



HAL
open science

Introduction. Les syndicats de communes en France : résistance ou déclin annoncé ?

David Guéranger, François-Mathieu Poupeau

► To cite this version:

David Guéranger, François-Mathieu Poupeau. Introduction. Les syndicats de communes en France : résistance ou déclin annoncé ?. *Revue française d'administration publique*, 2019, 4 (172), pp.877-891. 10.3917/rfap.172.0005 . hal-02877924

HAL Id: hal-02877924

<https://hal.science/hal-02877924>

Submitted on 22 Jun 2020

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.

INTRODUCTION
**LES SYNDICATS DE COMMUNES EN FRANCE :
RÉSISTANCE OU DÉCLIN ANNONCÉ ?**

David GUÉRANGER

*Chercheur au Laboratoire techniques,
territoires et sociétés (LATTS, Université
Paris-Est)*

François-Mathieu POUPEAU

*Chercheur CNRS au Laboratoire
techniques, territoires et sociétés (LATTS,
Université Paris-Est) et Professeur de
l'École des Ponts ParisTech*

En France, les syndicats de communes occupent une place importante au regard de leurs champs de compétences, de leurs budgets et de leurs moyens humains. Créée par la loi du 22 mars 1890, cette institution est pourtant d'emblée limitée aux politiques sociales (Leydet, 1937) et destinée à mettre en place des actions d'assistance (aux malades, aux vieillards, etc.) sur un périmètre large, idéalement à base cantonale. Elle est également pensée pour le milieu rural, là où la fragmentation des communes apparaît le plus nettement au législateur de l'époque (Porché, 1900). C'est peu dire que l'application de la loi de 1890 démentira ses objectifs initiaux : non seulement les syndicats de communes seront très peu nombreux, mais ils se tourneront principalement vers des services à caractère industriel et commercial et rencontreront, de surcroît, un succès important dans les espaces urbains.

Loin des attermolements des débuts, les syndicats de communes connaîtront par la suite un développement particulièrement dynamique, ainsi qu'une diversification de leurs objets et de leurs modèles juridiques. Les juristes en dénombrent 2 174 en 1937 (Leydet, 1937, 71). Presque 80 ans plus tard, on compte 7 992 syndicats à vocation unique (SIVU), 1 149 syndicats à vocation multiple (SIVOM) et 2 046 syndicats mixtes fermés (SMF), exerçant plus de 80 types de compétences différentes, en matière d'adduction d'eau, d'assainissement,

de déchets, de transports publics, mais aussi d'énergie ou de communications électroniques¹. Ce nombre est quatre fois plus élevé que les groupements à fiscalité propre dénombrés à la même période².

Cette prolifération semble pourtant avoir laissé relativement indifférents les observateurs des institutions et de l'action publique locales, plutôt focalisés sur les structures intercommunales les plus intégrées. Au moment où le législateur renouvelle son intention d'en réduire le nombre (voir la récente loi NOTRe³), sans doute n'est-il pas inutile d'examiner précisément ces institutions longtemps jugées archaïques, ou de second rang, dont la persistance ne lasse d'interroger. C'est précisément l'objet de ce dossier, issu de deux journées d'études organisées à l'École des Ponts ParisTech les 8 et 9 octobre 2018.

LES SYNDICATS DE COMMUNES ET LA LITTÉRATURE ACADÉMIQUE : TROIS REGARDS SUR UNE INSTITUTION SÉCULAIRE

Avant d'en présenter le contenu et quelques résultats saillants, nous voulons revenir sur les connaissances, à la fois peu nombreuses et souvent incidentes, dont on dispose aujourd'hui sur les syndicats de communes. En résumé, on peut dire que les sciences sociales et les syndicats ont eu trois occasions de se rencontrer.

La contribution syndicale aux services publics locaux

Si les syndicats de communes ont pu susciter l'attention, c'est d'abord en raison de leur contribution primordiale au développement des services publics locaux. Dans une telle perspective, l'énergie occupe une place singulière, qui doit à l'évidence au lien très net qui se noue au début du siècle dernier entre elle et ce type d'institution. Plusieurs historiens rendent ainsi compte de l'explosion du nombre de syndicats (Stahl, 1985) ou du mouvement

¹ Cour des comptes, Chambres régionales & territoriales des comptes, *La carte des syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM, SMF). Une rationalisation à poursuivre*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juin 2016, p. 7.

² On en compte 2062 au 1^{er} janvier 2016 (*Les collectivités locales en chiffre*, DGCL, 2016).

d'expansion et d'universalisation du service public de l'énergie, qui se poursuit tout au long du vingtième siècle (Berthonnet, 2003). Dans le champ de l'environnement (approvisionnement en eau potable, assainissement, traitement des déchets), le développement des compétences syndicales s'opère de façon plus tardive, ce qui traduirait les difficultés que rencontre ce domaine pour se développer (Frioux, 2013). Celles-ci tiennent notamment aux dissensus au sein du personnel politique (désaccords personnels ou sur les options techniques), mais aussi aux incertitudes quant au « retour sur investissement » d'une politique d'hygiène qui invite les municipalités à se montrer prudentes.

Dans une veine très similaire, la région parisienne connaît une situation qui suscite une attention particulière. Le développement précoce – et singulier en France – de grands syndicats attire l'œil de quelques historiens du premier vingtième siècle, qui réalisent plusieurs monographies et documentent la naissance et le développement de quelques syndicats de communes de la région parisienne. Le syndicat intercommunal funéraire (Bellanger, 2008), le syndicat d'assainissement (Bellanger, Pineau, 2010), le syndicat d'électrification (Bellanger, Poupeau, 2013), le syndicat du gaz (Aubrun, 2008) font ainsi l'objet d'enquêtes détaillées qui renseignent divers aspects de leur fonctionnement : leurs budgets, leurs administrations, les élus qui s'y engagent, la nature du service fourni, les évolutions marquantes, les relations avec les entreprises délégataires de service public, le lien avec les politiques urbaines, etc.

L'intérêt des historiens pour les services publics locaux voisine avec celui d'autres auteurs qui s'intéressent aux services publics sous l'angle de leur fonctionnement et de leur régulation. Plusieurs chercheurs se sont ainsi interrogés sur la capacité de régulation des syndicats. Sur cette question, l'eau est un domaine privilégié, tant il incarne le modèle français de délégation du service public, contrôlé par les pouvoirs locaux et adossé à de puissantes entreprises concessionnaires⁴ (Lyonnaise des eaux, Générales des eaux). L'historienne Viviane Claude (2006) souligne ainsi les imbrications fortes entre logiques publiques et logiques privées au sein du jeune syndicat de gestion de l'eau de la région parisienne. Elle mentionne en

³ NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République (promulguée le 7 août 2015).

⁴ Le cas de l'électricité est également abordé s'agissant du SCBPE, l'ancêtre du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (Sippérec), et des nombreuses difficultés qu'il rencontre dans l'entre-deux-guerres puis après la création d'EDF pour comprendre et analyser les comptes que lui fournissent les sociétés concessionnaires responsables de la fourniture d'énergie (cf. Bellanger, Poupeau 2013).

particulier le rôle décisif de la Compagnie générale des eaux qui, au gré de ses négociations individuelles avec les différentes communes, travaille à l'uniformisation des régimes contractuels, des intérêts, et prépare ainsi la naissance du syndicat. Elle note enfin l'expérience importante du syndicat du gaz créé une vingtaine d'années plus tôt et la reproduction de principes politiques que l'auteure lie à l'expertise des Ponts et chaussées d'une part, et à la personnalité politique qui préside ces syndicats d'autre part (le maire de Bagneux et conseiller d'État, Théodore Tissier).

C'est au sujet de ce même syndicat de gestion de l'eau, mais sur une période bien plus longue, que Christophe Defeuilley (2000) repose la question de la régulation, en examinant les contrats de concession qui ont scandé l'histoire de cette structure depuis 1922. Tirant parti des problèmes fonctionnels qui émaillent cette histoire (les « blocages », les « inadaptations », les « problèmes qui entravent la bonne marche du service »), les relations contractuelles, les règles d'encadrement et l'exercice du contrôle se transforment et s'enrichissent. Mais les collectivités locales apparaissent pourtant largement livrées à elles-mêmes et relativement démunies en matière de régulation du service (Defeuilley, 2004). Elles semblent même incapables de se soustraire au concessionnaire historique, la Compagnie générale des eaux. Ainsi, lorsque se renouvelle le contrat, dans un contexte pourtant marqué par les soupçons de collusion, les critiques sur la mauvaise gestion, sur le respect des engagements, sur les profits du délégataire et les prix élevés, le mode de gestion et le concessionnaire se trouvent finalement reconduits, en contrepartie de quelques clauses contractuelles renforçant contrôles et transparence (Defeuilley, 2014).

En sortant du seul cas du SEDIF et en s'intéressant plus largement à l'évolution des services d'eau dans la longue durée, d'autres chercheurs soutiennent que les syndicats de communes ont, sinon favorisé, tout au moins accompagné leur privatisation (Canneva, Pezon, 2008 ; Pezon, 2009 ; Pezon, Canneva, 2009). Malgré la forte variété d'organisation du service (au niveau municipal ou intercommunal, pour la production ou la distribution) qui prévaut, une tendance se dégage à partir du milieu des années 1970 en faveur d'une gestion intercommunale déléguée aux sociétés fermières. Celle-ci semble tenir à une diversité de facteurs : l'étroitesse du cadre d'action syndical, tant sur le plan spatial que sur le plan fonctionnel (vocation unique, limitée à l'alimentation en eau potable) ; le rôle prescripteur des services de l'État sur les travaux, l'échelle et le mode de gestion ; les dispositions financières (bonifications, fond de développement national) cruciales pour les petites communes ; enfin les évolutions des instructions comptables (celles de 1967, 1969, 1995), qui imposent les

règles de l'autonomie et de l'équilibre budgétaires au-delà d'un certain seuil. Se généralise ainsi un modèle territorial (intercommunal) et gestionnaire (délégué), dont les syndicats de communes (tout comme les communautés plus récemment) sont en partie les vecteurs institutionnels.

Les syndicats de communes et l'action publique locale

Un deuxième ensemble de travaux se caractérise par son intérêt pour l'action publique locale. Les syndicats y sont considérés alors comme des acteurs politiques à part entière, au même titre que les autres institutions locales. Pour saisir leurs logiques d'action, les recherches empruntent diverses voies que l'on peut distinguer selon la place qu'elles accordent notamment aux enjeux socio-spatiaux.

Sans surprise, les géographes accordent aux syndicats une place singulière et décisive. Il en est ainsi de Franck Scherrer (1992), dans la thèse qu'il consacre à l'étude, sur la longue durée, du réseau d'assainissement de l'agglomération lyonnaise. Son travail souligne les dimensions territoriales qui président à la création et au renforcement du syndicat chargé d'en assurer la gestion. Celui-ci ne répond pas – en tout cas pas seulement – à un problème d'assainissement ; il fournit aussi une réponse au Plan d'Assainissement Régional initié par l'État, considéré comme une attaque à peine voilée au maillage communal. Par la suite, l'extension syndicale aux communes de l'Est lyonnais répond au fort développement industriel et urbain que connaissent ces zones, mais aussi aux rejets de leurs effluents en amont du Rhône. C'est cette configuration territoriale singulière qui permet de comprendre l'élargissement du périmètre syndical, qui préfigure lui-même très largement la future communauté urbaine.

L'intérêt pour le territoire et l'espace est aussi au cœur d'une géopolitique locale qui entend appliquer à des objets infranationaux des outils analytiques développés dans le champ des relations internationales⁵. Dans cette perspective, l'intérêt des syndicats de communes est principalement lié aux ressources qu'ils défendent ou convoitent. Ainsi, dans le secteur de

⁵ En France, la notion de « géopolitique locale » a été en particulier développée par Philippe Subra et Béatrice Giblin, autour notamment de la revue *Hérodote*, à la suite des thèses d'Yves Lacoste.

l'eau, les syndicats figurent, aux côtés des conseils généraux, des métropoles, des autres structures intercommunales, comme l'un des grands acteurs en lutte pour la maîtrise de ce bien essentiel (Giblin, 2003). Cette perspective a pu être appliquée à d'autres champs, comme celui de l'énergie. Ainsi, dans le contexte des années 1990 marqué par la libéralisation des marchés de l'énergie et la décentralisation, les stratégies des syndicats visent à contrer l'influence grandissante de nouveaux « acteurs » sur la scène locale (régions et communautés en particulier), qui menacent une position construite sur plusieurs décennies (Bouvier, 2005). Dans ce contexte de rivalités institutionnelles, il faut souligner l'importance des représentants du monde rural que sont les syndicats départementaux d'énergie et leurs relais nationaux. Ceux-ci parviennent à contenir les velléités d'autonomisation des métropoles dans le champ de l'énergie, et à maintenir un modèle de service unifié, fondé sur de puissants mécanismes de péréquation financière entre territoires (Poupeau, 2015, 2019), ou à orienter vers les zones rurales les investissements nécessaires au processus d'électrification (Lemêle, 2015).

Le territoire n'apparaît pas toujours aussi central dans les logiques syndicales. Il est aussi, assez souvent, une toile de fond sur laquelle se projette un problème classique de la gestion publique locale : la coordination et l'articulation entre intérêts politiques pour la mise en œuvre des politiques publiques. Ces travaux peuvent s'inscrire, en ce sens, dans un questionnement sur la gouvernance locale⁶. La gestion territoriale de l'environnement (eau et déchets) dans plusieurs départements peut ainsi relever de divers « régimes d'action publique territoriale » qui dépendent du rôle joué par les conseils départementaux et les métropoles, mais aussi par les syndicats de communes (Caillaud, 2013). D'autres travaux pointent la façon dont les syndicats savent tirer parti, dans des jeux de concurrences institutionnelles, de la mise à l'agenda politique de nouveaux problèmes collectifs. Ils peuvent ainsi occuper le terrain dans la lutte contre la fracture numérique dans le champ des télécommunications (Barré-Vinchon, 2001) ou se positionner sur l'électromobilité (Cranois, 2017). Ils peuvent également développer une expertise spécifique précieuse et influencer ainsi sur les politiques locales de transports (Mazoyer, 2011).

⁶ Parmi les travaux innombrables sur l'action publique locale, cette perspective n'est pas sans poser un réel problème pratique de repérage des recherches qui ont pu « croiser » les syndicats de communes dans leur périmètre d'étude. Nous n'en mentionnerons donc ici que quelques-uns, sans prétendre viser à l'exhaustivité.

Les syndicats de communes aux prises avec l'État

Enfin, plusieurs travaux cherchent à inscrire le fait syndical dans une réflexion plus large sur l'État. Parmi eux, c'est bien souvent la figure de l'État réformateur qui domine. Dans une telle perspective, de nombreux juristes se sont ainsi intéressés au syndicat en tant qu'objet de législation, passée et/ou future. Leurs réflexions suivent ainsi de peu les grands moments de réformes, parfois les précèdent, et s'évertuent à comprendre la loi et ses principes, bien souvent contrariés lorsqu'ils sont mis en application. Ainsi de la loi de 1890 (Régismanset, 1897) et de ses conséquences immédiates (Fayolle, 1908) ou plus tardives (Leydet, 1937). Ainsi également des ordonnances de 1959 qui créent SIVOM et districts, et qui offrent aux syndicats la possibilité d'exercer plusieurs objets et aux juristes celle de se remettre au travail (Verdun, 1963). L'ensemble de ces travaux se caractérise par un tropisme normatif qui consiste à vouloir harmoniser le fonctionnement des syndicats et à affiner leur contrôle. Mais ils fournissent également un matériau empirique de seconde main très riche sur ces organisations, fait de données agrégées (sur leur nombre, leur objet) et d'éléments plus qualitatifs (sur les problèmes pratiques qu'ils rencontrent par exemple).

Cinquante années plus tard, deux lois remettent les syndicats au cœur des réformes : la réforme des collectivités territoriales de 2010 promeut le rôle prescripteur des Schémas départementaux de coopération intercommunale, tandis que la loi sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) de 2015 privilégie le transfert automatique de compétences syndicales aux communautés. Cette actualité législative fournit à quelques chercheurs matière à interroger la grande persistance du fait syndical dans le temps. L'histoire longue des réformes des syndicats de communes – une « première génération de l'intercommunalité » – rime avec résistance du fait communal, accentuation du « morcellement », opposition des maires face aux agents des services déconcentrés de l'État (préfectoral, corps des Ponts et chaussées et du Génie rural) (Bellanger, 2012). Elle illustrerait en quelque sorte la persistance du compromis historique entre la République et les maires (Le Lidec, 2007) lorsqu'il s'agit de réaliser les objectifs d'équipement du territoire. L'examen des débats législatifs, de même, met en relief l'ambivalence des parlementaires eux-mêmes vis-à-vis de la réforme. Ils se refusent à organiser la suppression des syndicats et misent plutôt sur le développement d'institutions intercommunales concurrentes plus intégrées (Grégory, 2012).

La perspective sociohistorique tend à relativiser cette opposition entre un centre réformateur et des syndicats récalcitrants. Dans le cas de l'agglomération chambérienne par exemple, les acteurs syndicaux ont longtemps entretenu des relations très étroites avec l'État déconcentré (services préfectoraux, services ordinaires des Ponts et chaussées, du Génie rural, de l'Hygiène), et la communauté qui les a aujourd'hui remplacés entretient une forte continuité avec le syndicat originel. Cette continuité, à la fois spatiale, organisationnelle, axiologique, traduit l'effet d'une socialisation des élus au sein d'une institution syndicale longtemps prise en charge par divers représentants de l'État (Guéranger, 2008). Un phénomène analogue se manifeste en ce qui concerne le syndicat d'électrification de la région parisienne, qui noue des relations avec les administrations du Génie rural et des Ponts et chaussées d'une part, avec les services locaux d'EDF d'autre part (Bellanger, Poupeau, 2013). Ces liens très étroits ne se réduisent pas simplement à une logique d'ajustement et d'arrangement mutuel, comme l'ont suggéré les travaux sur le « jacobinisme apprivoisé » (Grémion, 1976). Ils participent aussi de l'intégration de forces politiques nouvelles, parfois contestataires, comme les élus communistes qui conquièrent la banlieue rouge à partir des années 1930, et qui finissent eux-aussi par accepter les principes d'action du syndicat, quand bien même ils peuvent parfois contrevenir à leur conception de la gestion publique locale.

L'étude sociohistorique du service public de l'électricité permet d'aller plus loin encore. Elle montre que les syndicats jouent un rôle influent dans la formation puis la régulation d'un modèle de service public dont EDF est ensuite devenu le symbole (Poupeau, 2017). Cette influence est d'abord « locale », en jouant par exemple sur la gestion des fonds d'électrification (substantiels) pour rééquilibrer les choix d'investissement de l'entreprise vers les zones rurales. Elle est aussi « nationale », via l'action d'une fédération d'élus (la FNCCR⁷) qui porte les revendications des représentants des syndicats d'électrification rurale auprès de l'État et des grands monopoles publics de l'énergie. Ces mobilisations ont des conséquences très concrètes et très structurantes sur le « modèle EDF », en particulier en matière de politiques d'investissements et de tarification (péréquations de charges et de tarifs, défense des petits consommateurs, etc.).

⁷ Fédération nationale des collectivités concédantes et régies.

PRÉSENTATION DU DOSSIER

Souvent inscrits dans cette tradition historiographique, les articles et le témoignage rassemblés dans ce dossier font ressortir trois principaux axes de questionnement, autour des projets réformateurs et de leur mise en œuvre, de la place respective des dynamiques institutionnelles et sectorielles dans les processus de changement et des luttes d'institutions dans lesquelles sont engagés les syndicats de communes. Plutôt que d'en résumer les contenus, nous préférons, avant de refermer cette introduction, esquisser quelques enseignements que nous jugeons intéressants.

Réformer sans connaître ?

Si les contributeurs du dossier ne se penchent pas tous sur les réformes et leur fabrique, ils permettent néanmoins de formuler quelques hypothèses à leur sujet. Ils semblent se rejoindre, tout d'abord, sur les diverses formes prises par ce que l'on pourrait qualifier d'« aveuglement réformateur ». Pour Arnaud Duranthon, celui-ci s'incarne dans une rationalité « aménagiste », une rationalité « d'essence fondamentalement étatiste ». Dans le champ syndical, cette rationalité substitue un « idéal bureaucratique » à un modèle syndical initial plus subsidiaire, au mépris des préférences communales. Cette rationalité confine à l'aveuglement lorsque, sur quelques dispositifs de rationalisation, les responsables gouvernementaux se retrouvent dans l'incapacité de justifier certains de leurs amendements, et plus encore incapables d'anticiper leurs conséquences pratiques. L'analyse sociologique des travaux d'experts sur les syndicats de communes montre également, derrière la pluralité des manières d'envisager les réformes, un ensemble d'angles morts. David Guéranger note ainsi la domination actuelle d'une approche « démographique » des syndicats de communes, attentive à leur nombre, au rythme de leurs naissances et de leurs disparitions, à leur répartition spatiale. Cette manière d'appréhender les institutions syndicales traduit aussi la méconnaissance de leurs activités concrètes, des élus qui s'y investissent, des aspects financiers et fonctionnels.

À de nombreux égards, le témoignage apporté par Catherine Dumas alimente cette hypothèse. Il montre comment, lors des récentes réformes (NOTRe, MAPTAM), les syndicats de la région parisienne ont engagé un important travail de lobbying auprès des administrations

d'État, qui révèle que les cabinets ministériels, tout autant que la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du Ministère de l'intérieur d'ailleurs, connaissaient très mal l'univers des syndicats de communes, à la différence des services préfectoraux. On voit aussi, à cette occasion, que l'État et ses opérateurs (notamment EDF) n'ont pas nécessairement une même appréhension des enjeux liés à l'intercommunalité. On découvre enfin la multitude des activités syndicales, qui rompt avec l'image d'institution archaïque, assoupie ou poussiéreuse qui sert pourtant de cadrage aux efforts déployés pour les faire disparaître. Au contraire, le Sippérec se donne à voir comme une organisation vivante qui élargit le spectre de ses activités en saisissant des compétences nouvelles, qui développe une expertise originale en recrutant et formant des techniciens de haut niveau, qui élargit son périmètre en démarchant de nouveaux adhérents. Ce dynamisme ressort aussi de l'analyse que propose François-Mathieu Poupeau sur l'ensemble des syndicats d'énergie en France.

Le témoignage de Catherine Dumas montre également l'effet contre-productif de l'élan réformateur. Si les élus s'activent plus ou moins selon les périodes, peuvent parfois délaissier le syndicat pendant un temps, ils sont aussi susceptibles de s'y impliquer lorsque des menaces ou des changements importants se profilent. Les différentes réformes (ouverture des marchés à la concurrence, lois sectorielles sur les télécommunications ou sur l'énergie, réformes institutionnelles) fournissent ainsi aux services du Sippérec des opportunités pour mobiliser les élus importants, pour activer leurs relais parlementaires, pour souder les syndicats entre eux. Le syndicat sait aussi retourner contre elle la rhétorique réformatrice : en s'érigeant en défenseur des usagers, via des alliances avec l'UFC Que choisir ; en défendant une organisation moins bureaucratisée, moins lourde, plus réactive et plus manœuvrable, plus proche de la « *start-up* territoriale » (sic) que des « usines à gaz » que sont devenues les grandes communautés. On voit concrètement comment la réforme fournit aux agents un soutien conjoncturel à leur travail pour remonétiser ce que David Guéranger nomme la valeur refuge de l'institution syndicale.

Enfin, la réforme méconnaît la consistance proprement politique de la matière qu'elle entend (re)modeller. Les réactions des élus syndicaux ne s'apparentent pas seulement à une résistance de type « corporatiste », mue notamment par des motifs d'ordre financier (indemnités, avantages divers). Elles tiennent plus largement, comme le montre l'article de Sylvain Barone, à un attachement fort des élus aux domaines gérés par les syndicats, lié à leur expérience passée, à leur appartenance professionnelle (entre 27% et 36% des répondants disent avoir exercé ou exercer encore une activité en relation avec le secteur de l'eau), mais

aussi à leur rapport sensible aux territoires. Le groupe NOTReau insiste lui aussi sur la charge « affective » que représente l'eau pour les élus (et les populations), et met en avant la complexité des logiques politiques à l'œuvre dans la mise en œuvre des réformes (rôle joué par des « intercesseurs » comme les préfets, les services déconcentrés de l'État, les conseils départementaux ; rivalités entre institutions, notamment entre Communautés et syndicats).

Croiser dynamiques institutionnelles et sectorielles

Un autre intérêt des contributions réunies dans ce dossier est de montrer les liens complexes qu'entretiennent les syndicats de communes avec deux dynamiques qui peuvent, selon les contextes, produire des effets convergents ou contradictoires. D'un côté, les réformes institutionnelles, n'ont jamais vraiment abandonné le mot d'ordre de rationalisation du nombre des structures. De l'autre, les compétences exercées par les syndicats sont inscrites dans des secteurs qui comportent leur propre lot de contraintes mais aussi d'opportunités. C'est bien dans le croisement de ces deux champs d'étude qu'il faut replacer l'évolution de l'action syndicale.

Plusieurs auteurs soulignent à leur manière l'insuffisance d'une grille de lecture centrée sur les réformes institutionnelles. Par exemple, les effets des lois NOTRe ou MAPTAM se font ressentir différemment selon les secteurs. Dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, analysés par Christelle Pezon et le groupe NOTReau, les syndicats sont largement impactés par les transferts de compétences, qui concernent l'ensemble des Communautés. Le groupe NOTReau montre très bien les effets puissants de cette rationalisation sur les syndicats, dont le nombre pourrait être divisé par 9 dans le secteur de l'eau et par 11 dans l'assainissement à l'horizon 2020 (estimations avant l'assouplissement introduit par la loi en août 2018). Dans le secteur de l'énergie, le paysage évolue différemment. François-Mathieu Poupeau montre que les syndicats sont plus épargnés par les réformes institutionnelles, et ont conservé la compétence d'autorité concédante des réseaux de distribution publique, au cœur de leur activité. Ceci est le fruit de leur capacité d'anticipation face aux menaces qui pèsent sur leur existence, grâce à l'action d'une puissante association nationale (la FNCCR), doublée de leur propension à se doter de compétences nouvelles, dans l'énergie et au-delà (communications électroniques, déchets). Ces points sont illustrés par le témoignage de Catherine Dumas. L'insertion dans le champ de l'énergie y joue comme un rempart contre les menaces des

réformes institutionnelles. Il permet au syndicat de se rendre indispensable au regard d'enjeux sectoriels élargis, de brandir le spectre d'une déstabilisation plus large si le syndicat venait à disparaître (inégalités territoriales entre espaces urbains et ruraux, moindre capacité des élus locaux à résister aux gestionnaires de réseaux).

En retour, les logiques sectorielles ne sortent pas indemnes des transformations institutionnelles, notamment lorsque des transferts de compétences s'opèrent vers des communautés urbaines et des métropoles. Christelle Pezon montre de façon très détaillée que, dans le secteur de l'eau, les communautés urbaines et les métropoles ont une propension à reprendre en régie la gestion du service public de la distribution, tandis que le « modèle » syndical était plutôt celui de la délégation (affermage ou concessions). Selon elle, le périmètre élargi des grandes métropoles diminue l'avantage comparatif dont jouissait la délégation de service public dans un paysage institutionnel plus fragmenté. Des changements sont aussi à attendre sur les tarifs, notamment dans les communes de moins de 3 500 habitants qui pouvaient jusque-là faire reposer les investissements sur la fiscalité locale. Bref, le transfert d'une compétence n'est jamais seulement un changement d'échelle.

Les logiques politiques d'une institution « technique »

Les travaux rassemblés dans ce dossier thématique montrent enfin tout l'intérêt qu'il y a à considérer les syndicats intercommunaux comme des acteurs politiques – et non techniques – à part entière. En tant que tels, ils sont pris dans un ensemble de luttes d'institutions qui présentent, au-delà de la diversité des thématiques et des configurations propres à chaque territoire, un ensemble de traits communs.

Un premier trait marquant concerne la force du rapport spatial d'opposition et, parfois, de rivalité, entre la ville centre et sa périphérie, ou entre zones urbaines et rurales. C'est ainsi qu'Antoine Brochet propose de lire l'histoire du contrôle de la ressource en eau de l'agglomération grenobloise, opposant ville centre et communes périphériques réunies dans le SIERG. La rivalité est parfois attisée par des contextes économiques difficiles, lorsque le service de la ville centre doit éponger ses dettes par exemple. Elle est aussi parfois suspendue, par exemple lorsque la sécurité de l'approvisionnement oblige à interconnecter entre eux les réseaux, ou encore lorsqu'il faut porter conjointement une demande de dérogation auprès des

services de l'État. Dans le cas du syndicat des transports en commun de la région lyonnaise, Antoine Lévêque montre comment s'opère, lors de la création de la communauté urbaine, une partition institutionnelle qui veille scrupuleusement à l'équilibre politique entre les villes de Lyon et de Villeurbanne, leur assurant un contrôle des ressources intercommunales face aux communes périphériques gouvernées par l'opposition de gauche. Cette configuration institutionnelle, loin de faire du syndicat une institution locale par défaut, ou concurrente, lui confère un rôle central dans l'équilibre des pouvoirs dans l'agglomération.

Hors des espaces urbains ou métropolitains, ce sont d'autres logiques spatiales qui organisent les concurrences institutionnelles. Dans les territoires ruraux, les syndicats jouent là aussi un rôle politique important, rendu visible lorsque les réformes ravivent des rivalités plus larges entre zones urbaines et rurales, autour d'enjeux de solidarité territoriale (NOTReau, François-Mathieu Poupeau). Dans ces cas, les velléités d'émancipation des villes sont sous la surveillance – et sous le contrôle – de syndicats qui peuvent opportunément constituer de grandes structures départementales.

Dans cette géopolitique locale des syndicats, le Conseil général joue souvent un rôle important, voire prééminent. Au SIERG, il remplit une fonction d'arbitrage fort lorsqu'il s'agit de mettre un terme aux conflits récurrents avec la ville. Il va ainsi encadrer les projets des deux institutions concurrentes en s'appuyant sur les travaux de la Commission locale de l'eau (CLE) du SAGE Drac-Romanche. De même les équilibres politiques au STCRL reposent sur le soutien apporté par plusieurs élus du département au maire de Villeurbanne, qui apparaît ainsi durablement comme leur allié objectif contre la ville de Lyon. Le groupe NOTReau note aussi le rôle de quelques conseils départementaux dans la mise en œuvre de la loi NOTRe, qui peuvent selon les cas favoriser le transfert de compétences, organiser les échanges entre élus ou élaborer des objectifs communs et des priorités. Enfin, l'analyse de Clément Lescloupé souligne que l'échec de l'ACTEP en région parisienne doit pour partie au choix initial de construire une institution qui s'affranchisse des frontières départementales. Mais ce qui peut être un atout tant qu'il s'agit de faire la promotion d'un vaste territoire de l'Est parisien devient vite un handicap politique lorsque se profile la métropole parisienne. L'absence de soutien des conseils généraux à une institution qui menace leurs propres frontières s'avérera fatal pour le syndicat.

Références bibliographiques

Aubrun, Juliette (2008), « “Gaz à tous les étages”. L’intercommunalité au service du public en banlieue parisienne (1901-1914) », in Bellanger, Emmanuel et Girault, Jacques, dir. (2008), *Villes de banlieues. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XX^e siècle*, Paris, Créaphis, p. 85-95

Barré-Vinchon, Marie-Claire (2001), *La genèse des initiatives publiques communales de réseaux de télécommunications. Entre politiques publiques et concurrence*, Thèse de doctorat en Urbanisme et aménagement, ENPC.

Bellanger, Emmanuel (2008), *La mort une affaire publique. Histoire du syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne*, Paris, Les Éditions de l’Atelier.

Bellanger, Emmanuel et Pineau, Éléonore (2010), *Assainir l’agglomération parisienne. Histoire d’une politique interdépartementale de l’assainissement (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, Les Éditions de L’Atelier.

Bellanger, Emmanuel (2012), « Les syndicats de communes d’une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970) », in Le Saout, Rémy, dir. (2012), *Réformer l’intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, PUR, p. 207-225.

Bellanger, Emmanuel et Poupeau, François-Mathieu (2013), *Lumières sur la banlieue. Histoire du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l’électricité et les réseaux de communication*, Paris, Les Éditions de l’Atelier.

Berthonnet, Arnaud (2003), « L’électrification rurale ou le développement de la « fée électricité » au cœur des campagnes françaises dans le premier XX^e siècle », *Histoire & Sociétés Rurales*, vol. 19, n°1, p. 193-219.

Bouvier, Guillaume (2005), *Les collectivités locales et l’électricité*, Thèse de doctorat en Géopolitique, Université Paris 8.

Caillaud, Kevin (2013), *Vers une gouvernance territoriale de l’environnement ? Analyse comparée des politiques départementales de gestion de l’eau destinée à la consommation*

humaine et des déchets municipaux, Thèse de doctorat de sociologie, Université de Strasbourg.

Canneva, Guillem et Pezon, Christelle (2008), « Des communes aux communautés, la révolution invisible des services d'eau en France », *Flux*, vol. 74, n°4, p. 56-67.

Claude, Viviane (2006), « Une coopération politique dans une mosaïque urbaine, le cas du service de l'eau en banlieue parisienne (1880-1923) », *Genèses*, n° 65, p. 92-111.

Cranois, Aude (2017), *De l'automobilité à l'électromobilité : des conservatismes en mouvement ? La fabrique d'une action publique rurale entre innovations et résistances*, Thèse de doctorat en aménagement, Université Paris-Est.

Defeuilley, Christophe (2000), *Le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France. 150 ans d'histoire contractuelle*, CIRED, Nogent sur Marne.

Defeuilley, Christophe (2004), « Contrats et régulation des services urbains. Le syndicat des Eaux d'Ile-de-France (1922–2002) », *Flux*, vol. 55, n°1, p. 43-52.

Defeuilley, Christophe (2014), « Légitimité de l'intervention privée dans un service public. Le renouvellement du contrat des eaux de la banlieue de Paris », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 203, n° 3, p. 48-59

Fayolle, L. (1908), *Les syndicats de communes dans leurs applications pratiques*, Paris, Éditions Arthur Rousseau.

Frioux, Stéphane (2013), « Perfectionnements et vicissitudes d'une ingénierie sanitaire nationale », in Frioux, Stéphane, dir. (2013), *Les batailles de l'hygiène : Villes et environnement de Pasteur aux Trente Glorieuses*, Paris, PUF, p. 255-298.

Giblin, Béatrice (2003), « L'eau : une question géopolitique, en France aussi », *Hérodote*, vol. 110, n° 3, p. 9-28.

Grégory, Marie-Ange (2012), « L'avènement des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre : vers une fin annoncée des syndicats de communes ? (1988-2011) », in Le Saout dir. (2012), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, PUR, p. 227-242.

Grémion, Pierre (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.

Guéranger, David (2008), « L'intercommunalité, créature de l'État. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 4, p. 595-616.

Le Lidec, Patrick (2007), « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, n° 121-122, p. 111-130.

Lemêle, Corentin (2015), *Géopolitique locale de la distribution d'électricité et de l'électrification rurale*, Thèse de doctorat de géopolitique, Université Paris 8.

Leydet, Victor (1937), *Le Syndicat de communes*, Thèse de doctorat de droit, Faculté de droit, Paris, Librairie technique et économique.

Mazoyer, Harold (2011), *Les calculs de la puissance. Socio-histoire d'une science de gouvernement : l'économie des transports (1960-1982)*, Thèse de Science politique, IEP de Lyon.

Pezon, Christelle (2009), « Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui », *Revue d'économie industrielle*, n°127, p. 131-154.

Pezon, Christelle et Canneva, Guillem (2009), « Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable », *Espaces et sociétés*, vol. 139, n° 4, p. 21-38.

Porché, Alfred (1900), *La question des grandes et des petites communes*, Thèse pour le doctorat de droit, Université de Paris, Faculté de droit, Éditions Antoine Rousseau.

Poupeau, François-Mathieu (2015), « Ce que le contrat fait à la gouvernance territoriale. La transformation du paysage institutionnel de la distribution publique de l'électricité en France depuis les années 1990 », *Politiques et management public*, vol. 32, n° 3, p. 211-240.

Poupeau, François-Mathieu (2019), "Metropolitan and rural areas fighting for the control of electricity networks in France. A local geopolitics approach to energy transition",

Environment and Planning C: Politics and Space,
(<https://doi.org/10.1177/2399654419868230>).

Poupeau, François-Mathieu (2017), *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980). Une autre histoire du service public*, Bruxelles, Éditions Peter Lang (collection « Histoire de l'énergie »).

Régismanset, H. (1897), *Les syndicats de communes, études sur la loi du 22 mars 1890*, Thèse de doctorat de droit, Faculté de droit d'Aix de l'université d'Aix-Marseille, Paris, Éditions Arthur Rousseau.

Scherrer, Franck (1992), *L'égout, patrimoine urbain : l'évolution dans la longue durée du réseau d'assainissement de Lyon*, Thèse de doctorat en urbanisme, Université de Paris 12.

Stahl, Pierrette (1985), « L'essor des syndicats de communes pour la distribution d'énergie électrique », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n°6, p. 61-74.

Verdun, L.-G. (1963), *Le groupement de communes en France*, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit de l'Université de Bordeaux, Bordeaux, Imprimerie Bière.

GLOSSAIRE

Commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) et Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)

Créées par la loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) sont chargées d'élaborer un Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) visant à rationaliser la carte des EPCI sur le territoire d'un département.

Communauté d'agglomération

Instaurées par la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, les communautés d'agglomération sont destinées aux espaces urbains. Malgré leur fort niveau d'intégration fonctionnelle et fiscale, elles connaissent alors un rapide développement, qui s'explique notamment par de très généreuses incitations financières. Vingt ans plus tard, on en compte 223.

Communauté de communes

Instaurées par la loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, ces structures à fiscalité propre ont connu un développement irrégulier, selon des motivations très variables, par crainte d'une intégration plus forte ou par opportunisme financier dans certains cas. Leur régime juridique a ainsi considérablement évolué, notamment pour augmenter leur taille et leurs compétences obligatoires. On en compte 1001 au 1^{er} janvier 2019.

Communauté urbaine

Instaurées par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines et destinées aux grandes agglomérations françaises, ces intercommunalités constituent pendant

longtemps la forme la plus intégrée de coopération, du fait de compétences très étendues et d'une ressource fiscale importante. Leur nombre évolue lentement, par quelques créations volontaires (durant les années 1970) et quelques transformations de districts (durant les années 1990). Au cours des années 2010, un abaissement du seuil démographique conduit de nombreux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à opter pour ce statut, tandis que bon nombre d'anciennes communautés urbaines se transforment en métropoles. Elles sont 13 au 1^{er} avril 2019.

Communauté de villes

Instauré en 1992, ce régime de coopération est - comparativement avec la communauté de communes qui voit le jour au même moment – plus contraignant fiscalement (car assujetti au transfert intégral de la taxe professionnelle), mais sans contreparties. Il connaîtra un très faible développement et une existence de courte durée, puisqu'il sera supprimé en 1999 par la loi Chevènement et remplacé par la communauté d'agglomération.

District urbain

Instaurée par l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, cette formule juridique est destinée aux agglomérations. Elle prend ainsi en charge certaines compétences obligatoires (logement, services d'incendie et de secours) et offre la possibilité alors inédite de voter et de percevoir l'impôt. Fort de son usage en milieu rural, elle perd son qualificatif « urbain » en 1970. Ayant connu un très faible succès quantitatif, la formule est supprimée par la loi Chevènement de 1999, qui oblige les districts existants à opter pour l'un des trois nouveaux régimes (communautés de communes, d'agglomération, urbaines).

Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI)

Il s'agit du terme juridique désignant, de manière générique, les structures intercommunales. On distingue généralement, dans ce vaste ensemble, ceux qui prélèvent et votent l'impôt (dits

à fiscalité propre), c'est-à-dire désormais les communautés (de communes, d'agglomération, urbaines) et les métropoles.

Loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR)

La loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite ATR, entend généraliser l'intercommunalité à fiscalité propre en s'appuyant sur deux nouvelles formules : la communauté de communes en milieu rural et la communauté de ville en milieu urbain. Elle instaure également dans chaque département une Commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), chargée d'élaborer un Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) visant à rationaliser la carte des EPCI sur le territoire.

Loi Chevènement

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, poursuit la généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre entamée par la loi ATR, ainsi que des CDCI et SDCI, en s'appuyant quant à elle sur trois types de communautés (urbaines, d'agglomération, de communes). Elle bénéficie, à la différence de la loi ATR, de moyens financiers importants qui permettront d'appuyer fortement le mouvement de développement des EPCI.

Métropole

Créées par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), les métropoles sont les formes récentes de coopération intégrée destinées aux grandes agglomérations urbaines et aux chefs-lieux de régions. Les vingt-et-une métropoles existantes au 1^{er} janvier 2019 présentent toutefois des différences notables en fonction de leur origine, issues de la transformation d'anciennes communes urbaines, d'un EPCI de très grande taille, ou encore de dispositions

législatives spécifiques (Paris, Marseille). Quant à la Métropole de Lyon, elle n'est pas un EPCI mais une collectivité territoriale nouvelle.

Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN)

Catégorie créée par la loi n°83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles pour administrer les territoires des villes nouvelles, les Syndicats d'agglomération nouvelle sont des EPCI régis par des règles singulières, dont le fonctionnement est très encadré par l'État, et dont le nombre n'évoluera jamais au fil du temps. Cette exception est toutefois révoquée puisque les SAN sont supprimés par la n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), ce qui les conduit à se transformer en communautés d'agglomération, plus rarement à intégrer un EPCI voisin.

Syndicat Mixte

Créés par un décret-loi du 30 octobre 1935, les syndicats mixtes font évoluer la législation sur les syndicats de communes en permettant l'adhésion d'autres institutions que les communes. On distingue les cas où adhèrent communes et EPCI (syndicats mixtes fermés) de ceux où adhèrent d'autres collectivités (syndicats mixtes ouverts).

Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVM ou SIVOM)

Le Syndicat intercommunal à vocation multiple est instauré par l'ordonnance n°59-29 du 5 janvier 1959 relative à la décentralisation et à la simplification de l'administration communale. Prenant acte du foisonnement et du caractère permanent (et non temporaire) des SIVU, l'ordonnance assouplit ses règles de fonctionnement, facilite son évolution vers une structure plurifonctionnelle et recherche une mise en cohérence des syndicats de communes. Dans cette perspective, le SIVOM est pensé comme le support intégré de la planification et de la coopération entre communes dans les espaces ruraux.

SIVU

Premier type d'EPCI, le Syndicat intercommunal à vocation unique est instauré par une loi de 1890 qui prend garde à en faire une structure limitée dans ses attributions et sa durée. La formule connaît des débuts timides, mais le nombre de SIVU va littéralement exploser dès le premier vingtième siècle, accompagnant le développement de l'électrification d'abord, celui de gestion de l'eau et de l'assainissement ensuite. Aujourd'hui, les syndicats sont très nombreux, exercent des compétences variées, traduisant l'intérêt des élus locaux pour la souplesse de cette formule auxquelles se heurtent les velléités réformatrices pour les faire progressivement disparaître.