

Une histoire déjà longue

L'origine de l'intercommunalité est directement liée à celle de la commune qui est fort ancienne. Elle tient à la nécessité pour l'homme de vivre en groupe ; celui-ci peut se déplacer en permanence sur le territoire, il est alors nomade, ou se fixer en un endroit précis en fonction de la présence de l'eau, du relief, de la nature du sol, du climat, etc., il devient sédentaire. Se créent alors des liens étroits, que le temps va renforcer sans cesse, entre le groupe humain, au sein duquel se succèdent les générations, et le lieu : le fait communal est né. Son contenu est multiple : politique, économique, mais aussi culturel et religieux, tandis que sa dimension se diversifie, les plus grands ensembles humains étant généralement mieux structurés que les plus modestes. Entre ces différents « établissements humains » se nouent des relations d'échange, d'alliance ou des rivalités sources de désordre. Ces relations entre communautés humaines installées dans différents lieux du territoire préfigurent notre intercommunalité ; mais elles demeurent très disparates et il faut attendre la Révolution et ses réformes rationalistes et unificatrices pour que s'instaure une réalité dans laquelle nos structures actuelles trouvent leur véritable origine.

Le compromis entre le projet de rupture défendu par Thouret et Condorcet et celui plus respectueux de l'histoire et de la géographie de Mirabeau aboutit le 11 novembre 1789 à la création de 38 000 communes qui se substituent aux 44 000 villes et paroisses de l'Ancien Régime. Le décret du 14 décembre 1789 leur

L'intercommunalité

donne un début de statut et d'organisation juridique. En 1795, dans la Constitution de l'An III, le premier projet de regroupement autoritaire des petites communes au sein des « municipalités de canton » est un échec qui marque durablement l'avenir. L'instauration de la personnalité juridique pour la commune par la loi du 17 juillet 1837 donne une consistance nouvelle aux affaires locales que reprend et amplifie la grande loi municipale du 5 avril 1884 en disposant que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Néanmoins la commune reste la circonscription de base des activités de l'État qui à ce titre encadre et contrôle la manière dont les élus gèrent les affaires locales. Cependant, aussi volontaire soit-il, l'État n'a jamais pu, à l'exception de la période révolutionnaire, regrouper autoritairement les communes et en réduire ainsi le nombre, tant le fait communal est ancré dans notre histoire et notre culture ; il va alors encourager leur regroupement fondé sur leur coopération. Commence donc l'histoire moderne de l'intercommunalité qui s'étale sur plus d'un siècle, de la fin du XIX^e à la fin du XX^e siècle, dont le point de départ est la loi du 22 mars 1890 et les principales étapes définies par les ordonnances du 5 janvier 1959, les lois du 31 décembre 1966, du 17 août 1971 et du 6 février 1992 qui vont ainsi préparer l'intercommunalité actuelle par les lois de 1999 et suivantes.

I. La loi de 1890 et le début de la coopération institutionnelle

Avec la révolution industrielle et la mise en place des premiers réseaux, notamment d'eau et d'électricité, les affaires locales débordent des limites territoriales communales et leur bonne gestion nécessite souvent une entente entre les communes et leurs responsables. L'État va donner le cadre institutionnel de cette entente par la loi du 22 mars 1890 créant le syndicat de communes.

Le syndicat de communes est un établissement public territorial caractérisé par le double principe de spécialité¹ et d'exclusivité². Il est institué par arrêté préfectoral

-
1. « Principe de spécialité » signifie que l'établissement public a une compétence spécifique de laquelle il ne peut s'écarter.
 2. « Principe d'exclusivité » signifie que l'établissement public exerce seul la compétence qui lui a été transférée du fait de l'objet (statutaire) du syndicat.

et si les communes appartiennent à plusieurs départements par arrêté conjoint des préfets concernés. Sa durée peut être illimitée. Ses statuts, préalablement approuvés par chacun des conseils municipaux des communes membres, sont arrêtés par le ou les préfets concernés au moment de la création du syndicat. Ils précisent l'objet, forcément unique, du syndicat¹, le nom de chacune des communes adhérentes au syndicat, son siège social, généralement la mairie de la commune la plus importante, sa dénomination et ses ressources ; leur modification éventuelle par exemple l'extension du syndicat à de nouvelles communes s'opèrent dans les mêmes conditions de forme et de procédure, de même que la dissolution du syndicat lorsqu'il n'a plus d'objet. Un règlement intérieur, adopté par le comité syndical peut préciser les statuts, en particulier la répartition des charges du syndicat entre les communes, le plus souvent au nombre d'habitant, parfois en fonction d'autres critères comme la superficie, la longueur de la voirie, etc.

Cet établissement public est géré comme les communes par un organe délibérant collégial, le comité syndical et par un organe exécutif, le président du syndicat. Chaque commune membre est représentée, quelle que soit sa population ou sa superficie de manière identique, par deux délégués au conseil syndical. Ils sont désignés par le conseil municipal soit parmi ses membres, c'est le cas le plus fréquent, soit parmi les habitants éligibles dans l'ensemble des communes du syndicat. Comme le maire l'est par le conseil municipal, le président du syndicat est élu par le comité syndical parmi ses membres. La détention des mandats au sein du syndicat est liée à celle des mandats municipaux, ainsi à chaque élection municipale il y a lieu de renouveler les instances syndicales.

La loi du 22 mars 1890 introduit bien la coopération institutionnelle entre les communes et pose un certain nombre de règles qui encore aujourd'hui lui constituent les bases de l'intercommunalité.

D'abord la personnalité juridique conférée à la structure issue de l'entente entre les communes, distingue celle-ci d'une simple coopération réglée par un contrat ; de ce fait le syndicat a ses propres finances, son propre budget, son patrimoine propre et des dirigeants qui, bien qu'issus des communes membres, agissent de

1. On désigne souvent le syndicat de communes issu de la loi du 22 mars 1890 par l'expression « Syndicat intercommunal à vocation unique » (SIVU).

L'intercommunalité

manière autonome dans le cadre syndical, puisque le mandat qu'ils reçoivent des conseils municipaux qui les désignent ne peut être impératif.

Ensuite en vertu des principes de spécialité et d'exclusivité, la séparation nette, au moins en théorie, entre les affaires communales et les affaires syndicales.

Enfin le rôle majeur de l'État dont l'action est indispensable dans la création du syndicat qui n'existe que par l'arrêté préfectoral ; l'entente entre les communes est une condition nécessaire, mais pas suffisante, il faut qu'elle soit reconnue et acceptée par l'État qui est beaucoup plus qu'un simple témoin des volontés communales que souvent il suscite et oriente.

Néanmoins la loi de 1890 est aussi le reflet de son époque, celle d'une France où la ruralité est encore dominante celle d'une France qui ignore la diversité des territoires et maintient cette part de l'héritage révolutionnaire qui identifie l'égalité à l'uniformité. De ce fait le syndicat de communes associe de manière strictement identique les communes dans son fonctionnement institutionnel, sans prendre en compte leurs différences de population, de superficie ou d'activités économiques. De plus le respect de l'autonomie communale, traduction juridique de l'esprit de clocher, interdit qu'une commune soit contrainte à participer contre son grés à un syndicat. « C'est pourquoi cette forme d'intercommunalité primitive encore pratiquée aujourd'hui est nommée intercommunalité associative ou intercommunalité de gestion. » Ce type d'intercommunalité a surtout favorisé le développement de l'électrification et l'installation des réseaux d'eau, mais aussi l'exercice de toutes les compétences qui dépassaient le simple cadre du territoire communal¹.

II. Les ordonnances de 1959 et la différenciation des territoires

Avec la V^e République, la volonté de rationaliser le développement de l'État-providence, mis en place à la Libération et sous la IV^e République, va conduire à de profondes réformes dans nos institutions publiques. La nouvelle Consti-

1. Rapport d'information de l'observation de la décentralisation du Sénat. Rapport n° 193, séance du 01/02/06, p. 7.

tution organise un autre fonctionnement de l'État d'où l'exécutif ressort profondément renforcé, ce qu'accentue encore l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct en 1962. Pour autant, les collectivités locales — départements et communes — dont le statut a peu évolué depuis la loi de 1871 pour le département et celle de 1884, largement reprise dans le code de l'administration communale, pour la commune sont peu concernées par le changement de régime, à une exception notable qui touche l'intercommunalité. C'est l'objet des deux ordonnances du 5 janvier 1959, celle relative au syndicat de communes (ordonnance n° 59-29) et celle tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations (ordonnance n° 59-30). Ces textes apportent deux éléments nouveaux à la question de l'intercommunalité : d'abord une différenciation des territoires ; ensuite la disparition de l'autonomie totale des communes lors de la création de l'établissement public.

1. La différenciation des territoires

Depuis 1890 le fossé n'a cessé de se creuser entre territoire rural et territoire urbain. Si la France a connu plus tardivement que ses principaux voisins, l'exode rural et l'urbanisation liés à la révolution industrielle, ces processus se sont accélérés au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, faisant très clairement apparaître deux types de communes — commune rurale et commune urbaine — et deux types d'espaces — espace rural et espace urbain. Les communes rurales voient leur population globale se réduire et vieillir, le nombre d'exploitations agricoles ne cesse de baisser alors que leur superficie augmente et l'éparpillement de la population dans l'espace rural pose des problèmes spécifiques pour la gestion des services publics. Les communes urbaines débordent de leur cadre institutionnel, le tissu urbain colonise l'espace avoisinant ce qui occasionne à l'agglomération qui se constitue une nouvelle donne pour son administration et sa gestion. Dès lors l'intercommunalité issue de la loi de 1890 n'est plus adaptée à cette réalité nouvelle. Deux structures distinctes sont proposées aux communes françaises en fonction de leur situation.

Pour le milieu rural le système de 1890 est seulement adapté, la formule du syndicat de communes maintenue mais un même syndicat peut avoir plusieurs

L'intercommunalité

objets ce qui permet de simplifier et de réduire le nombre d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) tout en augmentant la solidarité entre les communes : c'est le syndicat intercommunal à vocation multiple, « le SIVOM ». Subsiste aussi l'égalité des communes dans le fonctionnement institutionnel du syndicat, chacune d'elle étant toujours représentée par deux délégués au comité syndical. Demeure également le libre choix exprimé dans les statuts des compétences transférées pour être exercées en commun ; et c'est le préfet qui par arrêté procède à la création de syndicat. L'introduction du SIVOM n'entraîne pas la disparition du SIVU, mais plusieurs SIVU peuvent fusionner pour constituer un SIVOM si les communes membres sont les mêmes. En définitive, pour le milieu rural, l'adaptation du système de 1890 instaurant « l'intercommunalité associative » est suffisante car le fait communal est encore très vivace dans les campagnes françaises.

Pour les agglomérations où la réalité communale est de moins en moins visible, sur le territoire ou dans le cœur des habitants qui ont moins ce sentiment d'appartenance inhérent au fait communal, tant le tissu urbain s'étale au-delà de la ville-centre, la gestion des services publics qui ne cessent de se développer appelle la mise en place d'une structure intercommunale plus forte et plus représentative du terrain : le district urbain « établissement public groupant les communes d'une même agglomération¹ ». Comme pour le syndicat ou la commune, son fonctionnement repose sur la dualité d'organes, exécutif — le président — et délibérant — le Conseil de district — mais la composition de ce dernier n'est pas forcément égalitaire afin de tenir compte du poids et du rôle respectif des communes au sein de l'agglomération. À la différence du syndicat (SIVU ou SIVOM) où les communes conservent l'intégralité du choix des compétences qu'elles mettent en commun, trois compétences sont obligatoirement transférées au district en plus de celles abandonnées volontairement : les services du logement, les centres de secours contre l'incendie et les compétences exercées auparavant par les syndicats si le district rassemble les mêmes communes. Ainsi le district urbain apparaît comme un EPCI plus fort vis-à-vis des communes qui le compose, il est la traduction sur le plan institutionnel du phénomène d'agglomération.

1. Article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959.

mération dont le développement bouscule les limites et l'administration des communes de plus en plus soudées par le fait urbain ; ceci va d'ailleurs justifier que l'on porte davantage atteinte au principe de l'autonomie communale dans la mise en œuvre de l'intercommunalité.

2. Les limitations de l'autonomie communale

L'expérience montre que la possibilité offerte aux communes qu'elles qu'en soient les raisons — rivalité entre villages, opposition politique entre élus, peur de l'évolution, etc. — de refuser de participer à un syndicat est source de faiblesse pour ce dernier et un frein à une gestion rationnelle d'un ensemble territorial cohérent. Dès lors les ordonnances de 1959 vont réduire l'autonomie communale, plus fortement cependant pour l'installation des districts urbains que pour celle des syndicats de communes.

À l'adhésion unanime des communes indispensables dans le système de 1890 les ordonnances de 1959 ajoutent leur consentement majoritaire pour créer un syndicat ou un district : c'est la règle de la majorité qualifiée. Cette règle implique que soit d'abord défini un support pertinent pour l'intercommunalité ; celui-ci est arrêté par le préfet en relation étroite avec les principaux élus du territoire. La majorité qualifiée est atteinte si au sein du territoire ainsi délimité, les deux tiers au moins des communes représentant plus de la moitié de la population concernée, ou la moitié au moins des communes comptant les deux tiers de la population sont d'accord pour se regrouper, soit en syndicat de communes, soit en district urbain. Pour le syndicat dans l'hypothèse où la création résulte de la volonté majoritaire des communes ce n'est plus le préfet, qui reste compétent en cas d'adhésion unanime, mais le ministre de l'Intérieur qui prend la décision après avoir consulté le ou les conseils généraux concernés. Pour le district, dans tous les cas, unanimité ou simplement majorité qualifiée des communes, le préfet demeure compétent pour décider de la création¹.

1. Dans le cas où les communes du district appartiennent à plusieurs départements, l'arrêté de création est pris par le ministre de l'Intérieur.

L'intercommunalité

Pour les districts urbains, la limitation de l'autonomie communale peut être encore plus poussée puisque l'ordonnance n° 59-30 qui les institue prévoit la possibilité de création d'office de ces EPCI. Les formes sont plus solennelles, un décret en Conseil d'État est nécessaire, ainsi que l'avis du ou des conseils généraux concernés. Cette procédure sera utilisée à deux reprises, dans l'agglomération de Tours en 1959, dans celle de Creil en 1962.

Au total en assouplissant le système de 1890 les ordonnances de 1959 ont largement contribué au développement des syndicats de communes ; en revanche le district urbain ne connaîtra pas le succès escompté, la formule étant paradoxalement davantage mise en œuvre dans l'espace rural¹ ou les petites villes que dans les grandes agglomérations pour lesquelles la loi sur les communautés urbaines va proposer de nouvelles perspectives.

III. La loi de 1966 et la spécificité de l'intercommunalité urbaine

Au milieu des années 1960, les réflexions sur l'aménagement du territoire font prendre conscience du rôle et de l'importance des grandes cités de province. La « politique des métropoles d'équilibre » traduit la volonté de l'État de peser sur l'armature urbaine française pour la rapprocher de celle de nos principaux voisins européens, avec lesquels, dans le marché commun nous entretenons des rapports de plus en plus étroits non dénués de compétition. Il faut donc se doter des moyens d'améliorer la performance des grandes villes de l'hexagone dont le rayonnement conditionne le développement économique, social et culturel des territoires avoisinants. La loi de 1966 participe de cette entreprise en s'efforçant d'adapter le droit aux réalités du terrain car « les fonctions municipales, héritées d'un autre âge, découpent artificiellement le tissu urbain, devenu continu et homogène, et multiplient les obstacles à une desserte rationnelle des quartiers périphériques ; la population de ces villes a cependant conscience d'appartenir à une même collectivité et revendique à juste titre des services publics modernes,

1. Tirant les conséquences de cette situation la loi 70-1297 du 31 décembre 1970 va supprimer le caractère urbain du district.