

## La coopération intercommunale en France

*Alain Boyer*

### *Abstract*

*I Comuni con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti costituiscono più del 60% della popolazione, quelli con meno di 10.000 abitanti più del 50% e più di un terzo della popolazione francese vive in un comune di meno di 3.500 abitanti. Queste poche cifre consentono di comprendere che la cooperazione intercomunale è una necessità imprescindibile nella Francia del XXI secolo. Il legislatore francese ha individuato diverse forme di intercomunalità, più o meno integrate. L'obiettivo politico è di arrivare alla riduzione del numero dei Comuni. La cooperazione intercomunale è lo strumento per raggiungere questo risultato.*

### **1. Introduction**

L'adaptation des structures communales françaises aux nécessités de l'époque contemporaine apparaît comme un élément essentiel de la politique de réforme de l'Etat. En effet, l'émiettement communal empêche les communes françaises de répondre efficacement et pleinement aux besoins des citoyens du XXIème siècle.

Les communes de moins de 20.000 habitants regroupent plus de 60% de la population française, celles de moins de 10.000 habitants regroupent plus de 50% de la population et plus du tiers de la population vit dans une commune de moins de 3500 habitants. Ces quelques chiffres permettent de prendre conscience du fait que de très nombreuses communes n'ont pas atteint une taille critique leur permettant de satisfaire pleinement les besoins du citoyen du XXIème siècle tant en terme d'équipement public qu'en terme de mission plus classique de réglementation.

S'agissant des équipements publics communaux, il est bien révolu le temps où la commune devait simplement se préoccuper d'assurer

la construction et l'entretien de la voirie communale et de l'école communale. Désormais, le citoyen souhaite disposer d'équipement sportif, culturel alors même qu'il vit dans une petite commune. Un film de cinéma d'Eric Rohmer, *L'arbre, le maire et la médiathèque*, illustre parfaitement l'exigence de cette population que les sociologues appellent les rurbains, c'est-à-dire d'une population urbaine installée dans des communes rurales, qui souhaitent disposer dans une commune rurale des mêmes équipements que ceux qui sont disponibles dans une ville de plus grande taille.

S'agissant de la mission de réglementation, la commune n'a plus uniquement pour mission d'assurer l'ordre public par l'édition d'une réglementation de police adéquate. Désormais, la mission de réglementation concerne des matières plus techniques, comme l'urbanisme, pour l'exercice de laquelle les petites communes ne disposent pas de l'expertise nécessaire.

Ces différents éléments se conjuguent pour faire de la coopération intercommunale une impérieuse nécessité. Cette coopération intercommunale peut s'exprimer de différentes façons plus ou moins formelles. Lorsque cette coopération intercommunale prend une forme institutionnelle, on parle alors en droit français d'intercommunalité. Cette présentation de l'expérience française de la coopération intercommunale sera construite à partir de la grille d'analyse fournie par les organisateurs du séminaire.

## *2. L'importance de la coopération intercommunale*

### *2.1. Eléments chiffrés*

Le tableau reproduit ci-dessous a été réalisée par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques. Il concerne le recensement de la population municipale en 2011.

Il ressort de ce tableau deux enseignements majeurs: 60% de la population française vit dans des communes de moins de 20.000 habitants, seule 444 communes sur 36682 regroupent plus de 20.000 habitants.

Taille de la commune	Nombre de communes	Part de la population	Taille de la commune	Nombre de communes	Part de la population
0-499 habitants	20.364	7,2%	> 500 habitants	20.364	7,2%
500-1.999 habitants	11.352	17,4%	> 2.000 habitants	31.716	24,6%
2.000-3.499 habitants	2.115	8,7%	> 3.500 habitants	33.831	33,3%
3.500-4.499 habitants	859	5,6%	> 5.000 habitants	34.690	38,9%
5.000-9.999 habitants	1.062	11,5%	> 10.000 habitants	35.752	50,4%
10.000-19.999 habitants	486	10,6%	> 20.000 habitants	36.238	61,1%
20.000-49.999 habitants	319	15,1%	> 50.000 habitants	36.557	76,2%
50.000-99.999 habitants	84	8,5%	> 100.000 habitants	36.641	84,6%
< 100.000 habitants	41	15,4%	Toutes tailles confondues	36.682	100,0%

## 2.2. *Les raisons du développement de la coopération intercommunale*

Les communes actuelles sont les héritières des paroisses d'Ancien Régime. En 1789, il a été décidé d'ériger les 44000 paroisses que comptait le Royaume de France en autant de communes<sup>1</sup>. Pourtant, très rapidement, cet émiettement communal va apparaître inopportun. Dans un pays dans lequel on prétendait fonder l'administration sur la raison, il pouvait, en effet, apparaître maladroit de retenir comme circonscription administrative de base un découpage religieux. Par ailleurs, les communes remplissaient mal leur mission. Le pouvoir central a alors imposé le regroupement des communes au sein de municipalités de canton<sup>2</sup>. Ce fut un échec. Les conséquences politiques

(1) Loi du 14 décembre 1789.

(2) L'article 174 de la Constitution du 5 fructidor an III prévoyait que: "Il y a dans

de cet échec ont été considérables. Aucun régime politique, même les moins libéraux, n'a remis en cause de façon autoritaire le découpage communal issu de la Révolution. Aujourd'hui, on dénombre encore plus de 36.000 communes en France.

Cet émiettement communal présente l'avantage politique de constituer un formidable outil d'apprentissage de la démocratie. Dans la France rurale qui a existé jusqu'aux milieux du XX<sup>ème</sup> siècle, chaque famille avait un membre plus ou moins éloigné investi d'un mandat électif. Aujourd'hui encore, l'existence de près de 500.000 élus communaux est un formidable instrument permettant le rapprochement entre le personnel politique et les citoyens.

Si cet émiettement communal a ainsi pu présenter des avantages du point de vu de la diffusion de la culture démocratique, il présente cependant de nombreux inconvénients en termes de gestion administrative.

La prise en charge par l'administration communale de service public structurant a mis en évidence l'incapacité de nombreuses communes de répondre à un tel défi en raison de leur sous-dimensionnement. Le législateur est alors intervenu à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle en créant les syndicats de communes<sup>3</sup>, établissement public en charge de la gestion d'un service public, qui constituent la première forme de coopération intercommunale.

Aujourd'hui, les défis sont d'une autre nature. L'objectif est de parvenir à la conduite de politique publique intégrée par-delà les clivages communaux. De nouveaux instruments institutionnels répondent à ce défi en soulevant la question de la pertinence du maintien des communes actuelles.

---

chaque département une administration centrale, et dans chaque canton une administration municipale au moins".

(3) Loi du 22 mars 1890.

### *3. Les sources de la coopération intercommunale*

#### *3.1. La Constitution*

Deux règles constitutionnelles permettent de fixer le cadre dans lequel va pouvoir se développer la coopération intercommunale en France. La première est constituée par le principe de libre administration<sup>4</sup>. Ce principe a d'abord une incidence institutionnelle. Toute collectivité territoriale doit être administrée par un conseil élu. Ce principe a ensuite une incidence matérielle. Ce conseil élu doit être doté de compétences effectives<sup>5</sup>. Du point de vue de la coopération intercommunale, ce second aspect me semble soulever une difficulté tenant au maintien de compétence effective dans le giron du conseil municipal. En effet, certaines formes de coopération intercommunale ont pour conséquence d'aspirer l'essentiel des compétences communales. C'est notamment le cas des métropoles créées par la loi du 16 décembre 2010 qui se voient confier une longue liste de compétences que l'on peut qualifier de stratégique pour la gestion d'un territoire à exercer en lieu et place des communes. Lors de la saisine du Conseil constitutionnel de cette loi du 16 décembre 2010, la question de l'étendue des compétences ainsi transférées n'a pas été soulevée par les requérants et le Conseil constitutionnel n'a pas soulevé ce moyen d'office<sup>6</sup>. Il n'en demeure pas moins qu'il y a ici peut-être une limite à la coopération intercommunale en ce que celle-ci ne doit pas conduire à supprimer, en catimini, l'échelon communal.

La seconde règle est constituée par l'interdiction d'établir une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre<sup>7</sup>. Cette règle peut être appelé à jouer lors de la détermination de la représentation des com-

---

(4) L'article 72 de la Constitution dispose que: "Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'une pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences".

(5) C. const. 85-196 DC du 8 août 1985, Evolution de la Nouvelle-Calédonie.

(6) C. const. 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales.

(7) L'article 72 alinéa 5 de la Constitution dispose que: "Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre".

munes au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Il s'agira alors de veiller à ce que la commune centre ne possède pas une représentation telle que l'EPCI devienne un instrument lui permettant d'imposer ses vues à ses partenaires.

### *3.2. La loi et le règlement*

La coopération intercommunale prend la forme institutionnelle d'établissement public. La répartition des compétences entre la loi et le règlement en matière d'établissement public conduit à réserver au législateur le pouvoir de définir les éléments constitutifs de la catégorie d'établissement public à créer et à attribuer au pouvoir réglementaire la création des différents établissements relevant de cette catégorie<sup>8</sup>. Cette répartition des compétences s'applique toutes les fois qu'il apparaît nécessaire de recourir à la mise en place d'établissement public. C'est ainsi qu'en matière d'enseignement supérieur, il appartient à la loi de définir les organes et les missions des universités et il relève du pouvoir réglementaire de créer les différentes universités du pays. La compétence du législateur apparaît donc capitale dans l'institutionnalisation de la coopération intercommunale. Cependant, si cette compétence trouve son fondement dans les règles constitutionnelles de compétence propre à la création des établissements publics, cette compétence du législateur se trouve également justifiée en matière de coopération intercommunale car celle-ci a trait à la libre administration des communes. Or, la Constitution réserve au législateur le soin d'encadrer l'exercice de la libre administration des collectivités territoriales. La coopération intercommunale est un moyen d'assurer cette libre administration en permettant aux communes regroupées d'atteindre une taille critique leur permettant de pleinement remplir leur mission au service des administrés. Il appartient au législateur sur le fondement du principe constitutionnel de libre administration de doter les communes de moyen institutionnel leur permettant de remplir pleinement leur fonction.

---

(8) C. const. 59-1 L 27 novembre 1959 RATP.

#### *4. Les modèles de coopération intercommunale*

On peut distinguer trois modèles de coopération intercommunale.

Le premier modèle est celui d'une coopération intercommunale en vue de la gestion d'un service public. Historiquement, il s'agit du 1<sup>er</sup> modèle de coopération intercommunale introduit par la loi du 22 mars 1890 qui institue les syndicats intercommunaux dans le but de doter les communes rurales d'un cadre juridique leur permettant d'accéder à l'électrification. En droit positif, on distingue les syndicats intercommunaux à vocation unique dit SIVU dont l'objet est limité à la gestion d'une oeuvre ou d'un service public, des syndicats intercommunaux à vocation multiple dit SIVOM constitués pour assurer la gestion de plusieurs oeuvres ou services publics.

Le deuxième modèle est celui d'une coopération intercommunale instituée en vue de réaliser une coordination des compétences communales. Ce deuxième modèle trouve une expression particulièrement éclairante dans le domaine de l'urbanisme. En effet, à la suite des lois de décentralisation de 1982 et 1983, les communes se sont vues confier une place capitale en matière de planification et d'autorisation d'urbanisme. Cette décentralisation de l'urbanisme fait peser le risque de l'existence d'une planification incohérente entre des communes limitrophes. Pour éviter la réalisation d'une telle situation d'incohérence, il convient de disposer d'un outil de coordination des compétences communales. A cette fin, la loi Solidarité et Renouvellement urbain de 2000 a institué les schémas de cohérence territoriale dont l'objet est d'apporter une cohérence entre les différents plans locaux d'urbanisme élaborés par les communes. Ce schéma de cohérence territoriale est élaboré par un établissement public réunissant les différentes communes intéressées<sup>9</sup>.

Le troisième modèle de coopération intercommunale tend à réaliser des politiques intégrés. Ce modèle prend forme à travers les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes et les métropoles<sup>10</sup>. Ici, on assiste, dans certains do-

---

(9) Art. L122-4 du code de l'urbanisme.

(10) Art. L5214-1 et s du code général des collectivités territoriales; art. L5215 et s. du

maines, à une sorte d'effacement de la commune. Cet effacement sera plus ou moins sensible selon l'intensité du transfert de compétence opéré entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale.

### *5. Le caractère volontaire ou non de la forme de coopération*

Le mécanisme juridique de création et de retrait d'un établissement public de coopération intercommunale montre que la participation d'une commune à un tel établissement public peut être contrainte. Cependant, des raisons politiques ont pu empêcher l'intégration de certaines communes à de tel établissement. Le législateur est récemment intervenu pour doter le préfet du département du pouvoir de surmonter des réticences politiques.

#### *5.1. L'existence d'une contrainte lors de la création ou du retrait d'un établissement public*

Lors de la création d'un établissement public de coopération intercommunale, l'adhésion d'une commune peut être juridiquement contrainte<sup>11</sup>. En effet, la première étape de cette création est constituée par la définition du périmètre du futur établissement public. L'initiative de cette création peut être prise par une ou plusieurs communes ou par le préfet. La deuxième étape de cette création est constituée par une consultation des conseils municipaux intéressés. La création sera décidée si une majorité qualifiée le décide. La troisième étape est constituée par un arrêté du préfet du département instituant l'établissement public. Au regard de ce processus de création, une commune peut fort bien être comprise dans le périmètre de création d'un tel établissement public alors même que son conseil municipal a refusé de l'intégrer. L'intégration d'une commune peut donc être juridiquement imposée. Par ailleurs, les conditions du retrait d'un établissement public de coopération intercommunale sont sévèrement encadrées<sup>12</sup>. Tout d'abord,

---

code général des collectivités territoriales; art. L5216-1 et s. du code général des collectivités territoriales.

(11) Art. L5211-5 du code général des collectivités territoriales.

(12) Art. L5211-19 du code général des collectivités territoriales.

la loi interdit expressément le retrait d'une commune appartenant à une communauté urbaine ou à une métropole. Ensuite, pour les autres formes de coopération intercommunale, le retrait est possible sous réserve de recueillir l'accord non seulement de l'organe délibérant de l'établissement public mais également l'accord des conseils municipaux exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création.

### *5.2. Le pouvoir de contrainte du préfet*

Bien que la procédure de création permette d'intégrer une commune à un établissement de coopération intercommunale contre son gré, certaines communes ont été suffisamment habiles pour échapper à ce mécanisme en réussissant à convaincre les autres communes et le préfet de réserver leur cas. Le législateur s'est ému de cette situation dans laquelle "quelques villages gaulois dirigés par des Astérix ou Obélix contemporains" résistent à la généralisation de la coopération intercommunale au risque de faire échouer le but implicite poursuivi par l'Etat en la matière qui vise à terme à la disparition des communes actuelles au profit de communes nouvelles à créer sur la base des structures intercommunales<sup>13</sup>. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales comporte un titre III "Développement et simplification de l'intercommunalité" qui introduit une nouvelle disposition dans le code général des collectivités territoriales donnant le pouvoir au préfet d'intégrer d'office une commune n'appartenant pas à un établissement public à fiscalité propre<sup>14</sup>.

## *6. Le domaine et les matières de la coopération intercommunale*

La coopération intercommunale prend juridiquement la forme d'établissement public. En droit administratif français, les établissements publics ont traditionnellement une compétence spécialisée. Cette compétence spécialisée permet d'opposer ces établissements publics aux collectivités territoriales qui disposent d'une compétence géné-

---

(13) Art. L2113-1 et s. du code général des collectivités territoriales.

(14) Art. L5210-1-2 du code général des collectivités territoriales.

rale. Cette opposition compétence spécialisée-compétence générale pour distinguer les établissements publics des collectivités territoriales est en droit positif à relativiser. En effet, lors de l'examen de la dernière loi de réforme des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'existait pas de règle constitutionnelle garantissant l'existence d'une clause générale de compétence des collectivités territoriales<sup>15</sup>. Cependant, il convient de relever que les collectivités territoriales à la différence des établissements disposent du pouvoir de se saisir d'une compétence que la loi ne leur attribue pas expressément dès lors qu'elles peuvent justifier d'un intérêt public local (la loi limite ce pouvoir pour les départements et les régions). Les établissements publics ont ainsi une compétence spécialisée aux domaines et matières qui leur sont dévolus par leur statut.

En matière de coopération intercommunale, on assiste à une sorte de gradation dans l'intégration intercommunale déterminée par l'attribution par la loi à telle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale de compétence obligatoire ou optionnelle.

Le premier échelon de l'intégration intercommunale est constitué par le syndicat intercommunal. La loi ne lui attribue aucun domaine ni aucune matière de façon obligatoire. La loi se contente d'indiquer que les syndicats intercommunaux peuvent être institués pour gérer des œuvres ou des services communs<sup>16</sup>.

Le deuxième pallier est formé par la communauté de communes. La loi fixe une double liste de matières. Un domaine attribué de plein droit par la loi à la communauté de communes concernant l'aménagement de l'espace et les actions de développement économique.

---

(15) C. const. 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales. Le considérant 54 de cette décision du Conseil constitutionnel énonce que: "l'article 48 de la loi du 10 août 1871 susvisée précisait que le conseil général délibère 'sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi, soit sur une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres'; que ces dispositions n'ont eu pour objet ni pour effet de créer 'une clause générale de compétence' rendant le département compétent pour traiter de toute affaire ayant un lien avec son territoire; que, par suite, elle ne saurait avoir donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République garantissant une telle compétence".

(16) Art. L5212-1 du code général des collectivités territoriales.

Un domaine optionnel composé de six matières parmi lesquelles les communes devront décider d'en exercer au moins une en commun: protection et mise en valeur de l'environnement; politique du logement et du cadre de vie; création, aménagement et entretien de la voirie; construction, aménagement et entretien d'équipements culturels, sportifs, scolaires (école maternelle et élémentaire); action sociale; assainissement<sup>17</sup>.

Le troisième échelon de l'intégration intercommunale est constitué par la communauté d'agglomération. La méthode d'attribution des compétences utilisée par le législateur est similaire à celle utilisée pour les communautés de communes et aboutit à établir une double liste de matières attribuées de façon obligatoires ou optionnelles. Cependant, pour la communauté d'agglomération à la différence de la communauté de communes, les matières attribuées sont beaucoup plus nombreuses (minimum 3 pour la communauté de communes et 6 pour la communauté d'agglomération) et, par ailleurs, le législateur s'est efforcé de définir pour chaque matière le champ de compétence ouvert par la loi et par là-même l'étendu du transfert de compétence opéré des communes au profit de la communauté d'agglomération.

Est exercé de plein droit par la communauté d'agglomération un certain nombre de compétences fixé par la loi dans les matières suivantes: développement économique; aménagement de l'espace; équilibre social de l'habitat; politique de la ville. En outre, la communauté d'agglomération doit choisir trois domaines parmi les six suivants pour lesquels elle exercera les compétences déterminées par la loi: création, aménagement ou entretien de la voirie et des parcs de stationnement; assainissement des eaux usées; eau; protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie; construction, entretien, gestion d'équipements culturels et sportifs; action sociale<sup>18</sup>.

Le quatrième échelon dans l'intégration intercommunale est celui des communautés urbaines. Ce modèle permet à l'établissement public de coopération intercommunale non seulement d'absorber des com-

---

(17) Art. L5214-16 à L5214-22 du code général des collectivités territoriales.

(18) Art. L5216-5 à L5216-7-2 du code général des collectivités territoriales.

pétences communales mais aussi certains éléments de la compétence départementale. On est en présence d'une sorte d'être juridique hybride pour partie commune et pour partie département.

La communauté urbaine exerce de plein en lieu et place des communes dans six domaines essentiels des compétences que la loi détermine (art. L5215-20 code général des collectivités territoriales): développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire; aménagement de l'espace communautaire; équilibre social de l'habitat; politique de la ville; gestion des services d'intérêt collectif; protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie. On le constate tous les domaines stratégiques de développement de la ville sont placés entre les mains de la communauté urbaine. Par ailleurs, les compétences attribuées par le législateur permettent de rendre pleinement effectif ce rôle stratégique de la communauté urbaine. Ce point peut être mis en évidence en prenant l'exemple du domaine aménagement de l'espace communautaire pour lequel la communauté urbaine est compétente tant dans le domaine de l'urbanisme (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme) qu'en matière d'organisation du transport urbain.

En outre, la communauté urbaine peut, par convention passée avec le département exercer tout ou partie des compétences de celui-ci dans le domaine de l'action sociale<sup>19</sup>.

Le cinquième pallier dans l'intégration intercommunale est constitué par la métropole. Il s'agit là encore d'un être hybride à l'instar de la communauté urbaine mais qui dispose de compétence de plein droit des communes, du département et de la région. Là encore, le législateur fixe un domaine de matière et les compétences afférentes.

Les matières communales attribuées de plein droit sont au nombre de six et sont identiques à celles de la communauté urbaine. Cependant, la déclinaison des compétences fixées pour chacun de ces domaines est généralement plus étendue pour la métropole. Par ailleurs, la métropole dispose de plein droit de deux compétences départementales

---

(19) Art. L5215-20 à L5215-20-1 du code général des collectivités territoriales.

(transport scolaire; gestion des routes départementales; compétences relatives aux zones d'activité et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques) et d'une compétence régionale (promotion à l'étranger de son territoire et de ses activités économiques). Enfin, il convient de préciser que la loi prévoit que toute une série de compétences départementales et régionales peut être transférée au métropole<sup>20</sup>.

### *7. Coopération intercommunale et démocratie*

Traditionnellement, les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale sont composés des représentants des communes membres désignés par les différents conseils municipaux. C'est ainsi que l'article L5211-6 du code général des collectivités territoriales dispose que "l'établissement public de coopération intercommunale est administré par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres". Par ailleurs, dans le cadre de l'intercommunalité de gestion de service public, la représentation des communes se fait sur un mode égalitaire sans tenir compte de la population. L'article L5211-7 du code général des collectivités territoriales expriment en droit positif cette conception à propos des syndicats de communes en prévoyant que les communes bénéficient de deux représentants au sein du conseil syndical. Ce mode de désignation au suffrage universel indirect avec une représentation égalitaire des communes ne soulevait guère de réticence de principe lorsque les établissements publics de coopération intercommunale se contentaient de gérer un plusieurs services publics. Le recours au suffrage universel indirect et l'absence de prise en compte de la population des différentes communes pour la fixation du nombre de représentants est plus difficile à justifier au plan politique dès lors que l'intercommunalité change de nature et amène les établissements publics de coopération intercommunale à conduire des politiques intégrées appuyées par une fiscalité propre.

C'est la raison pour laquelle, dans un premier temps, pour les établissements publics de coopération intercommunale à politique intégrée

---

(20) Art. L5217-4 à L5217-7 du code général des collectivités territoriales.

et fiscalité propre, le législateur a opté pour le maintien du suffrage universel indirect tout en l'aménageant en introduisant un mécanisme de clé de répartition permettant de tenir plus ou moins compte de la population des différentes communes membres. Bien entendu, un tel système induit nécessairement des distorsions de représentation plus ou moins important selon les situations. Le souci d'améliorer la représentation de l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre conduit le législateur à, aujourd'hui, envisagé le passage à une élection au suffrage universel direct des membres de celui-ci<sup>21</sup>. Il est prévu que cette élection se déroule lors du scrutin municipal qui aurait alors pour objet de désigner, à la fois, les membres du conseil municipal et, parmi ceux-ci, les représentants des communes au sein de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre. Par ailleurs, pour assurer une représentation démographique et territoriale, le projet prévoit pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération une négociation amiable des sièges à pourvoir entre les communes membres et, à défaut d'accord, le recours à une clé de répartition fixée par la loi. En revanche, pour les communautés urbaines et les métropoles, la clé de répartition est fixée par la loi<sup>22</sup>. En admettant que les nouvelles clés de répartition améliorent la représentativité démographique et territoriale de l'organe délibérant, l'innovation majeure portée par le projet réside dans le recours au suffrage universel direct. Au plan politique, cette innovation va nécessairement retentir sur l'autorité de l'organe délibérant et de son président. Ce retentissement sera d'autant plus grand que les projets actuels de réforme envisagent parallèlement un accroissement des compétences des EPCI à fiscalité propre et la délégation par les maires d'une partie de leur pouvoir de police au président de l'EPCI (police de l'assainissement, police des déchets, police de la circulation)<sup>23</sup>. La conjonction de ces différents éléments devrait conduire à une accentuation de l'intégration politique des communes.

---

(21) Art. L5211-6 du code général des collectivités territoriales.

(22) Art. L5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.

(23) Art. L5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

Au plan constitutionnel, aucun texte ne s'oppose au principe de l'élection au suffrage universel direct de l'organe délibérant d'un établissement public. On peut à cet égard relever que certains établissements publics, tels que les Universités, possèdent déjà un organe délibérant élu au suffrage universel direct. Cependant, cette élection au suffrage universel direct des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale rejaillit nécessairement sur la nature de cet organisme. En droit administratif français, on oppose la décentralisation fonctionnelle réalisée au moyen d'établissement public à compétence spécialisée à la décentralisation territoriale réalisée au moyen de collectivité territoriale à compétence générale. Or, la réforme amorcée, qui conduit à une élection au suffrage universel direct et à un accroissement des compétences, conduit à un rapprochement de l'établissement public des collectivités territoriales. Ce rapprochement peut tendre à une confusion d'autant que certaines collectivités territoriales exercent, dans les faits, une compétence non pas spécialisée mais relativement bien délimitée à l'instar des régions et des départements. Il y a donc fort à parier que la réforme actuelle ne constitue qu'une étape. En cas de réussite de la nouvelle formule, la prochaine étape sera certainement constituée par la disparition des communes actuelles au profit de commune nouvelle à créer.

### *8. Les perspectives de la coopération intercommunale*

La coopération intercommunale qui s'accélère en droit français depuis une dizaine d'année a pour objectif de permettre à terme de mettre fin au morcellement communal. Cet objectif est aujourd'hui particulièrement perceptible. Ce n'est pas la première fois que le législateur essaie de parvenir à réaliser un regroupement communal sous la Vème République. En 1959, le législateur institue une procédure de fusion reposant sur l'adoption de délibération concordantes des conseils municipaux intéressés et décidé soit par arrêté préfectoral soit par décret en Conseil d'Etat en cas d'opposition de certains d'entre eux. Cette procédure est modifiée en 1971 pour en accroître le caractère démocratique par l'introduction d'une consultation de la population. On peut considérer que la procédure de fusion de communes a été un échec car elle n'a pas permis de réduire de façon sen-

sible le nombre de communes. En 1959, il existait 38.500 communes, elles sont encore plus de 36.000 en 2011.

Le volontarisme politique ayant échoué, la méthode suivie depuis une dizaine d'année est celle des petits pas. Tout d'abord, généralisation d'une coopération intercommunale intégrée à fiscalité propre. Cet objectif est sur le point d'être atteint. Puis, renforcement du caractère démocratique de cette coopération intercommunale par le passage au suffrage universel direct pour désigner les membres des organes délibérants des différents établissements publics à fiscalité propre. Cet objectif est potentiellement atteint. En effet, la loi du 16 décembre 2010 a prévu que les élections municipales futures permettront de désigner les conseillers municipaux et les représentants de la commune au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre. Cet objectif sera très prochainement réalisé puisque les élections municipales interviendront en 2014. Enfin, la dernière étape est celle de la fusion communale. La procédure de fusion ne paraissant pas efficace, le législateur a institué une nouvelle procédure permettant de réaliser la transformation de plusieurs communes en une seule commune. Cette procédure dite de commune nouvelle prévue par la loi du 16 décembre 2011 devrait à termes assurer la transformation des quelques 2600 EPCI à fiscalité propre regroupant l'ensemble des 36.000 communes en 2.600 communes nouvelles.