

Sous la direction de
Marie-Christine STECKEL-ASSOUÈRE

REGARDS CROISÉS SUR LES MUTATIONS DE L'INTERCOMMUNALITÉ



GRALE



Préface de Gérard Marcou

L'Harmattan

Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité

Le GRALE (Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe) est un groupement d'intérêt scientifique (GIS), rattaché au CNRS, et fondé sur un contrat de quatre ans renouvelable associant au Centre national de la recherche scientifique plusieurs institutions ou entreprises : les universités Paris-I - Panthéon-Sorbonne, Reims - Champagne-Ardenne, et Lille-II - Droit et Santé, l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, l'Assemblée des Communautés de France; le Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, Électricité de France et d'autres institutions ou entreprises en fonction des projets.

Le GRALE, qui réunit une quarantaine de centres de recherches et institutions scientifique nationales et internationales, a pour mission de promouvoir des recherches sur les collectivités locales, l'action publique territorialisée et des problèmes juridiques qui s'y rapportent. Il trouve sa raison d'être dans le réseau dense et diversifié des équipes de recherche ou associations scientifiques des diverses disciplines qu'il contribue à entretenir et à stabiliser. Ce réseau forme la base de l'Observatoire national de la décentralisation mis en place par le GRALE en 2004 en partenariat avec le ministère de l'Intérieur, et qui continue son activité de manière indépendante.

Le GRALE est également au centre d'un réseau international associant des chercheurs de plus de trente pays.

Contacts :

Université Paris I – 9 rue Malher – 75181 PARIS Cedex 04

Tél. : 01 44 78 33 44, Mel : grale@univ-paris1.fr ,

<http://grale.univ-paris1.fr>

Maud Lesueur

Responsable des publications du GRALE

Dernières parutions

- Laurence SOLIS-POTVIN, *Les effets du droit de l'Union européenne sur les compétences des collectivités territoriales*, 2013
- Bernard FATH, *L'intelligence territoriale, une nécessité*, 2013
- Gérard MARCOU, In-Soo PARK (dir.), *La décentralisation en Corée du Sud et l'expérience européenne*, 2013
- Anne MARCEAU (dir.), *La Démocratie locale à la recherche d'un nouveau souffle*, 2013.
- Jean-Luc PISSALOUX, Gérald ORANGE (dir.), *La ville durable après le Grenelle de l'environnement*, 2013
- Jean-Claude NEMERY (dir.), *RGPP et réforme des collectivités locales*, 2012
- Mathilde BOULET, *Les collectivités territoriales françaises dans le processus d'intégration européenne*, 2012
- Virginie DONIER (dir.), *Quelle place pour les collectivités territoriales dans la politique de l'emploi ?*, 2012
- Florence LERIQUE (dir.), *À l'heure de la métropolisation, quels contours juridiques ?*, 2012

Sous la direction de
Marie-Christine STECKEL-ASSOUÈRE

REGARDS CROISÉS SUR LES MUTATIONS DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Préface de Gérard Marcon

Actes du colloque international
« Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité »,
organisé les 30 et 31 mai 2013 à l'université de Lorraine
par le GRALE-CNRS, l'IRENEE et l'AdCF

L'Harmattan

Illustration de couverture : Marie-Christine Steckel-Assouère

© L'Harmattan, 2014
5-7, rue de l'Ecole-Polytechnique, 75005 Paris

<http://www.harmattan.fr>
diffusion.harmattan@wanadoo.fr
harmattan1@wanadoo.fr

ISBN : 978-2-343-03033-3
EAN : 9782343030333

Remerciements

Ces actes sont tirés du colloque international intitulé « Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité », qui s'est déroulé les 30 et 31 mai 2013 à l'université de Lorraine. Ce colloque a été coorganisé par Nadine Dantonel-Cor et Marie-Christine Steckel-Assouère, dans le cadre de la commission sur la réforme territoriale du GRALE-CNRS (Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe), présidé par Jean-Claude Nemery, professeur à l'université de Reims et codirigé par Gérard Marcou et Géraldine Chavrier, professeurs à l'université Paris-I - Panthéon-Sorbonne et par Jacques Fialaire, professeur à l'université de Nantes. Qu'ils soient tous remerciés pour leur indispensable soutien dans l'organisation de cette manifestation.

À la suite d'un appel à contributions, le programme a été arrêté par le comité scientifique composé de Jean-Luc Albert, professeur à l'université d'Auvergne ; Floriane Boulay, responsable des questions institutionnelles et juridiques à l'AdCF (Association des Communautés de France) ; Nadine Dantonel-Cor, maître de conférences HDR à l'université de Lorraine ; Jacques Fialaire, professeur à l'université de Nantes et codirecteur du GRALE ; Nicolas Kada, professeur à l'université de Grenoble et vice-président du conseil scientifique du GRALE, et Marie-Christine Steckel-Assouère, maître de conférences HDR à l'université de Limoges. Qu'ils soient tous remerciés pour leur grande implication.

Le comité scientifique remercie tout particulièrement ses partenaires pour cette fructueuse collaboration. D'une part, Nicolas Portier, délégué général de l'AdCF, et Floriane Boulay, responsable des questions institutionnelles et juridiques à l'AdCF. D'autre part, Stéphane Pierré-Caps, directeur de l'IRENEE (Institut de Recherches sur l'Évolution de la Nation et de l'État), Pierre Tiffine, directeur adjoint de l'IRENEE, Marjorie de Bortoli, Karine Rakotomanga et Ludivine Starck, ingénieurs d'études à l'IRENEE, grâce auxquels le colloque s'est déroulé dans d'excellentes conditions. Enfin, Grégoire Mainçon-Vitrac, des éditions Lamy qui ont publié dans le numéro du 23 septembre 2013 de la *Revue Lamy des Collectivités Territoriales* la synthèse des actes du colloque et l'enquête nationale menée en partenariat avec l'AdCF par Floriane Boulay, responsable des questions juridiques et institutionnelles à l'AdCF ; Christophe Chabrot, maître de conférences à l'université de Lyon-II ; Christophe Charmasson, docteur en droit ; Carole Chevilley-Hiver, maître de conférences HDR à l'université de Franche-Comté ; Pierre-Yves Chicot, maître de conférences HDR à l'université des Antilles-Guyane ; Florence Crouzatier-Durand, maître de conférences HDR à l'université Toulouse-I - Capitole ; Nadine Dantonel-Cor, maître de conférences HDR à l'université de Lorraine ; Nathalie Deveze Sanson, docteur à l'université de Picardie ; Zoumana Diarra, doctorant à l'université de Grenoble ; Jacques Fialaire, professeur à l'université de Nantes ; Anne-Sophie Gorge, docteur en droit ; Stéphane Guérard, maître de conférences à l'université de Lille-II ; Didier Guignard,

maître de conférences à l'université Toulouse-I - Capitole ; Matthieu Houser, maître de conférences à l'université de Franche-Comté ; Nicolas Kada professeur à l'université de Grenoble ; Martine Long, maître de conférences HDR à l'université Angers ; Erika Louvat, étudiante à l'université de Besançon ; Pierre Marin, doctorant à l'IAE de Pau ; Isabelle Muller-Quoy, maître de conférences HDR à université de Picardie ; Bertrand Nuret, docteur en droit ; François Rangeon, professeur à l'université de Picardie ; Marie-Christine Steckel-Assouère, maître de conférences HDR à l'université de Limoges et Claudine Viard, maître de conférences à l'université de Cergy-Pontoise. Qu'ils soient tous remerciés pour leur précieux investissement.

Durant les deux journées, les séances plénières et les tables rondes ont été présidées par Jean-Luc Albert, professeur à l'université d'Auvergne ; Florence Crouzatier-Durand, maître de conférences HDR à l'université Toulouse-I - Capitole ; Nadine Dantonel-Cor, maître de conférences HDR à l'université de Lorraine ; Jacques Fialaire, professeur à l'université de Nantes et codirecteur du GRALE ; Nicolas Kada, professeur à l'université de Grenoble et vice-président du conseil scientifique du GRALE ; Martine Long, maître de conférences HDR en droit public à l'université d'Angers ; Gérard Marcou, professeur à l'université Paris-I et codirecteur du GRALE ; Isabelle Muller-Quoy, maître de conférences HDR en droit public à l'université de Picardie ; Jean-Marie Pontier, professeur de droit public à l'université d'Aix-Marseille ; François Rangeon, professeur de science politique à l'université de Picardie et Marie-Christine Steckel-Assouère, maître de conférences HDR à l'université de Limoges. Le comité scientifique les en remercie chaleureusement.

La réussite de ce colloque doit beaucoup à la qualité des contributions des auteurs, à l'expertise des intervenants des tables rondes et à l'intérêt du public. Que tous soient remerciés pour la qualité des travaux et la richesse des débats.

Le comité scientifique tient également à remercier tout particulièrement Maud Lesueur, responsable des publications du GRALE, pour son efficace coopération.

Pour le Comité scientifique

Marie-Christine STECKEL-ASSOUÈRE

Sommaire

– REMERCIEMENTS	7
– LISTE DES AUTEURS	13
– LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES	15
Préface	17
Gérard MARCOU	
Avant-propos	21
Marie-Christine STECKEL-ASSOUÈRE	

TITRE I

LES ADAPTATIONS STRUCTURELLES DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Introduction	29
Marie-Christine STECKEL-ASSOUÈRE	
1. L'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain	31
Jean-Marie PONTIER	
2. Les pôles métropolitains, métropoles du pauvre ou monstres tentaculaires ?	69
Nadine DANTONEL-COR	
3. Grand Paris et intercommunalité	81
Claudine VIARD	
4. <i>Quid</i> de la construction du modèle d'intercommunalité intégrée sous pressions financières ?	97
Marie-Christine STECKEL-ASSOUÈRE	
5. L'évolution du concept d'intercommunalité	115
Jean-Claude NEMERY	
6. À la recherche du local : prospective de la décentralisation	129
Gérard MARCOU	

TITRE II

LA RATIONALISATION DE LA CARTE INTERCOMMUNALE

Introduction	155
Marie-Christine STECKEL-ASSOUÈRE	
7. Peut-on rationaliser l'intercommunalité ?	157
Nicolas KADA	

8. L'émiettement intercommunal, du supra-communal au supra-intercommunal	171
Sylvie JOUBERT	
9. Le schéma départemental de coopération intercommunale Une robinsonnade d'ici et d'aujourd'hui	185
Florence LERIQUE	
10. L'échec programmé de la rationalisation des périmètres intercommunaux	197
Frédéric TESSON	
11. La solidarité financière, au cœur de la rationalisation pour et par l'intercommunalité?	217
Françoise NAVARRE	

TITRE III

LA DÉMOCRATISATION ET LA GOUVERNANCE DES INTERCOMMUNALITÉS

Introduction.....	237
Marie-Christine STECKEL-ASSOUÈRE	
12. L'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires. Véritable démocratisation du fonctionnement des structures intercommunales?	239
Martine LONG	
13. Intercommunalité et mutualisation : la gouvernance partagée.....	253
Florence CROUZATIER-DURAND et Didier GUIGNARD	
14. La mutualisation en actes. Résultats de l'enquête nationale du GRALE-CNRS réalisée en partenariat avec l'AdCF	269
Nathalie DEVEZE SANSON et François RANGEON	
– Annexe : Les impacts de la mutualisation des services entre communes et communauté. Questionnaire GRALE-AdCF	283
15. La difficile évaluation des économies budgétaires lors d'une mutualisation.....	299
Matthieu HOUSER	
16. Les flux financiers au sein de l'intercommunalité, révélateurs de la permanence communale	311
Robin DEGRON	

17. Enjeux et stratégies de développement dans le nouvel ordre territorial dicté par l'intercommunalité 321
Pierre-Yves CHICOT
18. Caractérisation des pratiques de gouvernance au sein des EPCI.
Un modèle proactif et ouvert ou un modèle passif et fermé ? 341
Kémo BALDE, David CARASSUS, Damien GARDEY et Pierre MARIN

TITRE IV

LES APPLICATIONS ÉTRANGÈRES DE L'INTERCOMMUNALITÉ

- Introduction 363
Marie-Christine STECKEL-ASSOUÈRE
19. L'intercommunalité en Allemagne, un espace réduit
et des fonctions secondaires 365
Jérôme GERMAIN
20. L'intercommunalité en Belgique. Si près, si loin du « modèle » français 375
Herwig REYNAERT et Michèle BREUILLARD
21. Premières considérations concernant l'institution
de la ville métropolitaine en Italie 393
Alberto LUCARELLI
22. Les métropoles roumaines 409
Gabriela CONDURACHE et Stéphane GUÉRARD
23. L'intercommunalité en Hongrie 425
István BALÁZS
24. Gouvernement local et intercommunalité aux États-Unis 437
Isabelle MULLER-QUOY
25. Conclusions générales sur les mutations de l'intercommunalité 451
Jacques FIALAIRE et Rémy LE SAOUT
- INDEX 463
- TABLE DES MATIÈRES 467

Liste des auteurs

BALÁZS István	Directeur de l'UR de droit administratif de l'Institut de Droit CSS de l'Académie hongroise, Professeur de l'université de Debrecen (Hongrie)
BALDE Kémo	Doctorant en sciences de gestion UPPA/CREG
BREUILLARD Michèle	Docteur en droit public, Ingénieure d'études CNRS, Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales, université de Lille Nord de France-CERAPS (CNRS, UMR 8026), membre du GRALE
CARASSUS David	Maître de conférences HDR en sciences de gestion UPPA/CREG, membre du GRALE
CHICOT Pierre-Yves	Maître de conférences HDR de droit public, université des Antilles et de la Guyane, membre du GRALE
CONDURACHE Gabriela	Doctorante, allocataire de recherche en droit public, université Lille Nord de France-CERAPS (CNRS, UMR 8026)
CROUZATIER-DURAND Florence	Maître de conférences HDR en droit public, université Toulouse-I Capitole, IMH, GRALE, membre du GRALE
DANTONEL-COR Nadine	Maître de conférences HDR, université de Lorraine, IRENEE, membre du GRALE
DEGRON Robin	Ancien élève de l'ENA, Enseignant en finances publiques à l'université Paris-I - Panthéon-Sorbonne, Chercheur associé au LERAP (EA 2108), université François Rabelais de Tours, membre du GRALE
DEVEZE SANSON Nathalie	Docteur en droit public à l'université de Picardie Jules Verne, membre du GRALE
FIALAIRE Jacques	Professeur à l'université de Nantes, Directeur du GRALE
GARDEY Damien	Professeur à l'École supérieure de commerce de Pau, membre du GRALE
GERMAIN Jérôme	Maître de conférences en droit public, université de Lorraine, membre de l'IRENEE, Faculté de droit de Metz
GUÉRARD Stéphane	Maître de conférences HDR en droit public, université Lille Nord de France-CERAPS (CNRS, UMR 8026), Chef du projet OLA, www.ola-europe.com , membre du GRALE
GUIGNARD Didier	Maître de conférences en droit public, université Toulouse-I Capitole, IDETCOM, GRALE, membre du GRALE
HOUSER Matthieu	Maître de conférences en droit public, université de Franche-Comté, Responsable du Master II Administration Publique et Contentieux, Membre du CRJFC et du GRALE

JOUBERT Sylvie	Maître de conférences, université d'Évry, membre du GRALE
KADA Nicolas	Professeur à l'université de Grenoble-Alpes, Directeur du CERDHAP (Faculté de droit de Grenoble), Vice-président du conseil scientifique du GRALE
LERIQUE Florence	Maître de conférences HDR, université Bordeaux-IV, membre du GRALE
LE SAOUT Rémy	Maître de conférences en sociologie, Directeur de l'UFR de sociologie de l'université de Nantes, membre du GRALE
LONG Martine	Maître de conférences HDR, université d'Angers, DCS 3128 Droit et changement social, membre du GRALE
LUCARELLI Alberto	Professeur de droit constitutionnel, université de Naples Federico II, Département de droit (Italie)
MARCOU Gérard	Professeur à l'université Paris-I - Panthéon-Sorbonne, école de droit de la Sorbonne, Directeur du GRALE
MARIN Pierre	Doctorant en sciences de gestion UPPA/CREG
MULLER-QUOY Isabelle	Maître de conférences HDR, UPJV, CURAPP, GRALE, membre du GRALE
NAVARRE Françoise	Maître de conférences, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris-Est Créteil, Lab'Urba
NÉMERY Jean-Claude	Professeur de droit public à l'université de Reims Champagne-Ardenne, Centre de recherche sur la décentralisation territoriale (CRDT), Président du Conseil scientifique du GRALE
PONTIER Jean-Marie	Professeur à l'université d'Aix-Marseille, membre du GRALE
REYNAERT Herwig	Professeur, Centrum voor Lokale Politiek, université de Gand (Belgique)
RANGEON François	Professeur en science politique à l'université de Picardie Jules Verne, CURAPP-ESS, GRALE, membre du GRALE
STECKEL-ASSOUÈRE Marie-Christine	Maître de conférences HDR, université Limoges, Présidente de la Commission sur la réforme territoriale du GRALE-CNRS
TESSON Frédéric	Maître de conférences en géographie et aménagement, université de Pau et des Pays de l'Adour, SET (UMR 5603 UPPA/CNRS)
VIARD Claudine	Maître de conférences HDR, université de Cergy-Pontoise, Lejep et GRALE

Maquette et mise en pages : Maud Lesueur

Liste des principaux sigles

A

- Agence(s) régionale(s) de santé (ARS)

C

- Coefficient d'intégration fiscale (CIF)
- Commission(s) départementale(s) de coopération intercommunale (CDCI)
- Contrat de développement territorial (CDT)
- Contrat(s) de plan État-régions (CPER)

D

- Dotation globale de fonctionnement (DGF)

E

- Établissement(s) public(s) de coopération culturelle (EPCC)
- Établissement(s) public(s) de coopération intercommunale (EPCI)

F

- Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)
- Fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF)

P

- Plan local d'urbanisme (PLU)
- Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

Q

- Question prioritaire de constitutionnalité (QPC)

S

- Schéma de cohérence territoriale (SCoT)
- Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)
- Schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire (SNADDT)
- Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)
- Schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS)
- Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU)
- Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM)

Préface

« Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité » : tel est le titre retenu par les organisateurs de ce colloque, qui s'est tenu à l'université de Lorraine (Nancy) avec l'appui de l'IRENEE, les 30 et 31 mai 2013, sur la base des travaux menés dans le cadre de l'une des commissions de recherche du GRALE après la loi du 16 décembre 2010, laquelle a introduit l'élection au suffrage direct des conseils des intercommunalités et entrepris la généralisation des intercommunalités. À la fin de 2013, il ne devrait plus exister de communes isolées au sens de la loi, c'est-à-dire n'appartenant pas à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, sous réserve des dispositions particulières à l'Île-de-France.

L'intercommunalité, en effet, n'est pas, à parler strictement, un terme juridique. C'est un terme né de la pratique administrative et de la politique locale et, selon une loi bien connue des linguistes, un terme simple et court l'emporte toujours sur un terme long et complexe. Mais c'est aussi un terme qui dit quelque chose de plus que l'expression retenue par le Code général des collectivités territoriales : « Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. » Celle-ci inscrit les institutions nouvelles qui avaient été introduites par les lois du 31 décembre 1966 (les communautés urbaines), du 6 février 1992 (les communautés de communes) et du 12 juillet 1999 (communautés d'agglomération et réforme des autres communautés) dans le cadre de l'évolution de la coopération intercommunale qui a commencé par les syndicats de communes de la loi de 1890, les premiers établissements publics de coopération intercommunale, et avant eux, les ententes intercommunales nées de la loi de 1837 et qui se limitaient à des délibérations concordantes des conseils municipaux. Le Code général des collectivités territoriales reflète cette évolution : le livre II, consacré à la coopération intercommunale, de la cinquième partie, commence par un titre I, le plus long qui comprend l'ensemble des dispositions relatives aux établissements publics de coopération intercommunale, tandis que le titre II (onze articles seulement) est consacré aux « autres formes de coopération intercommunale », dont ne font pas partie les syndicats mixtes, même composés exclusivement d'EPCI. Donc, les communautés urbaines, de communes ou d'agglomération, et aujourd'hui les métropoles, ne sont que des établissements publics fondés par les communes.

On a depuis longtemps discuté l'ambiguïté de tels établissements publics, exerçant des compétences communales nombreuses et importantes, de plus dotés d'un pouvoir fiscal propre et bénéficiant de dotations de l'État comme des collectivités territoriales. Mais

le mot « intercommunalité » suggère la formation d'un lien stable et permanent entre les communes associées, quelque chose qui dépasse les communes, mais ne relève pas simplement de l'opportunité, de la commodité ou de l'économie comme les syndicats de communes traditionnels. C'est l'expression, comme le dit le Code général des collectivités territoriales depuis la loi Chevènement pour chacune des catégories d'EPCI à fiscalité propre, d'un « espace de solidarité ». Au-delà de la coopération, les communes sont associées.

Vers quoi les intercommunalités peuvent-elles alors muter ? C'est tout le problème. On sait que l'intercommunalité n'est pas une supercommune, et que son fonctionnement politique et bien différent de celui d'une commune. Mais elle se rapproche d'une dimension du local plus proche des modes de vie d'aujourd'hui. La généralisation de l'intercommunalité n'en changera pas la nature institutionnelle et politique. Peut-elle devenir la commune de demain, ou une nouvelle collectivité territoriale, ce qui implique le maintien de la commune historique, même si des fusions réduisent quelque peu le nombre des communes les plus petites ? Dans le vocabulaire usuel, la diffusion de l'expression « bloc communal » qui englobe les communes actuelles et leurs établissements publics de coopération suggère une organisation communale à deux niveaux, qui peut admettre des modes différents de répartition des compétences, de fonctionnement et de financement, mais cette expression reflète l'existant.

Pourtant, une chose est sûre : l'existant ne peut plus durer. On connaît les mérites des intercommunalités : c'est la voie empirique trouvée en France pour réaliser la réforme territoriale sans sacrifier la commune historique ; elle permet de maintenir un lien de proximité au travers de la commune historique (mais cela ne suffit pas partout : de nombreuses grandes villes doivent mettre en place d'autres relais avec la population, comme des arrondissements ou des comités de quartier) ; elle permet de mettre en place des autorités locales dotées de capacités administratives et financières hors de portée des communes individuelles. Mais les inconvénients et les coûts en sont bien connus également : absence de légitimité et de responsabilité démocratiques dans la mesure où l'organe délibérant procède des communes membres ; le débat politique reste confiné au niveau municipal, tandis que l'intercommunalité apparaît comme une instance fonctionnelle et technique, en réalité le champ clos de négociations politiques entre les maires sur la répartition des ressources et des équipements et caractère inflationniste d'une organisation dans laquelle les communes conservent trop souvent les moyens en personnel qu'elles auraient dû transférer à l'intercommunalité, laquelle doit de son côté recruter les agents nécessaires à ses fonctions.

La seule façon d'en sortir est de faire de l'intercommunalité une véritable collectivité territoriale. Ici, deux scénarii sont possibles :

- l'intercommunalité devient la commune et la commune historique disparaît ;*
- l'intercommunalité devient une collectivité territoriale nouvelle, créée par la loi, qui absorbe les compétences communales de son niveau et une partie ou la totalité des compétences du département et certaines compétences de la région.*

Cette seconde solution a plus de chances de prospérer, car elle donne une chance à la commune historique dans un cadre institutionnel nouveau. Mais la loi devrait identifier l'intercommunalité à la commune nouvelle, instituer un organe délibérant indépendant des communes par son mode d'élection et préciser la place et les fonctions de la commune historique pour que les citoyens reconnaissent bien l'institution correspondant à leur bassin de vie. La commune nouvelle doit être, en réalité, une commune à deux niveaux intégrés. Ce schéma n'appelle pas nécessairement une révision de la Constitution : si la commune historique demeure et que ses compétences sont définies de manière suffisamment indépendante de celles de la commune nouvelle, l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre sera respectée. Mais la révision constitutionnelle pourrait se justifier pour marquer le changement de l'organisation territoriale, refonder la commune sur la base que l'on vient d'exposer et assurer l'intégration de la commune historique dans les politiques et les fonctions de la commune nouvelle.

Comme on le verra, un tel schéma n'est pas utopique et certaines réformes récentes sont orientées en ce sens. Les communications réunies dans ce volume examinent tous les aspects de l'expérience actuelle des intercommunalités en France, à la veille de la réforme réalisée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. La notion d'intercommunalité est interrogée du point de vue historique et du point de vue théorique. Mais ses difficultés et ses contradictions sont également analysées. En particulier, la pression financière est aujourd'hui un facteur déterminant de son évolution, tandis que la solidarité financière a été un facteur de son développement depuis 1999 et parfois le refus de la solidarité le principal obstacle. Plusieurs communications montrent les limites de ce que l'on a appelé, à la suite de la loi Chevènement, la « rationalisation » de l'intercommunalité. Qu'il s'agisse des périmètres, des fonctions ou des modalités du partage des charges, les schémas départementaux de coopération intercommunale et surtout les décisions qui les suivent ne peuvent être qu'un compromis entre la négociation politique et les critères techniques et financiers, ce qui souligne le rôle de l'État et des préfets. Si l'élection au suffrage direct des « conseillers communautaires », comme on doit les nommer depuis la loi du 17 mai 2013, ne prendra effet qu'avec les élections municipales de mars 2014, la mutualisation

des services a été l'une des réponses mises en œuvre pour éliminer les doublons et les tendances inflationnistes. Plusieurs communications permettent d'en faire le bilan, mais montrent aussi la difficulté d'une évaluation de leurs implications budgétaires.

Le colloque a permis de croiser les approches de juristes, de spécialistes de finances publiques, de géographes, d'économistes et de spécialistes des sciences de gestion, de politistes et de géographes. Ces analyses ont été confrontées aux commentaires d'élus locaux et de hauts fonctionnaires, ainsi qu'aux expériences de quelques pays en matière de coopération intercommunale qui ont paru pertinentes par rapport à l'expérience française, laquelle a d'ailleurs inspiré certains d'entre eux. À l'inverse, on soulignera l'intérêt de l'expérience récente de l'Italie qui commence à mettre en place les « métropoles » (« città metropolitana »), pourtant prévues par la loi depuis 1990 et par la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 2001.

Ce colloque est aussi représentatif du projet scientifique du GRALE, groupement d'intérêt scientifique adossé au CNRS et à l'université Paris 1, et associant un ensemble d'institutions et d'entreprises dans un partenariat pour la recherche : promouvoir une recherche pluridisciplinaire sur les institutions et l'action publique locales, sur la base d'une coopération avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales et les grandes entreprises de service public, dans le cadre d'un réseau scientifique national, capable de croiser les observations réalisées dans des régions différentes, et internationales, permettant de confronter les expériences françaises et celles d'autres pays qui paraissent pertinentes.

Qu'on nous permette de remercier les organisateurs de ce colloque, ou plutôt ses organisatrices, Marie-Christine Steckel-Assouère, présidente de la commission de recherche du GRALE consacrée à « la réforme territoriale et au suivi de sa mise en œuvre », qui a permis la bonne préparation et la bonne fin de ce colloque et la publication des actes, ainsi que Nadine Dantonel-Cor, les membres du comité scientifique du colloque, et l'IRENEE, dont le soutien sans faille a permis d'assurer la préparation scientifique et l'accueil à l'université de Lorraine dans les meilleures conditions.

Gérard MARCOU

*Professeur à l'université Paris-I - Panthéon-Sorbonne
Directeur du GRALE*

1^{er} février 2014

Avant-propos

Depuis la remise par les auteurs de leurs manuscrits – à jour au 1^{er} septembre 2013 – la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles est entrée en vigueur.

Présenté en conseil des ministres le 10 avril 2013, le texte a d'abord été déposé au Sénat le 10 avril 2013 sous l'empire de l'article 39 de la Constitution. Représentant les collectivités territoriales, la chambre haute a, ainsi, bénéficié de son droit de priorité. Le texte adopté avec modification par le Sénat le 6 juin 2013 a ensuite été modifié par l'Assemblée nationale le 23 juillet 2013. Avec la navette, le texte a fait l'objet d'une adoption en deuxième lecture avec modification par le Sénat le 7 octobre 2013 et par l'Assemblée nationale le 12 décembre 2013. Compte tenu des désaccords persistants, une commission mixte paritaire a été convoquée. Grâce au compromis trouvé par les sept députés et les sept sénateurs le 17 décembre 2013 autour de la suppression du Haut Conseil des territoires, l'automatisme des transformations de la majorité des communautés urbaines en métropole de droit commun, la révision en 2016-2017 des modalités de désignation des représentants des communes au sein des intercommunalités, l'attribution de la présidence des futures conférences de l'action territoriale aux présidents de région et la consécration de la commune chef de file pour l'organisation des services publics de proximité, chaque chambre a, enfin, accepté de voter définitivement cette version dudit texte, le 19 décembre 2013, modifié par un amendement déposé par le gouvernement pour améliorer sa cohérence rédactionnelle. En réalité, le fait majoritaire masque les réticences des parlementaires (162 pour et 152 contre au Sénat tandis qu'à l'Assemblée nationale si les députés PS et radicaux de gauche ont voté pour à l'exception de 2 contre et 2 abstentions, les députés de l'UMP et du PCF ont voté contre) à l'encontre de ce texte, qui constitue la première étape de la réforme de la décentralisation engagée par le gouvernement dirigé par M. Ayrault. D'ailleurs, le texte a été déféré le 26 décembre 2013 au Conseil constitutionnel sur la base de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution par au moins soixante députés.

La loi du 27 janvier 2014 modifie en profondeur le statut des métropoles de droit commun et crée un statut spécifique pour les métropoles de Lyon à partir de 2015 et du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence à partir de 2016. En vertu de la version modifiée de l'article L. 5217-1 du Code général des collectivités territoriales, la métropole – de droit commun –

« est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré. Au 1^{er} janvier 2015, sont transformés par décret en une métropole les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, de plus de 650 000 habitants. Sous réserve d'un accord exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, peuvent obtenir par décret le statut de métropole, à leur demande :

1° Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région ;

2° Les établissements publics de coopération intercommunale, non mentionnés au deuxième alinéa et au 1° du présent article, centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, et qui exercent en lieu et place des communes, conformément au présent code, les compétences énumérées au I de l'article L. 5217-2 à la date de l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Pour les établissements publics de coopération intercommunale mentionnés au 2°, ce décret prend en compte, pour l'accès au statut de métropole, les fonctions de commandement stratégique de l'État et les fonctions

métropolitaines effectivement exercées sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale, ainsi que son rôle en matière d'équilibre du territoire national. Toutes les compétences acquises par un établissement public de coopération intercommunale antérieurement à sa transformation en métropole sont transférées de plein droit à la métropole. La création de la métropole est prononcée par décret. Ce décret fixe le nom de la métropole, son périmètre, l'adresse de son siège, ses compétences à la date de sa création, ainsi que la date de prise d'effet de cette création. Il désigne le comptable public de la métropole. La métropole est créée sans limitation de durée. Le présent article ne s'applique ni à la région d'Île-de-France ni à la communauté urbaine de Lyon. Lors de sa création, la métropole de Strasbourg, siège des institutions européennes, est dénommée : eurométropole de Strasbourg. Lors de sa création, la métropole de Lille est dénommée : métropole européenne de Lille ».

Dès lors, à compter du 1^{er} janvier 2015, les agglomérations de Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse seront automatiquement transformées en métropoles et s'ajouteront à la métropole de Nice. Les parlementaires se sont également mis d'accord sur le principe de l'élection au suffrage universel des membres des conseils de métropole dès 2020.

S'agissant des pôles métropolitains, ils seront à l'avenir instaurés à l'unique condition de regrouper plus de 100 000 habitants, et ce « en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale ». De surcroît, pourront en devenir membre la région et/ou le département situé(e) sur le territoire du pôle métropolitain.

S'agissant des communautés urbaines, le seuil de création a été abaissé de 450 000 à 250 000 habitants et la liste de leurs compétences obligatoires a été révisée pour distinguer les groupes de compétences « développement économique » et « aménagement de l'espace communautaire ».

S'agissant des communautés de communes, elles devront désormais exercer au moins trois compétences optionnelles – et nullement une comme actuellement – parmi une liste de six.

En outre, la définition de l'intérêt communautaire s'opérera dorénavant à la majorité des deux tiers des membres du conseil communautaire. Il en résultera une intégration plus poussée des communes et une harmonisation avec les règles applicables aux autres catégories de communautés.

Les intercommunalités vont connaître d'autres mutations avec l'introduction d'un coefficient de mutualisation des services fonctionnels égal au rapport :

Rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels employés par la communauté (dont les agents transférés ou mis à disposition)

Rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels employés par les communes membres et la communauté

Par ailleurs, si cette loi abroge la suppression de la clause générale de compétences des départements et des régions, qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2015 conformément à la loi du 16 décembre 2010, elle érige en chef de file, d'une part, la région pour le développement économique, les aides aux entreprises, les transports, la biodiversité, la transition énergétique et l'Agenda 21, d'autre part, le département pour l'action sociale, l'aménagement numérique et la solidarité territoriale et, enfin, la commune pour la mobilité durable et la qualité de l'air.

De plus, elle instaure une conférence territoriale de l'action publique chargée de conclure un pacte de gouvernance territoriale. Présidée par le président du conseil régional, cette conférence rassemblera les représentants des exécutifs des régions, départements, métropoles et des agglomérations, les délégués des maires et des communautés de communes et le préfet de Région.

Le Conseil constitutionnel a jugé, par sa décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, l'ensemble des dispositions de cette loi conformes à la Constitution. Conformément à sa jurisprudence constante, il a considéré que le législateur pouvait apporter des limitations à la libre administration des communes en imposant le regroupement de la commune de Paris et de l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne dans le nouvel établissement public de coopération intercommunale dénommé métropole du Grand Paris dans la mesure où il poursuivait ainsi – comme le révèlent les travaux parlementaires – le but d'intérêt général visant à assurer la continuité territoriale et la cohérence du périmètre de cet établissement (25^e considérant). En outre, il souligne que lesdites communes

« demeurent compétentes pour les compétences qui ne sont pas transférées de plein droit ou déléguées à la métropole du Grand Paris » (32^e considérant).

Par ailleurs, il a validé la dualité des règles applicables en

« considérant qu'il ressort des travaux parlementaires qu'en prévoyant une transformation automatique, au 1^{er} janvier 2015, en métropoles des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

qui forment un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants, le législateur a entendu garantir qu'un nombre significatif de communautés urbaines et de communautés d'agglomération devient des métropoles ; que, dans le même temps, en offrant une faculté d'accès à ce statut, sous réserve d'un accord à la majorité qualifiée des communes, pour des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants remplissant d'autres conditions précisément définies, le législateur a également entendu prendre en compte les particularités géographiques de quelques autres établissements de coopération intercommunale d'une taille significative et jouant un rôle particulier en matière d'équilibre du territoire ; que les différences de traitement dans les conditions d'accès au statut de métropole sont en lien direct avec les objectifs poursuivis par le législateur ; qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant la loi » (79^e considérant).

Par contre, sous l'empire du principe d'égalité et compte tenu de l'absence de différence de situation justifiant une différence de traitement au regard de l'objectif poursuivi par la loi, le juge constitutionnel a émis une réserve d'interprétation neutralisante en précisant que

« les dispositions du premier alinéa de l'article L. 3631-8 introduit dans le Code général des collectivités territoriales par l'article 26 de la loi déferée – qui ne prévoit aucune incompatibilité – ne sauraient être interprétées comme autorisant, à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, le cumul des fonctions de président du conseil de cette métropole et de maire » (64^e considérant).

Cet ouvrage intitulé « Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité » offre une grille de compréhension et d'explication des réformes récentes et à venir de la décentralisation.

Marie-Christine STECKEL-ASSOUÈRE

*Maître de conférences HDR - Université de Limoges
Présidente de la commission sur la réforme territoriale du GRALE-CNRS*

Titre I

Les adaptations structurelles de l'intercommunalité

INTRODUCTION

« Passé discret, présent glorieux et avenir ouvert, voilà comment l’histoire de l’intercommunalité pourrait sans difficulté être résumée ». Ce tableau historique dressé d’une main de maître par le professeur *Jean-Marie Pontier* dans l’article sur « L’intercommunalité hier, aujourd’hui et demain » éclaire les adaptations structurelles de l’intercommunalité en France, marquées par des jeux d’ombre et de lumière.

De nos jours, l’intercommunalité est mise en avant par l’instauration et l’adaptation des structures. Aussi, *Nadine Dantonel-Cor* s’interroge-t-elle sur le jeu et les enjeux des relations entre les intercommunalités et les pôles métropolitains dans son étude sur « Les pôles métropolitains, métropoles du pauvre ou monstres tentaculaires ? » Les nouvelles adaptations structurelles de l’intercommunalité sont, par ailleurs, illustrées par *Claudine Viard*, qui décrit les rapports entre le « Grand Paris et l’intercommunalité » en reconnaissant – de manière imagée – son impression d’un « grand coloriage ».

Ces observations s’expliquent par les motivations économiques plus ou moins avouées de l’intercommunalité. D’ailleurs, en conclusion de la recherche intitulée « *Quid de la construction du modèle d’intercommunalité intégrée sous pression financière ?* », *Marie-Christine Steckel-Assouère* précise que « sous pressions financières, la France adoptera peut-être un coefficient d’intégration fonctionnelle. Si c’est le cas, il est fort probable que l’intercommunalité intégrée par les moyens devienne le modèle à suivre en France et à copier à l’étranger ».

Ces regards historique, institutionnel et financier sont complétés et enrichis par le regard théorique porté par, d’une part, le professeur *Jean-Claude Nemery* dans ses réflexions sur « L’évolution du concept d’intercommunalité » et d’autre part le professeur *Gérard Marcou* dans sa contribution sur « La recherche du local ».

Marie-Christine STECKEL-ASSOUÈRE

Maître de conférences HDR

Université de Limoges

Présidente de la commission sur la réforme territoriale du GRALE-CNRS

1. L'INTERCOMMUNALITÉ, HIER, AUJOURD'HUI ET DEMAIN

par

Jean-Marie PONTIER

Professeur à l'université d'Aix-Marseille

- I. L'intercommunalité, prolongement d'un mouvement ancien
 - A. L'intercommunalité, expression d'une coopération entre les communes
 - B. Une coopération marquée par l'inachèvement
- II. L'intercommunalité, préfiguration d'une réalité à venir
 - A. Le dépassement, inscrit dans le développement de l'intercommunalité
 - B. L'intercommunalité, annonciatrice d'un renouvellement des structures

Hier, aujourd'hui et demain, ce sont trois adverbes, trois adverbes de temps. Le découpage du temps pourrait être exprimé à travers, non plus d'adverbes, mais de noms : passé, présent et avenir. Mais les deux formulations n'ont pas exactement la même signification. Le passé, le présent et l'avenir sont des termes de cadrage du temps, avec un contenu neutre qui s'applique particulièrement (mais pas seulement) aux sciences : on peut parler du passé, du présent ou de l'avenir de l'univers¹. Les termes hier, aujourd'hui et demain, impliquent un locuteur, un engagement humain, une volonté d'intervention ou d'orientation de l'action. Parler d'hier, d'aujourd'hui et de demain pour l'intercommunalité signifie que cela nous concerne, que des appréciations sont portées, que l'intercommunalité n'est pas quelque chose qui nous est extérieur, mais qui concerne notre vie dans le cadre local.

1. Nous savons désormais que l'univers a un âge – approximativement 13,5 milliards d'années – qu'il a commencé, qu'il s'use, qu'il vieillit, qu'il aura une fin, même si, pour nous, elle paraît très lointaine.

Hier, aujourd'hui et demain, ces trois termes englobent une histoire qui à la fois s'étend dans le temps et demeure ouverte, aucun point de départ – sous réserve des développements qui suivent – n'étant donné de manière précise, et aucune date ne limitant ce qui peut advenir. Mais ces trois termes désignent également des étapes, des moments successifs, avec peut-être des moments clés.

Hier, aujourd'hui et demain, c'est, dans un tout autre domaine, mais qui est également significatif pour notre propos, le titre d'un film d'un grand réalisateur, Vittorio De Sica, qui produit, en 1963², un film décrivant des « séquences de vie », comme l'on a tendance à dire à notre époque. Pourrait-il y avoir, y a-t-il, des « séquences » dans l'histoire de l'intercommunalité, celle-ci peut-elle être considérée comme étant passée par différentes étapes et, dans ce cas, que peut-on retenir globalement, et dans une vue cursive, de cette évolution ?

Le titre de cette communication sonne comme une évidence : l'intercommunalité est d'hier, d'aujourd'hui et de demain. L'intercommunalité a une histoire, elle est même désormais très riche, avec de multiples épisodes, des lois qui se sont succédé et se sont ajoutées les unes aux autres. L'intercommunalité a un présent, la preuve en est que l'on ne cesse de parler d'intercommunalité, pour dire qu'elle est nécessaire, qu'elle doit se développer, tous les projets de loi sur les collectivités territoriales évoquent cette intercommunalité. L'intercommunalité a un avenir, on est même tenté de penser que cet avenir est un avenir assuré, parce que personne ne doute que l'intercommunalité devra encore progresser et qu'au surplus elle apparaît comme une solution commode à bien des problèmes que nous connaissons aujourd'hui.

Passé discret, présent glorieux et avenir ouvert, voilà comment l'histoire de l'intercommunalité pourrait sans difficulté être résumée.

L'intercommunalité a donc connu le succès, et cependant, déjà, le doute pointe : le très grand succès – tout au moins en termes quantitatifs, car pour le reste le débat demeure ouvert – de l'intercommunalité n'est-il pas un trop grand succès ? Ce dernier ne cacherait-il pas des questions que l'on aurait occultées, ne serait-il pas un paravent destiné à masquer une situation que l'on ne veut pas voir, ou dont on veut se débarrasser ? L'intercommunalité ne pourrait-elle pas être un moyen pour les acteurs de se défaire, de reporter ailleurs des questions gênantes ?

2. Deux prestigieux acteurs jouaient dans ce film dont le titre original était *Ieri, oggi e domani* : S. Loren et M. Mastroiani.

Le chemin parcouru est immense, si l'on compare, non seulement au passé du XIX^e siècle, mais également aux débuts de la cinquième République, qui marque véritablement les débuts de l'intercommunalité³. Jusque-là, en effet, l'intercommunalité existait, mais elle était beaucoup moins développée qu'aujourd'hui et, surtout, elle attirait peu l'attention : elle paraissait être un type d'organisation administrative qui ne soulevait guère de problèmes juridiques et dont on ne voyait pas d'intérêt à l'étudier de manière approfondie. Tout a changé aujourd'hui où l'on ne cesse de parler de l'intercommunalité, qui occupe le champ politique, administratif et aussi juridictionnel.

L'un des signes de l'importance acquise par l'intercommunalité est probablement en effet son accès au contentieux. Non qu'il n'y ait pas eu, dans le passé, de décisions du Conseil d'État portant sur cette question, mais elles passaient largement inaperçues et étaient peu nombreuses⁴. La présence au contentieux de l'intercommunalité de manière forte, prégnante même, est un signe de « richesse », elle signifie bien que désormais l'intercommunalité, comme d'autres questions relatives aux collectivités territoriales, est devenue un sujet majeur de préoccupations⁵.

L'intercommunalité est passée par des moments de relance et l'on pourrait ainsi retenir, non pas de manière arbitraire, mais par rapport à des moments qui paraissent avoir été décisifs pour l'intercommunalité, un certain nombre de dates clés.

La première date que l'on pourrait retenir est évidemment la naissance de l'intercommunalité, des premiers établissements qui relèvent de cette dernière, c'est-à-dire 1890, date de la création des syndicats de communes⁶. Il convient de préciser qu'en 1890 on ne parle pas d'intercommunalité, ce mot n'existe pas, il n'apparaîtra dans le langage qu'à la fin du XX^e siècle.

3. Les Français ont, dit-on, la mémoire courte. Cela vaut aussi en droit : les étudiants (mais pas seulement...) ont tendance à faire commencer la décentralisation en 1982, ce qui est évidemment gravement faux, et l'intercommunalité à 1999, ce qui est tout aussi erroné.

4. Les décisions de justice que l'on trouve dans le passé portent, de manière attendue, sur des concessions par des communes à des syndicats de communes, plus rarement à des contrats conclus par ces derniers.

5. Il suffit, pour le vérifier, de taper, dans la jurisprudence administrative de *Légifrance*, les termes correspondant aux institutions communales pour voir apparaître des dizaines d'arrêts, sans compter les jugements des tribunaux administratifs qui n'apparaissent pas.

6. Il serait toujours possible de discuter du point de savoir si, avant les syndicats de communes, des institutions ne les préfiguraient pas. Les efforts d'association sont évidemment antérieurs. Sous l'Ancien Régime, il existait des institutions très particulières, notamment les associations syndicales de propriétaires, qui ont subsisté de nos jours (mais qui ne sont, « naturellement », ni des associations ni des syndicats...), et qui présentent des particularités très marquées (notamment le fait que leur

Une deuxième date est celle de 1959, et l'on a tendance à sous-estimer, sans doute parce que cette date est plus lointaine que d'autres que l'on retient, l'importance des réformes effectuées alors⁷. C'est la création en 1959, à côté d'autres grandes réformes de l'administration locale, des syndicats de communes à vocation multiple, en fait c'est une véritable seconde naissance, peut-être la plus importante, car les syndicats de communes vont se développer et cette réforme va en permettre d'autres plus tard.

Une troisième date que l'on pourrait retenir est 1966, date à laquelle sont créées les premières communautés urbaines. Cette période est d'ailleurs particulièrement intéressante pour nous aujourd'hui, car, en ce qui concerne les métropoles, qui ont été consacrées par la loi de 2010 et que nous allons retrouver dans la loi de 2013 l'idée en remonte aussi à ces années d'interventionnisme de l'État, avec l'idée des « métropoles d'équilibre ».

Une quatrième date est celle de 1999, qui va voir la naissance des communautés. Toutes ces dates sont certes discutables, il est possible d'en citer d'autres, mais elles permettent d'observer que non seulement l'intercommunalité est une préoccupation qui devient permanente chez les pouvoirs publics, mais que, de plus, elle a connu à certains moments une accélération. L'intercommunalité est désormais « au cœur de la réforme des collectivités territoriales »⁸.

Si l'intercommunalité est d'hier, d'aujourd'hui et de demain, ce n'est là qu'une vision chronologique. Une vision diachronique permet de dresser d'abord un constat, celui d'une continuation de la politique de regroupement qui est un dépassement de la commune, mais aussi d'une interrogation relative à ce sur quoi pourrait déboucher l'intercommunalité, celle-ci étant porteuse de son propre dépassement.

nature juridique change, passant du droit privé au droit public, selon qu'il s'agit d'associations libres, autorisées ou obligées), mais qui sont très loin des syndicats que nous examinons. L'exercice est donc un peu vain.

7. Notamment, il ne faut pas oublier que c'est en 1959 que le système, « antique », des impôts de répartition est remplacé, par une ordonnance du 7 janvier 1959, par le système des impôts de quotité.

8. Titre d'un colloque organisé par le Centre de recherches administratives de l'université d'Aix-Marseille et dont les travaux ont été publiés dans un numéro spécial du *JCP A.*, 26 juillet 2010.

I. L'intercommunalité, prolongement d'un mouvement ancien

Que l'on prenne le présent ou un avenir proche, l'intercommunalité se présente comme une continuation, le prolongement d'un mouvement qui s'ancre dans le temps, parce qu'il correspond à une nécessité, celle de la coopération entre les communes, mais cette coopération trouve également des limites.

A. L'intercommunalité, expression d'une coopération entre les communes

Cela nous paraît évident désormais, voire devient une sorte d'antienne que l'on répète à satiété : il faut coopérer, l'exigence vaut pour les personnes physiques, mais beaucoup plus encore pour ces personnes morales que sont les communes⁹. Mais si la nécessité de la coopération est ancienne, celle de la solidarité est plus nouvelle.

1. L'ancienne et toujours présente nécessité de la coopération

Coopérer, c'est travailler ensemble à un même ouvrage, qu'il s'agisse d'une action déterminée ou d'un équipement. La coopération entre les êtres humains a été une condition de la survie du groupe humain pendant des dizaines de milliers d'années, et les groupes humains qui se sont constitués, de la famille à la nation aujourd'hui en passant par la tribu et les autres formes d'organisation humaine, sont fondés sur la coopération entre les membres. Cette coopération vaut particulièrement pour les communes, et cela d'autant plus qu'il faut rappeler que pendant longtemps la nature juridique de la « commune » a été considérée comme étant privée¹⁰. Même après la Révolution, où les choses sont devenues claires et où la commune a bien été considérée comme une institution publique, en 1837, encore, lors des débats sur les compétences des communes – c'est la première loi sur les compétences, même si elle est décevante à de nombreux égards – des parlementaires défendent encore la nature privée de la commune, analysée comme étant un regroupement de familles¹¹.

9. Une autre coopération que la coopération entre les communes doit être notée, c'est la coopération entre l'État et les collectivités territoriales. Cette coopération, non plus, ne date pas d'aujourd'hui, on en trouve des expressions dans le passé, à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, mais elle prend désormais des formes qui, sans être inconnues, étaient fort peu développées auparavant.

10. Voir notamment les développements très intéressants consacrés à cette question par l'un des ouvrages les plus complets sur les collectivités locales dans le passé, Ch. PETIT-DUTAILLIS, *Les communes françaises. Caractères et évolution des origines au XVIII^e siècle*, Albin Michel 1947.

11. Voir par exemple le rapport du baron Mounier à la Chambre des Pairs le 3 juillet 1837, A.P. 2^e série, t. CXIV, p. 27.

L'évolution en matière d'intercommunalité peut être résumée par le passage, qui est moins neutre qu'il n'y paraît, des syndicats à l'intercommunalité. La loi de 1890 institue des syndicats de communes, que le législateur de 1884 avait « oubliés »¹². C'est dire déjà que la coopération s'imposait, puisque le législateur a estimé indispensable d'adopter une loi spécifique sur la question.

Cette loi s'explique fort bien. La fin du XIX^e siècle voit en effet un certain nombre de transformations, qui sont en réalité des bouleversements, une véritable révolution, mais qui n'est plus politique, mais économique et sociale. L'industrialisation s'est établie en France, avec son cortège de déstabilisation des groupes traditionnels, notamment, déjà, de la famille, la paupérisation d'une partie de la population et la misère ouvrière qui se répand. Simultanément, les collectivités publiques vont être sollicitées d'intervenir, l'État interviendra même en France très tardivement (il suffit de rappeler que la première loi sur les accidents du travail n'intervient qu'en 1898).

Les communes commencent elles aussi, à la fin du XIX^e siècle, à intervenir¹³, d'autant que l'industrie a besoin de communications, et les techniques nouvelles comme le chemin de fer se développent, ainsi que l'électricité, qui représente un cas de figure intéressant pour l'intercommunalité. En effet, l'électrification de la France s'est réalisée, on l'oublie un peu aujourd'hui en raison de l'importance d'EDF, mais qui ne date que de 1946, dans un cadre communal et intercommunal, car les communes étaient souvent dans l'incapacité, du fait de la faiblesse de leur dimension, d'assurer cette électrification sur leur territoire, les données techniques appelant, au surplus, une coopération avec les autres communes.

Ceci vaut d'une manière générale pour les réseaux, à l'époque les réseaux que nous qualifions aujourd'hui de réseaux primaires soit, outre l'électricité déjà citée, le réseau d'eau et le réseau d'assainissement. La réalisation de ces réseaux est le premier déclencheur de la coopération entre les communes qui, jusque-là, étaient

12. Les débats relatifs à la loi de 1884 montrent que deux préoccupations ont dominé les débats, le souvenir de la Révolution et le conflit renaissant entre l'Église (sous-entendu : l'Église catholique) et l'État. Cette loi est largement la reprise de la loi de 1837, il est significatif d'observer que jamais ne viennent en discussion les questions économiques, alors que la Révolution industrielle est pleinement manifeste, avec son cortège de misère, dans notre pays. La loi de 1884 est celle d'un monde rural et stable qui ignore les transformations de la société, mais aussi les exigences du monde rural, parce que les interventions des communes demeurent très limitées. Tout cela va changer rapidement, parfois radicalement, avec la guerre.

13. P. MERCIER, *Les exploitations municipales, commerciales et industrielles en France*, thèse droit, Paris, 1905.

plus en opposition les unes à l'égard des autres que conscientes d'une complémentarité. Ces réseaux impliquaient nécessairement une coopération, encouragée et encadrée d'ailleurs par l'État : pour l'eau, par exemple, la source d'eau alimentant plusieurs communes, ou la rivière, se trouvait sur le territoire d'une commune, qui ne pouvait prétendre, ni à se réserver le bénéfice de l'eau pour elle seule, ni décider de réaliser, en le contrôlant, le réseau. Il en a été de même pour le réseau d'assainissement.

Les syndicats, tels qu'ils sont entendus à la fin du XIX^e siècle, n'ont que peu en commun avec les syndicats de salariés ou d'autres travailleurs que nous connaissons aujourd'hui, si ce n'est l'idée de représentation et, par là, de défense. Car ce sont ces syndicats qui nous sont familiers aujourd'hui qui sont les héritiers des syndicats de collectivités, qui étaient, en remontant dans le temps, des syndics. Ces syndics furent, au temps des communautés locales du Moyen Âge, des représentants desdites communautés qui ne pouvaient être considérées, au regard de la conception patrimoniale de l'Ancien Régime, comme ayant des droits à l'encontre de l'État. Ces représentants intervenaient pour défendre la communauté contre le seigneur, ecclésiastique ou laïque, dont dépendait la communauté¹⁴. Les syndicats sont les descendants de ces syndics d'Ancien Régime, avec une adaptation aux réalités de leur temps.

Les syndicats de communes de la loi de 1890 comportent une double nouveauté par rapport à l'idée de syndic. D'une part, il s'agit de personnes morales, et de personnes morales de droit public, et cette notion de personnalité morale va donner lieu, quelques années plus tard, à de longs débats doctrinaux¹⁵. D'autre part, parce qu'il s'agit de personnes publiques, cela emporte une structuration. Certes, celle-ci est en 1890 relativement légère, peu contraignante. Cependant, il s'agit d'une limitation qui est apportée à cette liberté à laquelle les communes, même les plus petites, tenaient tant.

14. Outre l'ouvrage de Petit-Dutaillis précité, le célèbre ouvrage d'A. DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, contient d'utiles indications. Dans les ouvrages modernes, il faut citer *Histoire de la France rurale*, G. DUBY (dir.), Seuil, 1975. L'ouvrage de J.-L. MESTRE, *Un droit administratif à la fin de l'Ancien Régime : le contentieux des Communautés de Provence*, LGDJ, 1976, est très précieux par les démonstrations qu'il apporte.

15. Rappelons que cette notion de personnalité morale, fondamentale et essentielle au développement de la décentralisation, dont elle est la première condition, est apparue au XIII^e siècle avec la notion d'*universitas*.

Mais un autre « saut » est effectué avec l'intercommunalité. Sans doute, celle-ci réalise toujours une coopération, comme les syndicats de communes, mais avec une triple particularité par rapport à ces derniers.

En premier lieu, la coopération fait l'objet d'une pérennisation. Certes, les syndicats de communes de 1890 étaient pérennes, puisqu'ils étaient des établissements publics qui ont, par définition, une durée de vie illimitée, leur existence ne prenant fin que par l'adoption d'un acte contraire à celui qui les a créés. Mais, dans l'esprit des élus locaux, l'action de ces syndicats devait cesser leur mission accomplie et, dans la pratique, certains d'entre eux furent supprimés, d'autres subsistèrent, mais avec une activité relativement réduite consistant à gérer l'équipement créé, ainsi que les conflits pouvant en résulter. Les établissements publics de coopération intercommunale, non seulement sont créés sans limitation de durée, mais occupent une partie du temps des élus locaux.

En deuxième lieu, l'intercommunalité réalise une banalisation de la coopération : à terme, tous les gouvernements successifs le disent et le répètent, l'ensemble des communes françaises doit être couvert par l'intercommunalité, et même par une intercommunalité à fiscalité propre. Et non seulement toutes les communes doivent faire partie d'un EPCI à fiscalité propre, mais, de plus, à l'heure actuelle, de nombreuses communes font partie de plusieurs EPCI, une communauté et un ou plusieurs syndicats « spécialisés ».

Enfin, en troisième lieu, et ce n'est peut-être pas le moins intéressant, l'intercommunalité recouvre une autre dimension, celle de la communication. On n'a pas remarqué que l'intercommunalité était souvent abrégée, par ceux qui en parlent, sous le terme d'« intercom ». Or ce terme était utilisé autrefois pour désigner le passage à une ligne téléphonique autre que locale, c'était le dépassement de la circonscription. Les locuteurs du terme « intercom » ne se rendent peut-être pas compte qu'ils ne parlent pas seulement de l'intercommunalité, mais également et simultanément, d'une dimension de communication entre les membres de cette intercommunalité¹⁶, communication qui peut être, bien entendu, plus ou moins satisfaisante.

16. Cette dimension est même double : d'une part, les communications sont celles qui résultent des moyens de communication modernes (et notamment la voiture, qui a fait véritablement « sortir » de leur commune les habitants) ; d'autre part, ce sont les échanges, de nature économique, culturelle, financière, numérique désormais, entre les communes membres de l'intercommunalité.

L'intercommunalité apparaît ainsi aujourd'hui comme un *accomplissement* de la coopération en ce sens qu'elle est la réalisation à grande échelle de ce qu'avait à peine entrevu le législateur de 1890. Le système des syndicats de communes n'était peut-être pas en lui-même porteur de développements ultérieurs, il aurait pu en demeurer à cette coopération limitée. Ce sont les pouvoirs publics de 1959 qui, sans mesurer peut-être exactement la portée des décisions qu'ils prenaient (mais il ne faut pas oublier M. Debré, ardent défenseur d'une réforme administrative profonde)¹⁷, ont permis le développement d'une coopération sous forme d'établissements publics qui s'est révélée riche de multiples potentialités.

2. La nouvelle et prégnante nécessité de la solidarité

La solidarité se décline désormais sur tous les plans ou presque, au point que l'on ne sait plus très bien où elle commence et où elle finit, ni ce qu'elle est : après les solidarités que nous connaissions traditionnellement, est apparue depuis quelques années la notion de « solidarité territoriale » que l'on trouve énoncée dans le projet de loi actuellement en discussion devant le Parlement, mais qui, indépendamment de ce qu'elle peut évoquer, n'est pas nécessairement claire. La solidarité est bien un mot et une exigence de notre temps (sans que l'on puisse affirmer que les citoyens sont plus sensibles à la solidarité que dans d'autres temps), elle est invoquée à tout propos (et parfois hors de propos), elle est consacrée par la loi, l'une des expressions les plus spectaculaires, dans un autre domaine, en étant la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Cette prégnance de la solidarité s'explique, en ce qui concerne les collectivités territoriales, par un double phénomène, qui a produit un effet cumulatif.

Un premier phénomène est la désertification des campagnes. La France est passée d'un monde à un autre en quelques décennies. À la veille de la Première Guerre mondiale, la France est encore profondément paysanne, la moitié de sa population vit de l'agriculture. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la France demeure le plus « paysan » ou le plus rural de tous les pays industrialisés¹⁸. Quarante ans plus tard, la France est devenue urbanisée, le mouvement ne cesse de s'accroître. Il n'est pas seulement national, il est mondial puisque, en 2010, le

17. Voir de M. DEBRÉ, *La mort de l'État républicain*, Gallimard, 1947, et *Trois républiques pour une France*, A. Michel, 1984.

18. Et les auteurs d'alors considèrent que cette situation est bénéfique, ils louent « l'équilibre français » (qui était en fait un retard sur les autres pays) opposé au déséquilibre britannique. Il suffit de lire l'un des auteurs d'ouvrages de géographie les plus respectés des années 1950, A. Demangeon, pour s'en convaincre.

basculement s'est produit, la moitié de la population mondiale vit désormais dans les villes, et le mouvement va se poursuivre, en 2050 on estime que plus de 70 % de la population mondiale vivra dans les villes¹⁹.

L'un des plus grands sociologues de notre temps, H. Mendras, a pu parler de « la fin des paysans », titre d'un ouvrage qui a marqué lors de sa parution et qui demeure toujours d'actualité par les fines analyses qu'il comporte²⁰. Ce n'est pas d'une évolution dont il s'agit, mais bien d'une Révolution (H. Mendras parle d'ailleurs, dans un autre ouvrage, de « la seconde Révolution française », caractérisée, naturellement, par d'autres facteurs en plus de l'exode rural)²¹. Et cette mutation sans précédent s'est produite dans un laps de temps relativement bref, moins de trente ans. H. Mendras écrit :

« La vie dans un village est aujourd'hui si différente de celle d'hier, qu'on s'interroge pour savoir si ce sont les mêmes maisons, la même église, la même école qui sont peuplées par les enfants des villageois d'hier. La civilisation paysanne est morte en France avec la dernière génération de paysans²². »

Ces bouleversements ont des effets sur l'organisation administrative et sont à l'origine d'un développement de l'intercommunalité. Les villages ont pu vivre, autrefois, plus ou moins bien, repliés sur eux-mêmes. Dans les villages de montagne, isolés pendant les longs mois d'hiver, les communications n'existaient que fort peu, avec des conséquences telles qu'une forme d'endogamie, les unions s'effectuant entre les familles d'un même village. Avec le développement des communications modernes, le changement des modes de vie, et l'exode rural – ce dernier touchant d'abord les femmes, qui sont parties les premières, espérant une vie meilleure à la ville –, le repli n'a plus été possible, le village n'a plus pu vivre en autarcie, il a eu besoin des autres.

19. Un autre phénomène s'est développé depuis quelques années, le développement des très grandes villes, des mégapoles, avec l'avènement de ce que des auteurs anglo-saxons appellent désormais des « villes-monde », plus puissantes que certains États.

20. H. MENDRAS, *La fin des paysans*, ouvrage suivi d'une réflexion sur la fin des paysans vingt ans après, éd. Actes Sud, 1984.

21. H. MENDRAS, *La Seconde Révolution française*, 1965-1984, Gallimard, 1988.

22. H. MENDRAS, *La Seconde Révolution française*, op. cit., p. 34.

L'intercommunalité est apparue non seulement comme un secours, mais même comme la seule voie de survie possible. C'est pourquoi les SIVOM ont rencontré un succès certain en milieu rural ainsi que, du temps où ils existèrent, et de manière paradoxale, les districts urbains²³, fort mal dénommés puisqu'ils eurent peu de succès dans les villes.

La désertification des campagnes a eu pour contrepartie le développement du fait urbain. Précisons immédiatement que ce développement urbain, quelle qu'en soit l'importance à l'échelle de la France, n'a rien de comparable à ce qu'il est dans les autres pays : les « grandes villes » françaises ne sont grandes qu'à l'échelle de la France, à l'échelle du monde elles ne le sont pas, face aux mégapoles qui se développent partout sur la planète, y compris sur des continents tels que l'Afrique²⁴. Il faut toujours garder à l'esprit cet aspect relatif du développement urbain tel que nous le connaissons en France et tel qu'il est déploré quelquefois aujourd'hui.

Ceci étant précisé, et à notre échelle, le fait urbain est une donnée de toute politique, qu'elle soit nationale ou locale. Ce fait urbain a produit d'innombrables conséquences, qui n'entrent pas directement dans nos préoccupations. Ces conséquences sont à la fois d'ordre économique et social (phénomène des banlieues, des « cités », avec tout ce que cela implique), urbanistiques (mitage du territoire, développement en « tache d'huile », etc.) et, naturellement, politiques.

Du point de vue qui nous intéresse, l'intercommunalité est devenue indispensable pour au moins trois raisons. Tout d'abord, elle est la seule manière d'introduire un peu de cohérence dans l'action publique : le développement urbain anarchique est coûteux et source de complications. Le développement des constructions fait disparaître les limites territoriales des communes alors que les autorités compétentes demeurent les mêmes, ce qui aboutit à des différences de traitement strictement incompréhensibles pour les citoyens. Le principe d'égalité, consacré constitutionnellement, et dont on sait combien les Français lui sont attachés, est mis en échec par ces différences. La seule manière d'y remédier, si l'on exclut l'intervention directe et centralisée de l'État, est l'intercommunalité. Ensuite, la

23. Les districts urbains ont été institués en 1959 en vue de faciliter la coopération entre les communes en milieu urbain. Paradoxalement, et pour des raisons sur lesquelles il n'y a pas lieu d'insister, ces établissements furent un échec en milieu urbain tandis qu'il s'en créait en milieu rural. Logiquement, le législateur a supprimé en 1970 le qualificatif d'urbain, avant que les districts ne disparaissent totalement, et très progressivement.

24. Il faut rappeler aussi que le fait urbain est, dans une perspective historique appréhendable, un fait irréversible : d'ores et déjà plus de la moitié du monde vit dans des villes, et en 2050 ce pourcentage est évalué à 70 %. Il n'y a pas de retour à la terre possible.

ville (ou l'agglomération) est un ensemble complexe, qui appelle une prévision, une anticipation sur l'avenir, en vue des équipements futurs de la ville, des voies de communication, etc. Enfin, le coût des équipements à réaliser, comme les contraintes financières qui pèsent de plus en plus sur les communes (et les autres collectivités territoriales) imposent un dépassement du cadre communal.

Par ailleurs, le développement urbain, même relativement contrôlé, a des incidences sur le rural, ou une forme de rural. Il convient en effet de distinguer désormais deux formes distinctes, et aux problématiques différentes, de rural.

D'un côté, subsiste le vrai rural, le « rural profond », ainsi que disent certains auteurs, qui appelle un traitement spécifique, et qui correspond à ce qui a été examiné précédemment. D'un autre côté est né un nouveau rural, qui est à la frontière du rural et de l'urbain, ce qui a conduit à un néologisme qui est celui de « rurbain ». Le rurbain, c'est le rural en lisière de l'urbain, avec ce phénomène qui s'est développé en même temps que l'automobile, et du temps où l'essence était peu chère, de personnes cherchant à habiter à la campagne, de préférence en villa, tout en travaillant en ville. Une inversion s'est produite : auparavant, la ville dépendait de la campagne, désormais la campagne – tout au moins cette fausse campagne – dépend de la ville. Des distorsions se produisent dans les équipements, dans la fiscalité, et il n'est plus possible de penser le développement urbain sans penser simultanément le développement de « l'arrière-pays » de la ville.

L'adoption de formules adaptées à la ville est venue très tard. En dehors de Paris, soumis à une législation dérogatoire pour des raisons historiques, et la peur que cette ville a toujours suscitée chez les dirigeants, les autres villes n'avaient fait l'objet d'adaptations qu'à la marge, le principe, hérité de la Révolution, demeurerait celui d'un même statut pour toutes les communes, quand bien même il se révélait mal adapté ou inadapté. Il a fallu attendre la Cinquième République pour que l'on pense à des formules de coopération adaptées au monde urbain. La formule des districts urbains fut un échec, les districts se créant, non dans les villes, mais à la campagne, mais les pouvoirs publics reprirent leurs efforts en créant, en 1966, les communautés urbaines qui, depuis, ont connu maintes modifications, et un certain nombre d'aléas. Les métropoles d'aujourd'hui s'inscrivent dans cette politique tendant à doter les ensembles urbains de formules de coopération appropriées.

B. Une coopération marquée par l'inachèvement

Il est possible de comprendre l'inachèvement dans deux sens différents. Ce qui est inachevé peut être ce qui appelle un complément, cela signifie qu'un processus est en cours, qu'il se poursuit. L'inachèvement peut également faire référence à

ce qui est mal fini, non terminé, ce qui n'est pas complet²⁵. Ici, c'est sur l'aspect défavorable d'inachevé qu'il convient de mettre l'accent, et il est possible de parler d'inachèvement parce que la coopération intercommunale n'a pas une place exclusive, d'autres procédés de coopération existent entre les communes. Mais, au surplus, telle qu'elle fonctionne, la coopération intercommunale ne donne pas entière satisfaction.

1. Une coopération concurrencée

La forme institutionnalisée que représentent les établissements publics de coopération intercommunale n'est pas la seule forme de coopération entre les communes, d'autres possibilités existent, plus ou moins volontaires²⁶.

Le CGCT comporte, dans le livre II de la cinquième partie, intitulé « La coopération intercommunale », un titre II intitulé « Autres formes de coopération intercommunale », ce qui est dire que cette coopération ne se réduit pas aux seuls EPCI, fussent-ils la dimension la plus importante de cette coopération.

Le chapitre III de ce titre est consacré à la « Charte intercommunale de développement et d'aménagement ». Selon l'article L. 5223-1 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 publics²⁷.

Sur proposition des communes intéressées, les périmètres des zones concernées sont arrêtés par le représentant de l'État dans le département, après avis du conseil général (dans le cas d'agglomérations de plus de 100 000 habitants ou d'ensembles de communes situées sur plusieurs départements, le représentant de l'État arrête le périmètre après avis du conseil régional et des conseils généraux concernés). Les communes s'associent pour l'élaboration de leur charte et déterminent les

25. Et quand bien même l'inachevé peut, dans les domaines artistiques, être parfaitement justifié : la *Symphonie inachevée*, de Schubert, est un chef-d'œuvre.

26. Voir J. FERSTENBERG, F. PRIET, P. QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz « Hypercours », 2009, § 302 et s., p. 176 et s.

27. Sur ces chartes, voir G. CHAMPAGNE, « Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement », *Rev. de droit rural*, 1987, p. 357.

modalités de concertation avec l'État, la région, le département et les principaux organismes professionnels, économiques ou sociaux qui le demandent. En zone rurale, les chartes intercommunales se substituent aux plans d'aménagement rural.

Il existe également d'autres formes institutionnelles de coopération plus « spécialisées », mais considérées par l'État comme essentielles. Tel est le cas, dans le domaine culturel, des établissements publics de coopération culturelle (EPCC)²⁸. Ainsi que leur dénomination l'indique, ces EPCC sont des instruments de coopération, et, par définition, ils supposent que plusieurs personnes publiques coopèrent. Certes, la coopération, en ce domaine, n'est pas limitée aux seules communes, d'autres personnes publiques, y compris l'État, s'il le veut, peuvent faire partie d'un EPCC. Mais, d'une part, l'État est peu présent dans ces institutions, malgré le souhait qu'en ont les collectivités territoriales²⁹, d'autre part, l'idée sous-jacente est bien celle d'une intercommunalité, elle est de faire coopérer plusieurs collectivités qui, jusque-là, agissaient seules de leur côté, par exemple dans le domaine du théâtre ou de l'art lyrique, ce sont bien des communes qu'il faut d'abord faire travailler ensemble.

Par ailleurs, et comme dans le cadre de certains EPCI, la coopération peut être imposée, mais par d'autres voies, et de manière indirecte. Les actes prévisionnels et prospectifs adoptés, par l'État comme par des collectivités territoriales elles-mêmes, notamment les régions, entrent dans cette catégorie.

L'État impose aux collectivités territoriales un certain nombre de schémas, plans, ou cartes, faisant ou non participer les collectivités territoriales³⁰. Ces plans sont commandés par des préoccupations de rationalité et d'efficacité, ils sont destinés à prendre en compte une évolution, qu'il s'agisse d'équipements, dans le domaine scolaire, social ou culturel, ou qu'il s'agisse par exemple de risques. *A priori*, ils ne paraissent pas pouvoir être retenus comme instruments de coopération entre les communes. Et cependant, tel est là l'un de leurs buts : avec de tels schémas, les

28. Sur les EPCC, voir J.-M. PONTIER, « L'établissement public de coopération culturelle, un nouvel outil pour la culture ? », *AJDA*, 2002, p. 430.

29. La loi de 2002 prévoit deux formes d'EPCC, une forme avec l'État, une forme sans l'État avec uniquement des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales membres. Contrairement aux estimations de beaucoup (notamment de ceux qui avaient plaidé pour la seconde formule, supposée être une meilleure expression de la décentralisation que celle avec l'État), les collectivités territoriales préfèrent (préféreraient) un EPCC avec l'État que sans l'État, car ce dernier apporte la caution, la garantie, une forme de légitimité... et le financement.

30. Sur ces instruments, dont la nature juridique est variable, voir sous la direction de J.-M. PONTIER, *Cartes, schémas et décentralisation*, PUAM 2000.

communes sont contraintes de coopérer, parce que leur liberté d'action est réduite du fait de l'existence du schéma. Il est toujours possible de ne rien faire, mais c'est désormais une possibilité toute théorique pour les communes, car les habitants font pression sur leurs élus pour que la collectivité intervienne³¹.

Ces schémas peuvent être le fait de l'État. Tel est le cas, par exemple, dans le domaine de la santé, des schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS)³². Ces schémas, qui prévoient l'organisation de santé à l'échelon de la région, sont établis par une institution qui dépend de l'État, les agences régionales de santé (ARS).

Ces schémas peuvent être également établis par une collectivité territoriale, à un échelon évidemment supérieur à celui de la commune, et le seul échelon que l'on peut envisager, de ce point de vue, est l'échelon régional³³. De fait, il existe à cet échelon un schéma, qui constitue une référence indirecte pour les communes, le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT).

L'existence de ce schéma, ou plutôt sa survivance présente un côté étonnant puisque ces schémas étaient prévus comme déclinaisons régionales du schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire (SNADDT, le terme « durable » a été ajouté par la loi de 1999 modifiant la loi de 1995). Or ce schéma national a disparu, mais sans que disparaissent les schémas régionaux qui lui étaient liés (c'est la même évolution que celle qui s'est produite pour les CPER qui ont été maintenus alors que leur support, le plan de la nation, a disparu).

31. Relevons aussi que le *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative* (rédigé par A. LAMBERT et J.-C. BOULARD, et déposé en mars 2013) considère ces schémas comme une expression de l'inflation normative qu'ils dénoncent. Les auteurs du rapport ont dénombré 67 schémas « qui nourrissent les sociétés prestataires d'études... qui les élaborent en faisant souvent du copier-coller » (rapport p. 40).

32. Sur les SROS, voir F. BLANCO, « Le schéma régional d'organisation sanitaire, instrument de restructuration du tissu hospitalier », *Cartes, schémas et décentralisation*, op. cit., p. 237 et s.

33. Il existe certes, également, des schémas départementaux : schéma départemental d'accueil des gens du voyage, schéma d'alimentation en eau potable, schéma départemental d'analyse et de couverture du risque, schéma de développement économique et touristique, schéma départemental de l'enfance et de la famille, schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance, schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, etc., sans compter, par exemple, le « programme d'aide à l'équipement rural ». Et même si le législateur interdit, après la Constitution, toute tutelle d'une collectivité sur une autre (voir l'article L. 1111-5 du CGCT), il est difficile de penser que cela n'a pas d'effet, d'« impact », sur les communes, et sur les intercommunalités.

Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire est prévu, comme l'indique l'article L. 4251-1 du CGCT qui y renvoie, à l'article 34 de la loi 83-8 du 7 janvier 1983, qui n'est pas codifié, comme un certain nombre d'autres dispositions de cette loi, et de la loi 83-663 du 22 juillet 1983 la complétant. Cet article a été modifié, en dernier lieu (et de manière très limitée) par la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Selon le premier alinéa de cet article, le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Il comprend un document d'analyse prospective, et une charte régionale, assortie de documents cartographiques, qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional.

Le SRADT définit notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir, au sein de la région, au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté, ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionale et transfrontalière.

Par ailleurs, ce schéma doit être, selon la loi, l'instrument destiné à veiller à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'État et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional. Par la force des choses – c'est-à-dire par la force de ce schéma –, les communes sont amenées à coopérer entre elles.

La région comme le département disposent d'un autre moyen pour inciter les communes à coopérer, c'est le moyen financier, c'est-à-dire les subventions. Sans doute, les régions comme les départements ne peuvent subordonner l'attribution d'une subvention à des communes à certaines conditions – ce serait l'exercice d'une tutelle d'une collectivité sur une autre, qui est constitutionnellement prohibée. Mais il est parfaitement possible d'organiser une concertation et, une fois l'accord acquis, des subventions peuvent être attribuées. Cela vaut pour les domaines les plus divers : cela vaut par exemple pour les aides accordées par la région pour l'installation des agriculteurs ; cela vaut également, dans un tout autre domaine, pour le tourisme, à plus forte raison lorsqu'existe un monument historique qui apparaît comme un centre d'attraction.

La coopération institutionnelle représentée par les EPCI est concurrencée également par une coopération contractuelle qui s'est largement développée depuis quelques années, et qui a été encouragée par l'État lui-même.

La coopération contractuelle entre des communes résulte d'abord indirectement des contrats de plan État-régions (CPER) devenus contrats de projet État-régions (CPER). Certes, ces contrats sont conclus entre l'État et les régions, donc les communes ne sont pas concernées, elles ne sont pas partie prenante, tout au moins juridiquement parlant. Car en réalité depuis les débuts, c'est-à-dire 1984, les CPER comportent des dispositions qui engagent non seulement la région (et évidemment l'État), mais également d'autres collectivités territoriales, les départements et des communes³⁴. Dans la mesure où ces dernières apportent un financement, c'est dans le cadre d'une opération plus vaste, qui implique obligatoirement au minimum une concertation, et même une coopération entre les communes concernées et les autres collectivités territoriales.

D'autres contrats ont été prévus par les lois, par exemple les contrats dits « contrats d'agglomération », prévus par la loi d'orientation d'aménagement et de développement du territoire de 1999. Ces contrats sont destinés à financer le « projet d'agglomération » qui fixe les orientations de l'agglomération en matière de développement économique, de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transports et de logement, de politique de l'environnement et de gestion des ressources³⁵. L'une des difficultés tient à la notion d'agglomération, qui ne comporte pas de véritable définition juridique, et qui est « définie » pour ces contrats comme une fédération de communes et d'EPCI qui s'associent pour élaborer un projet d'agglomération sur des aires urbaines d'au moins 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

34. Voir J.-M. PONTIER, « Les contrats de plan entre l'État et les régions », *AJDA*, 1985, p. 331 ; Du même auteur, « Les contrats de plan État-région et l'aménagement du territoire », *AJDA*, 1989, p. 1607 et s. ; « Contractualisation et planification », *RDP*, 1992, p. 691.

35. Sur ces contrats, voir le document du GRIDAUH, *Les contrats d'agglomération, premiers constats tirés de l'analyse juridique et institutionnelle*, sept. 2013, avec les contributions de J.-P. BROUANT, « Le processus de négociation des contrats d'agglomération », p. 3 et s. ; Y. JÉGOUZO, « Le contenu des contrats d'agglomération », p. 11 et s. ; J.-D. DREYFUS, « Portée et mise en œuvre des contrats d'agglomération », p. 20 et s.

Rien n'interdit non plus à des communes de coopérer, en dehors des cas plus ou moins imposés, contractuellement³⁶, ce qui présente un avantage de plus grande souplesse par rapport à la coopération institutionnelle. Cette coopération contractuelle est parfois prévue par les textes eux-mêmes. Ainsi, s'agissant des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, dont il a été question précédemment, l'article L. 5223-2 du CGCT prévoit que les chartes peuvent servir de base à des conventions avec le département, la région ou l'État pour la réalisation des projets et programmes qu'elles ont définis.

Par ailleurs, l'acte type – qui a pu être, dans le passé, un procédé de tutelle indirecte de l'État sur les collectivités territoriales – n'a pas totalement disparu, et se trouve habilement lié à la contractualisation. L'exercice du pouvoir de police en est une illustration. L'État a cherché à permettre l'exercice d'une partie du pouvoir de police à l'échelon intercommunal, mais faute d'enthousiasme des maires pour y procéder³⁷, il a cherché à imposer indirectement une coopération entre les communes avec les conventions types de coordination en matière de police municipale³⁸. Certes, les maires ne sont pas tenus de conclure une convention de coopération respectant la convention type, mais, ainsi que le rappelle une circulaire récente du ministre de l'Intérieur :

« La signature d'une convention communale ou d'une convention intercommunale reprenant tout ou partie des clauses de la convention type de référence appropriée est une condition nécessaire à l'armement facultatif des agents de police municipale affectés dans la commune

36. Les relations contractuelles entre les personnes publiques, plus spécialement entre les collectivités territoriales, ne sont pas, en soi, une nouveauté : on pourrait en trouver quelques exemples dans le passé. Mais, précisément, ces exemples sont très limités, les relations contractuelles étaient celles qui s'établissaient avec des personnes privées, les relations entre personnes publiques s'inscrivaient dans un cadre institutionnel, le contrat n'était pas un mode de relations « normal » entre les personnes publiques. À cela, il faut ajouter que les relations étaient beaucoup plus « verticales » (État-communes) qu'« horizontales » (de commune à commune, de commune à département et, aujourd'hui, de commune à EPCI).

37. C'est pour cette raison qu'en 2010 le législateur a cherché à faciliter ce transfert du pouvoir de police au président de l'EPCI, les dispositions de la loi de 2004 s'étant révélées à l'usage, et comme on pouvait le pressentir, insuffisamment incitatives.

38. Décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale modifiant l'article R. 2212-1 du CGCT.