



**HAL**  
open science

## France : intercommunalité ou “ supra-communalité ” ?

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. France : intercommunalité ou “ supra-communalité ” ?. Population et avenir, 2018, 740, pp.3. <10.3917/popav.740.0003>. <halshs-02008634>

**HAL Id: halshs-02008634**

**<https://shs.hal.science/halshs-02008634v1>**

Submitted on 5 Feb 2019

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

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



HAL Authorization

## FRANCE

# Intercommunalité ou « supracommunalité » ?

Les lois territoriales françaises de la décennie 2010 se présentent comme voulant des « intercommunalités renforcées »<sup>1</sup>, c'est-à-dire pour que les établissements publics réunissant plusieurs communes aient de très larges compétences. S'agit-il de développer un échelon géographique au service des communes et de leur population ou d'une « supracommunalité », c'est-à-dire d'un échelon qui décide à la place des communes et donc les commande ?

par Gérard-François Dumont



## ► L'intercommunalité au service des populations des communes

Il convient d'abord de rappeler que l'intercommunalité est, en France, une pratique fort ancienne. En effet, alors que les communes acquièrent – enfin – une certaine autonomie avec la loi communale de 1884, la première loi rendant possible l'intercommunalité date du 22 mars 1890. De fait, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, des communes s'associent dès qu'un projet, pour être mené à bien, le nécessite. Au fil des décennies, l'intercommunalité contribue à équiper la France en infrastructures essentielles : alimentation en eau potable, assainissement, électrification, aménagement hydraulique... En outre, l'intercommunalité permet de créer ou d'améliorer des services à la population : ramassage et traitement des ordures, restauration collective, construction et gestion d'équipements sportifs...

La première formule juridique de 1890, appelée le syndicat intercommunal à vocation unique (Sivu) mérite d'être élargie : une loi de 1959 crée donc la possibilité de syndicats intercommunaux à vocation multiple (Sivom), ensuite assouplis par une loi de 1988 donnant à chaque commune adhérente d'un Sivom la possibilité de ne participer qu'aux tâches qu'elle juge utiles pour son territoire et ses habitants.

Puis la décentralisation légitime « les interventions économiques des collectivités territoriales »<sup>2</sup>. Afin de pouvoir mieux déployer des stratégies de développement local, les lois multiplient les formes juridiques d'intercommunalité<sup>3</sup> : loi de 1983 introduisant la notion de « Charte intercommunale de développement et d'aménagement », loi de 1992 créant la « communauté de communes » et la « communauté de villes », loi de 1999 « relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » créant la « communauté d'agglomération », loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

## ► bouleversement territorial et démocratie

Avec les années 2010, un changement structurel intervient : depuis une loi de 2010, toute commune est obligée d'intégrer une intercommunalité et de lui transférer de larges

compétences. Puis la loi NOTRe de 2015 se fonde sur quatre éléments. D'abord, elle organise une délimitation des intercommunalités essentiellement décidées d'en haut, par l'État central, sans consultation des citoyens. Elle se fonde sur l'idée que « big is beautiful », soit qu'il faut des intercommunalités les plus vastes et les plus peuplées possible. En troisième lieu, la loi NOTRe considère qu'une forte intégration de communes au sein d'une même structure à la délimitation rigide est plus efficace que le libre choix de coopération des communes selon le type de projets tel qu'il existait avant 2010. Cette forte intégration est jugée préférable à une émulation entre des communes qui conserveraient une part de responsabilités. Enfin, en imposant des normes semblables partout, la loi NOTRe méconnaît la diversité historique, géographique et culturelle des territoires français, les leçons à tirer des expériences étrangères<sup>4</sup> ou les avis de précédents ministres ayant l'expérience de ces questions. Il s'ensuit un véritable bouleversement territorial<sup>5</sup>.

La rigidité, et donc le refus de toute différenciation par la loi NOTRe, est ensuite accentuée par des circulaires d'application qui semblent ignorer les amendements votés par le Parlement et par un entêtement conduisant à refuser d'assouplir la loi, par exemple sur la question des compétences en matière d'eau et d'assainissement<sup>6</sup>. Pourtant, la géographie apprend que la France n'est pas une vaste plaine à la morphologie homogène, mais, au contraire, un territoire fort diversifié de bassins-versants qui supposent une gestion de l'eau appliquée à ces espaces drainés par un cours d'eau et ses affluents.

Au total, on peut se demander si les dernières lois territoriales des années 2010 ne signifient pas la substitution de l'intercommunalité par une « supracommunalité » concentrant des compétences au sein d'établissements publics agissant quasi-systématiquement à la place des communes<sup>7</sup> au risque de perdre le besoin de proximité. Ceci est-il de nature à favoriser la démocratie locale, qui est le fondement de la démocratie et de la citoyenneté ? ☹

“ Les derniers bouleversements territoriaux sont-ils de nature à favoriser la démocratie locale ? ”

4. Dumont, Gérard-François, « La démocratie se construit par le bas », *Ensemble, inventons la commune du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Association des Maires de France, 2016.

5. Doré, Gwénaél, « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux », *Population & Avenir*, n° 737, janvier-février 2018 ; Dumont, Gérard-François, « Le bouleversement territorial en France : bilan et perspectives », *Fondation Res Publica*, n° 114, 27 février 2018.

6. En dépit des coûts supplémentaires que cela va engendrer.

7. Même si cette substitution peut varier selon les modes de gouvernance territoriale ; cf. Dumont, Gérard-François, *Les territoires français. Diagnostic et gouvernance*, Paris, Armand Colin, 2018.

## Un message de Stéphane Bern

Stéphane Bern a souhaité réagir à l'éditorial de Gérard-François Dumont intitulé « La France rurale a enfin un ministre, Stéphane Bern ! » (*Population & Avenir*, n° 739, septembre-octobre 2018), dans les termes suivants :

**Cher Monsieur,**

**Je vous remercie de tout cœur pour vos propos et sachez que je partage entièrement votre point de vue !**

**Bien cordialement**

**Stéphane Bern**  
(4 septembre 2018)

1. Intitulé du titre II de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe).

2. Plan intérimaire - Stratégie pour deux ans : 1982-1983. La Documentation française. Paris, novembre 1981, p. 189.

3. Complétant celles déjà créées du district en 1959 et de la communauté urbaine en 1966.