000 F

- prévenir les pollutions :

Etat : 300.000 F

Région : 500.000 F = 800.000 F

- aménagement sur les cours d'eau :

Etat : 400.000 F

Région : 1.084.000 F = 1.484.000 F

- journées portes-ouvertes dans les entreprises industrielles de la région :

Etat : 30.000 F

Région : 30.000 F = 60.000 F

- Développer et soutenir la vie associative :

Etat : 150.000 F

Région : 100.000 F = 250.000 F

ce financement est inégal :

Etat : 3.666.000 F soit 46,76 %

Région : 4.174.000 F soit 53,24 %

Il est évident que certaines actions sont plutôt destinées à harmoniser les objectifs état-région. Ce type de convention contribue à accroître fortement la dépendance de la région à l'égard de l'Etat. Ces rapports financiers sont d'ailleurs de plus en plus nombreux et de plus en plus étroits. Les moyens ne sont pas mis en cause par le fait d'un hasard quelconque. L'idée de cohérence est implicite ; disons mieux : l'idée d'une cohérence maintenue dans tout le cours d'une période donnée. Il faut être convaincu que cette cohérence ne se maintiendra pas indéfiniment. Pendant un temps elle sera stable, et c'est cette stabilité elle-même qui définira les termes de la période.

Ces conventions distributives peuvent faire penser au système théorique avancé par Eucken : la théorie de Wirtschaftssysteme. En effet, tout homme, sujet économique, travaille sur la base de plans, qui bien entendu différent de ceux des autres hommes.

Il s'agit de savoir quel est le mode d'ajustement de ces plans. Deux formes fondamentales de solutions sont alors proposées : l'économie dirigée à partir d'un centre et l'économie de relations à partir de périphéries. La première implique une direction économique qui traduit les plans d'un organisme central. La seconde est basée sur la notion d'échanges : chaque unité est en relation d'offre et de demande avec d'autres unités (38).

Les conventions entre personnes publiques territoriales essaient de concilier ces deux formes fondamentales, sans y parvenir. On obtient dès lors les conventions intégratives qui associent échange et injonctions imposées par le pouvoir central. Il faut dès lors bien le dire, on n'obtient jamais de conventions pures. La collaboration est inter-intégrative, dans la mesure où elle est programmatique, sans être inter-fécondante.

#### B. Appréciation critique

Comme l'ont déjà exposé avec force divers auteurs, l'exercice de classification est le plus complexe de tous les exercices. Définir une typologie comme partie intégrante d'une classification n'est pas une tâche aisée. Evidemment, la difficulté de circonscrire au préalable les conventions se retrouve pour chacune d'elles : on sait ce qu'elles sont seulement après les avoir étudiées. Une convention peut correspondre à une variété de définitions, de conceptualisation qui pour la plupart ne sont exemptes,

---

(38) W. Eucken : "Grundlagen der Nationalökonomie", 1ere éd. 1939 voir appréciation de Georges Gurvitch "Traité de Sociologie", PUF 1967, tome 1 p 388.

ni de préconceptions, ni de positions dogmatiques. La classification proposée soulève par conséquent quelques interrogations, tenant à la notion même de conventions distributives (1°), et à la volonté du législateur (2°).

1° Relativité de la notion proposée

Ce n'est qu'après avoir éliminé les éléments qui faussent la classification qu'on peut arriver à des approches plus positives.

Le terme "convention distributive", ne doit pas être considéré comme une espèce, comme une étape du développement de la convention. Ce terme permet de construire consciemment une typologie en se fondant sur la compréhension interprétative du sens des conventions.

Cependant, un des éléments de la notion pourrait être mal interprété, il s'agit du mot "distributive".

Le terme "distributive" est communément défini comme celui visant à répartir, à partager. Les conventions distributives seraient celles qui rendraient à chacun ce qui lui appartient. Or en l'espèce, nous n'avons pas entendu ce terme dans ce sens. Nous avons voulu associer deux termes tout à fait antinomiques afin de mieux faire ressortir leur spécificité.

Le terme "distributif" serait alors excessif car le cocontractant s'est pas déssaisi de la totalité de ses prérogatives. Ces conventions n'ont pas pour but d'opérer un transfert définitif de compétences.

Au contraire, en raison de l'insertion des collectivités secondaires dans le corps de la Nation,

celles-ci sont partie intégrante de l'Etat. Une distribution claire et nette des compétences ne peut avoir lieu. Une coopération, aussi infinie soit-elle, aura toujours cours. En effet, en France, la dévolution légale de compétences aux collectivités a créé de nouveaux types de rapports. Au-delà de l'apparente confusion qui régit ces rapports, quelques thèmes apparaissent révélateurs d'une certaine philosophie. Des divers exemples proposés précédemment, le mode de relation établi semble présenter quelques constantes : coopération faible et désir d'un gain propre. Dès lors, le terme de distributif est excessif. Ces conventions, quels que soient leur genre et leur forme, sont toujours fondées sur une reconnaissance collective des obligations des uns et des prétentions des autres. La vie de la convention se trouve liée à la vie sociale, sanitaire, culturelle, économique par des rapports encore plus étroits et intimes que ceux qui unissent la vie du droit à la vie morale. On peut dès lors dire que la convention est collective aussi bien par son exercice que par son contenu. Le terme distributif est dès lors trop rigide. Il y a de multiples degrés au sein de cette catégorie : les conventions reposant sur des procédures fixées d'avance, les conventions reposant sur des formulations ad hoc, les conventions reposant sur l'intuition directe des intéressés. Cette catégorie n'est donc pas aussi restreinte qu'elle pourrait le laisser supposer de prime abord. Elle permet d'envisager les conventions non seulement en fonction des compétences partielle et globale qu'elles essaient de cimenter, mais aussi en dehors d'une stricte définition de compétences, en les recherchant dans les phénomènes concrets eux-mêmes.

La constatation définitive est ici évidente : de la forme des conventions, il faut distinguer celles qui ne consistent à ne considérer leur expression que dans des formules inamovibles se liant à des mots, tournures de phrases, gestes rituels et procéduriers, de celles qui généralisent certaines propositions juridiques qui deviennent alors applicables à un nombre infini de cas. C'est à ce niveau que les conventions deviennent distributives.

2° Une telle classification ne répond pas à la volonté du législateur

La reconnaissance par le législateur de collectivités décentralisées a entraîné une transformation des relations. L'idée d'attribuer aux élus de nouveaux pouvoirs est démocratique et procède d'une préoccupation manifestement décentralisatrice de la part de l'Etat.

Ainsi, pour la commune, "Ecole de la Démocratie", dans la tradition politique, et pour le département consacré seulement par la tradition de la Ve République comme "l'unité administrative de droit commun" (39), il a fallu attendre quasiment un siècle avant que le parlement ne pense à donner à l'autonomie locale un contenu concret. En 1982, le processus localiste a été engagé, la "révolution locale étant fixée aux principes qui l'ont commencé à savoir : un changement radical de style dans les rapports Etat-Collectivités locales. Ce changement a été, selon la volonté du législateur régi par un code nouveau fondé sur le

(39) discours de Lyon de Georges Pompidou

principe du libre consentement à l'Etat, à savoir des collectivités locales majeures dans un système conventionnel (40). Le mode conventionnel fixé par la loi veut offrir une certaine sécurité juridique.

Le législateur a reconnu les majorités locales. Il est en l'espèce opportun de rappeler que l'article 2 de la loi du 2 mars 1982 déclare que "les conventions (que les communes) passent sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification", que l'article 16 stipule qu'une convention entre le Président du Conseil Général et le Représentant de l'Etat fixera "la liste des services nécessaires à la préparation et à l'exécution des délibérations du Conseil Général ainsi qu'à l'exercice des pouvoirs et des responsabilités dévolues à l'exécutif du département". De même aussi à l'article 47 sont prévues des "conventions interrégionales" ainsi que la mise en place de mécanismes de "concertation et coopération transfrontalières avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région". De même toujours pour le département et la commune, des aides directes ou indirectes aux entreprises en difficulté peuvent être distribuées. Enfin est instauré un système conventionnel en matière de planification.

Par conséquent, la volonté du législateur est claire : instaurer une relation conventionnelle tripartite - Etat, collectivités locales, agents économiques- afin qu'une

---

(40) François-Xavier Aubry "un siècle de retard pour une démocratie locale avancée", Journal des Communes, février 1982 p 35

opération ne soit plus le résultat d'une seule décision, mais celui d'une rencontre de volontés.

De la volonté à la réalité, la marge est grande. De l'état de droit à l'état des faits, le fossé est profond. La plupart du temps, les partenaires ne se situent pas sur le plan de l'égalité juridique. On se trouve dès lors confronté à une catégorie de conventions qui ne correspond pas exactement à celle désirée par le législateur. L'observation de la relation conventionnelle entre les personnes publiques montre que si une telle classification ne correspond pas à la volonté du législateur, elle cadre parfaitement avec la réalité. Ceci peut paraître paradoxal parce que les collectivités décentralisées disposent en principe d'une autonomie très protégée, mais c'est précisément parce qu'elles sont autonomes que souvent elles ne conviennent pas des droits et obligations auxquels elles souscrivent. Dans la dialectique autonomie-convention, l'Etat cherche en réalité sans accepter l'autonomie, à rechercher le conventionnement. C'est l'Etat qui suscite un régime conventionnel aux collectivités locales.

## Section 2 : Les conventions de réglementation et de service

Michel Vasseur déclarait déjà en 1964 (41) que notre pays, et plus largement l'Occident, s'efforcent de découvrir leur voie entre le socialisme autoritaire et contraignant et le laisser-faire anarchique. Aussi bien en matière

---

(41) Michel Vasseur "un nouvel essor du concept contractuel, les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle", revue de droit civil 1964 p 5.



économique qu'en matière sociale, chacun est devenu conscient tout à la fois de la nécessité d'une souple discipline et du caractère inéluctable de l'intervention de l'Etat. L'administration consultative s'est développée (42) et un droit négocié a tendu à prendre la place d'un droit imposé. Les relations conventionnelles se sont multipliées. En même temps, cette promotion de la convention a abouti à transformer les rapports de la loi, du règlement, ce qui nous permet en l'espèce de proposer une classification fondée sur cette transformation : les conventions de réglementation (I) et de service (II).

#### I. Les conventions de réglementation

En dehors de cas particuliers, notre droit connaît des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales, et entre les personnes privées. Rien ne distinguait dans ce cas les conventions passées entre les deux parties d'une convention, de celle conclue entre des particuliers. A l'heure actuelle, divers critères permettent d'élaborer une classification fondée sur le caractère contractuel et réglementaire de la convention (A). Cette classification réalisée, il sera possible de rechercher la signification de cette classification au regard de la répartition des compétences (B).

---

(42) Heilbronner et Drago "l'administration consultative en France", revue internationale des sciences administratives 1959 n° 1 p 57

A. Notion

Selon André de Laubadère (43), la distinction du contractuel et du réglementaire est traditionnelle. Le contrat se différencierait et même s'opposerait à lui, comme il s'oppose par une distinction connexe de l'acte unilatéral.

Cependant, André de Laubadère reconnaissait déjà que, si le caractère réglementaire de certains actes administratifs constitue une cause possible d'exclusion de la nature contractuelle de ces actes, le réglementaire et le contractuel peuvent avoir des rapports et même se combiner.

Certaines conventions entre personnes publiques territoriales conclues dans le cadre de la décentralisation semblent ignorer la stricte séparation entre ces deux notions. Dans certaines conventions, contrat et règlement se rejoignent et relèvent du contrat et du règlement.

Les conventions en matière de formation professionnelle et de mise à disposition de service sont des exemples caractéristiques de cette typologie. Divers éléments les distinguent des autres conventions :

- La convention établie en matière de formation professionnelle est conclue en application de textes législatifs et réglementaires. On peut même considérer qu'il a été dans l'intention du législateur de lui donner un certain caractère réglementaire. Même si comme l'ensemble des conventions, elle vise à définir des obligations

---

(43) André de Laubadère "Traité des Contrats administratifs", t. 1 LGDJ 1983

récioproques des signataires, son objet propre est de définir une règle permanente de relation pédagogique. La convention est dès lors en relation très étroite avec l'organisation et le fonctionnement du service public.

- Pour les conventions en matière de mise à disposition ou de transfert de services, le caractère réglementaire est patent. La présence d'un acte unilatéral d'accompagnement (convention type) le prouve. Un parallèle peut être réalisé avec la jurisprudence Ville de Lyon. Le Commissaire du Gouvernement Braibant s'exprimait ainsi : "Même pour celles de ses dispositions qui sont facultatives, nous vous proposons un caractère réglementaire au cahier des charges types attaqué". Expressément prévue par la loi, la convention type a en effet valeur de référence pour l'autorité chargée d'en conclure une. La convention type aurait le caractère de convention de réglementation de tutelle préalable relative à l'organisation d'un service public. Il serait cependant excessif de parler de convention réglementaire, car l'organisation du service public est soustraite à l'emploi du procédé conventionnel car les personnes publiques ne peuvent pas se dépouiller de leur compétence d'organisation du service.

Dès lors, la convention de réglementation est la convention qui prend en somme la place du règlement, ou tout au moins intervient pour collectiviser l'application du

réglement. L'oeuvre du législateur s'en trouve allégée (44). La convention joue aujourd'hui un rôle qui dépasse de beaucoup celui qu'il a rempli dans le passé. "Le recours à la convention devient une manifestation de fine psychologie et l'Etat estime ainsi d'être en mesure de parvenir plus aisément et plus complètement à ses fins en négociant... La promotion de la convention ne correspondrait en définitive qu'à une transformation dans la manière de concevoir l'autorité" (45). Les conventions en présentant elles-même un aspect réglementaire manifestent à l'évidence un aspect de réglementation. Cependant, se concilie-t-il avec la répartition des compétences ?

#### B. Conséquences sur la répartition des compétences

Intervenant en des domaines nouveaux, les conventions de réglementation posent le problème de leur influence sur la répartition des compétences.

Les lois du 7 janvier et 22 juillet 1983 allègent l'Etat en transférant aux collectivités territoriales certaines compétences. De ce transfert résulte une répartition nouvelle des compétences. Dès lors, alors que les collectivités locales ont en principe une compétence générale d'administration, elles ont par ce biais des compétences spécialisées d'administration.

---

(44) Comp. Ripert, "les forces créatrices du droit" 1955 p 280 (à propos des conventions collectives)

(45) Michel Vasseur "Un nouvel essor du concept contractuel" Revue de droit civil 1964

Or, il n'est pas inintéressant d'observer que le pouvoir réglementaire lié à la compétence générale est toujours refusée aux collectivités locales. Les conventions de réglementation contournent indirectement cette interdiction au profit de l'Etat. Celui-ci peut légiférer par convention. L'ensemble du droit cède à la tentation conventionnelle. Le législateur, l'administration ont pris conscience de l'impossibilité de tout décider et de tout régir unilatéralement. Chaque convention apparaît cependant dans l'ordre public comme un maillon de la chaîne de relations engrenées au service du législateur puisque c'est en fonction des différents jalons posés auprès des collectivités locales que l'Etat organise et coordonne sa politique.

L'essor de ce concept peut cependant être préjudiciable au procédé de réglementation, en raison de la nature même de l'acte. En effet, en fonction des jalons que l'on vient de décrire sommairement, on s'aperçoit que l'acte est conventionnel, mais que le fond ne l'est pas. La situation conventionnelle n'est pas claire. On voit apparaître une situation juridique subjective, où l'aspect extérieur de l'acte joue contre la réglementation, alors que l'aspect intérieur de l'acte joue contre le conventionnement. Face à cette situation paradoxale, la répartition des compétences semble artificielle. La convention a une vertu incorporatrice : elle incorpore les compétences pour les détourner de leurs destinataires initiaux.

## II. Les conventions de service

Non moins manifestes sont, en matière de décentralisation, les applications à tous les échelons de l'esprit de collaboration, de prestation de service, de gestion. Une classification peut être fondée sur cet esprit de service. Après en avoir défini les principales caractéristiques (A), il sera possible d'étudier son impact sur la répartition des compétences (B).

### A. Notion

Les conventions de service visent à satisfaire socialement un besoin général par des procédés qui lui sont propres. Au point de vue de la structure de certaines conventions, les éléments objectifs dont la réunion forme une convention de service sont au nombre de quatre : un accord de volontés, de personnes exerçant des compétences concurrentes ou complémentaires, de la gestion en commun, d'un service ou de la conduite d'une opération. En combinant ces divers éléments, on obtient notre typologie.

Par opposition aux conventions de réglementation, les conventions de service essaient d'aboutir à une réhabilitation des collectivités locales, de leur rôle dans la Nation. Ces conventions essaient de satisfaire aux meilleures conditions les besoins des collectivités locales, de s'adapter aux impératifs nés de la décentralisation et de mieux ajuster les réalisations aux besoins. Une prestation de service est ainsi rendue entre personnes publiques territoriales. La convention n'est pas seulement destinée à

grouper des personnes publiques entre elles. Les données de la vie économique, sanitaire, sociale, culturelle..., qui sont faites tout à la fois de régularité et de disparités, ont conduit les collectivités locales à rechercher dans une organisation conventionnelle la solution des problèmes soulevés.

L'idée de convention de service conclue entre les personnes publiques territoriales est cependant moins originale que les conventions de réglementation. Avec un champ d'application assez ample, l'idée de convention de service n'est pas inattendue. Ces conventions sont seulement l'un des moyens utilisés par les pouvoirs publics et locaux pour jouer un rôle actif dans la décentralisation. Ce sont en second lieu des conventions de marchandage à l'occasion desquelles les collectivités locales ou l'Etat subordonnent leur concours à l'octroi de certains avantages ou facilités. Les chartes intercommunales en sont un exemple typique.

Sans revenir sur l'élaboration de ces chartes qui résulte d'un accord de volontés, il est prévu que chaque commune associée peut choisir de participer à un certain nombre de domaines d'action : socio-économique, urbanisme et aménagement, logement, informatique, socio-culturel, moyens techniques, équipement d'infrastructures, services publics pour la Charte du Bassin de Landres (Meurthe-et-Moselle). Une prestation de service sera réalisée envers chaque commune participante contre perception d'une fiscalité directe communautaire prévue en fonction de certaines clefs de répartition.

Ex. :

Domaine d'action	orientations	clefs de répartition
socio-économique	. promotion et gestion de zones existantes ou à créer	10 % de la population
	. toute forme de planification	90 % du potentiel fiscal

Ainsi, les avantages consentis tendent le plus ordinairement à permettre la réalisation de certains objectifs. A la plupart des sollicitations, les collectivités locales répondent par l'affirmative : nouvelle preuve que les conventions de prestation sont des conventions de bonne volonté et de bonne foi. Et d'apercevoir en tout cas, à l'occasion de l'étude de ces conventions de prestation qu'il convient de s'interroger sur leurs conséquences vis-à-vis de la répartition des compétences.

B. Conséquences sur la répartition des compétences

Dans la modification des relations entre les personnes publiques territoriales on peut observer pour les conventions de service divers phénomènes : si la répartition des compétences est légèrement altérée, celle-ci n'est pas remise en cause.

Il importe tout d'abord d'affirmer que la personne publique dirigeant l'opération ne doit pas être considérée comme un délégataire ou un prestataire de service. La



conclusion d'une convention de ce type évite simplement à chacun d'entreprendre une opération identique, ou de coordonner leur action au sein d'un micro-espace. Cette programmation en commun présente bien des avantages, et les lois de répartition de compétences, loin d'émettre des réserves sur une nouveauté qui pourrait paraître peu orthodoxe, le prévoit d'autant plus favorablement qu'elle semble s'intégrer parfaitement dans la conception générale de la décentralisation.

Il y a coordination de l'action publique, et non remise en cause de la répartition des compétences, car les domaines d'action restent propres à chaque partie contractante. Il n'y a pas cogestion (au sens strict du terme, c'est-à-dire création d'une institution d'utilité commune), mais conventionnement, c'est-à-dire définition d'une politique commune au sein de la répartition des compétences.

Certains pourraient cependant prétendre qu'un enchevêtrement des compétences, préjudiciable à la répartition des compétences se produit.

En effet, on peut constater que si l'article 3 de la loi du 7 janvier 1983 pose le principe de répartition par blocs de compétences, le respect des principes n'exclut pas un enchevêtrement. Les ports et les voies d'eau en fournissent un exemple, ainsi que le constate avec humour Monsieur Girod : "l'eau salée dépend de la région ; les ports en eau salée relèvent du département, les ports en eau douce de la région, mais l'hydraulique agricole en eau douce dépend du département. Toutefois quand l'eau douce entre dans l'eau salée, elle reste du domaine du département" (46)

(46) M. Giraud - Journal Officiel, Débat Sénat, 6 mai 1983.

Elémentaire ? En tout cas pas aussi clair qu'il n'y paraît, car le recours à de subtils arbitrages laisse augurer en ce domaine, comme en celui des conventions, de multiples péripéties.

Il ne faut pas oublier que ces conventions de services ne sont assorties d'aucune garantie, ni même d'aucune modalité. Il est donc relativement aisé de vider de son contenu ce conventionnement en diluant les responsabilités des uns et des autres.

### Conclusion du titre second

Les typologies peu habituelles auxquelles les développements qui précèdent ont été consacrés nous enseignent quelques leçons immédiates.

La première nous permet de comprendre les difficultés qu'il y a à définir des typologies dès lors que l'on se trouve aux frontières indécises du fait et du droit.

La seconde est la polymorphisme des types de conventions conclues dans le cadre de la décentralisation. A ce point de l'étude, le dilemme suivant reste entier : la convention est-elle un pur instrument de méthode, plus ou moins insaisissable formellement, ou bien est-elle un des éléments de certaines de fond ou est-elle un règle de fond ?

### Conclusion de la première partie

Cette partie dont le premier titre a permis de cerner les différentes conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation et dont la seconde a favorisé la précision juridique de la notion étudiée, par la réalisation de typologies, laisse subsister, dans la tentative effectuée en vue de mieux délimiter la notion dans le champ du droit administratif, une lacune.

En effet, si les acquis de cette partie sont à la fois non négligeables et fragiles, il ne faut pas les laisser se transformer peu à peu en concept imprécis. Les cerner avec précision nous permet maintenant d'embrasser d'un oeil nouveau des problèmes anciens et d'unir dans une perspective

d'ensemble le droit et les faits pour une meilleure compréhension du travail de recherche si justement mis au premier plan des recherches aujourd'hui, afin d'en cerner les conséquences juridiques et institutionnelles.