

Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970)

Emmanuel Bellanger

► **To cite this version:**

Emmanuel Bellanger. Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970). Rémy LE SAOUT. Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales, Presses universitaires de Rennes, pp.207-225, 2012. <halshs-01451046>

HAL Id: halshs-01451046

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01451046>

Submitted on 31 Jan 2017

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.

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

PRÉSENTATION :

Depuis la fin du XIX^e siècle, les municipalités françaises coopèrent entre elles. Les origines de l'intercommunalité consacrée par loi du 22 mars 1890, comme celles de la « charte des municipalités » du 5 avril 1884, restent peu connues. Leur connaissance est pourtant utile pour saisir les ressorts de la résistance du parcellaire communal à toutes les tentatives de fusion de fusions des communes. En inventant l'intercommunalité, née dans la France des villes, la République a scellé un compromis politique avec ces territoires afin d'engager avec eux l'électrification, l'adduction en eau et l'assainissement des campagnes et des villes de France.

Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970)

L'histoire de l'intercommunalité prend racine sous la III^e République avec l'avènement de la charte communale du 5 avril 1884¹. Un esprit libéral souffle sur les institutions de la République. Des libertés nouvelles, individuelles et collectives, la reconnaissance des syndicats, la liberté de réunion, de la presse, de l'enseignement supérieur, du divorce, des funérailles sont consacrées par la République². En matière d'administration des territoires, l'heure est à la célébration des libertés municipales et de son représentant tutélaire et protecteur, le maire des communes de France. Cette France édilitaire incarne selon Maurice Agulhon et Olivier Ihl une « *familiarité sympathique* » et une « *territorialité républicaine* », honorées en grande pompe le 14 juillet 1889 et le 22 septembre 1900 lors des gigantesques banquets républicains exaltant l'universalisme de la France et de sa Grande Révolution³. À défaut de s'attaquer frontalement au patriotisme communal des 38 000 clochers de France, le régime républicain opte pour la raison d'État et choisit de composer avec le pouvoir municipal, grand ordonnateur de la République des mairies⁴. Rayer de la carte administrative des communes, trop nombreuses, aurait fragilisé l'assise politique de la III^e République qui n'entend pas renverser cette France des petites communes si tenaces car si « chéries »⁵. Ses représentants préfèrent s'accorder sur la nécessité de rationaliser tout en préservant l'administration locale représentée par des magistrats élus depuis l'adoption de la loi du 28 mars 1882.

¹ Je tiens à remercier vivement Marie-Ange Gregory et Rémy Le Saout qui m'ont apporté, dans le cadre de cette recherche collective sur la réforme intercommunale, de nombreuses références bibliographiques.

² M. Agulhon, *La République*, tome 1, 1880-1932, Paris, Hachette, 1997 (1990), p. 37.

³ M. Agulhon, *Les Métamorphoses de Marianne. L'imagerie et la symbolique républicaines de 1880 à 1914*, Paris, Flammarion, 2001, p. 173 ; O. Ihl, *La Fête républicaine*, Paris, Gallimard, 1996, p. 180-220.

⁴ D. Lorrain, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, 33 (4), 1991, p. 467-484

⁵ F. Burdeau, *Libertés, libertés locales chéries*, Paris, Cujas, 1983.

Au début des années 1880, 8 938 communes ont déjà moins de 300 habitants, un chiffre en constante augmentation sous l'effet de l'exode rural et de l'attractivité de la ville industrielle⁶. L'ambition de la puissance publique n'est plus de regrouper par la contrainte ou de fusionner les bourgs et les villages. La III^e République se refuse de remettre en cause les principes d'égalitarisme municipal et d'uniformité du régime juridique des communes, héritage de la Révolution française, sanctionné par le décret du 14 décembre 1789. Elle se souvient encore de l'expérience malheureuse des « *grandes communes* » et des « *municipalités de canton* », initiées sous le Convention, le 5 fructidor an III, mais supprimées quelques années plus tard, le 22 frimaire an VIII, sous le Consulat, qui « *préfère voir la France divisée en petites municipalités, nombreuses, précaires et chétives, plutôt que de se trouver aux prises avec des agglomérations concentrées et ramassées sous une direction active* »⁷.

Avec l'avènement des « *mairies triomphantes* » de la III^e République⁸, l'heure n'est plus au changement radical des institutions. La reconnaissance de « *l'individualité des communes* » est acquise. « *L'individualité des communes, petites ou grandes, puisait dans le passé une force de résistance [...] ; il ne fallait donc désormais plus songer à un bouleversement complet, mais accepter, bon gré mal gré, les données de l'histoire* »⁹. Devant une telle inertie historique, administrative et politique, la perspective de regrouper avec cohérence les petites communes peine à se matérialiser. Sous la Monarchie de Juillet, la loi municipale de 18 juillet 1837 a certes instauré des commissions syndicales pour gérer, en théorie, les intérêts, les droits et les *biens indivis* des communes mais, en réalité, cette nouvelle entité s'apparente à une coquille vide dépourvue de la personnalité juridique, sans moyen d'action et sans ressources budgétaires. Sous la III^e République, les hauts fonctionnaires de la puissante direction départementale et communale du ministère de l'Intérieur, issus des rangs du Conseil d'État, et des préfectures savent que le regroupement des communes de France ne peut être accompli sans l'accord des élus locaux ralliés au régime. L'association des municipalités est indissociable d'un long processus d'acculturation et de reconnaissance des conseils municipaux et de leur exécutif légitimé par la « *Révolution des mairies* »¹⁰. Avec l'adoption de la charte des communes du 5 avril 1884 et de la loi du 22 mars 1890, qui pose les fondements des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), une vision plus pragmatique et pacifiée de la réforme de l'administration des territoires est entérinée¹¹. Les pouvoirs publics et les législateurs, au premier rang desquels s'élèvent les représentants du Sénat, ce « *Grand Conseil des communes*

⁶ Recensement de 1881. Cité par L.-G. Verdun, *Le groupement de communes en France* (thèse de doctorat de la Faculté de droit de l'Université de Bordeaux), Bordeaux, Imprimerie Bière, 1963, p. 27.

⁷ H. Régimanset, *Les syndicats de communes, études sur la loi du 22 mars 1890* (thèse de doctorat de la Faculté de droit d'Aix de l'université d'Aix-Marseille), Paris, Arthur Rousseau Éditeur, 1897, p. 19-20.

⁸ *Le Triomphe des mairies. Grands décors républicains à Paris 1870-1914* (catalogue d'exposition), Paris, Musée du Petit Palais, 1986.

⁹ A. Porché, *La question des grandes et des petites communes* (thèse de doctorat de la Faculté de droit de l'Université de Paris), Paris, Arthur Rousseau Éditeur, 1900, p. 5-31.

¹⁰ D. Halévy, *La Fin des notables*, t. 2, *La République des ducs*, Paris, Grasset, 1972 (1937), p. 343.

¹¹ E. Bellanger, « Des municipalités sur tous les fronts ou l'histoire d'une reconnaissance précoce », in E. Bellanger, J. Girault (dir.), *Villes de banlieues. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XX^e siècle*, Paris, Créaphis, 2008, p. 7-18.

françaises », « un grand conseil général élargi à l'échelle nationale »¹², s'accordent sur le principe de la liberté d'association des municipalités, appelées à former, selon leur seule volonté, des syndicats de communes autorisés et impulsés par l'autorité de tutelle, la préfectorale, et les corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées et du Génie rural¹³.

En 1890, la guerre des *Clochemerle* contre l'État n'a pas eu lieu¹⁴. La souveraineté des communes n'est pas mise à mal, elle est au contraire institutionnalisée. La loi intercommunale du 22 mars 1890 donne une véritable perspective au discours annonciateur de Léon Gambetta tenu le 23 avril 1875 sur la force de « *l'esprit communal* » de la Chambre haute du Parlement, qu'il compare aux « *entrailles de la démocratie* ». Pour ce fervent républicain, élu du département de la Seine, « *ces communes entre lesquelles on avait établi des fossés infranchissables, ces communes qui s'ignoraient les unes les autres, qui jamais n'avaient été, sur le sol, qu'une poussière de véritables molécules inertes et désagrégées ; cette poussière, voilà qu'on la prend, qu'on la pétrit, qu'on va l'agréger, la cimenter, lui donner la cohésion, la force, la vie, en faire une véritable personne morale, parlant et agissant au nom de toutes les communes françaises !* »¹⁵ Rétrospectivement, avec le recul de plus d'un siècle d'expérience intercommunale, la loi de 1890 peut être considérée comme une révolution silencieuse, transpartisane et transinstitutionnelle, qui engage au cours du XX^e siècle, dans un vaste mouvement d'intercommunalisation des politiques publiques locales, l'État et les représentants des communes de toutes les cultures politiques. Une révolution qui a scellé, pour reprendre les mots du directeur général des collectivités locales, Jean-Émile Reymond, en 1963, « *une coopération efficace* » entre le pouvoir central et le pouvoir municipal¹⁶. Devenu le titre VIII de la loi municipale de 1884, le texte fondateur et consensuel de 1890 a connu un succès indéniable. Lente à ces débuts, après un temps de mûrissement de deux à trois décennies infléchi par la Grande Guerre, la dynamique intercommunale reconfigure au XX^e siècle l'organisation administrative de la France des territoires.

Pensé à l'origine pour la France rurale au parcellaire éclaté, le projet de syndicalisation des communes est saisi comme une opportunité par la France des villes et en particulier par l'agglomération parisienne, épice de l'émergence des plus puissants SIVU de l'hexagone au service de millions de citoyens. Le syndicat de communes, première génération de l'intercommunalité, se présente jusque dans les années 1970 comme l'un des principaux leviers de la réforme des institutions locales. C'est cette histoire du premier âge des coopérations intercommunales, rurales et urbaines, qui est ici esquissée et mise en perspective¹⁷.

¹² Expressions de Gambetta et du Baron de Barante, citées par L. Girard, « Des notables, les conseillers généraux », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 1969, vol. 24, n° 2, p. 488.

¹³ R. de Grandmaison, *Les Associations de communes*, thèse de droit de l'Université de Paris, 1921.

¹⁴ G. Chevallier, *Clochemerle*, Paris, Presses universitaires de France, 1934.

¹⁵ L. Gambetta, *Discours sur les lois constitutionnelles*, Paris, Ernest Leroux Éditeur, 1875, p. 25-26.

¹⁶ J.-E. Reymond, « Préface », in M. Hélot, G. Olivier, P. Colin, *La loi municipale, commentaire de la loi du 5 avril 1884 par Léon Morgand*, Paris, Éditions Berger-Levrault, 1963, n.p.

¹⁷ J. Caillousse, *Intercommunalités. Invariance et mutation du modèle communal français*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1994 ; R. Le Saout (dir), *Intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1997.

Le syndicat de communes, une « curiosité » sans avenir ?

Déposé à la Chambre des députés le 5 juin 1888 par le président du Conseil, ministre de l'Intérieur, Charles Floquet, le projet de loi sur les syndicats de communes est âprement discuté et négocié par les parlementaires qui ne l'adoptent que le 6 mars 1890. Le 10 août 1890, dans la première circulaire d'application de la loi, son successeur avisé, professeur agrégé de droit, Ernest Constans, vante aux préfets les mérites de cette « *innovation qui correspond à l'une des tendances les plus marquées et les plus fécondes de notre temps : l'esprit d'association* »¹⁸. Cette innovation se veut à l'image d'une République moderne, progressiste et solidaire. Elle a pour ambition affichée de favoriser la création d'organismes intercommunaux de bienfaisance et d'assistance publique, faire-valoir du solidarisme républicain incarné par le député radical, Léon Bourgeois, ardent défenseur des « associations syndicales », ministre de l'Intérieur en 1890 et ancien directeur de son administration départementale et communale qui a soutenu et accompagné la mise en œuvre de la charte de l'intercommunalité¹⁹. « *Bien que la loi ait une portée générale et qu'elle s'applique à toutes les œuvres, pour lesquelles les communes isolées sont trop faibles ou trop pauvres, il est à présumer que les Syndicats de Communes se formeront le plus souvent en vue d'assurer aux populations rurales les bienfaits de l'assistance publique. [...] c'est la raison d'être principale de la présente loi, la pensée maîtresse qui en a inspiré les dispositions essentielles [...]* »²⁰. Les maires en décideront autrement. Dans la pratique, ils refuseront d'abandonner à d'autres la bienfaisance municipale attachée à la double posture, protectrice et clientéliste, du premier magistrat communal²¹. En 1900, le juriste Alfred Porché, tout juste entré au Conseil d'État, est pessimiste sur le devenir des syndicats de communes. Dans sa thèse de droit, le constat qu'il émet est sans appel : « *le syndicat de communes n'a pas su prendre place dans nos mœurs administratives. [La loi de 1890] qui paraissait grosse de conséquences est restée lettre morte ; la montagne est accouchée d'une souris, l'échec est complet : quinze syndicats de communes en dix ans, ce sont des curiosités voilà tout ; on ne peut soutenir que le plus petit pas soit fait en pratique contre les vices du morcellement municipal* »²². Les faits donnent raison à l'observateur contemporain. Selon Alfred Porché, seule une quinzaine d'intercommunalités aurait vu le jour à la Belle Époque. Inventé pour pallier l'isolement et l'impuissance financière des petites communes rurales, c'est finalement le Grand Paris qui montre la voie de la solidarité intermunicipale. Dans le département de la Seine, sous pression démographique, le premier syndicat intercommunal de France est institué en 1892, autour du projet d'édification de l'hospice intercommunal de Pantin, Bagnolet, Les Lilas et Le Pré-Saint-Gervais. Ce syndicat prend pour modèle l'hospice intercommunal de Fontenay-sous-Bois, autorisé cinq ans plus tôt, sous le régime transitoire de la loi municipale de 1884²³. Ces premières initiatives sont soutenues financièrement par le Conseil général de la Seine, tuteur bienveillant des

¹⁸ Circulaire du 10 août 1890 pour l'application de la loi du 22 mars 1890 créant l'institution de syndicats de communes.

¹⁹ L. Bourgeois, *Solidarité*, Paris, Armand Colin, 1896.

²⁰ Circulaire du 10 août 1890.

²¹ J.-L. Briquet, F. Sawicki, *Le clientélisme dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France, 1998.

²² A. Porché, *La question des grandes et des petites communes*, *op. cit.*, p. 119, 127.

²³ E. Bellanger, *Administrer la « banlieue municipale » : activité municipale, intercommunalité, pouvoir mayoral, personnel communal et tutelle préfectorale en Seine banlieue des années 1880 aux années 1950*, thèse d'histoire, Université Paris 8, 2004.

communes de la banlieue parisienne. Elles marquent la première étape de coopérations municipales plus ambitieuses et de plus grande ampleur²⁴.

Au début du XX^e siècle, le conseiller d'État, Théodore Tissier, élu maire radical de Bagneux de 1899 à 1935, donne une nouvelle dimension à la pratique intercommunale. Face aux compagnies d'énergie et de pompes funèbres qui imposent leurs tarifs aux municipalités isolées, il s'évertue avec succès à rassembler l'ensemble des maires suburbains. Sous son autorité de magistrat communal, inséré dans l'appareil d'État, et avec l'appui de la préfecture de la Seine, deux syndicats intercommunaux, les plus importants de France, fédérant plus de 70 communes et plus d'un million d'habitants sont constitués autour de Paris : celui du gaz en 1903 et celui des pompes funèbres en 1905²⁵. La banlieue parisienne, à la sociologie ségréguée de plus en plus prononcée, est parvenue à transcender les clivages partisans qui opposent déjà les élus socialistes aux élus modérés et conservateurs. À la veille de la Première Guerre mondiale, un front uni d'édiles réformateurs a fait de l'agglomération parisienne l'épicentre de l'intercommunalité urbaine. En province, les syndicats sont plus modestes. À la Belle Époque, ils agrègent tout au plus une dizaine de communes et sont implantés dans moins d'une vingtaine de départements. Seule l'Algérie se distingue. Plusieurs de ses cités ont intercommunalisé, selon l'esprit de la loi de 1890, leurs services d'assistance médicale gratuite (AMG)²⁶. En 1908, 22 syndicats sont recensés. La réticence des municipalités à se syndiquer est manifeste. Dans ce contexte d'émergence de nouvelles pratiques édilitaires, force est de constater que l'intercommunalité connaît ses plus importants succès là où la professionnalisation des mairies est la plus avancée et là où l'impérieuse nécessité de financer et de densifier les réseaux techniques des services publics a poussé les élus locaux à changer d'échelle sous la contrainte de l'urbanisation et à la faveur de l'amicalisme des maires qui se formalise au début du XX^e siècle²⁷. Le syndicat de communes ne peut être imposé par la force, il reste soumis au régime de la délibération, de la négociation et du consentement municipal.

Le succès d'une réforme : État et communes à l'unisson

Les données manquent pour apprécier l'évolution du nombre de syndicats de communes au sortir de la Grande Guerre. La thèse du secrétaire général de la préfecture de la Haute-Saône, Victor Leydet est la plus informée sur le sujet. Au 1^{er} janvier 1935, les départements de la France métropolitaine comptent 2 168 syndicats. Entre 1908 et 1935, leur nombre a été multiplié par

²⁴ V. Claude, « Une coopération politique dans une mosaïque urbaine, le cas du service de l'eau en banlieue parisienne (1880-1923) », *Genèses*, n° 65, décembre 2006, p. 92-111.

²⁵ J. Aubrun, « "Gaz à tous les étages". L'intercommunalité au service du public en banlieue parisienne (1901-1914) », in E. Bellanger, J. Girault (dir.), *Villes de banlieues*, op. cit., p. 85-95 ; E. Bellanger, *La mort une affaire publique. Histoire du syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne*, Paris, Éditions de l'Atelier, 2008.

²⁶ A. Porché, *La question des grandes et des petites communes*, op. cit., p. 125.

²⁷ P. Le Lidec, « Aux origines du "compromis républicain". La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la III^e République », *Politix*, n° 53, mars 2001, p. 33-58 ; E. Bellanger, « "Je t'aime contraint et forcé". Des maires, des amicales, des syndicats et une préfecture en banlieue parisienne (1880-1950) », in D. Tartakowsky, F. Tétard (dir.), *Syndicats et Associations en France. Concurrence ou complémentarité ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006, p. 129-137.

100 ! 24 054 communes sur 38 009, soit 63 % des « petites patries » municipales, sont associées à une intercommunalité. La progression du nombre de syndicats est remarquable ; elle a déjoué les prévisions pessimistes d'Alfred Porché, devenu entre-temps Vice-président du Conseil d'État, qui assimilait l'intercommunalité à une simple « curiosité ». La dynamique intercommunale de l'entre-deux-guerres résulte de la politique d'électrification de la France impulsée par la loi du 15 juin 1906 qui permet aux syndicats de communes d'accorder des concessions de transports d'énergie électrique et érige ainsi « *la distribution d'électricité au statut de "service public local"* »²⁸. À partir des années 1920, l'État est devenu plus interventionniste par le biais des aides financières qu'il octroie aux communes et à leurs groupements intercommunaux. Les chiffres attestent de l'efficacité de cette coopération État/municipalités. En une dizaine d'années, 1 674 syndicats de communes, représentant 77 % des ententes intercommunales, ont été créés pour électrifier le territoire. En 1936, selon le président du Conseil supérieur de l'Électricité, le sénateur de l'Isère Léon Perrier, la France est passée en tête des pays européens avec 91 % de ses communes électrifiées dont plus de 60 % par le biais de la coopération intercommunale²⁹. « *C'est l'irrésistible besoin de l'électricité sur l'ensemble du territoire, dans la moindre exploitation agricole, dans la plus petite agglomération, qui a trouvé son point d'appui juridique et administratif dans les Syndicats de Communes et qui a motivé leur soudaine multiplication. [...] L'expérience a révélé l'aptitude spécifique du Syndicat de Communes pour l'exécution de services publics à caractère industriel.* »³⁰ Les décrets des 5 novembre 1926, 28 décembre 1926 et 17 février 1930 ont en effet consacré le pouvoir d'intervention des municipalités dans la vie économique locale qui a rejailli sur le dynamisme intercommunal³¹. Au milieu des années 1930, 91 % des syndicats, représentant 22 903 communes, ont pour vocation unique la gestion de services publics à caractère industriel et commercial³².

Revanche des campagnes sur la ville et explication d'un succès de portée nationale, en trois décennies l'intercommunalité s'est désormais ruralisée. En 1935, 97 % des syndicats relèvent d'association de cités rurales. La France ne compte certes que 67 syndicats urbains, mais ces syndicats qui fédèrent 803 communes et plusieurs millions de citoyens, n'en sont pas moins les plus dynamiques en matière d'innovation technique et de puissance d'investissement³³. Parmi ces syndicats, se distinguent désormais l'agglomération lyonnaise avec ses deux syndicats des eaux et de l'assainissement créés en 1929 et 1931³⁴, ainsi que la vingtaine d'organisations intercommunales créée dans les départements de la Seine et de la Seine-et-Oise de

²⁸ F.-M. Poupeau, « Un siècle d'intervention publique dans le secteur de l'électricité en France », *Gérer et Comprendre*, n° 77, septembre 2004, p. 8.

²⁹ *L'Europe nouvelle*, 15 février 1936, p. 149.

³⁰ V. Leydet, *Le syndicat de communes*, *op. cit.*, p. 65-73.

³¹ J. Tetreau, *Les entreprises économiques des communes. Étude sur les régies municipales* (thèse de doctorat de la Faculté de droit de l'Université de Paris), Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1935 ; G. Revel, *L'extension de la compétence de communes en matière économique, Régies directes, entreprises municipales d'économie mixte* (thèse de doctorat de la Faculté de droit de l'Université de Lille), Lille, Imprimerie A. Taffin-Lefort, 1928.

³² V. Leydet, *Le syndicat de communes*, *op. cit.*, p. 77.

³³ S. Frioux, *Les réseaux de la modernité. Amélioration de l'environnement et diffusion de l'innovation dans la France urbaine (fin XIXe siècle - années 1950)*, thèse de doctorat d'histoire, Université Lumière Lyon 2, 2009.

³⁴ C. Polère, *Lyon : genèse de l'intercommunalité et de l'idée d'agglomération avant 1969*, Lyon, Centre ressources prospectives du Grand Lyon, 2008. http://www.millenaire3.com/uploads/tx_reesm3/intercommunalite_genese.pdf

l'agglomération parisienne qui poursuit son intégration urbaine avec la création de syndicats des eaux, d'électricité, du personnel communal, le premier en France précurseur des centres de gestion, d'hôpitaux ou d'octroi³⁵. L'enquête du ministère de l'Intérieur de 1935 révèle également que l'assistance publique, présentée en 1890 comme le levier de l'intercommunalisation des politiques locales, reste le parent pauvre de la coopération des territoires. Seuls neuf syndicats réunissant 60 communes, soit 0,4 % des syndicats et 0,24 % des communes syndiquées, gèrent des établissements d'assistance³⁶.

Tableau 1 : SIVU et communes répartis selon leur compétence intercommunale en 1935³⁷

Compétence	Nombre de Syndicats de Communes	Nombre de Communes Syndiquées
1. Électrification	1 674	21 011
2. Adduction d'eaux	290	1 641
3. Chemins/voirie	46	385
4. Divers (remembrements, exploitations forestières, irrigations, marchés, tourisme, habitations à bon marché...)	36	323
5. Défense contre l'incendie	23	483
6. Gaz	22	251
7. Défense contre les inondations	21	166
8. Assainissement	14	124
9. Transports secondaires	13	202
10. Hôpitaux	9	60
11. Biens indivis	7	50
12. Urbanisme	5	37
13. Abattoirs	4	10
14. Pompes funèbres	2	54
15. Écoles	2	6
	2 168	24 803

Les ententes intercommunales, uniques et sectorisées, relève de considérations pragmatiques, techniques et financières et de nouveaux rapports de force entre collectivités locales et entreprises concessionnaires de services publics, un rapport de force désormais plus favorables aux communes syndiquées. Dans le cadre des négociations de marchés publics, l'électrification ou l'adduction en eaux n'a pas de couleur partisane. Elle a en revanche un coût qui impose la mise en œuvre d'ententes qui agrègent des élus de toutes les sensibilités politiques. À ce titre, il est significatif de rappeler que l'intercommunalité urbaine de l'agglomération parisienne n'a pas rejeté l'adhésion des villes de la banlieue rouge aux syndicats de communes du Grand Paris. Mieux encore, les maires communistes, 26 aux élections municipales de 1935, se sont pliés aux contraintes de la *realpolitik* en intégrant les comités et les bureaux des syndicats intercommunaux et en assurant la présidence ou la vice-présidence de ces organismes à partir des

³⁵ G. Bouly, *Les associations de communes pour la distribution du gaz, de l'eau et de l'électricité dans le département de la Seine* (thèse de doctorat de sciences politiques et économiques de la Faculté de droit de l'Université de Paris), Paris, Imprimerie administrative centrale, 1927 ; R. Péchereau, *Syndicats départementaux de communes pour le personnel*, Paris, Éditions Sirey, 1981, p. 10.

³⁶ V. Leydet, *Le syndicat de communes*, op. cit. p. 71.

³⁷ On notera que sur les 24 054 communes syndiquées, seules 749 ont adhéré à plusieurs syndicats. V. Leydet, *Le syndicat de communes*, op. cit., p. 68.

années 1930³⁸. La loi de 1890 imposait le consentement unanime des conseils municipaux à l'adhésion d'une nouvelle commune. Durant l'entre-deux-guerres et pendant la Guerre froide, aucunes municipalités du Grand Paris, à l'instar de Neuilly-sur-Seine « la bleue » à l'entre-soi bourgeois prononcé ou d'Ivry-sur-Seine « la Rouge » à l'entre-soi populaire défensif, ne se sont opposées à l'intégration de communes aux tempéraments politiques opposés aux leurs.

La réussite de la réforme intercommunale est à rechercher dans les prérogatives tutélaires des hauts fonctionnaires des directions des affaires départementales et communales des préfectures et dans l'adhésion à l'idée syndicale des corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées et du Génie rural. Sans la médiation de la préfectorale, sans la bonne volonté des édiles soucieux de moderniser leur commune et sans la participation technique et financière de l'État aux politiques d'équipement du territoire, les syndicats de communes auraient été marginalisés³⁹. L'intercommunalisation du territoire s'est renforcée dans les années 1920 et 1930 dans un contexte marqué par la montée en puissance des secrétaires de mairie professionnels, au fait de l'évolution du droit communal et des opportunités de la loi de finances. Ces collaborateurs, permanents et éclairés des maires, ont peu à peu remplacé dans les chefs-lieux de canton et les petites villes les instituteurs-secrétaires de mairie intermittents, moins familiarisés avec les enjeux de la rationalisation du gouvernement communal et intercommunal⁴⁰.

Créée en 1922, l'École nationale d'administration municipale (ENAM), rattachée à l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris, fut un vecteur d'uniformisation de la pratique édilitaire et de la pénétration de la réforme administrative⁴¹. Les « savoir-administrer », inculqués durant trois années et sanctionnés par des examens annuels et un diplôme de fin d'études reconnu par le ministère de l'Intérieur, étaient encadrés par les hauts fonctionnaires de la préfecture de la Seine, un État dans l'État⁴². Cette institution du Grand Paris a formé plusieurs générations de secrétaires généraux à la tête de services communaux de plus en plus étoffés⁴³. Après avoir limité son champ de formation, très sélectif, aux seuls employés des mairies de la banlieue parisienne et des offices publics du département de la Seine, l'ENAM a étendu à partir de 1925 ses enseignements juridiques et financiers au personnel des communes urbaines de province. Elle a également servi de modèle, avec le concours des Facultés de droit des capitales régionales, à la diffusion d'enseignements administratifs à l'usage du personnel des mairies de

³⁸ Le syndicat des pompes funèbres de l'agglomération est ainsi présidé depuis 1935 par des maires communistes élus également, par intermittence, à la tête du syndicat de l'électricité, du gaz et de l'assainissement.

³⁹ B. Dumons, G. Pollet (dir.), *Administrer la ville en Europe (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, L'Harmattan, 2003 ; J.-P. Worms, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n° 8 (3), 1966, p. 249-275.

⁴⁰ A. Bianconi, « Le Syndicat des secrétaires de mairie instituteurs », *Revue française de science politique*, n° 3, juin 1973, p. 570-581.

⁴¹ R. Payre, « Un savoir "scientifique, utilitaire et vulgarisateur" : la ville de *La vie urbaine* objet de science et objet de réforme », *Genèses*, n° 60, septembre 2005, p. 123-178.

⁴² E. Bellanger, « La ville en partage : les "savoir-administrer" dans la conduite des affaires municipales et intercommunales en banlieue parisienne (années 1880-1950) », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n° 12, 2005, p. 79-95.

⁴³ D. Lorrain, *Les mairies urbaines et leurs personnels*, Paris, La Documentation Française, 1989.

Lille, Strasbourg, Lyon, Marseille, Bordeaux, Nancy, Nantes et Montpellier⁴⁴. Les diplômés de l'ENAM, plus de 2 200 entre les années 1920 et 1940, sont ainsi parvenus à capter jusque dans les années 1970 les postes de directions des communes de l'agglomération parisienne et d'un grand nombre de villes provinciales. Avec leurs associations corporatistes, l'Assenam fondée en 1931, ils ont été sur le terrain des auxiliaires de l'uniformisation administrative, communale et intercommunale⁴⁵.

La dynamique intercommunale des années 1920 et 1930, considérée par le député radical-socialiste de l'Aube, Paul Meunier, comme « *une œuvre [...] tout à la fois de décentralisation administrative et d'affranchissement des communes* »⁴⁶, a été simplifiée par tout un arsenal législatif qui a conforté l'autorité préfectorale et a incité les élus locaux à investir les syndicats de communes en renforçant leurs champs de compétences. La loi du 13 novembre 1917 assouplit ainsi la procédure de création des intercommunalités désormais soumise à un simple arrêté préfectoral. La loi du 26 juin 1925 facilite, elle, l'adhésion de nouvelles communes de départements limitrophes, celle du 5 avril 1927 réduit à une seule le nombre de session obligatoire et celle du 7 avril 1931 conforte le rôle et longévité de bureau syndical en alignant son élection sur celui des membres du comité et des assemblées municipales, tous les six ans⁴⁷. En matière de compétences, le décret-loi du 30 octobre 1935 autorise la constitution de syndicats mixtes entre départements, communes, Chambres de commerce et établissements publics pour l'exploitation par voie de concession de services publics. Les communes sont également autorisées par un décret du même jour à s'engager à mutualiser les dépenses et les recettes de leur octroi et à créer, par décret du 12 novembre 1938, un service intercommunal de lutte contre les incendies⁴⁸. Depuis 1931, les départements peuvent, eux aussi, former des ententes interdépartementales administrées par des conseillers généraux élus et dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière⁴⁹.

Les dernières années de la III^e République sont marquées par les injonctions de plus en plus contraignantes du ministère des Finances sur le train de vie des collectivités locales. La rationalisation intercommunale est désormais pensée dans une perspective d'économie et de

⁴⁴ W. Oualid, « L'élaboration d'une science communale et l'enseignement des matières d'intérêt communal », *L'Administration locale*, n° 86, juillet 1934, p. 7 ; « École pratique d'administration de Strasbourg », *L'Administration locale*, n° 63, juillet-décembre 1932, p. 361-364. Lire R. Payre, *Une Science Communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS éditions, 2007.

⁴⁵ E. Bellanger, « L'École nationale d'administration municipale : Des "sans-grade" devenus secrétaires généraux », *Politix*, n° 53, mars 2001, p. 145-171.

⁴⁶ H. Morgand, *La loi municipale, commentaire de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux par Léon Morgand*, volume 2, Paris, Librairie administrative Berger-Levrault, 1923, p. 750.

⁴⁷ A. Brun, H.-D. Mayer, *Les syndicats intercommunaux, conférences intercommunales, commissions syndicales*, Paris, Éditions Berger-Levrault, 1954, p. 50 ; G. Marrel, R. Payre, « Le temps des maires : l'allongement du mandat en 1929 : une redéfinition de l'espace politique municipal », *Politix*, n° 53, mars 2001, p. 59-86.

⁴⁸ P. Platzer, *Du remplacement des octrois par un impôt régional de consommation*, thèse de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris, 1943 ; L.-G. Verdun, *Le groupement de communes en France*, *op. cit.*, p. 95.

⁴⁹ E. Bellanger, *Assainir l'agglomération parisienne. Histoire d'une politique interdépartementale (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, Éditions de l'Atelier, p. 217-220.

contraction des dépenses publiques⁵⁰. La réforme des communes n'est plus synonyme d'affermissement des libertés municipales et de reconnaissance du pouvoir local. La guerre et surtout le renversement de la République, en juin 1940, finissent de bouleverser la donne politique. Le régime de Vichy, centralisateur, autoritaire et liberticide, impose le retour à la nomination des représentants des communes de plus de 2 000 habitants, consacre le pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, supprime les octrois dont les recettes alimentaient les caisses communales et étatisent plusieurs compétences municipales (police, recette municipale, hôpitaux, urbanisme...).

Non seulement le régime du Maréchal Pétain met un terme, le 28 avril 1942, à la dénomination « *syndicat de communes* », expression d'essence républicaine et sociale, qu'il préfère remplacer par celle plus jugée neutre d'« *association de communes* », mais surtout, il abroge le principe de l'adhésion volontaire d'une municipalité à un groupement intercommunal⁵¹. Le pouvoir central peut rendre obligatoire l'intégration d'une commune à une association ; « *désormais l'autorité de tutelle aura à sa disposition le moyen de briser les égoïsmes locaux qui s'opposeraient à l'intervention de mesures générales* »⁵². De juin 1940 à la Libération, la démocratie locale est en berne⁵³. Le régime de Vichy, qui manifeste sa détermination à simplifier et coordonner l'administration départementale et communale, croit en la résurgence de la municipalité de canton et au retour des notables délégitimés, placés au service d'une « *France nouvelle* » et soumis à l'autorité d'un nouvel échelon hiérarchique, les « *agents cantonaux* », identifiés à des « *pionniers de l'ordre nouveau* »⁵⁴.

Du morcellement communal au morcellement intercommunal

Le retour de la légalité républicaine à la Libération met fin aux politiques discrétionnaires des années d'Occupation. Sous la IV^e République, la progression des syndicats de communes ne s'est pas infléchie. Entre l'enquête de 1935 et celle de 1953 conduite avec le concours du ministère de l'Intérieur, de l'Association nationale des syndicats de communes et de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies créée en 1934, le nombre de syndicats est passé de 2 168 à 3 828. La dynamique intercommunale a désormais pour moteur la politique publique d'adduction d'eau. En moins de deux décennies, les organismes intercommunaux en charge du raccordement de leur territoire aux réseaux de distribution hydraulique sont ainsi passés de 290 SIVU à 1 471. Les syndicats d'électricité ont conservé leur première place dans la hiérarchie intercommunale, mais ils n'ont gagné que 127 syndicats supplémentaires. Après l'eau, ce sont les

⁵⁰ G. Assemat, *La crise des finances communales et départementales. Essai sur la réforme des impositions locales*, Paris, Berger-Levrault, 1930 ; R. Carchon, *Les finances locales depuis la crise économique de 1931* Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1942.

⁵¹ B. Capmal, *Les organismes intercommunaux et la loi du 28 février 1942*, thèse de doctorat de la Faculté de droit de l'Université de Paris, 1945 ; P. Doueil, *L'administration locale à l'épreuve de la guerre 1939-1949* (thèse de doctorat de la Faculté de droit de l'Université de Toulouse), Paris, Librairie Recueil Sirey, 1950, p. 170-175.

⁵² Circulaire n° 104 AD 8 du 18 mai 1942. Cité par L.-G. Verdun, *Le groupement de communes en France*, *op. cit.*, p. 176.

⁵³ G. Le Béguet, D. Peschanski (dir.), *Les élites locales dans la tourmente du Front populaire aux années cinquante*, Paris, CNRS Éditions, 2000.

⁵⁴ M. O. Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997, p. 231-233 ; Y. Durand, « Les notables », in J.-P. Azéma, F. Bédarida, *Vichy et les Français*, Paris, Fayard, 1992, p. 371-388.

syndicats d'assainissement et de voirie qui ont le plus progressé passant, entre 1935 et 1953, de 14 à 155 pour les premiers et de 46 à 166 pour les seconds⁵⁵.

Tableau 2 : Répartition des SIVU selon leur compétence intercommunale en 1953⁵⁶

Compétence	Nombre de syndicats
1. Électrification	1 801
2. Adduction d'eau	1 471
3. Voirie	166
4. Assainissement	155
5. Gaz	45
6. Défense contre les inondations	21
7. Bois et pâturages	20
8. Défense contre les incendies	16
9. Hôpitaux et hospices	14
10. Abattoirs	12
11. Chemins forestiers	9
12. Transports	9
13. Stades	9
14. Logements	8
15. Équipement rural	8
16. Aérodrômes	7
17. Gestion de biens indivis	6
18. Pistes cyclables	4
19. Ordures ménagères	4
20. Cimetières et pompes funèbres	4
21. Défense contre la grêle	3
22. Urbanisme	3
23. Salubrité et hygiène	3
24. Fonds de chômage	3
25. Réquisition d'immeubles	3
26. Groupes scolaires	2
27. Colonies de vacances	2
28. Stations thermale et sport d'hiver	2
29. Tourisme	2
30. Centre dramatique théâtre	1
31. Hippodrome	1
32. Protection des sites	1
33. Bienfaisance	1
34. Divers œuvres d'intérêt intercommunal	12
Nombre total de syndicats	3 828

La IV^e République n'apporte que peu de modifications à l'organisation territoriale des communes. Plusieurs projets ou propositions de loi sur les syndicats de communes, déposés en 1947, 1949 et 1952, ne sont pas votés. L'indécision politique et la fragilité des majorités gouvernementales freinent la rationalisation de la carte intercommunale et la transformation des syndicats en organisations intercommunales polyvalentes, pourvues de compétences multiples⁵⁷. De fait, un nouveau morcellement territorial recouvre désormais la France. Au cadastre parcellaire des communes, s'est ajouté un second découpage entremêlé, celui des SIVU, toujours

⁵⁵ L.-G. Verdun, *Le groupement de communes en France*, *op. cit.*, p. 96-98.

⁵⁶ L.-G. Verdun, *Le groupement de communes en France*, *op. cit.*, p. 98.

⁵⁷ P. Le Lidec, « L'impossible renouveau du modèle préfectoral sous la Quatrième République », *Revue française d'administration publique*, n° 120 (4), 2006, p. 695-710 ; L. Rouban, « Les préfets entre 1947 et 1958 ou les limites de la République administrative », *Revue française d'administration publique*, n° 108, 4, 2003, p. 551-564.

plus nombreux. De 1953 au début des années 1960, leur nombre est passé, en l'espace de dix années, de 3 800 à plus de 6 500 syndicats, dont une majorité agrège moins de dix communes⁵⁸. Aucune modification du gouvernement intercommunal n'a été pour autant acceptée. Les syndicats de communes ont seulement été autorisés par décret du 20 mai 1955 à rejoindre des institutions départementales ou interdépartementales dans le cadre réglementaire des syndicats mixtes, définis en 1935, sans que cette mesure n'ait permis de rationaliser l'organisation intercommunale⁵⁹.

À la veille de la chute de la IV^e République, une inflexion politique est pourtant engagée. La loi-cadre du 7 août 1957 sur la construction de logements et d'équipements collectifs dispose que « *le gouvernement pourra prononcer par décret en Conseil d'État, la réunion de toutes les communes de l'agglomération en un syndicat auquel incomberont la réalisation et la gestion des équipements collectifs indispensables. Cette réunion pourra être prononcée lorsqu'elle aura été demandée par les deux tiers des communes comptant la moitié de la population ou par la moitié des communes comptant les deux tiers des populations de l'agglomération* »⁶⁰. L'esprit de la loi est porteur d'une modification profonde des syndicats intercommunaux. Il leur confère une nouvelle dimension et remet en cause le principe fondateur de 1890 de la libre association des communes. L'assise politique de la IV^e République est trop instable pour imposer cette réforme. Conforté par le référendum du 28 septembre 1958 et les législatives de novembre 1958, c'est le nouveau régime du général de Gaulle qui la met en œuvre par voie d'ordonnance. La création d'établissements publics intercommunaux polyvalents ou à vocation multiple (SIVOM) est ordonnée le 5 janvier 1959⁶¹. L'incorporation d'office de communes opposées à leur intégration syndicale est désormais possible. Les communes peuvent certes, à la différence des SIVU, se retirer du syndicat, mais ce retranchement est entouré de conditions trop difficiles à réunir pour être perçu comme un acte d'apaisement à l'attention des maires⁶².

La réaction des élus ne se fait pas attendre. Déjà en novembre 1953, pour la première fois de leur histoire, des maires avec à leur tête, Pierre Trementin, président de leur association nationale, l'AMF, étaient descendus dans les rues de Paris pour défendre les libertés locales⁶³. Au tournant des 1950-1960, nombreux sont les magistrats communaux à s'élever avec virulence contre la volonté réformatrice affichée par le Premier ministre Michel Debré et ses ministres de l'Intérieur successifs, Pierre Chatenet et Roger Frey⁶⁴. Les associations d'élus s'opposent non seulement à la création des SIVOM, mais ils se prononcent également contre une seconde

⁵⁸ M.-C. Bernard-Gélabert, *L'intercommunalité*, Paris, LGDJ, 2004, p. 10-11.

⁵⁹ Décret 55.606 du 20 mai 1955, *Journal officiel*, du 22 mai 1955, p. 5141-5142.

⁶⁰ Article premier de la loi, cité par L.-G. Verdun, *Le groupement de communes en France*, *op. cit.*, p. 102.

⁶¹ Ordonnance 59-29 du 5 janvier 1959, *Journal officiel* du 6 janvier 1959, p. 313-314.

⁶² F. Béze, *Une formule de regroupement communal : le syndicat à vocation multiple*, thèse de la Faculté de droit de l'Université de Toulouse, 1968 ; R. Knafou, *Les syndicats intercommunaux à vocation multiple : essai de géographie administrative*, thèse de géographie de l'Institut de géographie de Paris, 1969.

⁶³ *Le Monde* du 27 novembre 1953.

⁶⁴ E. Bellanger, « De de Gaulle à Pompidou, lorsque l'État s'opposait aux élus locaux : l'exemplarité du Grand Paris », in P. Nivet, M. Flonneau, P. Geneste, E. Willaert (dir.), *Le Grand dessein parisien de Georges Pompidou*, Paris, Somogy, 2010, p. 43-53.

réforme, encore plus décriée, l'institution des districts urbains (DU), ordonné le même jour et qui, selon son article premier, peuvent être créés d'office par décret en Conseil d'État⁶⁵. Lors du 44^e congrès de l'AMF, en novembre 1959, le maire socialiste de Puteaux, Georges Dardel, président du Conseil général de la Seine et secrétaire général de l'Union des maires de ce puissant département, obtient l'unanimité sur sa résolution exigeant l'abrogation de l'article premier de l'ordonnance du 5 janvier 1959. « *Le Congrès des maires de France s'oppose à toute fusion autoritaire des collectivités en marquant son fidèle attachement à la création d'associations de communes dans le respect des règles concernant les syndicats de communes qui ont d'ailleurs fait leurs preuves. [...] Nous proclamons l'opposition absolue des magistrats municipaux dans toutes les communes, tant rurales qu'urbaines, relativement à l'institution d'office des districts urbains et leur volonté d'être majeurs pour décider de l'adhésion de leur commune à des associations dans la forme des syndicats de commune à vocations multiples*⁶⁶ ». Les dirigeants de l'AMF adoptent en réalité une position ambivalente sur la réforme des règles constitutives des syndicats⁶⁷. Dans les années 1950, ils ne s'opposent pas formellement à la substitution de la règle de la majorité des deux tiers à celle, désuète, de l'unanimité nécessaire pour la création des syndicats, mais confrontés à la radicalisation de leur base et à l'interventionnisme offensif de l'État, ils finissent par adopter une position plus ferme qui mobilise leurs adhérents opposés à toute perspective d'intégration intercommunale autoritaire⁶⁸. Au début de la V^e République, l'institution des commissions technocratiques d'études des problèmes municipaux et des problèmes de la région parisienne a nourri le spectre de la fusion des communes et de la création de « super-collectivités » aux représentants nommés par l'administration supérieure et à ce titre irresponsables devant le corps électoral.

Ces réformes des institutions locales flattent le « *souci de soi de l'État* » et son « *idéal d'un gouvernement rationnel de l'administration* » pour reprendre les termes appropriés de Philippe Bezes⁶⁹. Elles s'inscrivent dans un contexte de montée en puissance de l'État planificateur qui multiplie les commissions d'experts sur le modèle de la commission sur les problèmes municipaux et de la commission d'étude des problèmes de la région de Paris créées en 1959. L'heure est à la régionalisation des politiques publiques et à l'institution de nouvelles administrations de mission et de coordination, à l'instar du Comité interministériel d'aménagement du territoire qui se réunit pour la première fois en 1960 et de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) créée en 1963⁷⁰. Au premier regard, ce volontarisme de l'État semble malmener la tradition républicaine de collaboration entre représentants des autorités de tutelle et représentants des collectivités locales. Mais sur le terrain, la réalité est plus subtile ; les relations

⁶⁵ Ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, *Journal officiel* du 6 janvier 1959, p. 314-315 ; J. Hourticq, « Districts urbains et syndicats de communes », *Études et documents du Conseil d'État*, 1961, p. 31.

⁶⁶ Cité par L.-G. Verdun, *Le groupement de communes en France*, *op. cit.*, p. 205.

⁶⁷ P. Le Lidec, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, thèse de science politique de l'Université Paris 1, 2001, p. 304-305.

⁶⁸ P. Le Lidec, *Les maires dans la République...*, *op. cit.*, p. 429.

⁶⁹ P. Bezes, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009, p. 61-126.

⁷⁰ M. Wendeln, *Le territoire contesté. L'aménagement du territoire en France, 1934-1968*, thèse d'histoire, EHESS, 2010.

sont moins conflictuelles que ne laissent penser les discours corporatistes officiels de l'AMF et des associations départementales des maires. Les districts dans leur majorité n'ont pas été décrétés d'autorité par le gouvernement. La création le 12 octobre 1959, du district de la ville de Tours, conquise en mars par le gaulliste historique Jean Royer, regroupant neuf communes, est un des rares exemples de regroupement d'office, avec le cas particulier du district de Paris imposé en 1961 après une longue bataille et un premier échec⁷¹.

La création des SIVOM et des DU relèvent d'un processus d'adhésion ou d'accommodement négocié⁷². L'institution en décembre 1966 des communautés urbaines procède du même cadre de négociation où interfèrent, au-delà des considérations administratives et de la verve réformatrice de l'État, des enjeux géopolitiques et des arrangements partisans. « *Le projet de loi sur les CU de 1966, en dépit du volontarisme qu'il manifeste par rapport aux réformes antérieures, doit, malgré tout, être appréhendé comme un compromis, reflet des concessions et des aspirations multiples des gouvernants* »⁷³. Les quatre premières communautés urbaines, Lille, Lyon, Strasbourg et Bordeaux, créées d'autorité, ont reproduit une pratique séculaire de « *municipalisation de l'intercommunalité* », selon l'expression suggestive de Fabien Desage, qui prend à revers l'image victimaire d'élus locaux entraînés de force dans des structures imposées⁷⁴. Si les districts urbains et les communautés urbaines connaissent un échec quantitatif relatif – « *Sur un potentiel de 1 163 unités urbaines composées de 2 340 communes, on ne compte en 1969 que 81 DU regroupant environ 500 communes. Seule une dizaine des 41 agglomérations de plus de 100 000 habitants a adopté la structure districale.* »⁷⁵ –, le nombre de SIVOM augmente, lui, sensiblement : 120 en 1963, 777 en 1967, 1 243 en 1972, 2 000 au début des années 1980. En 1967, le sous-préfet, Léon Silvereano, chargé de mission à la direction générale des collectivités locales, s'inquiétait toutefois que des syndicats polyvalents restent en réalité des syndicats à vocation unique et se constituent uniquement en SIVOM pour bénéficier des incitations financières prévues par le décret du 27 août 1964⁷⁶. Dans la presse, le ministre de l'Intérieur, Raymond Marcellin juge au contraire l'expérience de ces nouveaux établissements publics très positive et promis à un « *grand avenir* »⁷⁷.

Pour les autorités ministérielles, une réforme profonde des institutions locales peut seule répondre aux contraintes du « *morcellement communal* », aux « *difficultés insurmontables des communes dortoirs* » et au « *dépérissement des petites communes* »⁷⁸. Les élus locaux ruraux et urbains sont bien

⁷¹ E. Bellanger, « De de Gaulle à Pompidou, lorsque l'État s'opposait aux élus locaux », art. cit., p. 43-53.

⁷² M. Crozier, J.-C. Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1, janvier 1975, p. 3-32.

⁷³ F. Desage, « L'institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, n° 80, septembre 2010, p. 93.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 102.

⁷⁵ C. Pezon, S. Petitot, « L'intercommunalité en France de 1890 à 1999, la distribution d'eau potable en question », in *Actes de la journée d'études « Les territoires de l'eau »*, Université d'Artois, mars 2004, p. 4. http://siaep.faye.free.fr/presentation/historique/intercommunalite_france.pdf

⁷⁶ L. Silvereano, « L'application des textes et les expériences en cours », in *Le regroupement communal dans les agglomérations. Journée d'étude du samedi 25 novembre 1967*, Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques/Centre de Recherches Administratives, 1967, *op. cit.*, p. 180-182.

⁷⁷ *Le Monde* du 6 juillet 1969.

⁷⁸ Circulaires des 13 avril 1964, 18 avril 1964 et 27 juillet 1964.

conscients du poids des charges qu'ils assument et des limites financières qui pèsent sur le devenir de leur commune et de leur population. La médiation réussie des préfets, les dotations budgétaires et le sens pragmatique des maires expliquent la progression des SIVOM qui réunissent, en 1979, 18 588 communes, contre 12 642 sept ans plus tôt⁷⁹. Certains maires reconnaissent publiquement que la création des syndicats polyvalents relève d'une « *adhésion refuge* » permettant d'éviter une fusion de leur commune par voie d'autorité⁸⁰. Le projet de loi du 15 mai 1968 « *tendant à améliorer le fonctionnement des institutions communales* » du ministre de l'Intérieur, Christian Fouchet, et surtout la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et les regroupements de communes dite « loi Marcellin » ont en effet été considérés par les magistrats municipaux comme une nouvelle atteinte à l'intégrité communale et une offense au patriotisme de clocher. Des plans ambitieux de fusions et de regroupements de communes, pilotés par le corps préfectoral, étaient censés recomposer la carte administrative. Ils prévoyaient que 9 761 cités fusionnent, 3 245 intègrent des districts, 354 des communautés urbaines et 12 979 des SIVOM⁸¹.

Renouant avec la tradition du compromis républicaine, une fois de plus, l'État et les communes ne sont pas allés à l'affrontement. La loi Marcellin fut considérée comme un échec avec pour conséquence de « *discréditer durablement l'idée de fusion communale* »⁸². L'étude des chiffres apporte pourtant quelques nuances objectives à cet échec patent. Entre 1968 et 1972, 1 597 communes ont tout de même accepté de fusionner. En guise de comparaison, entre 1911 et 1962, elles n'avaient été que 259 !⁸³ Dans les années 1970, devant la résistance des communes à abandonner leur SIVU et s'engager dans la création de DU ou de CU, le discours sur la « crise » de la structure communale a gagné en audience. En 1972, le juriste Henri Roussillon notait avec une certaine amertume l'absence de volontarisme des élus, responsables à ses yeux, de « *l'énorme lenteur du processus* » d'intégration des SIVOM, créés avec la complicité du corps préfectoral « *dans le but inavoué d'éviter toute autre mesure plus contraignante* »⁸⁴. « *Loin de favoriser l'apparition d'une conscience communautaire, les SIVOM et les districts constituent trop souvent des paravents derrière lesquels les "nationalismes" municipaux peuvent se maintenir et se développer à loisir* »⁸⁵. » Henri Roussillon n'est pas le seul à déplorer l'absence d'une réelle solidarité communautaire des communes de France. Trois ans plus tôt, le sous-préfet Paul Bernard formulait le même constat, en des termes plus

⁷⁹ P. Houée, *Les politiques de développement rural : des années de croissance au temps d'incertitude*, Paris, INRA/Economica, 1989, p. 141.

⁸⁰ P. de Forceville (maire de Frucourt), « Réflexions sur le syndicat intercommunal à vocation multiple » *L'Élu local*, n° 34, septembre 1969, p. 62 ; R. Knafou, *Les syndicats intercommunaux à vocation multiple*, *op. cit.*, p. 258 ; J. Siwek-Pouydesseau, « Les obstacles aux regroupements urbains », in *Le regroupement communal...*, *op. cit.*, p. 84 ; Citation extraite de G. Logié, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Paris, Syros, 2000, p. 26.

⁸¹ G. Duby, A. Wallon, *Histoire de la France rurale*, t. 4, *Depuis 1914*, Paris, Le Seuil, 1992 (1977), p. 395-399.

⁸² C. Pezon, S. Petitot, « L'intercommunalité en France de 1890 à 1999 », *art. cit.*, p. 4.

⁸³ G. Duby, A. Wallon, *Histoire de la France rurale...*, *op. cit.*, p. 397.

⁸⁴ H. Roussillon, *Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972, p. 45-47, 54.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 71.

diplomatiques, sur la « *relative inefficacité* » des SIVOM et des DU, qui « *correspondent souvent à une simple addition de vocations uniques [avec des] cadres trop disparates de compétences pour qu'ils puissent conduire à un remodelage harmonieux de la carte administrative. [...] Ils ont donné naissance, selon la conjoncture locale, à des blocs de compétences variables, à des ressorts territoriaux de valeur inégale et se chevauchant, à une répartition financière éloignée de la péréquation communautaire des facultés contributives réelles. Ils n'ont pas toujours regroupé des entités viables, et ont souvent laissé, en dehors du mouvement, des zones ou des centres essentiels.* »⁸⁶

Évolution du nombre des structures intercommunales instituées des années 1890 aux années 1960

	1900	1908	1935	1953	1962	1972	1979	1985	1988
SIVU (1890)	15	22	2 168	3 828	6 543	9 289	10 974	11 967	12 900
Syndicats mixtes (1955)					19	153	439	560	750
SIVOM (1959)					209	1 243	1 962	2 076	2 280
Districts (1959)						95	152	159	165
CU (1966)						8	9	9	9

Source : Ministère de l'Intérieur. Données extraites des thèses d'Alfred Porché, Victor Leydet et Louis-Georges Verdun et de l'article cité de référence de Sylvain Petitet et Christelle Pezon.

* Ne sont pas recensés ici les syndicats d'agglomération nouvelle et les communautés de villes, communauté de communes et communautés d'agglomération.

L'analyse quantitative des différentes formes d'intercommunalités donne raison aux détracteurs du morcellement intercommunal. Sous les Trente glorieuses, les SIVOM et les DU ne sont pas parvenus à contenir l'explosion du nombre de syndicats intercommunaux à vocation unique. Cette accumulation d'organisations intercommunales est ininterrompue jusqu'au début des années 1990 avec un pic de croissance dans les années 1960 et 1970⁸⁷. Dans le prolongement de la publication, en 1976, du rapport *Vivre ensemble*, plus connu sous la dénomination de son rapporteur, Olivier Guichard, le groupe de travail interministériel, présidé par Léon Silvereano, insistait sur un impératif, « *restructurer l'actuel réseau municipal* », et un objectif, « *fonder un réseau municipal à deux niveaux* » : les communautés de communes, assises sur le périmètre des SIVOM et des SIVU, et les communautés urbaines à instituer d'office dans toutes les agglomérations de plus de 200 000 habitants⁸⁸. Ce projet restera lettre morte jusqu'à l'avènement d'une nouvelle génération d'intercommunalité dans les années 1990⁸⁹. Cette nouvelle réforme ne dérogera pas à la règle intangible de préservation des communes établie par la Révolution française dont l'adage pourrait être « *réformer sans supprimer* ».

⁸⁶ P. Bernard, *Le grand tournant des communes de France. Des communautés nouvelles à l'épreuve de l'équipement*, Paris, Librairie Armand Colin, 1969, p. 137-138.

⁸⁷ M.-C. Bernard-Gélabert, *L'intercommunalité, op. cit.*, p. 10-11. F. Theulé, *Intercommunalité et gouvernement d'agglomération en ville nouvelle : le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines (1965-2004)*, Thèse d'histoire, Université Paris 13, 2011.

⁸⁸ Archives nationales, 19810507, « Études sur le développement des responsabilités locales, rapport du groupe "structure" ».

⁸⁹ La contribution suivante de Marie-Ange Gregory prolonge ce chapitre.