

LA REFORME DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE EN EUROPE

Bilan de l'expérience française

Jean-Louis AUTIN

Professeur à l'Université Montpellier 1

Comment se présente le dispositif d'intercommunalité ¹ en France ? Pour comprendre la problématique de la question, quelques éléments de référence sont nécessaires en introduction.

- D'abord pour marquer le particularisme français. Nous avons une fâcheuse tendance à toujours invoquer une exception nationale ou culturelle, qui se manifeste aussi dans le domaine de l'organisation des collectivités locales. Il existe en effet un grand particularisme, qui tient à ce que nous appelons l'émiettement du tissu communal, c'est à dire le très grand nombre de communes qui existent dans notre pays. Il est difficile de donner le chiffre exact, parce que quelques variations surviennent, tenant à des fusions, des regroupements ou au contraire à des séparations de communes auparavant réunies; mais on peut raisonnablement avancer le nombre de 36 500 communes et il est remarquable que ce chiffre ait très peu varié depuis la Révolution de 1789. A l'époque, les Pouvoirs publics n'ont pratiquement pas touché à la carte des communes qui existait sous l'Ancien régime; autrement dit - et il faut avoir cet élément à l'esprit lorsque nous parlons de la coopération entre communes - notre carte communale remonte très loin dans le temps. Le législateur révolutionnaire s'est, en effet, contenté de donner le même statut communal aux paroisses, c'est à dire aux circonscriptions ecclésiastiques qui existaient avant 1789, et aux villes qui avaient acquis une certaine autonomie et que l'on appelait les villes franches. Quand on se promène dans notre pays, le souvenir de ces anciennes appellations se retrouve encore avec des dénominations pittoresques comme Villefranche-de-Rouergue, Villefranche-sur-Saône ou Villefranche-de-Lauragais: ce sont des villes qui avaient obtenu un statut d'autonomie à l'époque de l'Ancien régime. L'héritage de la Révolution française doit donc être réévalué: il est souvent soutenu qu'elle a tout balayé, que la carte territoriale a été réorganisée de fond en comble; c'est vrai pour le département, qui a été créé de toutes pièces aux lieu et place des anciennes provinces; mais la carte communale, elle, n'a pratiquement pas bougé. Et il faut savoir que les Français y

¹ Le terme d'intercommunalité est couramment usité en doctrine, sans doute pour des raisons de commodité de langage, de préférence à l'expression de coopération intercommunale officiellement consacrée par les textes.

sont très attachés: c'est la circonscription dont ils se sentent la plus proche; ils n'aiment pas que l'on modifie les circonscriptions communales et les élus locaux font preuve aussi d'un certain immobilisme, si bien que l'on parle souvent, à juste titre, d'«un esprit de clocher». Quoiqu'il en soit, le nombre de communes ne varie pratiquement pas et, pour donner la mesure de la difficulté à laquelle les Pouvoirs publics sont confrontés depuis deux siècles, on peut prendre deux exemples, l'un ancien, l'autre contemporain. Au début du 19^{ème} siècle, Napoléon a voulu rationaliser la carte communale de manière autoritaire; mais il a seulement réussi à faire passer le nombre de communes de 42.000 à 38 000; puis dans les premiers temps de la 5^{ème} République, en 1971, une loi sur la fusion obligatoire des communes a été votée, qui a eu pour seul résultat de regrouper en 700 communes 2 000 entités préexistantes. C'est ainsi que nous arrivons au chiffre actuel de 36 500 communes, parmi lesquelles 32000 ont moins de 2000 habitants, ce qui représente une particularité unique en Europe. L'idée de regrouper d'autorité les communes est aujourd'hui totalement abandonnée car c'est une expérience qui a été très mal vécue par les élus locaux, il y a trente ans; force était donc d'imaginer une autre solution pour surmonter ce morcellement de la carte communale. C'est ainsi que la nécessité de la coopération s'est imposée.

- Deuxième point introductif: l'intercommunalité a connu une histoire tout à fait chaotique. Pendant un siècle, de 1789 à 1890, à l'exception – en 1795 - d'une intéressante mais brève expérience dite des «municipalités de cantons»² qui a rapidement tourné court, aucune initiative notable n'est à signaler. La première loi qui a organisé une forme institutionnalisée de coopération intercommunale, c'est une loi de 1890 - sous la 3^{ème} République - qui a permis la création des syndicats intercommunaux; elle avait des objectifs très limités, dans la mesure où ces « syndicats » avaient pour vocation de résoudre quelques problèmes de gestion concernant un service public ou un équipement collectif déterminé. La perspective était réduite: un tel établissement réunissait rarement plus que quelques communes et, si ces syndicats intercommunaux ont eu utilité certaine qui se vérifie encore aujourd'hui, force est de constater qu'ils ne constituaient qu'une forme de coopération des plus embryonnaires. C'est seulement avec le début de la 5^{ème} République, en 1959, que la question de la coopération intercommunale vint à l'ordre du jour; à partir de ce moment, l'imagination du législateur est débordante: toute une série de formules sont imaginées pour organiser et développer la coopération institutionnelle entre les communes et bientôt c'est une pléthore de

² M. VERPEAUX, Les municipalités de canton dans la Constitution de 1795, in L'administration territoriale de la France, 1750-1940, P. Univ. Orléans, 1998.

J. MORANGE, L'idée de municipalité de canton de l'an 3 à nos jours, PUF (trav. Paris 2), 1971.

dispositifs d'intercommunalité qui voient le jour et sur lesquels nous reviendrons par la suite. Mais avant tout, pour comprendre la manière dont les choses se passent dans notre pays, il faut souligner qu'entre la 3^{ème} et la 5^{ème} Républiques, l'esprit dans lequel l'intercommunalité était envisagé a beaucoup changé. A l'origine, en 1890, trois principes gouvernaient l'intercommunalité : le principe d'égalité des communes, celui du volontariat de la coopération (seules les communes qui voulaient entrer dans un syndicat le faisaient) et le principe de la spécialité, c'est à dire que le syndicat de communes était organisé pour la gestion d'une œuvre d'utilité commune, comme on disait dans la législation de l'époque. Egalité, spécialité et volontariat: ces trois principes ont été progressivement abandonnés à travers les textes qui se sont succédés sous la 5^{ème} République. En particulier, le principe du volontariat a été sérieusement amendé - nous allons y revenir car c'est un point central de notre organisation bien sûr -; mais il faut noter d'ores et déjà que l'Etat peut contraindre les collectivités territoriales, contre leur gré, à s'engager dans des formules d'intercommunalité. C'est évidemment tout à fait paradoxal parce que c'est sous la 5^{ème} République que l'on oblige les communes à coopérer, alors que la même Constitution pose le principe de libre administration des collectivités territoriales. Or l'obligation de coopérer qui peut être imposée aux communes paraît tout à fait contradictoire avec le principe de libre administration; nous en reparlerons un peu plus loin.

Ce petit rappel historique était nécessaire pour voir dans quel contexte se pose l'organisation de l'intercommunalité. Pour en venir à l'actualité, en réfléchissant sur la manière la plus accessible de présenter cette question, la meilleure façon de le faire est peut être de reprendre l'intitulé de la dernière grande loi adoptée en la matière. Certes est intervenue, depuis, une révision constitutionnelle - la loi du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République - mais cette révision constitutionnelle intéresse le statut et les compétences des collectivités territoriales et non les formes de coopération institutionnelle entre elles. La dernière grande loi intéressant la coopération intercommunale, c'est une loi qui porte le nom du Ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Chevènement, en date du 12 juillet 1999, qui s'intitule : loi relative à la simplification et au renforcement de l'intercommunalité³; ce sont donc ces deux thèmes qui retiendront notre attention et la contribution portera successivement sur la simplification d'un côté, sur le renforcement de l'autre; sachant que ces deux

³ Etudes de la loi du 12 juillet 1999: «Intercommunalité», Dossier spécial, Rev. Gén. Coll. Territoriales 2000 A. CHAMINADE, JCP 2000,I, n°230; N. DANTONEL-CAR, Dalloz 2000, p. 395; M. DEGOFTE, AJDA 1999, p. 911; A. GRUBER, LPA, février 2000; J.M. PONTIER, Rev. Adm. 1999, p. 516

orientations ne sont pas incompatibles, contrairement à ce que l'on pourrait imaginer de prime abord.

I - LA SIMPLIFICATION DE L'INTERCOMMUNALITE

La simplification concerne tout à la fois les structures ou les organismes de coopération et les règles, donc le régime juridique, qui leur est applicable; il faut examiner successivement ces deux points: la rationalisation des structures de coopération et l'harmonisation des régimes juridiques.

A La rationalisation des structures

L'intercommunalité a longtemps offert l'image déplorable d'un conglomérat de structures superposées ou juxtaposées, dont la cohérence n'était pas la qualité dominante et dont la nature juridique prêtait à controverse. La législation récente a réduit ces défauts de manière significative.

1. La réduction des catégories institutionnelles

Avec l'avènement de la 5^{ème} République, se produit une multiplication d'interventions législatives, pour créer de nouvelles formes institutionnelles de coopération entre les collectivités territoriales. Ont d'abord été créés, en 1959, les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM); il s'agit d'une variété de syndicat intercommunal qui prend quelque liberté avec le principe de spécialité puisque, comme son nom l'indique, le syndicat à vocation multiple va remplir plusieurs fonctions, plusieurs missions. La même année est créé le district⁴, d'abord appelé district urbain et qui deviendra en 1970 le district tout simplement. Puis, en 1966, apparaissent les communautés urbaines⁵.

Peu de temps après, en 1971, intervient la parenthèse fâcheuse de la fusion autoritaire des communes⁶ qui s'est rapidement refermée; mais - et c'est la preuve d'un certain désordre

⁴ R. GONDRAN, Districts urbains, Rev. Adm. 1965, p.347

⁵ A. DE LAUBADERE, Commentaire de la loi du 31 décembre 1966, AJDA 1967, p. 89

⁶ J.C. VENEZIA, Le regroupement de communes, R.D.P. 1971, p.1061; J. MOREAU, Administration régionale, départementale et municipale, DALLOZ, Mémento, 12^{ème} éd. 1999, p. 84 s.

juridique– si la loi sur les fusions de communes n’est pratiquement plus appliquée, elle fait toujours partie de notre arsenal juridique: dans le code général des collectivités territoriales, subsiste un chapitre intitulé «fusion des communes» car, si la pratique a été abandonnée, le texte, lui, n’a pas été supprimé.

Quelques années passent encore et, en 1992, est adoptée la loi dite d’administration territoriale de la République (ATR), qui aménage deux nouvelles formules institutionnelles: la communauté de communes et la communauté de villes⁷. Puis en 1995 une nouvelle forme un peu énigmatique apparaît – le pays - sur laquelle on reviendra mais qui reste encore en filigrane car le pays n’est pas une structure de coopération de même nature que les précédentes; enfin intervient la loi du 12 juillet 1999.

Il est remarquable de constater que toutes ces lois successives ont ajouté des structures de coopération à celles qui préexistaient. Cela donnait l’impression d’un empilement un peu hétéroclite car les différences n’étaient pas toujours évidentes d’un organisme à l’autre. Pourquoi choisir une formule plutôt qu’une autre? Certains instruments paraissaient effectivement mieux adaptés au milieu rural, d’autres aux zones urbaines; mais il n’y avait pas de véritable cohérence entre tous ces dispositifs. Sur une longue période (1959-1999), avec des gouvernements successifs, d’orientation politique différente, mais toujours favorables au développement de l’intercommunalité, il n’avait pas été possible de d’ordonner et d’articuler les différents dispositifs de coopération.

La loi de 1999 est la première qui, tout en créant une nouvelle forme de coopération institutionnelle, sous l’appellation de communauté d’agglomération, prévoit la disparition de certaines institutions préexistantes. Elle supprime les districts qui dataient de 1959 et les communautés de villes qui avaient été inventées en 1992; mais le terme de suppression ne doit pas induire en erreur: cela ne veut pas dire que les communes sortent des dispositifs d’intercommunalité et recouvrent leur pleine autonomie; cela signifie que les districts et les communautés de ville doivent se transformer dans l’une ou l’autre des structures de coopération qui subsistent.

Quoiqu’il en soit et en résumé, le dispositif de l’intercommunalité est un peu clarifié et se présente de la manière suivante. En milieu rural subsistent les anciens syndicats de communes, à côté des nouvelles communautés de communes et la formule expérimentale des pays. Les communautés de communes ont en général des compétences plus étendues que les syndicats et représentent une forme d’intégration plus accentuée de la gestion des affaires

⁷ M. BOURJOL, Commentaire de la loi du 6 février 1992, AJDA 1992, n° spécial avril, p. 146; Y. JEGOUZO, Les communautés de communes et les communautés de villes: innovation ou redondance? RFDA 1993, p. 3

locales; quant aux pays créés en 1995 et sur la nature desquels beaucoup s'interrogent, ce sont des périmètres de coopération a priori dépourvus de personnalité juridique mais que les élus locaux peuvent librement délimiter pour définir ensemble un projet de développement, sans qu'il y ait de transfert obligatoire de compétences ni de contrainte de quelque sorte que ce soit⁸.

En milieu urbain, le choix est offert entre deux types de communautés. Il y a d'une part les communautés d'agglomération, qui peuvent être créées dans les aires urbaines définies à partir d'un seuil de population de 50 000 habitants au minimum et d'une ville principale qui regroupe au moins 15 000 habitants; sur cette base démographique, on dénombre 170 aires urbaines et aujourd'hui 155 communautés d'agglomération. La formule, lancée en 1999, a donc été finalement un grand succès. A Montpellier nous avons maintenant, par exemple, une communauté d'agglomération, qui s'est substituée à l'ancien district et qui regroupe désormais 32 communes. Il existe d'autre part, pour les très grandes villes, les communautés urbaines⁹ qui se créent sur la base d'un seuil de population de 500 000 habitants au moins. Très peu d'aires métropolitaines représentent ce seuil de population, une dizaine à peu près; et s'il y a 14 communautés urbaines à l'heure actuelle en France, c'est qu'auparavant le seuil de population était situé à un niveau inférieur et que l'on a voulu préserver l'existence de celles qui avaient été initialement créées sur des bases démographiques plus modestes.

Voilà donc un premier effet de simplification, qui peut paraître anecdotique, mais la réduction des catégories d'organismes de coopération est déjà une avancée dans le sens de la simplification.

2. La généralisation de la formule de l'établissement public

Le deuxième pas consiste dans la généralisation de la formule juridique de l'établissement public. Depuis le début de cette contribution, il est question de différentes institutions: syndicats de communes, districts, communautés de villes ou de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines; ce sont des appellations d'espèce mais à quel genre juridique appartiennent ces différentes formes institutionnelles?

⁸ F. BILBAUT-FAILLANT, Commentaire de la notion de pays, LPA juillet 2000, n° 140 et 141; P. OUDART, La mise en place des pays en Picardie, in L'intercommunalité: bilan et perspectives CURAPP PUF 1997, p. 253

⁹ J. JALOUS, Les communautés urbaines après la loi «administration de la République», LPA 19 juillet 1993

Pour répondre à cette question il faut rappeler qu'en droit public français, il existe deux catégories de personnes morales: les collectivités publiques d'une part, les établissements publics d'autre part. Or les structures de coopération intercommunale ont toujours été qualifiées par les textes d'établissements publics; mais pendant longtemps sans autre précision. Aussi, pour éviter toute confusion avec les établissements publics classiques¹⁰, la doctrine avait pris l'habitude de parler, en matière d'intercommunalité, «d'établissement public territorial». Finalement le législateur a préféré consacrer une autre appellation, dans les années 1990, celle d'établissement public de coopération intercommunale. Les textes récents règlent donc définitivement le problème: toutes ces formes institutionnelles ne sont pas des collectivités territoriales; cette qualification reste réservée aux communes, aux départements et aux régions. Mais les structures dont nous parlons en termes d'intercommunalité, prennent la qualification juridique d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il s'agit donc d'une formule intermédiaire entre la collectivité territoriale et l'établissement public, l'EPCI empruntant certaines des caractéristiques propres à chaque grande catégorie de personnes publiques.

Il faut dire juste un mot ici de cette qualification qui s'est désormais imposée en droit positif car l'une des grandes questions qui se trouve posée à l'heure actuelle, dans la réflexion sur le réaménagement des structures territoriales en France en liaison avec la construction européenne¹¹, c'est celle de l'articulation à venir entre les collectivités territoriales et les EPCI. A l'époque de la Révolution, puis avec Napoléon, nous avons un triptyque institutionnel simple: Etat, département, commune. Avec la construction européenne nous avons un nouveau triptyque qui s'ébauche: l'Europe, les régions et un échelon intermédiaire supra-communal et infra-départemental, qui vient donc bouleverser le cadre institutionnel classique. Evidemment, le nouveau triptyque ne va pas se substituer purement et simplement à l'ancien; mais il y a comme un télescopage, un affrontement de plaques tectoniques - comme dans un tremblement de terre - qui peut se produire entre les deux schémas.

Faut-il maintenir tous les échelons administratifs de notre organisation territoriale? Sinon, lequel devrait-on supprimer? Posée en ces termes, la question n'admet qu'une seule réponse. D'un côté, en effet, on ne saurait se passer des communes, dont l'existence s'enracine dans l'histoire et qui constituent l'échelon de proximité par excellence. De l'autre, l'institution

¹⁰ E. FATOME et J. MOREAU, Unité et diversité des établissements publics locaux, AJDA 1987, p.563

¹¹ J.F. VASSEUR, L'incitation européenne à la coopération entre collectivités locales, in Intercommunalité: bilan et perspectives, op. cit. p. 113; J.C. NEMERY et S. WACHTER, Entre l'Europe et la décentralisation: les institutions territoriales françaises, DATAR, éd. de l'Aube, 1993.

régionale s'impose car, même si elle apparaît comme la dernière née des collectivités territoriales, la région est devenue inséparable du processus de construction européenne. C'est donc le département qui serait appelé à disparaître. Généralement considéré comme une création artificielle au moment de la Révolution car destiné à briser les particularismes provinciaux de l'Ancien régime, le département et surtout ses subdivisions - les cantons - ne semble plus répondre aux besoins de l'administration publique, même s'il reste le siège des administrations déconcentrées de l'Etat, tout en gardant la qualité de collectivité territoriale.

Dans ce contexte, on peut analyser le développement actuel des structures d'intercommunalité comme les prémices d'une recomposition de la carte administrative territoriale, non pas imposée d'en haut mais impulsée par les élus locaux, avec le soutien des autorités étatiques. Une fois consolidés, les dispositifs d'intercommunalité redessineraient, abstraction faite des départements, les contours de nouvelles circonscriptions régionales. Mais cette conception qui a la faveur du courant européen et girondin se heurte à la tradition jacobine et républicaine qui garde de nombreux adeptes dans tous les milieux politiques. En réalité, le clivage n'est pas ici entre la droite et la gauche mais traverse les différentes formations politiques. C'est pourquoi, tous les gouvernements qui ont eu à traiter cette question au cours des dernières années et qui comprenaient des tenants de chaque conception ont fait preuve de la plus grande prudence. En schématisant la présentation, on peut dire que si les partisans d'une réforme approfondie de la carte administrative territoriale avaient l'avantage à la fin des années 1990, les adeptes du statu quo sont aujourd'hui majoritaires et la relance actuelle du processus de décentralisation conforte plutôt les tenants du département. La question rebondira certainement dans les prochaines années, d'autant qu'est déjà envisagé «un acte 3» de la décentralisation, dédié aux communes et à l'intercommunalité; mais pour revenir à la simplification du dispositif, il y a un autre élément important dont il faut créditer la loi de 1999 et qui a trait à l'harmonisation des régimes juridiques.

B L'harmonisation de leurs régimes juridiques

L'appellation d'établissement public est un pavillon qui peut recouvrir toutes sortes de marchandises; elle n'offre aucune garantie quant à l'homogénéité des règles juridiques applicables. De fait, le plus grand désordre régnait en la matière, auquel la législation récente s'est employée à remédier.

1. Un désordre chronique

Il est clair que l'intercommunalité s'est développée au fil des ans, sans plan d'ensemble ni vision cohérente de la part des Pouvoirs publics. Un tel pragmatisme peut surprendre mais force est de constater que, jusqu'à l'époque contemporaine, les interventions législatives se sont produites au coup par coup; chaque nouvelle loi, créant un nouveau type d'établissements, traduisait les préoccupations du moment et aménageait un statut sur mesure pour le nouvel organisme, sans considération des régimes juridiques préexistants. Cette manière de faire constitutive d'une véritable sédimentation législative a abouti à une mosaïque byzantine, qui rendait l'encadrement juridique de l'intercommunalité difficilement compréhensible.

Sans doute, certaines différenciations statutaires étaient-elles justifiées, précisément du fait que, d'un EPCI à l'autre, le degré d'intégration dans la gestion des affaires communales n'était pas identique. Ainsi pouvait-on observer, à juste titre, des différences liées à l'importance des compétences transférées, variable d'un type d'établissement à l'autre, ou encore à la nature des modalités de financement (ressources propres, fiscales ou non, dotations étatiques...). Mais il était étrange de constater que, sur d'autres sujets, un tronc commun de principes et de règles n'ait pu être dégagé, alors même que, souvent, aucune raison ne justifiait des traitements distincts d'une catégorie d'établissements à l'autre.

De nombreux exemples peuvent illustrer cette situation paradoxale. S'agissant notamment des modalités d'intervention du représentant de l'Etat, aussi bien au moment de la création de l'EPCI que dans le cours normal de sa gestion quotidienne, sur laquelle il exerce un certain contrôle, une unification des modalités juridiques s'imposait. De même, était-il possible et souhaitable de formaliser un corpus de règles homogènes applicables à l'organisation interne des établissements de coopération (composition et fonctionnement des organes de gestion, règles de quorum et de majorité exigées lors des délibérations, dévolution des moyens en personnel et des ressources matérielles nécessaires à l'accomplissement des missions de l'organisme...); ou encore d'édicter un régime général applicable aux circonstances et conditions qui peuvent commander la dissolution d'un établissement de coopération ou le retrait d'une commune adhérente.

Bref, une mise à plat s'imposait, appelée par le simple bon sens mais aussi commandée par l'objectif constitutionnel «d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », récemment dégagé par

le Conseil constitutionnel¹². C'est à cette exigence que la loi du 12 juillet 1999 a partiellement répondu.

2. Des rapprochements significatifs

La loi opère des rapprochements qui sont très significatifs entre les régimes juridiques afférents à tous les établissements de coopération; ces rapprochements n'aboutissent pas à une totale homogénéisation, sinon on ne comprendrait pas la nécessité de ces différentes institutions. Mais il y a désormais un certain nombre de principes qui sont communs à toutes les structures de coopération et dont plusieurs exemples peuvent être cités.

- Est ainsi posé le principe de continuité territoriale: quand une structure de coopération est créée, le périmètre des communes concernées doit être constitué d'un seul tenant; il ne doit pas subsister une commune enclavée, qui ne fait pas partie de la structure de coopération. La situation pouvait se produire auparavant, si bien que la commune réfractaire restait toute seule «prisonnière» au milieu du périmètre de coopération.
- Il y a aussi homogénéisation des règles de création, sur lesquelles nous allons revenir; mais il importe ici de souligner que, quelle que soit la manière dont se créent ces différents organismes (à l'initiative des communes ou du fait de la volonté de l'Etat), des règles communes sont applicables pour tous les établissements publics de coopération.
- On peut constater, en outre, une harmonisation des règles de représentation des communes au sein des organes de gestion puisque, dans chaque établissement public de coopération, il existe un conseil d'administration ou de gestion qui comprend bien entendu des représentants des communes adhérentes. Auparavant, il y avait une très grande diversité de situations, à la fois quant à la répartition des sièges entre les communes et quant à la qualité de leurs représentants.

Maintenant, la règle qui prévaut est que chaque commune doit avoir au moins un délégué et que les autres sièges sont répartis de manière à assurer une représentation proportionnelle de la population des différentes communes intéressées . Une autre règle qui peut paraître évidente et qui a une grande signification concerne la qualité des délégués communaux au sein de l'organe délibérant de l'EPCI. Les délégués des

¹² Décision 99-421 DC du 16 décembre 1999.

communes doivent être nécessairement des conseillers municipaux. Auparavant, ce n'était pas une obligation pour toutes les structures; un simple citoyen, électeur dans la commune, pouvait être désigné par le conseil municipal pour représenter la municipalité sans être, lui-même, un élu au suffrage universel direct.

Voilà donc quelques éléments d'harmonisation du régime juridique des structures de coopération, qui est certainement le gage d'un renforcement de l'intercommunalité, second objectif de la loi de 1999.

II – LE RENFORCEMENT DE L' INTERCOMMUNALITE

Un double mouvement est observable, signalé en introduction : premier mouvement, on est passé du volontariat à l'obligation et, deuxième mouvement, on est passé de la coopération ponctuelle ou fonctionnelle à ce que nous appelons l'intercommunalité de projet. Quelques mots s'imposent sur chacune de ces tendances qui vont dans le sens, chacun le comprend, du renforcement, même contraint, de l'intercommunalité .

A Du volontariat à l'obligation

La conception initiale de l'intercommunalité reposait sur les deux principes du volontariat et de l'unanimité. Ainsi, les premiers syndicats de communes, dont la création était entérinée par décision préfectorale, ne pouvaient regrouper que des collectivités consentantes et librement déterminées à coopérer ensemble. L'évolution de la législation a progressivement conduit à remettre en cause ces données de base, alors même, paradoxalement, qu'était constitutionnalisé le principe de libre administration des collectivités territoriales!

1. Les pouvoirs de contrainte de l'Etat

Deux aspects du rôle de l'Etat doivent être ici nettement distingués.

- D'une part, la procédure de création d'un EPCI fait une large place à l'intervention de la Puissance publique. En effet, que l'initiative soit prise par les autorités territoriales ou par le préfet, celui-ci conserve le contrôle total de l'opération. C'est lui qui décide du périmètre de coopération envisagé (c'est à dire de la qualité et du nombre des communes concernées) et organise la consultation des municipalités en cause. Pour que l'initiative soit validée, il est nécessaire que le projet recueille l'assentiment d'une majorité qualifiée des communes consultées: c'est à dire, soit un vote positif de la

majorité des conseils municipaux des communes représentant au moins les 2 / 3 de la population totale, soit la proportion inverse. Bien entendu, si cette majorité n'est pas atteinte, le projet est abandonné; mais dans l'hypothèse inverse, le préfet reste maître du jeu. Il est possible au représentant de l'Etat, soit de refuser la création d'un EPCI dont le projet a pourtant recueilli l'assentiment des communes sollicitées ¹³, soit d'imposer la création d'une structure de coopération incorporant d'office - et contre leur volonté - les communes récalcitrantes, dont les conseils municipaux avaient rejeté le projet de création ¹⁴

- D'autre part, il convient de souligner que, depuis l'origine et aujourd'hui encore, la décision de création d'un établissement de coopération est toujours le fait de l'Etat; c'est à dire qu'aucune des structures dont nous avons parlé ne peut naître juridiquement de la seule volonté des élus locaux: il faut qu'il y ait un «imprimatur» étatique, sous la forme d'un arrêté du préfet, qui décide de manière discrétionnaire s'il y a lieu ou non de procéder à cette création, même quand toutes les exigences légales sont remplies. Il n'y a pas de cas jusqu'à présent où le juge administratif ait désavoué le préfet d'avoir procédé de manière autoritaire; les seules hypothèses d'annulation contentieuse concernent des questions de procédure, qui peuvent être surmontées par la suite. Ce pouvoir discrétionnaire du représentant de l'Etat, qui était d'origine jurisprudentielle, est maintenant acté dans les textes.

- Cela crée parfois de très grandes difficultés: par exemple la communauté d'agglomération de Montpellier, créée en 2000 par transformation de l'ancien district et extension du périmètre à de nouvelles collectivités, connaît des débuts laborieux. En effet, certaines communes ne souhaitaient pas entrer dans la communauté mais y ont été intégrées, à la suite du vote majoritaire des autres communes et du fait de la décision du préfet. Persistant dans leur opposition, les communes récalcitrantes ont toutefois obtenu, en 2003, une dérogation législative «autorisant le retrait des communes intégrées contre leur gré dans une communauté d'agglomération», dès lors qu'elles rejoignent un autre EPCI à fiscalité propre; si bien que six communes ont pu ainsi se retirer de l'agglomération montpelliéraine qui ne compte plus désormais que 32 communes.

¹³ C.E. 13 mars 1985, Ville de Cayenne, R. 76

¹⁴ C.E. 2 octobre 1996, Communes de Bourg-Charente et de Gondeville, RFDA 1997, p. 1209.

2. La limitation du principe de libre administration

Ces pouvoirs de contrainte de l'Etat, exercés par l'intermédiaire du préfet, posent bien sûr la question de l'adéquation de ce dispositif avec le principe de libre administration des collectivités territoriales. On peut se demander comment sont conciliables l'exercice de tels pouvoirs et le respect du principe de libre administration; il faut dire que pour le moment la question n'est pas correctement résolue en droit constitutionnel: aucune décision du Conseil constitutionnel n'explique de manière claire comment rendre compatibles les deux termes de la problématique: libre administration d'une part, contrainte étatique de l'autre.

A vrai dire, le Conseil constitutionnel a eu très peu d'occasions de se pencher sur les lois intéressant l'intercommunalité; il ne s'est prononcé que sur les lois de 1995 et de 1999. Mais il n'a jamais adopté une solution de principe, indiquant de quelle manière on pouvait arriver à cette conciliation; à plusieurs reprises, sur les questions fiscales et financières, (péréquations imposées par l'Etat, intégration financière et fiscale), il n'a pas trouvé de motif d'inconstitutionnalité aux lois qui lui étaient déférées, sans pour autant motiver clairement sa position. Plusieurs constitutionnalistes laissent néanmoins entendre que la voie de conciliation pourrait être la suivante ¹⁵

On sait que lorsque sont en présence deux principes ou deux règles de valeur constitutionnelle, plutôt que de faire prévaloir l'une sur l'autre, il faut s'efforcer de les combiner. Comme il existe un principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, la question devient la suivante: quel est l'autre principe qui pourrait faire contrepoids à celui de libre administration pour justifier les mécanismes autoritaires dont nous parlons? De l'analyse de la jurisprudence constitutionnelle on peut inférer l'émergence d'un principe de solidarité territoriale. Mais ce principe est seulement en germe; il figure de manière embryonnaire dans la jurisprudence, car le Conseil constitutionnel ne s'y est jamais référé explicitement ; il s'est certes appuyé sur le principe de solidarité nationale, qui est d'ailleurs inscrit dans le Préambule de la Constitution. Mais c'est le principe de solidarité territoriale qui pourrait expliquer que l'Etat incite fortement et même oblige les communes à s'intégrer dans des structures auxquelles elles ne souhaitent pas adhérer; ce principe de solidarité territoriale ferait ainsi le contrepoids du principe de libre administration et justifierait les formules de contrainte utilisées. Sans que cette question ait été

¹⁵ D. ROUSSEAU, Droit du contentieux constitutionnel, Domat Montchrestien, 6^{ème} éd. 2001, p.235 s.
F.X. FORT, Coopération intercommunale et principe de libre administration, Droit administratif, février 2003 N° 2.

explicitement tranchée, il faut néanmoins retenir que l'intercommunalité a fait son entrée officielle dans le texte constitutionnel à la faveur de la révision de 2003, qui évoque à plusieurs reprises mais sans autre précision l'existence «de groupements de collectivités territoriales».

Voilà le premier aspect du renforcement de l'intercommunalité : nous sommes passés du volontariat à l'obligation.

B De la coopération fonctionnelle à l'intercommunalité de projet

En un peu plus d'un siècle, l'intercommunalité a changé d'échelle. En avançant cette idée, il ne s'agit pas simplement d'établir un constat quantitatif - au demeurant parfaitement exact - selon lequel les structures de coopération englobent un nombre croissant de communes; car la mutation est aussi et surtout qualitative: l'intercommunalité a changé de nature, ce que permettent d'attester la concentration des compétences et l'intégration financière réalisées au sein des nouveaux établissements de coopération.

1. La concentration des compétences

A l'origine, en 1890, les syndicats de communes étaient fondés sur le principe de spécialité: il y avait une activité, une tâche, une œuvre d'intérêt commun qui exigeait la réunion de 2 ou 3 communes; c'est ce que l'on appelle aujourd'hui la coopération fonctionnelle envisagée pour répondre à un besoin ponctuel: aménager un réseau d'adduction d'eau ou d'électrification en zone rurale, organiser un dispositif de ramassage scolaire ou d'enlèvement des ordures ménagères, remplir par conséquent une ou même plusieurs compétences déterminées. Cette coopération fonctionnelle existe toujours: il existe encore de nombreux petits syndicats intercommunaux qui continuent d'exercer des compétences dans des domaines très spécialisés.

Mais insensiblement, avec les textes qui se sont succédés sous la 5ème République, on est passé à un autre registre. Désormais les établissements de coopération regroupent souvent un grand nombre de communes: par exemple la communauté d'agglomération de Montpellier rassemble 32 communes et il existe des entités encore plus importantes, comme la communauté urbaine de Lille à laquelle adhèrent une centaine de communes. Les espaces géographiques concernés sont ainsi beaucoup plus significatifs et la taille des regroupements permet d'élaborer un projet de développement global et intégré. On passe ainsi d'une

coopération très restreinte dans son objet à une intercommunalité qui donne à voir des perspectives de développement sur une ou plusieurs décennies pour le territoire considéré et que l'on désigne sous l'appellation d'intercommunalité de projet ¹⁶

Comment se traduit cette mutation? Essentiellement par deux phénomènes:

- D'abord par un phénomène de concentration des compétences: ce n'est plus seulement une ou deux compétences communales qui sont transférées à l'établissement de coopération, ce sont des blocs de compétences, variables selon les établissements. Cette évolution a commencé avec les districts, en 1959, dans la mesure où leur création entraînait le transfert de plein droit à leur profit de deux compétences communales: la gestion des services locaux de logement et celle des centres de secours contre les incendies. Elle s'est poursuivie, à la même époque, par la pratique de transferts de compétences, facultatifs mais largement entendus. Ainsi, par exemple, lorsque le district de Montpellier s'est constitué en 1965, il était prévu qu'il aurait compétence pour le développement économique de l'agglomération; or, si nul ne savait ce que recouvrait exactement cette compétence, elle a fait l'objet d'une interprétation extensive, englobant progressivement la création de services publics industriels et commerciaux, l'aide aux entreprises, la création des zones d'activité économique et des zones d'aménagement concerté etc...

La technique du transfert par blocs s'est ensuite généralisée avec les regroupements de communes dénommés «communautés». En 1966, les communautés urbaines sont investies d'une série de responsabilités portant sur le développement économique social et culturel, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville, la gestion des services d'intérêt collectif, la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie!. Plus modestement, les communautés de communes sont automatiquement dotées en 1992 de deux groupes de compétences concernant l'aménagement de l'espace et les actions de développement économique; en outre, elles doivent nécessairement choisir un bloc de compétences parmi les 4 énumérés par la loi: protection de l'environnement, logement et cadre de vie, aménagement de la voirie, équipements sportifs et culturels.

Ainsi, le sentiment s'impose qu'à travers ces concentrations de compétences il y a une administration locale à deux niveaux qui se met en place: pour tout ce qui concerne les questions d'intérêt étroitement communal, les conseils municipaux et les maires conservent

¹⁶ Y. MADIOT et Renan LE MESTRE, Aménagement du territoire, A. Colin, 4^{ème} éd. 2001, p. 149 s.
M. BOURJOL (sous la direction de) Intercommunalité et développement du territoire, LGDJ, Collection Décentralisation et développement local, 1995.

leurs compétences traditionnelles; en revanche les matières stratégiques qui engagent sur le long terme le développement et l'avenir des territoires relèvent désormais de la responsabilité des établissements de coopération ¹⁷

- Ensuite par l'introduction d'une nouvelle notion juridique: celle d'intérêt communautaire. Mentionnée de manière anodine dans les textes instaurant en 1992 les nouvelles communautés (de villes et de communes), elle irrigue désormais, par extension aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines, tout le droit de l'intercommunalité. Dénuée initialement de signification précise, cette notion est désormais devenue capitale pour comprendre les évolutions en cours; car très souvent, s'agissant de ces organismes de coopération, le législateur n'impose pas un transfert systématique de compétences. Il est indiqué dans la loi que le transfert éventuel de telle ou telle compétence des communes vers l'EPCI est subordonné à la reconnaissance de son intérêt communautaire. Or l'intérêt communautaire n'est déterminé ni par la loi ni par les communes elles-mêmes mais bien par la communauté, selon un vote à la majorité des 2/3 des membres composant son conseil délibérant et sans que l'accord préalable des conseils municipaux ne soit sollicité. La mutation sémantique est d'importance car il ne s'agit plus simplement pour les EPCI de gérer des affaires intercommunales. Reconnaître l'existence d'un intérêt collectif propre à la communauté, transcendant en quelque sorte les intérêts communaux, confère une grande autonomie de gestion aux communautés et prépare sans doute les esprits à un futur changement qui consistera, à une échéance encore indéterminée, à faire de ces EPCI de véritables collectivités territoriales ¹⁸.

2. L'intégration financière

A l'origine, les établissements de coopération n'étaient dotés que de moyens financiers et matériels très réduits. Certes, leur autonomie juridique et administrative leur permettait théoriquement de disposer d'un patrimoine et d'un budget individualisés; mais de fait, l'extrême spécialisation de leur objet statutaire, conjuguée à la volonté des communes membres de freiner leur développement et au faible intérêt manifesté par l'Etat à leur rencontre, réduisait à peu de chose leurs ressources propres. En pratique, celles-ci étaient essentiellement constituées par une contribution annuelle allouée par les communes

¹⁷ P. CADIEU, La loi VOYNET, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, Territorial, Collection «l'essentiel sur», 1999.

¹⁸ C. RIBOT, La loi du 12 juillet 1999: simplification de la coopération intercommunale ou renforcement des regroupements territoriaux, in Mélanges en hommage au doyen Yves MADIOT, Bruylant, Bruxelles 2000p. 81.

adhérentes – calculée sur des bases fixées à l’avance par l’acte institutif, donc sous le contrôle de ces dernières – et éventuellement par des redevances correspondant aux services rendus, lorsque l’activité de l’établissement supposait un tel prélèvement (redevances pour enlèvement des ordures ménagères par exemple). La problématique de la question a considérablement évolué au fil des ans et, sans évoquer les différentes étapes qui ont jalonné ce processus, force est de constater que les EPCI sont désormais dotés de budgets significatifs, alimentés de manière pérenne, conférant aux établissements une réelle autonomie financière par rapport aux communes qui les constituent ¹⁹

- Les établissements de coopération disposent tout d’abord – et c’est un phénomène qui va en s’accroissant – d’un très fort soutien financier de la part de l’Etat, qui n’est certainement pas étranger aux progrès récents que l’intercommunalité a enregistrés. Sans parler des subventions ponctuelles qui leur sont attribuées pour la réalisation d’une opération d’intérêt général ou l’aménagement d’un équipement public, ils bénéficient d’une dotation globale de fonctionnement calculée par nombre d’habitants concernés par le regroupement de communes et qui est fonction du degré d’intégration opéré par l’établissement. Si l’on prend l’exemple de l’intercommunalité à Montpellier on se fera une bonne idée de l’importance de l’incitation financière que représente cette dotation. Dans le cadre du district urbain, qui regroupait de 1965 à 1999 une quinzaine de communes autour de la ville-centre, cette dotation était d’un montant de 15,70 euros par habitant, soit pour 300.000 h. un total annuel de 4,7 K euros; la transformation du district en communauté d’agglomération, regroupant plus de 30 communes depuis l’an 2000, aboutit à une augmentation considérable de cette dotation, soit 38,10 euros par habitant multipliés par 400.000h. = 15,2 K euros; la dotation étatique annuelle a plus que triplé! On comprend mieux ainsi l’engouement suscité par cette nouvelle forme institutionnelle de coopération.

- Par ailleurs, s’est progressivement imposée l’idée selon laquelle les EPCI devaient disposer d’une fiscalité propre et ne plus dépendre pour le financement de leurs initiatives le bon vouloir des communes adhérentes. Cette formule est en voie de généralisation; s’il subsiste encore des établissements de coopération sans fiscalité propre – essentiellement les syndicats de communes, soit la forme la plus ancienne et la plus rudimentaire d’intercommunalité – qui continuent, par conséquent, à fonctionner sur la base des contributions budgétaires acquittées chaque année par les communes, les autres EPCI bénéficient d’une telle fiscalité. Deux hypothèses doivent être distinguées à ce sujet:

¹⁹ J. DOMENACH, Le droit des collectivités territoriales, PUG, 1997, p. 188 s.
M.C. BERNARD-GELABERT, L’intercommunalité, LGDJ, Dexia, 4^{ème} éd. 2003.

. Certains établissements disposent d'une fiscalité propre additionnelle, en ce sens qu'elle s'ajoute aux impôts locaux que les communes continuent de percevoir normalement. L'organe d'administration de l'établissement est autorisé à voter, annuellement, ce que l'on appelle des centimes additionnels sur trois taxes communales: la taxe d'habitation, et les taxes foncières sur les propriétés bâties ou non bâties.

. D'autres établissements - et il s'agit des plus importants: communautés de communes, d'agglomération et communautés urbaines - peuvent bénéficier d'une fiscalité de substitution en ce sens que le produit de la taxe anciennement perçue par les communes est directement affecté à l'établissement. Il s'agit en l'occurrence de la taxe professionnelle – assise sur l'activité économique, c'est à dire sur le chiffre d'affaires des entreprises installées dans le périmètre d'intercommunalité – qui devient ainsi une taxe professionnelle unique ou d'agglomération. Le Conseil de la communauté vote le taux de la taxe, dont le produit perçu est réparti de la manière suivante. Une première part est conservée par la communauté pour couvrir le financement des compétences transférées. Une seconde part vaut attribution de compensation au profit des communes; chaque commune doit ainsi recevoir le produit de la taxe qui lui revenait auparavant, diminué du coût des charges transférées. Et la troisième part – le solde – constitue une dotation de solidarité communautaire utilisée par l'établissement, selon des critères fixés par l'organe d'administration, à la majorité des 2/3.

En quelques années, l'intercommunalité a ainsi changé de registre ou d'échelle et il est raisonnable de supposer que le phénomène va s'amplifier, tant il s'avère en phase avec la poursuite de la construction européenne ²⁰, tout en répondant aux exigences nationales de modernisation de la carte administrative territoriale. S'il apparaît hasardeux de prétendre en dresser un bilan exhaustif, il n'est pas interdit - le processus étant irréversible – de tirer des développements en cours certains enseignements déjà significatifs.

²⁰ C. RIBOT, La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité, Thèse Université Montpellier 1, 1993

CONCLUSION

L'appréciation portée sur l'intercommunalité n'est pas unanime. Si certains évoquent «un bilan contrasté»²¹, en référence à la rationalisation insuffisante du système et au maintien de la complexité de son régime juridique, on insistera davantage, sans faire preuve d'un optimisme béat, sur les aspects positifs de la dynamique actuelle.

1. L'appréciation quantitative

Depuis la relance du processus, consécutif aux lois de 1992 et de 1999, l'intercommunalité poursuit sa progression qui pourrait aboutir dans quelques années à une couverture intégrale du territoire. Ainsi, au 1^{er} janvier 2004, 31.424 communes, soit 4 % de plus qu'un an plus tôt, sont en intercommunalité. Il existe ainsi 2.461 établissements publics de coopération intercommunale regroupant 51 millions d'habitants, soit 82 % de la population totale du pays. On constate, certes, un ralentissement du rythme de création de nouveaux EPCI (le taux de progression passant de 8 à 4 %), qui s'explique par le niveau déjà élevé de couverture du territoire national par des structures intercommunales et par les particularités des régions restant à couvrir (Ile-de-France, zones rurales à faible densité démographique et disposant de ressources fiscales limitées).

Une centaine de nouveaux EPCI ont opté pour la taxe professionnelle unique (TPU) en 2003, portant leur nombre à 1028 EPCI regroupant 38 millions d'habitants, soit les $\frac{3}{4}$ de la population en intercommunalité. Cette tendance confirme les progrès de l'intégration fiscale associée à l'intercommunalité, donc de la solidarité et du développement équilibré des territoires. Cette tendance à l'intégration se retrouve également dans les compétences choisies par les EPCI. De plus en plus d'établissements bénéficient de dotations financières bonifiées accordées par l'Etat quand plusieurs compétences importantes sont transférées au groupement.

Les perspectives ouvertes par le projet de loi relatif aux responsabilités locales (en débat au Parlement) devraient permettre de consolider cette dynamique. Plusieurs dispositions du projet s'inscrivent dans cette perspective: possibilité offerte aux EPCI de fusionner; assouplissement des règles de fonctionnement des établissements relatives aux services communs et à la définition de l'intérêt communautaire qui devrait améliorer les relations

²¹ C. GUETTIER, Institutions administratives, Cours DALLOZ, 2^{ème} éd. 2002, p. 225

financières entre communes et EPCI. Enfin, la faculté bientôt reconnue aux EPCI à fiscalité propre d'exercer des compétences déléguées par le département ou par la région, compétences elles-mêmes accrues par le projet de loi, renforcera leur capacité à constituer le niveau de proximité fédérateur de l'initiative locale.

2. L'appréciation qualitative

L'accroissement continu des dispositifs d'intercommunalité, avec les transferts de plus en plus importants de compétences qui vont de pair, ne peut manquer de soulever la question de la démocratisation des établissements de coopération. Car leur création et leur gestion ne font à aucun moment intervenir les populations concernées. Certes, l'application du programme de fusion de communes pouvait susciter l'organisation de référendums locaux mais, depuis l'abandon du projet, on a pu constater que tout se décidait à travers des procédures dont les citoyens étaient exclus.

Pour pallier ce déficit démocratique, plusieurs solutions ont été envisagées. Une première formule, imaginée par la loi du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire, consiste à prévoir la possibilité - sur initiative populaire ou sur décision des autorités territoriales - de consulter la population concernée, préalablement à la réalisation d'une opération d'aménagement relevant de la compétence d'un EPCI; mais le résultat de la votation populaire a la valeur d'un simple avis et ne lie pas la décision finale du conseil délibérant si bien que cette faculté n'a guère été, semble-t-il, utilisée.

Aussi bien, une proposition plus révolutionnaire a été avancée, tendant à faire élire au suffrage universel direct «les conseillers communautaires», c'est à dire les représentants des communes aux conseils délibérants des EPCI, alors qu'ils sont actuellement désignés par les conseils municipaux eux-mêmes. L'idée serait de coupler élections municipales et désignation de ces conseillers: les candidats inscrits en tête de liste dans chacune des communes seraient les représentants de la commune au niveau intercommunal²². Séduisante en apparence - elle a d'ailleurs été votée par amendement parlementaire avant d'être retirée au cours des débats - cette idée soulève une redoutable question de principe car l'élection au suffrage universel direct est l'apanage des collectivités territoriales. Or à bien considérer les choses, le rapprochement entre le statut des communes et celui des EPCI est devenu tel

²² Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre MAUROY: *Refonder l'action publique locale*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, 2000.
Le rapport MAUROY sur la décentralisation, Regards sur l'actualité n° 271, mai 2001, p. 11

qu'aujourd'hui l'élection des autorités territoriales au suffrage direct est devenu le critère essentiel de distinction entre les unes et les autres. Il reste ce pas à franchir pour que les EPCI se transforment en véritables collectivités territoriales, ce qui se révélera sans doute, dans un proche avenir, le ressort caché de la politique d'intercommunalité, dans le cadre d'un réaménagement général de notre administration territoriale.