



**HAL**  
open science

## Trois leçons pour les territoires du couple communes-intercommunalité

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. Trois leçons pour les territoires du couple communes-intercommunalité. Gwenaël Doré. Communes et intercommunalités, Berger-Levrault, pp.15-19, 2021, 978-2-7013-2134-9. halshs-03227065

**HAL Id: halshs-03227065**

**<https://shs.hal.science/halshs-03227065>**

Submitted on 16 May 2021

**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.

# Préface

## de Gérard-François Dumont

### **Trois leçons pour les territoires du couple communes-intercommunalité**

Comme le rappelle à juste titre ce livre de Gwénaél Doré, l'idée selon laquelle des communes doivent s'associer pour mieux satisfaire les besoins des populations de leur territoire est fort ancienne. En effet, alors que l'autonomie communale n'est instaurée en France qu'en 1884, c'est dès 1890 qu'une loi ouvre la possibilité, au choix des communes, de créer des établissements publics de coopération intercommunale sous la forme de syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU). Au fil des décennies, les élus des communes ont organisé des milliers de SIVU pour gérer des activités fort diverses : assainissement du territoire, services d'eau, études en faveur d'une ligne ferroviaire, traitement des déchets, fourrière automobile, fourrière animale, construction et gestion d'une piscine, système de téléalarme pour les personnes âgées, établissement d'enseignement, développement de la communication, etc.

En 1959, face à l'accroissement des champs d'intervention de la commune, une nouvelle étape est franchie avec l'institution de la formule juridique du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) selon lequel les communes adhérentes participent à l'ensemble des missions inscrites dans l'objet syndical.

Enfin, dernière démarche s'inscrivant dans l'accentuation de la coopération libre entre les communes, la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988 assouplit la formule du SIVOM en rendant possible une intercommunalité « à la carte », chaque commune adhérente d'un SIVOM ayant la possibilité de ne participer qu'aux tâches qu'elle juge utiles pour son territoire et ses habitants.

Avec les années 1990, l'objectif des lois 1992 et 1999 est d'élargir les fonctions des intercommunalités en ajoutant à celles de gestion des logiques de projet pour l'ensemble du territoire. Ensuite, les lois 2010 et 2015

débouchent notamment sur trois types de décisions : l'adhésion à une intercommunalité disposant de compétences propres devient obligatoire, ce qui supprime le système antérieur « à la carte » ; les intercommunalités doivent, sauf exception, réunir des communes dont le cumul de la population équivaut à un minimum d'habitants ; enfin, les formes juridiques d'intercommunalité sont accrues, tout particulièrement avec la création d'un statut de métropoles, variable selon les plus grandes villes, ou des établissements publics territoriaux en Île-de-France<sup>1</sup>.

Certains, méconnaissant l'histoire plurimillénaire des territoires français, pensaient que ce mouvement vers des intercommunalités aux compétences progressivement élargies pourrait déboucher sur le remplacement des environs 36 000 communes françaises par les 1 260 intercommunalités issues de la loi NOTRe de 2015. Mais ce n'est nullement le souhait des Français, comme l'attestent surtout les nombreuses implications citoyennes à l'échelle communale, mais aussi tous les sondages ou encore le rôle des maires dans l'apaisement des tensions liés au mouvement des Gilets jaunes qui, dans son expression la plus visible et la plus géographiquement étendue, s'est déroulé à l'automne 2018.

Une loi du 29 décembre 2019, appelée « Engagement et proximité », a d'ailleurs, dans une certaine mesure, pris en compte la nécessité d'une meilleure complémentarité entre les communes – non appelées à disparaître – et les intercommunalités.

Dans ce contexte, le livre de Gwénaél Doré est essentiel. C'est un mémento de base, d'une part, pour comprendre et connaître le fonctionnement du couple communes-intercommunalité et, d'autre part, pour faire en sorte que ce fonctionnement permette de mieux œuvrer pour le bien commun des populations et des territoires.

Ce livre invite également à préciser trois leçons pour les territoires du couple communes-intercommunalité.

### 1 – Des risques dus à des tailles (édictees dans un certain nombre de cas)

La première concerne le fait que, dans un certain nombre de cas, le périmètre des intercommunalités n'est pas issu d'un libre choix des communes, mais a été fortement édicté par les préfets représentants de l'État. Cela a parfois engendré un nombre fort élevé de communes dans les intercommunalités puisque la loi NOTRe de 2015 et la méthode gouvernementale de sa mise en œuvre se sont implicitement fondées sur le principe « tout ce qui est grand est magnifique ». Cette croyance au mythe du *big is beautiful* a même conduit à instaurer des intercommunalités dites « XXL », comportant plus de 50 communes, et à des intercommunalités dites « super XXL », comportant plus de 100 communes<sup>2</sup>.

L'espoir de l'État était de leur faire bénéficier d'économies d'échelle et d'effets de masse. Mais, cela ne se concrétise pas nécessairement.

Le risque d'effets négatifs existe, comme la gestion des compétences intercommunales effectuée *de facto* par une technocratie au détriment de l'implication des élus et des habitants. Ainsi, une moindre participation des citoyens dans la vie de leur territoire peut entraîner la hausse des taux d'abstention aux élections locales, en particulier dans les territoires périphériques, comme cela se constate dans d'autres pays<sup>3</sup>. D'ailleurs, selon un rapport sénatorial de M. Darnaud<sup>4</sup>, en Suède et en Finlande, la participation électorale s'est affaiblie, principalement dans les zones périphériques qui ont le sentiment de ne pas être considérées et de ne pas avoir d'influence. En Allemagne, où le nombre de communes a été divisé par trois depuis 1960, l'éloignement du pouvoir communal au profit d'associations de communes fédérées est critiqué et les revendications en faveur de davantage de proximité sont récurrentes. En outre, les coûts d'accessibilité et d'éloignement peuvent constituer des entraves à une coopération intercommunale plus démocratique.

Il importe donc, dans la pratique, de surmonter autant que possible ces risques, dus notamment au caractère rigide de la loi NOTRe, en permettant aux élus d'exercer pleinement leur mission. Cela appelle notamment – deuxième leçon – de bons modes de gouvernance territoriale.

## 2 – Une bonne gouvernance territoriale

J'ai proposé comme définition de la gouvernance territoriale la formulation suivante : « sur un territoire, l'ensemble des règles institutionnelles, des modes de fonctionnement des organes de décision, des procédés de préparation des décisions, des capacités de mise en réseau des différents acteurs institutionnels, politiques, économiques, sociaux ou associatifs, des aptitudes à partager des connaissances et des expertises, des modes de coordination, d'information et d'évaluation »<sup>5</sup>. Cette notion de gouvernance, qui s'appuie sur les travaux originaux de Ronald Coase<sup>6</sup> et d'Olivier Williamson<sup>7</sup> consacrés à la réduction des coûts préalables à la réalisation des transactions économiques, est donc favorable à l'efficacité.

La prise en compte de cette notion s'inscrit dans un contexte aux multiples caractéristiques : évolution du rôle de l'État liée aux lois de décentralisation du début des années 1980, importance croissante du réticulaire sur le radial dans la dynamique des territoires<sup>8</sup>, nécessité de faciliter pour chaque territoire la possibilité de valoriser ses spécificités, exigence du débat public qui devrait conduire notamment à des diagnostics participatifs, rôle des territoires dans la dynamique nécessaire après la pandémie de covid-19, etc.

Quels critères faut-il analyser pour juger de la gouvernance territoriale ? Les types de gouvernance intercommunale, les relations entre les élus, les relations avec les autres acteurs, les relations avec les puissances publiques supérieures, la capacité à travailler en équipe, la capacité de prospective territoriale, l'étude du projet de territoire dont le contenu ne doit pas être

un simple inventaire d'objectifs généraux ou du copier-coller d'un autre territoire, la présence d'un chef de file et d'hommes de réseaux, etc. L'examen des caractéristiques de la gouvernance territoriale conduit à s'intéresser aux outils institutionnels (collectifs ou associatifs), à l'organisation et aux « vitrines » du tissu économique ou à l'image des lieux.

Or, le type de gouvernance territoriale peut améliorer l'attractivité du territoire et sa qualité de vie au profit du bien commun, ou au contraire être contre-productif...

L'étude des réussites territoriales montre qu'il faut écarter deux types de gouvernance. La première, une gouvernance jacobine, donc centralisée à l'échelle intercommunale, est défavorable à la participation des élus comme des habitants. En effet, elle nuit à un bon exercice de la citoyenneté sur les territoires, qui permettraient aux solidarités de se déployer, et à l'innovation locale, portée par des citoyens libres de s'impliquer dans la vie de leur territoire, d'émerger.

La seconde, une gouvernance consensuelle, consiste à se répartir, voire à saupoudrer, les moyens intercommunaux pour que chaque commune ait sa part. Une telle gouvernance est incompatible avec une logique de développement ou d'adaptation du territoire. Elle signifie une incapacité à définir un véritable projet partagé capable de répondre aux défis territoriaux du XXI<sup>e</sup> siècle, comme la transition écologique, des avancées dans l'économie circulaire ou la résilience territoriale dans un contexte où la pandémie de covid-19 a montré la nécessité d'importants changements.

La bonne gouvernance territoriale du bloc local, soit le couple communes-intercommunalité, est donc celle qui se fonde sur le principe de subsidiarité, selon lequel la responsabilité d'une action publique revient à la fois au niveau le plus pertinent et le plus proche des citoyens.

### 3 – Retrouver la voie d'une libre administration

Enfin, troisième leçon, le bloc local se voit confronter à un autre enjeu, avec la réduction progressive de la libre administration des collectivités territoriales, commencée réellement à la fin des années 1990<sup>9</sup> après les « quinze glorieuses de la décentralisation » avec la réduction de l'autonomie fiscale. En effet, on ne peut que constater l'affaiblissement de leurs ressources propres et donc de leur autonomie fiscale, avec de nombreuses mesures, dont les plus emblématiques sont la réforme de la taxe professionnelle et la suppression de la taxe d'habitation, la première taxe nationalisée en partie, la seconde totalement. Bien entendu, comme le montre ce livre, et même si certains appellent à « réformer la réforme territoriale »<sup>10</sup>, le « pouvoir d'agir » (partie 2 du présent livre) du bloc local n'est pas nul.

Mais les décisions de réforme de la fiscalité locale ont consisté à remplacer des impôts locaux, dont la dynamique était en partie corrélée avec les choix des élus locaux, par des dotations de l'État ne prenant pratiquement plus

en compte les dynamiques locales. Il en résulte deux risques. Le premier serait une moindre motivation des élus locaux traités par l'État comme de simples relais du pouvoir central. Le second, lié au premier, tient au moindre lien des habitants comme des entreprises à la vie propre de leur territoire.

Un meilleur fonctionnement du bloc local dépend donc de deux objectifs : d'une part, la gouvernance des territoires doit toujours tendre vers une logique de subsidiarité ; et d'autre part, l'État doit retrouver la voie d'une véritable décentralisation en redonnant des marges de libre administration aux collectivités territoriales, marges qui supposent à la fois le retour vers une autonomie fiscale et une simplification des réglementations pour faciliter les projets et l'innovation territoriale.

Gérard-François Dumont,  
Professeur à la Sorbonne Université  
et président de la revue *Population & Avenir*

**Pour citer cette publication:  
To cite this version:**

Dumont, Gérard-François,  
« Trois leçons pour les territoires du couple communes-intercommunalité »,  
dans : Doré, Gwénaél,  
*Communes et intercommunalités*, Berger-Levrault, 2021, p. 15-19.  
[ISBN 978-2-7013-2134-9]

1. « Le peuplement de la région Île-de-France », *Population & Avenir* janv.-févr. 2021, n° 751, p. 20.
2. Doré G., « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux », *Population & Avenir* janv.-févr. 2018, n° 737.
3. Dumont G.-F., « La démocratie se construit par le bas », in Association des maires de France (AMF), *Ensemble, inventons la commune du XXI<sup>e</sup> siècle*, 2016.
4. Darnaud M., *Rapport d'information sur la revitalisation de l'échelon communal*, 7 nov. 2018, Sénat.
5. Dumont G.-F., *Les territoires français : diagnostic et gouvernance*, 2018, Armand Colin.
6. Coase R., "The Nature of the Firm", *Economica* 1937, 4, p. 386-405, trad. fr. : « La nature de la firme », *Revue française d'économie* 1987, vol. III/1.
7. Williamson O.-E., *The Economic Institutions of Capitalism*, 1985, Free Press, trad. fr. : *Les institutions de l'économie*, 1994, Inter-éditions.
8. Dumont G.-F., « La dynamique des territoires : radiale ou réticulaire ? », *Les Analyses de Population & Avenir* 2019, n° 7.
9. Suppression des recettes fiscales des collectivités territoriales correspondant à la part salaire de la taxe professionnelle (1999), suppression des recettes des régions correspondant à la part régionale de la taxe d'habitation (1999), suppression de la vignette des véhicules de particuliers, dont les recettes étaient auparavant affectées, depuis 1984, aux départements (2001).
10. Ville F., « France. Réformer la réforme territoriale », *Population & Avenir* mars-avr. 2020, n° 747.