



HAL
open science

Le binôme communes-communauté à l'épreuve de la recomposition territoriale

Cécile Jebeili

► **To cite this version:**

Cécile Jebeili. Le binôme communes-communauté à l'épreuve de la recomposition territoriale. *Géodoc*, 2014, 59, pp.9-28. hal-02150392

HAL Id: hal-02150392

<https://hal.science/hal-02150392>

Submitted on 7 Jun 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.

LE BINOME COMMUNES-COMMUNAUTE A L'EPREUVE DE LA RECOMPOSITION TERRITORIALE

Cécile Jebeili

Maître de Conférences de Droit Public
Département Géographie-Aménagement
UFR SES
Dynamiques Rurales
Université Toulouse le Mirail

Alors que les Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) sont depuis 2012 dans leur phase de mise en œuvre, l'actualité de l'intercommunalité reste très soutenue depuis la publication de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales¹.

Si la loi RCT consacre à la question intercommunale la majeure partie de ses dispositions², le titre III de la loi, consacré à la question de l'achèvement et de la rationalisation de la carte intercommunale, est probablement celui qui a su fédérer autour de ses principes l'accord du plus grand nombre d'élus locaux, et partant de députés et de sénateurs.

Cependant, le relatif consensus qui a régné à l'occasion du vote des dispositions relatives à l'élaboration, la publication et la mise en œuvre dans chaque département d'un SDCI a rapidement rencontré ses limites sur le terrain et le basculement du Sénat à gauche, lors des élections sénatoriales de septembre 2011, a bien failli le faire voler en éclats.

La loi du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale, dite loi Pelissard³, a cependant permis de maintenir le principe de la recomposition territoriale tout en apportant des gages d'assouplissement aux élus locaux.

Aujourd'hui, alors même que le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique⁴ semble ne pas remettre en cause le volet intercommunal de la loi RCT, les enjeux de l'achèvement et de la rationalisation de l'intercommunalité restent les mêmes : mettre en œuvre la couverture intégrale du territoire par des intercommunalités au périmètre rénové, assurer un maillage intercommunal à la fois plus cohérent et plus pertinent. Le but est donc, selon l'expression de Gérard Marcou, de « *consolider les limites administratives des intercommunalités* », de transformer leurs « *périmètres* » en « *territoires* », en les « *révélant*

¹ L. n° 2010-1563, 16 déc. 2010 de réforme des collectivités territoriales : JO 17 déc. 2010, p. 22146.

² Environ 70% des dispositions de la loi RCT concernent en effet la question intercommunale, plus exactement 62 des 90 articles de la loi (cf. Nicolas portier, La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, A.J.D.A. du 24 janvier 2011, p. 80 et suiv.)

³ L. n° 2012-281, 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale : JO 1^{er} mars 2012, p. 3930.

⁴ NOR : RDX1326287L/Rose-1.

pour ce qu'elles sont : la nouvelle échelle de relations locales »⁵. C'est véritablement ici un nouveau binôme communes-communauté qui devrait se constituer à l'issue de cette procédure de recomposition territoriale.

Rappelons, pour mémoire, que la loi RCT a prévu que les schémas devaient répondre aux obligations d'achèvement de la carte intercommunale⁶, ainsi qu'aux orientations relatives à la rationalisation des périmètres intercommunaux.

Ils devaient en premier lieu tendre à la constitution de communautés d'au moins 5 000 habitants⁷, à l'amélioration de la cohérence spatiale en fonction du périmètre des unités urbaines et des SCOT ainsi que des bassins de vie⁸ et au renforcement des solidarités financières.

Les schémas devaient aussi aboutir à la réduction du nombre des syndicats, notamment en cas de doubles emplois avec des communautés et transférer éventuellement leurs compétences à ces dernières.

En ce qui concerne le calendrier, et selon les termes de la loi RCT avant sa modification par la loi Pelissard, le projet de schéma devait être élaboré par le préfet dans le cadre d'une large concertation avec l'ensemble des communes, des EPCI et des syndicats mixtes concernés, ainsi qu'avec la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale (CDCI) et arrêté avant le 31 décembre 2011. Au cours du 1^{er} trimestre 2011, on a donc procédé au renouvellement des CDCI, comme l'exigeait la loi⁹, afin de renforcer la représentation des délégués communautaires et syndicaux¹⁰ et les préfets leur ont présenté les projets de schéma avant la date butoir du 30 avril 2011¹¹. Les projets ont ensuite été soumis pour avis

⁵ Gérard Marcou, L'intégration institutionnelle du bloc communes-communauté : une nouvelle étape ouverte par la loi RCT, *in AdCF, Intercommunalités*, n° 163, Janvier 2012, p. 10.

⁶ Sauf pour les départements de la petite couronne parisienne : Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne. Mais ces dérogations peuvent apparaître provisoires, la reprise des discussions parlementaires à ce sujet est ainsi liée à celle des débats relatifs au Grand Paris (V. *La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, prec.*), et d'ailleurs, les articles 75 et 76 du projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique étendent l'obligation de couverture intégrale du territoire par des EPCI à FP aux trois départements des Hauts de Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne à partir du 1^{er} janvier 2016.

⁷ Sauf pour celles comprenant des communes situées en zone de montagne, conformément à la délimitation prévue à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. En outre, en dehors de ces zones, le préfet pouvait discrétionnairement choisir de ne pas appliquer le critère démographique pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces, comme notamment les espaces ruraux isolés à faible densité, les situations d'insularité ou les espaces connaissant une frontière physique majeure, selon les termes mêmes de la circulaire adressée aux préfets le 27 décembre 2010 par les ministres de l'Intérieur et celui chargé des Collectivités territoriales.

⁸ Cf. notre étude, Le bassin de vie, nouveau critère de l'intercommunalité rurale, *Revue de droit rural*, novembre 2011, p. 35 et suiv.

⁹ Décret n°2011-122 du 28 janvier 2011 sur l'organisation et le fonctionnement des commissions départementales de coopération intercommunale.

¹⁰ Aux termes de l'article 53 modifiant l'article L. 5211-43 du CGCT, cette commission est désormais composée de 40% de représentants de communes (au lieu de 60%), 40% de représentants d'EPCI à FP (Au lieu de 20% pour l'ensemble des intercommunalités, y compris les syndicats), 5% de représentants des syndicats mixtes et des syndicats de communes (nouvelle disposition), et enfin 10% de représentants du département (au lieu de 15%) et 5% de représentants de la région (disposition inchangée).

¹¹ Circulaire du 4 février 2011.

aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des EPCI et des syndicats mixtes concernés qui avaient un délai de trois mois pour se prononcer¹².

Ils ont enfin été transmis pour consultation aux CDCI qui disposaient d'un délai de quatre mois pour y intégrer éventuellement des amendements conformes aux orientations de la loi et adoptés à la majorité qualifiée des 2/3 de leurs membres¹³.

Une fois le schéma arrêté, les conseils municipaux concernés ont eu toute l'année 2012 pour donner leur accord sur la mise en œuvre des prescriptions contenues dans le schéma. Par dérogation à la procédure de droit commun, cet accord devait être exprimé à la majorité de la moitié des communes représentant la moitié de la population totale avec un pouvoir de blocage de la commune représentant au moins le tiers de la population totale ; à ce stade de la procédure, seul l'avis des organes délibérants des EPCI était requis.

Après quoi, dans les cinq premiers mois de 2013, renouant avec une conception autoritaire de la recomposition territoriale pourtant abandonnée dans notre pays depuis la fin des années 60, le préfet peut appliquer autoritairement les propositions du schéma qui n'auront pas été précédemment mises en œuvre par les communes, passant ainsi outre leur refus. Cette « mise au pas » de l'intercommunalité se fait néanmoins sous le contrôle de la CDCI qui peut, toujours à la majorité qualifiée des 2/3 de ses membres, amender les projets du préfet.

Cependant, ces ambitions initiales de recomposition territoriale se sont heurtées aujourd'hui à toute une série de difficultés que l'ancien gouvernement n'avait manifestement pas suffisamment anticipées et que le Parlement n'avait quant à lui pas totalement appréhendées.

Ce sont d'abord des difficultés techniques ou fonctionnelles, relatives notamment à la redistribution des compétences dans des intercommunalités au périmètre élargi et à l'improbable rencontre entre des communautés de gestion et des communautés de projet.

Ce sont ensuite des difficultés relatives aux ressources humaines où à la question de l'élargissement des périmètres est venue s'ajouter celle de la mutualisation des services.

Ce sont également des questions financières qui ont largement participé à « bloquer » la procédure de recomposition territoriale initiée par les préfets, en raison du contexte financier à la fois très tendu et incertain.

¹² L'absence de délibération dans le délai valant approbation.

¹³ Dans leur circulaire adressée aux préfets en date du 27 décembre 2010 le ministre de l'Intérieur et celui chargé des Collectivités territoriales ont insisté sur la nécessité de conduire ce travail d'élaboration des SDCI en concertation avec les élus les plus concernés (notamment les parlementaires, les conseillers généraux et l'association représentative des maires dans le département) ainsi qu'avec les interlocuteurs intéressés au débat, comme les représentants du monde socio-économique. Les ministres ont également rappelé aux préfets de mener cette concertation dès le début de leurs travaux, c'est-à-dire avant la phase officielle, afin de présenter des projets de SDCI aussi consensuels que possible. La circulaire a également évoqué la possibilité d'étudier, en complément du projet de schéma soumis à consultation, des « variantes » qui pourraient constituer des projets d'amendements que la CDCI puisse adopter à la majorité des 2/3 de ses membres. Une circulaire du 22 avril 2011 a par la suite atténué la rigueur initiale du calendrier puisqu'elle permettait aux préfets d'améliorer le schéma au-delà de la date butoir du 31 décembre 2011 « *en fonction de la situation locale et de la qualité du débat en cours et dans la mesure où un délai supplémentaire permettrait de dégager une plus grande majorité autour du projet de schéma sans compromettre le succès de la démarche* ».

Ce sont enfin des difficultés administratives, géographiques, humaines et politiques qui sont parfois venues contrarier les projets de recomposition territoriale trop « géométriques » ou trop « volontaristes » qui se dérobaient bien souvent à ce type d'exercice de simplification.

L'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale sont finalement des questions plus complexes que l'ancien gouvernement ne semblait l'avoir prévu et sont encore loin d'être réglées, contrairement à ce que le consensus politique qui a présidé à l'élaboration de leurs principes ne le laissait à penser ; ce consensus a néanmoins permis l'émergence d'un nouveau binôme constituant ce qu'il est désormais convenu d'appeler le « bloc local ».

I. L'état des lieux de la recomposition territoriale

A. L'état de la question intercommunale au moment de la publication de la loi

Depuis le rapport assez accablant rendu par la Cour des comptes en novembre 2005¹⁴, et réitéré ensuite en 2009¹⁵, la question de l'achèvement et de la rationalisation de la carte intercommunale fait peu ou prou l'unanimité au sein des associations d'élus et des partis politiques¹⁶.

En effet, la Cour des comptes estimait que «*si la dynamique intercommunale a bien fonctionné quantitativement, les stratégies de chacun des acteurs n'ont pas toujours spontanément convergé vers l'émergence d'une intercommunalité de projet de qualité*» et ce constat peut encore être reconduit à l'heure actuelle.

En ce qui concerne en premier lieu l'achèvement de la carte intercommunale, on recensait ainsi au 1^{er} janvier 2011, au moment de la publication de la loi RCT, 2 599 EPCI à FP regroupant 35 041 communes et rassemblant 58,8 millions d'habitants, soit 95,5% des communes françaises et près de 90% de la population nationale.

A cette même date, 9 départements étaient déjà entièrement couverts par l'intercommunalité, mais à l'inverse, dans 20 départements, plus de 10% des communes ne faisaient pas encore partie d'une intercommunalité¹⁷. Il restait ainsi 1 639 communes isolées dans tout le pays, dont plus de la moitié comptaient moins de 500 habitants¹⁸, mais plus de 41% des communes isolées d'au moins 10 000 habitants se situaient dans les départements de la « petite couronne » parisienne¹⁹, où l'achèvement de l'intercommunalité n'est pas prescrit par la loi RCT. On comptait également parmi les communes isolées 9 îles maritimes mono-communales que la loi Pelissard a finalement en toute logique exclu du processus d'achèvement.

¹⁴ Cour des comptes, L'intercommunalité en France, Rapport remis au Président de la République, La Documentation Française, 2005.

¹⁵ Cour des comptes, Bilan d'étape de l'Intercommunalité en France in Rapport annuel 2009, La Documentation Française, 2009.

¹⁶ V. notre étude, l'intercommunalité à la recherche du territoire pertinent, *JCP Administration et collectivités territoriales 2008*, p. 14 et suiv.

¹⁷ DGCL, L'intercommunalité en 2011, *BIS n° 79*, mars 2011.

¹⁸ 55,6%, V. *L'intercommunalité en 2011, prec.*

¹⁹ 40 communes, *Ibidem.*

En second lieu, il faut noter que le processus de rationalisation des périmètres intercommunaux, bien que modeste, avait déjà commencé à s'amorcer. Ainsi, au cours de l'année 2010, 14 EPCI à FP ont été créés à la suite d'une fusion²⁰ et 97 communautés ont connu une extension de leur périmètre, suite à l'adhésion de communes jusque-là isolées ou de communes issues d'autres intercommunalités.

Ainsi, la taille moyenne des EPCI à FP au 1^{er} janvier 2011 était de 13,5 communes contre 11 en 1999 et de 22 623 habitants contre 20 270 en 1999, mais ces moyennes cachent toujours de grandes variations entre les types de communautés et au sein même des catégories d'EPCI.

Ainsi, si la communauté de communes moyenne était composée de 13,1 communes et réunissait 11 431 habitants, la moitié d'entre elles comptait cependant moins de 8 000 habitants, 21 étaient encore constituées de 2 communes et 646 avaient moins de 5 000 habitants dont 386 qui ne comprenaient pas de zone de montagne et étaient donc exclues de la dérogation prévue par la loi RCT.

Au 1^{er} janvier 2011, il restait également 118 communautés déployées sur un territoire discontinu, 34 comportaient une enclave et 7 cumulaient les deux caractéristiques. Même si ces particularités restaient marginales, elles concernaient néanmoins 65 départements²¹.

Pour ce qui concerne l'adéquation des périmètres intercommunaux avec ceux d'autres espaces de vie, 143 communautés avaient déjà un périmètre strictement identique à l'un d'entre eux au 1^{er} janvier 2011²² et 409 autres se rapprochaient fortement du périmètre de l'un de ces espaces²³.

Enfin, au cours de l'année 2010, le nombre de syndicats a continué de diminuer à un rythme de croisière jugé insuffisant de 1,7% par an depuis 1999. Ainsi, au 1^{er} janvier 2011, on comptabilisait 15 099 syndicats, dont 11 831 syndicats de communes et 3 268 syndicats mixtes. En moyenne, un département comptait 151 syndicats et une commune adhérait à 4,2 syndicats, même si la situation est très variable selon les communes et selon les départements.

C'est donc sur la base de ce « diagnostic » national que les schémas des préfets ont pu être élaborés et pour la majorité d'entre eux, arrêtés au 31 décembre 2011, conformément aux prescriptions de la loi RCT du 16 décembre 2010.

²⁰ Il y a eu 16 fusions en 2009, 6 en 2008 et 10 en 2007 et 2006.

²¹ AdCF, *Etat de l'intercommunalité au 1^{er} janvier 2011, données et commentaires par département, Synthèse*, septembre 2011, p. 10.

²² 109 à un SCoT, 34 à un bassin de vie, 5 à une unité urbaine, V. *L'intercommunalité en 2011, prec.*

²³ 350 à un bassin de vie, 35 à un SCoT et 18 à une unité urbaine. Un EPCI à FP est considéré comme quasi-identique dès lors qu'il remplit les trois conditions suivantes : l'intersection des deux périmètres doit représenter au moins 75% du territoire de l'EPCI à FP et de celui du zonage étudié et la différence entre le nombre de communes de l'EPCI à FP et le nombre de communes du territoire étudié ne doit pas excéder 5 (V. *L'intercommunalité en 2011, ibidem*).

B. Le bilan des schémas départementaux

Dans les projets de schémas élaborés au printemps 2011 et présentés aux CDCI²⁴, le taux de réduction des communautés était de 34% et 300 fusions étaient alors préconisées. Le taux de réduction des syndicats était quant à lui de 32%. On s'orientait alors vers une France de 2 000 communautés et de 8 à 10 000 syndicats. Le volontarisme préfectoral était cependant variable selon les départements, puisque la réduction du nombre d'EPCI pouvait aller de -70% dans le Lot à +4% dans le Loiret. Certains projets de schémas ont parfois été très prescriptifs, lorsque d'autres ont été proposés à la discussion des élus et, dans certains cas, le préfet s'est même parfois contenté d'un simple rôle de greffier des intentions des élus locaux.

Certains projets ont proposé une mise en œuvre par étapes²⁵ avec des clauses de revoyure²⁶; d'autres ont explicitement prévu des amendements à soumettre à la CDCI²⁷.

Globalement, on note que le souci de pragmatisme et de dialogue prôné par Philippe Richert, l'ex-ministre chargé des Collectivités territoriales a été suivi. On a notamment peu observé d'éclatement de communautés existantes, de retrait ou de dissolutions sauf dans de rares cas pour assurer la continuité territoriale ou permettre des extensions urbaines. On n'a pas non plus observé de course au gigantisme : les communautés XXL (composées de 60 communes ou plus) sont en effet restées des options assez rares²⁸.

Au printemps 2011, les projets de schémas ont été soumis pour avis aux communes et aux intercommunalités concernées. Selon une enquête lancée en septembre 2011 par l'AdCF²⁹, il ressortait que 48% des communautés avaient émis un avis défavorable sur les dispositions du projet relatives au périmètre de leur communauté, et que 20% avait émis un avis favorable avec des réserves.

Enfin, dernière étape de l'élaboration des schémas, les projets ainsi que les avis des communes et intercommunalités ont ensuite été transmis à l'automne 2011 aux CDCI afin que celles-ci puissent modifier les projets initiaux à la majorité qualifiée des 2/3 de leurs membres.

Le fonctionnement des CDCI a été là encore assez variable selon les départements ; dans certains d'entre eux, le rythme des réunions a été très soutenu³⁰; dans d'autres, la fréquence des réunions a été nettement moins importante³¹, voire nulle³².

²⁴ V. Notamment : AdCF, *Premier bilan des SDCI*, 12 mai 2011.

²⁵ En Haute-Savoie, Aveyron, Yvelines, Morbihan ou Haute-Garonne.

²⁶ Avant 2013, en 2017, en 2023...

²⁷ Indre-et-Loire.

²⁸ Pas-de-Calais, Ille-et-Vilaine, Hautes-Alpes, Ardennes.

²⁹ AdCF, *Enquête auprès des présidents de communauté, Appréciation portée sur les projets de SDCI*, Octobre 2011.

³⁰ Deux réunions par mois en moyenne dans les Ardennes ou en Haute-Garonne, voire plus en Dordogne avec 4 réunions en 20 jours au mois de décembre.

³¹ Sarthe, Creuse ...

³² Aucune réunion en Ariège.

68 SDCI adoptés au 1^{er} mai 2012



Outre-Mer : Guadeloupe et La Réunion
Source : AdCF

Plus d'une centaine d'amendements ont été adoptés sur l'ensemble des départements dont le SDCI a été finalement arrêté le 31 décembre 2011, conformément aux prescriptions initiales de la loi RCT et 66 SDCI ont ainsi été adoptés. Ces schémas, nettement moins ambitieux que les projets initiaux, ont proposé 248 fusions, 400 extensions de communautés, la réduction de 21% d'EPCI à FP³³ et de 21% des syndicats³⁴. Ils ont néanmoins maintenu 49 communautés de moins de 5 000 habitants³⁵ et prévu la création de 8 nouvelles communautés d'agglomération et de

12 nouvelles communautés interdépartementales.

Cependant, là encore, on observe la même diversité que dans les projets de schémas. En ce qui concerne le nombre de communautés, certains schémas ont finalement opté pour le *statu quo*³⁶ ; d'autres, au contraire se caractérisent par une réduction très importante, supérieure à 50%³⁷. En ce qui concerne le nombre de fusions et d'extensions de communautés, là encore les solutions préconisées par les schémas ont souvent été très différentes les unes des autres³⁸. Quant à la réduction du nombre de syndicats, les situations ont été encore plus diverses : certains schémas ne traitent même pas la question, les débats ayant été repoussés pour donner la priorité au traitement de la question communautaire³⁹, d'autres évoquent la question syndicale pour adopter en la matière un *statu quo*⁴⁰, d'autres enfin préconisent un effort de réduction très important⁴¹.

Presque partout, l'objectif d'achèvement de la carte intercommunale, avec le rattachement des dernières communes isolées a été atteint ; il s'agit parfois d'ailleurs du seul effort véritablement consenti, avec le respect du seuil démographique, en particulier dans les

³³ Alors même que dans certains départements, on aboutit finalement à une augmentation du nombre de communautés du fait de l'extension du taux de couverture par l'intercommunalité ; c'est le cas du Loiret (+8%), les deux départements de Corse ou des Yvelines (+33%).

³⁴ Source : AdCF, *Contenu et mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), Synthèse*, mai 2012

³⁵ Contre 623 aujourd'hui.

³⁶ Finistère, Allier, Cantal, Loire Atlantique, Vendée

³⁷ Deux-Sèvres (-60%), Nord (-58%), Alpes-Maritimes (-57%).

³⁸ Aucune fusion proposée dans l'Allier, le Cantal, la Corse-du-Sud, la Haute-Corse, le Finistère, la Vendée et la Guadeloupe ; 16 fusions en Dordogne, 11 dans les Vosges, 10 dans la Manche, le Nord et le Pas-de-Calais.

³⁹ Haute-Marne, Orne.

⁴⁰ Notamment Corse-du-Sud, Loire, Haut-Rhin, Seine-et-Marne.

⁴¹ -62% dans la Vienne, -61% dans l'Aube, -40% dans le Nord.

départements de faible densité⁴². Il subsiste néanmoins quelques départements « à problème », ainsi dans la Meuse⁴³, 8 communes isolées s'opposent encore à leur intégration intercommunale, en Haute-Savoie, ce sont 7 communes sur les 44 communes isolées que compte le département qui font également de la résistance⁴⁴.

Pour ce qui concerne la référence aux espaces de vie des usagers, plus de la moitié des schémas arrêtés se sont référés explicitement à la notion de bassin de vie, qui semble être le périmètre le plus approprié, notamment dans les territoires ruraux⁴⁵. Quelques rares schémas seulement n'y font cependant aucune référence⁴⁶.

Même s'ils ne figurent pas dans la loi parmi les périmètres de référence, les cantons⁴⁷, les pays⁴⁸, les Parcs naturels régionaux⁴⁹, les bassins d'emploi⁵⁰ ou les bassins d'habitat⁵¹ sont également parfois sollicités pour justifier la rationalisation des périmètres communautaires.

Notons enfin, sans surprise, que pour les intercommunalités « urbaines » ce sont les références aux aires urbaines ou aux SCOT qui ont surtout été mobilisées, même si dans certains cas, le bassin de vie est également apparu en tant que périmètre de référence.

Quoiqu'il en soit, au 1^{er} janvier 2012, il restait donc 33 schémas non adoptés dans les délais imposés par la loi RCT⁵².

En effet, un certain nombre de blocages sont apparus lors des discussions au sein des CDCI et certaines questions sont restées non réglées.

II. Jeux et enjeux de la recomposition territoriale

A. Les blocages

On peut tout d'abord s'étonner de la méthode qui a consisté à définir d'abord les périmètres avant de réfléchir à la forme d'EPCI et à ses compétences. Les questions de compétences et de type d'EPCI sont en effet étroitement liées aux questions de périmètre « optimum » lequel n'existe pas dans l'absolu, mais seulement relativement aux compétences exercées⁵³.

⁴² Gers, Cher, Vosges, Haute-Corse, Corse-du-Sud, Loiret.

⁴³ Qui n'a pas adopté son SDCI au 31 décembre 2011.

⁴⁴ AdCF, SDCI : poursuite des travaux et mise en œuvre, in *AdCF Direct*, n°650, 9 novembre 2012.

⁴⁵ V. notre étude, Le bassin de vie, nouveau critère de l'intercommunalité rurale, *Revue de droit rural*, novembre 2011, *prec.*

⁴⁶ Deux-Sèvres, Indre, Yonne ...

⁴⁷ Cher, Mayenne, Vendée.

⁴⁸ Puy-de-Dôme.

⁴⁹ Vaucluse.

⁵⁰ La Réunion.

⁵¹ Savoie, Doubs.

⁵² Il s'agit des schémas de l'Ariège, Aude, Aveyron, Bouches-du-Rhône, Charente-Maritime, Corrèze, Côte-d'Or, Creuse, Haute-Garonne, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Morbihan, Nièvre, Nord, Oise, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Saône-et-Loire, Haute-Savoie, Tarn-et-Garonne, Var, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Martinique et Guyane.

⁵³ V. notre étude, l'intercommunalité à la recherche du territoire pertinent, *prec.*

Nombreux sont d'ailleurs ceux qui ont regretté que le volet « compétences » de la réforme territoriale ait été reporté *sine die*⁵⁴.

On peut ensuite remarquer que le calendrier de la réforme a été jugé intenable par beaucoup d'élus locaux. Il faut dire que cette impression a d'ailleurs été accentuée par la sensation de télescopage des réformes : réforme de l'intercommunalité, réforme des découpages cantonaux, réforme de la fiscalité, RGPP ...

En ce qui concerne plus précisément l'élaboration des schémas, il convient de noter que partout où les préfets ont été attentifs et à l'écoute des élus, les discussions se sont bien déroulées; partout ailleurs, lorsque les préfets ont voulu imposer un point de vue trop volontariste, sans effort de concertation avec les élus locaux, des problèmes sont apparus⁵⁵.

Ainsi, un certain nombre de points de tension ont pu être recensés⁵⁶.

La peur de l'inconnu tout d'abord, particulièrement en ce qui concerne les conséquences politiques des fusions de communes. 67% des présidents ont ainsi désapprouvé le schéma en raison de l'absence d'étude d'impact au regard des conséquences financières, fonctionnelles et de ressources humaines qu'impliqueraient les nouveaux périmètres.

La peur de la «mésunion» ensuite, autrement dit la crainte d'une association avec certaines communes, notamment celles avec lesquelles on craint non pas d'être réunis par un bassin de vie mais séparés par un « fossé de vie ». 51% des présidents interrogés estiment d'ailleurs que les périmètres proposés sont incohérents au regard des bassins de vie.

La peur du gigantisme enfin, sur le terrain de la gouvernance en premier lieu et par rapport à l'impératif de proximité en second lieu.

Il faut dire que les conséquences des fusions n'ont finalement guère été abordées dans les schémas, faute de temps sans doute. La procédure prévue par la loi RCT a en effet été mise en œuvre au pas de course, puisque moins d'un an s'est écoulé entre l'élaboration des projets de schéma et leur publication, tout en ménageant un temps de concertation extrêmement court et perturbé par les élections sénatoriales, alors que ces questions techniques auraient mérité des discussions plus approfondies.

Les élus locaux ont en effet déploré que seuls 26 schémas sur 68 aient -très succinctement d'ailleurs- abordé la question des compétences.

Pourtant, les fusions prévues par les projets de schémas entraînaient une confrontation entre deux modèles contradictoires : le modèle des agglomérations, intercommunalités de projet « axées sur des compétences stratégiques » et le modèle périurbain ou rural, intercommunalité de gestion, « axées sur des compétences de services à la personne »⁵⁷.

⁵⁴ V. notamment les actes du colloque Vingt ans de communautés de communes : la révolution de l'intercommunalité, Sénat, 6 février 2012, *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale*, n° 379 par Jean-Pierre Sueur, 15 février 2012.

⁵⁵ Par exemple en Aveyron.

⁵⁶ Sénat, Rapport d'information n° 665 fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur *L'élaboration des schémas départementaux de la coopération intercommunale (SDCI)*, présenté au Sénat par Claude Belot, Jacqueline Gourault et Dominique Braye le 22 juin 2011.

⁵⁷ V. notamment AdCF, *Intercommunalités*, n° 166, Avril 2012, *Elaboration des schémas, la co-construction est-elle au rendez-vous ?*, p. 6 et suiv.

Le maintien des compétences de proximité sur des territoires plus vastes a donc été bien souvent un sujet conflictuel lors des discussions relatives aux fusions et l'on a craint dans de nombreux cas de figure un « retour de compétences » vers les communes et dès lors une dégradation du niveau de services liée aux mouvements de périmètre.

Les nouvelles fusions envisagées ont également suscité un climat anxieux et des tensions au sein des services communautaires. Là encore, les conséquences des fusions sur les ressources humaines auraient nécessité une meilleure anticipation, que ce soit par rapport au maintien des droits et des régimes indemnitaires, de l'aménagement du temps de travail, ou des nouvelles mobilités et responsabilités des agents. Autant de questions que les DGS devront régler à l'occasion de la réorganisation des services et du rapprochement des équipes issues des communautés fusionnées.

Un autre point de blocage est également très vite apparu concernant les conséquences financières de la recomposition territoriale ; la répartition des richesses a, notamment au sein des espaces périurbains, suscité de très vives tensions.

Là encore, les élus locaux ont regretté l'absence d'étude d'impact en matière financière, d'autant qu'à la nouvelle fiscalité intercommunale sont venus s'ajouter le gel des dotations de l'Etat et un climat accru de contrainte budgétaire ainsi que le déploiement d'un nouveau fonds de péréquation horizontale⁵⁸. Ainsi, l'augmentation de la part ménage dans le nouveau panier fiscal de l'intercommunalité et la perte de dynamique de sa part économique modifient parfois profondément les situations financières des communes et des intercommunalités et le manque de visibilité, notamment en termes d'évolution des taux, de compensations et de péréquation, n'ont pas permis de se livrer aux projections pourtant nécessaires au moment des recompositions des périmètres. Cette nouvelle donne financière viendra à coup sûr relancer la question du « *partage des charges et des ressources au sein des territoires communautaires* » introduisant de « *nouvelles logiques de solidarités* » et une « *renégociation des coordinations financières conclues entre communes et communauté* »⁵⁹. Enfin, les questions géographiques viennent aussi complexifier la question de la rationalisation des périmètres. Ainsi, en milieu rural, si l'on observe peu de dérogations à l'application du seuil démographique de 5 000 habitants en dehors des zones de montagne, elles sont à chaque fois justifiées, soit par la cohérence avec les bassins de vie et/ou les difficultés de procéder à la fusion⁶⁰, soit par le fait que les communautés en question ne sont pas bien loin du seuil⁶¹. Elles se rencontrent bien entendu le plus souvent dans les départements dont la densité de population est la plus faible⁶², et bien sûr dans les départements où cette faible densité se conjugue avec des zones de montagne.

⁵⁸ Le Fonds de Péréquation des recettes fiscales Intercommunales et Communales (FPIC) créé par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011, loi de finances pour 2012.

⁵⁹ Claire Delpech, Vers de nouvelles alliances financières, in AdCF, *Intercommunalités*, n° 163, janvier 2012, p. 16.

⁶⁰ Aisne, Orne, Haute-Vienne, Finistère, Charente, Aube, Tarn.

⁶¹ Eure-et-Loir.

⁶² Densité inférieure à 70 habitants/km² : Hautes-Alpes, Aube, Charente et Orne, Tarn, Haute-Vienne, Alpes-de-Haute-Provence, Landes, Cantal, Savoie.

Autre difficulté, les fusions de communautés « à la bonne échelle » se heurtent dans certains territoires à la très forte fragmentation du tissu communal et poseraient des problèmes de gouvernance et le risque d'une dilution trop importante des communes au sein du nouvel ensemble communautaire.

Quant aux obstacles juridiques et politiques, ils apparaissent par exemple en ce qui concerne les propositions de communautés interdépartementales. En effet, s'il n'existe aucune objection théorique à la constitution de telles intercommunalités dans les schémas, leur mise en œuvre reste néanmoins souvent problématique. Il existe ainsi des incohérences, voire des contradictions entre les SDCI du Vaucluse et des Bouches-du-Rhône et ceux des Alpes-Maritimes et des Alpes-de-Haute-Provence⁶³.

B. Les solutions et les aménagements

Nous l'avons vu, l'un des principaux problèmes soulevés à l'occasion des discussions sur les SDCI a été celui des « contenus » et particulièrement les conséquences des fusions de communautés sur les compétences. En effet, le « mariage » d'une intercommunalité de projet avec une ou plusieurs intercommunalités de gestion renvoie à la crainte de voir certaines compétences de proximité non reprises par la communauté issue de la fusion. Dès lors, puisqu'il n'est pas question d'un retour en charge vers des communes qui ne seraient pas en mesure d'assurer elles-mêmes ce type de compétences, la seule solution réside dans la « territorialisation des compétences » au sein de la future intercommunalité, c'est-à-dire une gestion « à géométrie variable » des compétences à l'échelle du nouveau périmètre communautaire.

Plusieurs options juridiques peuvent être envisagées de façon d'ailleurs complémentaires⁶⁴.

On peut ainsi jouer la carte de l'intérêt communautaire et permettre à la communauté de n'exercer des compétences qu'au profit de certaines communes⁶⁵.

On peut également envisager d'utiliser un procédé juridique très ancien, puisqu'il remonte à la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, celui des ententes communales, élargi par la loi du 13 août 2004 à l'ensemble des intercommunalités. L'entente consisterait ainsi en un accord passé entre un ou plusieurs conseils municipaux afin de gérer les compétences communales.

On pourrait aussi utiliser la procédure, très récente cette fois-ci, de la délégation de compétences prévue à l'article 73 de la loi RCT. En effet, selon l'article L. 1111-8 modifié du CGCT, à compter du 1^{er} janvier 2015, « *une collectivité territoriale [pourra] déléguer à une [autre] ou à un EPCI à FP une compétence dont elle est attributaire, qu'il s'agisse d'une compétence exclusive ou d'une compétence partagée* ». Dès lors, « *les compétences déléguées (.../...) [seront] exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale*

⁶³ V. Simon Mauroux, Dépasser la géographie physique et administrative, in *AdCF, intercommunalités*, n° 166, *prec.*, p. 14.

⁶⁴ V. notamment : *AdCF, Refonte de la carte intercommunale et gestion de proximité : les outils juridiques à disposition des communautés*, janvier 2012.

⁶⁵ Mais la suppression de l'intérêt communautaire pour certaines compétences prévue dans le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique viendra sans doute perturber ce scénario.

délégente ». Un décret du 7 mai 2012 est venu préciser les modalités de délégation et notamment le contenu de la convention passée entre le maire et le président de l'EPCI⁶⁶ et il semble que le procédé de la délégation ne soit pas remis en question par le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique.

D'autres dispositifs, tels que la Société Publique Locale⁶⁷, la procédure de la prestation de services entre communes et communauté⁶⁸ ou bien encore celle des fonds de concours peuvent également être envisagés, mais c'est vers la voie syndicale et celle des compétences facultatives que le législateur s'est finalement tourné, ce qui au demeurant, n'exclue absolument pas la mise en œuvre des autres procédés que nous avons mentionnés.

En premier lieu, la solution la plus simple consisterait à créer des syndicats de communes à l'échelle des anciens périmètres auxquels seraient confiées les compétences que la nouvelle communauté issue de la fusion ne reprendrait pas à son compte. Cependant la loi RCT prévoyait que la création d'un nouveau syndicat n'était possible que si le SDCI ou ses orientations le permettait. La loi Pelissard du 29 février 2012 est donc venue apporter une dérogation à cette disposition et il est désormais possible de créer de tels syndicats « *en matière de construction ou de fonctionnement d'école pré-élémentaire ou élémentaire, en matière d'accueil de la petite enfance ou en matière d'action sociale* »⁶⁹.

En second lieu, la loi visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale a étendu de 3 mois à 2 ans la période pendant laquelle la communauté issue d'une fusion peut gérer de manière différenciée les compétences facultatives sur le périmètre des anciennes communautés et a également permis, après l'expiration de ce délai, de restituer de façon partielle les compétences facultatives aux communes, permettant là encore une territorialisation des compétences⁷⁰.

Par ailleurs, la loi du 29 février 2012 a également assoupli la rigueur de la loi RCT sur un certain nombre de points. Elle a notamment exclu du champ de l'intercommunalisation obligatoire les îles mono-communales et reporté aux prochaines élections municipales les dispositions en matière de composition du bureau et de répartition des sièges pour les communautés nouvellement fusionnées.

⁶⁶ Décret n° 2012-716 du 7 mai 2012.

⁶⁷ Art. L. 1531-1 du CGCT issu de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales.

⁶⁸ Art. L. 5214-16-1, L. 5216-7-1 et L. 5215-27 du CGCT.

⁶⁹ Art. L. 5111-6 du CGCT.

⁷⁰ Nouvelle formulation de l'art. L. 5211-41-3 du CGCT : « (.../...) les compétences transférées à titre optionnel et celles transférées à titre supplémentaire par les communes aux établissements publics de coopération intercommunale existant avant la fusion sont exercées par le nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sur l'ensemble de son périmètre ou, si l'organe délibérant de celui-ci le décide dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté décidant la fusion, font l'objet d'une restitution aux communes. Toutefois, ce délai est porté à deux ans lorsque cette restitution porte sur des compétences ni obligatoires, ni optionnelles. La délibération de l'organe délibérant peut prévoir que ces compétences font l'objet d'une restitution partielle. Jusqu'à cette délibération ou, au plus tard, jusqu'à l'expiration du délai précité, le nouvel établissement public exerce, dans les anciens périmètres correspondant à chacun des établissements publics de coopération intercommunale ayant fusionné, les compétences transférées à titre optionnel ou supplémentaire par les communes à chacun de ces établissements publics ».

Mais la loi Pelissard a surtout revu les règles concernant les pouvoirs préfectoraux et ceux de la CDCI en cas de non-adoption dans les délais des SDCl, renouvelant ainsi les ambitions de la recomposition territoriale et sortant de l'ornière où elle se trouvait la réforme de l'intercommunalité.

III. Les ambitions renouvelées de la recomposition territoriale

A. Le compromis politique

La loi Pelissard est en effet intervenue dans un contexte politique tout à fait particulier, à l'issue du basculement à gauche du Sénat en septembre 2011, qui a semblé, dans un premier temps, sonner le glas de la réforme territoriale. En effet, tout donnait à penser que les élus locaux avaient ainsi censuré le gouvernement en place pour avoir voulu « caporaliser » l'intercommunalité. Dans un certain nombre de départements -et non des moindres⁷¹-, les choses n'allaient pas de soi et la fronde des élus locaux au sein des CDCI ont finalement empêché l'adoption d'un nombre important de schémas.

Cette situation, qui n'était pas prévue par la loi, conduisait à un vide juridique abyssal, puisqu'en l'absence de schéma, il ne pouvait y avoir -et pour cause !- de mise en œuvre facilitée en 2012⁷² et encore moins forcée en 2013.

S'il était initialement prévu dans la proposition de loi déposée par le président (UMP) de l'AMF de reporter l'adoption des schémas au 15 mars 2012, les parlementaires ont finalement préféré prévoir un scénario en cas d'absence de schéma adopté au 31 décembre 2011. C'est ainsi que la loi du 29 février 2012 a prévu une solution de compromis qui, « à défaut de schéma arrêté » donne à la fois plus de pouvoir aux préfets et aux CDCI.

En effet, le préfet pourra dans ce cas fonctionner « comme si » il y avait eu un schéma et soumettre aux règles dérogatoires de majorité prévues par la loi RCT les propositions de fusion, extension, dissolution ou création d'EPCI, mais ces modifications de périmètre devront en revanche être soumises avant à la consultation de la CDCI qui aura un délai de 3 mois pour amender ces projets à la majorité des 2/3 de ses membres.

Ce qui signifie d'une part, que la CDCI retrouve une place centrale même en l'absence de schéma arrêté et, d'autre part, qu'il n'y aura pas d'autres schémas que les 66 adoptés dans les délais. On doit donc se comporter en Essonne, dans le Nord, dans l'Oise, dans le Pyrénées-Atlantiques, le Var et la Saône-et-Loire, comme si les schémas finalement arrêtés en 2012, n'avaient pas été adoptés ; ils seront considérés comme de simples documents indicatifs sans valeur juridique.

C'est donc en quelque sorte une « prime à la faute » qui est ainsi accordée à la fois aux préfets et aux élus locaux qui n'ont pas respecté les délais imposés par la loi RCT⁷³.

⁷¹ Remarquons ainsi qu'au 1^{er} janvier 2012, 6 départements de Midi-Pyrénées sur 8, aucun département pyrénéen ni aucun département de la petite couronne parisienne n'avait adopté leur schéma.

⁷² A la majorité qualifiée dérogatoire de la moitié des conseils municipaux représentant la moitié de la population avec veto de la commune représentant le tiers de la population.

⁷³ V. Eric Landot, Loi Pelissard, SDCl or not SDCl, ce n'est plus la question, *La lettre du cadre territorial*, n° 439, 15 mars 2012, p. 50.

Notons également que la loi Pelissard a maintenu le principe des phases de révision des schémas tous les 6 ans mais a avancé la première date en 2015, soit juste après les élections municipales.

Quoiqu'il en soit, en 2012, les préfets devaient notifier aux communes et aux communautés concernées les projets d'arrêtés de périmètres tels qu'ils avaient été prévus par les SDCI publiés en 2011. Si elles donnaient un avis positif dans un délai de trois mois à la majorité qualifiée, le préfet devait procéder à la fusion, l'extension de périmètre ou à la transformation de la communauté. Les modifications réalisées au cours de l'année 2012 sont donc issues de ces délibérations positives.

Au 1^{er} janvier 2013, on recense donc 2 456 EPCI à FP, dont une métropole (Nice), 15 communautés urbaines, 213 communautés d'agglomération, 4 syndicats d'agglomération nouvelle et 2 223 communautés de communes regroupant 36 049 communes et rassemblant 60,89 millions de français⁷⁴.

Si 262 communes ont rejoint l'intercommunalité en 2011, elles ont été 763 à le faire au cours de l'année 2012, sous l'effet des schémas, réduisant ainsi en un an le nombre de communes isolées de 55%⁷⁵. Les 614 communes restant isolées au 1^{er} janvier 2013, dont 51 n'ont pas l'obligation légale d'adhérer à une communauté et dont la moitié comptent moins de 500 habitants, représentant à peine 2,9 millions d'habitants mais concernent néanmoins 90 départements, et seules 59 d'entre elles ne font aujourd'hui encore l'objet d'aucun projet de rattachement.

En ce qui concerne la rationalisation des périmètres, on note une diminution de 125 communautés au cours de l'année 2012, avec cependant un gain de 1,6 millions d'habitants⁷⁶, ce qui s'explique par un nombre conséquent de modifications territoriales des intercommunalités. 450 opérations ont ainsi vu le jour en 2012, dont 94 fusions, 22 créations *ex nihilo*, le reste étant lié à des extensions de périmètres. Si 56% des opérations programmées dans les 66 schémas adoptés en 2011 ont donc été réalisées en 2012, le ministère de l'Intérieur estime qu'au 1^{er} janvier 2014, ce chiffre pourrait atteindre 94%⁷⁷.

En revanche, seules 334 dissolutions et 58 fusions de syndicats ont eu lieu en 2012, réduisant le nombre de syndicats de seulement 3%, bien loin des ambitions initiales de rationalisation de la carte syndicale affichées par l'ancien gouvernement en 2010.

En tout état de cause, le compromis politique qui a présidé à l'adoption de la loi Pelissard augure sans doute d'une nouvelle façon de concevoir la recomposition territoriale. En renforçant le rôle de la CDCI, elle semble répondre aux attentes des élus locaux qui réclament depuis le début davantage de concertation et notamment de pouvoir « proposer

⁷⁴ DGCL, *Refonte de la carte intercommunale : bilan provisoire sur l'année 2012, BIS n° 94*, février 2013.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Fabienne Boucher, 1^{er} janvier 2013 : Big bang intercommunal ?, in *AdCF, Intercommunalités*, n° 176, mars 2013, p.9.

⁷⁷ Simon Mauroux, Schémas départementaux : les objectifs restent à atteindre, in *Intercommunalités*, n° 76, *prec.*, p. 10.

un schéma alternatif »⁷⁸ et elle participe du renouvellement des ambitions de recomposition territoriale autour de la figure désormais incontournable du binôme communes-communauté.

B. L'intégration institutionnelle

La figure imposée de l'intercommunalisation contenue dans la réforme RCT a fait naître un nouveau « couple » ou « binôme », que l'on nomme parfois « bloc local », « sorte de *« mezzanine institutionnelle » constituée par la communauté et ses communes membres* »⁷⁹. On évoque également à ce sujet l'idée d'un passage de la communauté « coopérative de communes » à celle de communauté « fédération de communes », « *expression d'une nouvelle relation souhaitée dans le couple « commune-intercommunalité » [qui] ne paraît pas remettre en cause l'existence de la commune, tout en favorisant l'épanouissement des communautés* »⁸⁰.

L'intercommunalité apparaît désormais comme le « *maillage territorial de premier niveau* »⁸¹. Cette intégration institutionnelle est due, selon Gérard Marcou, à plusieurs facteurs concomitants, tous contenus dans la loi RCT : l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct dans le cadre des élections municipales avec système de fléchage, le transfert d'une partie des pouvoirs de police des maires aux présidents d'intercommunalité, la mise à disposition des services entre communes et communautés et la mutualisation des services et des moyens.

D'après lui, « *c'est donc bien une administration communale à deux degrés qui se met en place* », « *l'intercommunalité [permettant] de donner aux communes la capacité d'action nécessaire à l'exercice de leurs compétences sans rompre avec les bases de l'institution communale* »⁸².

Il faut ajouter à cette liste d'éléments concourant à l'intégration institutionnelle entre communes et communauté, les futurs schémas de mutualisation dont la mise en œuvre est prévue pour 2015⁸³, la nouvelle fiscalité intercommunale qui rompt avec le principe de spécialisation fiscale et introduit même la possibilité d'une « mutualisation fiscale » des taxes ménages entre communes et communauté, ainsi que le nouveau dispositif de péréquation horizontale, le FPIC, qui associe communauté et communes membres dans son fonctionnement et dont le territoire intercommunal constitue le pivot.

⁷⁸ Selon Daniel Delaveau, Président de l'AdCF, à l'occasion de la 22^{ème} convention de l'AdCF, in *Intercommunalités*, n° 161, Novembre 2011, p. 8.

⁷⁹ Nicolas Portier, L'intercommunalité au tournant, in Jean-Claude Nemery (Dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, L'Harmattan, Paris, 2010, p. 119 et suiv., v. p. 120.

⁸⁰ Jean-Claude Nemery, Quel avenir pour la relation entre communes et intercommunalités ?, in *Mélanges Yves Jegouzo*, Dalloz 2009, p. 241 et suiv.

⁸¹ Gérard Marcou, *L'intégration institutionnelle du bloc communes-communauté : une nouvelle étape ouverte par la loi RCT*, *prec.*, p. 10.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Et qui reste d'actualité dans le cadre du projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique.

Enfin, nous l'avons dit, la généralisation de l'intercommunalité à l'ensemble du territoire national « officialise » cette intégration institutionnelle, tout en préservant la symétrie, dont on sait qu'elle est au cœur de la conception traditionnelle de notre Etat unitaire.

Tout concourt donc à associer au sein d'une même entité juridique les communes membres et leur communauté, ou plus exactement à considérer dorénavant les communes dans leur communauté.

Cependant, ce binôme reste fragile, d'une part parce qu'il est construit sur des composants aux statuts juridiques différents. La commune est une collectivité territoriale de plein exercice et la communauté est et demeure un établissement public, alors même que l'on sait désormais à quel point ce statut repose sur une fiction juridique⁸⁴. Consolider l'intercommunalité grâce à une qualification juridique adaptée⁸⁵ consoliderait de fait l'intégration institutionnelle communes-communauté.

D'autre part, ce binôme est fragilisé par le facteur temps et les alternances politiques. En effet, à chaque renouvellement de mandat⁸⁶ « *vous devez reprendre votre bâton de pèlerin pour expliquer et lutter contre le réflexe de guichet* » estime Jacques Florentin, président d'une communauté de communes en Meurthe-et-Moselle⁸⁷, et renouveler la conception que les élus se font de l'Intérêt communautaire qui doit présider au projet de territoire.

Il n'en reste pas moins que l'intercommunalité est devenue le prolongement naturel des communes et que ce binôme communes-communauté sort renforcé à la fois de la pratique quotidienne de la gestion communale et des nouvelles mesures inscrites dans la réforme RCT et renouvelle ainsi les ambitions de la recomposition territoriale, issue d'une étroite concertation entre l'Etat et les élus locaux.

⁸⁴ V. Notre étude : L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct : l'intercommunalité entre fiction et réalité, *JCP Collectivités territoriales intercommunalité*, janvier 2006, p. 4 et suiv.

⁸⁵ On pense bien entendu à celle de la collectivité territoriale.

⁸⁶ Un tiers de maires ont changé lors des dernières élections municipales et six délégués communautaires sur dix.

⁸⁷ Cité par Valérie Liquet, Dessine-moi une décision communautaire, Dossier Faire ensemble, *in Intercommunalités*, n° 163, *prec.*, p. 12.