

La coopération intercommunale

Le sujet du concours 2018 en droit public concernait un point qui a profondément modifié le paysage institutionnel ces vingt dernières années.

Il supposait d'avoir un certain nombre de connaissances précises et indispensables sur le sujet pour éviter des développements trop généraux et trop vagues.

Il fallait tout d'abord souligner que la coopération intercommunale est un phénomène ancien puisqu'il a vu le jour à la fin du XIX^{ème} siècle (loi du 1890) par la création des SIVU : les syndicats de communes à vocation unique. À l'époque, cela permettait de répondre au besoin de développement de service en réseau comme l'électricité, le gaz ou l'adduction d'eau.

D'autres formes de coopérations ont vu le jour tout au long du XX^{ème} siècle : Décret du 20 mai 1955 à propos des syndicats mixtes, ordonnance du 5 janvier 1959 relatif à l'institution des SIVOM et du district urbain, loi du 2 août 1961 sur la création du district de l'agglomération parisienne, loi du 31 décembre 1966 relative à la Communauté urbaine, loi du 13 juillet 1983 relative à la création des syndicats d'agglomération nouvelle, loi du 5 janvier 1988 sur l'assouplissement des conditions de fonctionnement des syndicats de communes (syndicats à la carte), loi du 6 février 1992 qui crée les communautés de communes et les communautés de villes.

S'il était difficile d'être exhaustif en la matière (et cela n'était nullement attendu), il fallait en revanche éviter de faire commencer l'intercommunalité par la loi Chevènement du 12 juillet 1999. L'intitulé même de cette loi « relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » suggérait d'ailleurs que cette loi venait modifier (en la simplifiant) une coopération qui existait déjà. Cette loi tente de mettre de l'ordre dans la multitude de structures existantes

- en faisant disparaître par exemple les districts qui sont remplacés par les communautés d'agglomération : pour une fois, la loi ne vient pas rajouter une couche supplémentaire au mille-feuille administratif).
- En unifiant les règles de fonctionnement des EPCI

Cette loi est importante mais elle ne constitue qu'une étape de la coopération intercommunale puisqu'il fallait également connaître les lois postérieures à la loi Chevènement et plus particulièrement : la loi du 16 décembre 2010 relative aux métropoles, la loi du 17 mai 2013 relative notamment à l'élection des conseillers communautaires, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi Notre du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

À partir de ces connaissances, il fallait éviter de juxtaposer ces différentes lois de manière trop descriptive, trouver un angle d'attaque et s'y tenir.

Plusieurs pistes pouvaient ainsi être explorées pour tâcher de donner une dynamique au sujet. Ainsi et de manière non exclusive ni exhaustive, plusieurs lignes de forces pouvaient être mises en évidence. Ainsi par exemple :

- Mettre en évidence la distinction entre une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet (le changement de cap intervient avec la loi de 1992 mais alors sans grand succès dans un premier temps). Cela impliquait de maîtriser la distinction entre une intercommunalité associative et une intercommunalité fédérative.
- Montrer que le succès de l'intercommunalité n'était que le produit d'un échec : celui de la fusion des communes. Le législateur prend acte de l'échec de la loi du 16 juillet 1971 sur la fusion des communes et de l'impossibilité de réduire leur nombre. S'il est impossible de réduire le nombre de communes, il est en revanche possible de les faire travailler ensemble, surtout lorsque cette coopération s'accompagne d'avantages financiers. D'ailleurs la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes vient promouvoir (avec un certain succès cette fois-ci) la fusion de communes. La coopération entre les communes serait-elle un préalable à la fusion des communes ?

- Articuler les connaissances et la réflexion sur l'aspect quantitatif puis qualitatif de l'intercommunalité : dans un premier temps, la loi et les préfets n'étaient pas très regardant sur la réalité de « l'intérêt communautaire ». L'objectif étant de couvrir l'ensemble du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale. Une fois cette première phase passée, une deuxième période s'ouvre à partir de la loi du 10 décembre 2010 qui met davantage l'accent sur l'aspect qualitatif tout en redessinant la carte de l'intercommunalité en exigeant, en principe, un seuil de 15.000 habitants pour les communautés d'agglomération (loi Notre).

- Monter que les évolutions législatives permettent d'introduire une plus grande souplesse. L'époque où un statut juridique unique prévalait aussi bien pour une petite commune rurale que pour une commune de plusieurs millions d'habitants n'existe plus. Les structures juridiques sont désormais multiples et tiennent compte des réalités du terrain (par exemple la notion d'agglomération trouve sa traduction juridique dans la loi du 12 juillet 1999). L'administration ne sera pas identique en zone rurale ou en zone urbaine (avec cet exemple qu'offre la métropole de Lyon qui cumule les compétences du département). D'un modèle trop simple car unique, on passe à un modèle d'une très grande complexité qui correspond finalement mieux à la réalité (avec l'exemple du pôle métropolitain). L'exemple de la métropole de Lyon permettait de faire quelques développements relatifs à la concurrence entre les EPCI et les collectivités territoriales. Ces dernières ont désormais perdu la clause de compétences générales (qui permettait pourtant de les distinguer avec les établissements publics). Elle est certes conservée pour la commune mais celle-ci a perdu beaucoup de compétences au profit des EPCI. Il s'agit également d'une concurrence de légitimité puisque désormais les élus communautaires sont, eux aussi, élus au suffrage universel direct.

- Cette complexité croissante du droit est également visible par le brouillage des repères entre les collectivités territoriales et les EPCI (en ce qui concerne l'élection et les compétences notamment).