

LE SYNDICAT DE COMMUNES COMME OBJET DE SAVOIRS.

TROIS EXPERTISES POUR RÉFORMER UNE INSTITUTION « PÉRIPHÉRIQUE » (1892-1975)

David GUÉRANGER

Chercheur au LATTs

Résumé

L'article se propose de réfléchir aux syndicats de communes non pas sous l'angle de l'autonomie communale et de la résistance aux nombreuses tentatives de réformes de l'Etat, mais en le considérant comme objet de savoirs. En s'appuyant sur l'inventaire et le classement des travaux d'experts qui lui sont consacrés, l'article met à jour trois types d'expertises sur ces institutions qui sont aussi trois manières différentes d'envisager la réforme des institutions locales.

Mots-clefs

Syndicats de communes ; expertises ; décentralisation ; réforme des institutions.

Abstract

— *Union of municipalities as a subject of knowledge. Three kinds of expertise to reform an “outlying” institution— This article suggests to think about the inter-municipal cooperation not from the point of view of communal autonomy and resistance to numerous attempts at reform from the State, but by considering it as a subject to knowledge building. Based on the inventory and classification of the expert works devoted to it, the article reveals three types of expertise on these institutions, which are also three ways of considering reform of local institutions.*

Keywords

Unions of municipalities; expertise; decentralization; institutional reforms.

Le syndicat de communes constitue, parmi les manières qu'ont les communes françaises de coopérer, celle qui symbolise le plus la liberté et l'autonomie. Cette image tient aux conditions de sa naissance en 1890, quelques années après la loi municipale de 1884, moment juridique fondateur de l'autonomie municipale. Elle tient également à la souplesse de son régime juridique, tant sur le plan de la création que des règles de fonctionnement. Elle tient encore à un paysage syndical foisonnant, caractérisé par la grande variété des compétences, des périmètres, par les chevauchements, ce qui semble traduire la grande diversité des initiatives et des contextes locaux plus que l'application uniforme et descendante de la norme. Elle tient enfin à une succession de réformes qui privilégient depuis 1960 des institutions de coopération plus intégrées, mais peinent à endiguer l'augmentation du nombre de syndicats¹.

La dernière d'entre elles, celle de la loi de 2010, affiche même son intention de les supprimer. Cet objectif a (timidement) relancé l'intérêt pour ces institutions, et l'interrogation autour de leur persistance, qui semblent acculer l'Etat à les tolérer faute de pouvoir les supprimer. Leur histoire longue, qui va de la fin du XIX^e jusqu'aux années 1970, peut être ainsi interprétée comme celle d'une résistance lancinante des communes à toute démarche de regroupement autoritaire ou de fusion (Bellanger, 2012). L'examen des débats parlementaires des décennies 1990 et 2000 confirme cette interprétation ; il montre comment, derrière les discours réformateurs, les préférences des élus locaux obligent les députés à privilégier l'ajout de nouvelles structures plutôt que la suppression des syndicats (Grégory, 2012). Le syndicalisme incarne toujours, à travers son histoire ou sa fabrique législative, la résistance victorieuse de la périphérie aux injonctions du centre.

Cette interprétation présente l'inconvénient d'opposer de façon un peu schématique des ensembles institutionnels complexes, traversés par des clivages et des intérêts divergents. La remarque est certes un peu convenue, mais elle veut simplement suggérer d'autres catégories. C'est précisément le projet de cette contribution : montrer que la réforme des institutions locales – ici la réforme des syndicats de communes – poursuit des objectifs multiples, dont l'opposition centre/périphérie peine à rendre compte. Pour cela, nous voudrions décaler l'angle analytique en considérant le syndicat de communes non (ou pas seulement) comme objet de réformes, mais

¹ Leur nombre croît sans discontinuer jusqu'en 1999, puis amorce une légère décline depuis la fin des années 2000.

aussi comme objet de savoirs. Sous cette perspective, chaque réforme n'est plus une occasion de rejouer un énième affrontement entre centre et périphérie, mais fournit plutôt une occasion de compléter et actualiser des travaux sur les institutions, leurs évolutions, leurs caractéristiques. Ces travaux livrent en même temps un ensemble d'interrogations sur les « réussites » et les « échecs », cherchant à en saisir les ressorts et à en imaginer les prolongements. Bref, les expertises qui se développent sur les syndicats et leurs réformes (re)formulent et actualisent le problème posé par leur régulation (Foucault, 2004).

Pour les besoins de notre démonstration, nous nous appuyons sur un inventaire des différents travaux d'experts publiés, depuis la fin du XIX^e siècle, sur les syndicats de communes et leurs réformes. Excluant les publications liées aux réformes en cours (en particulier la loi NOTRe), nous avons sélectionné celles qui abordent directement et/ou principalement la réforme des syndicats de communes, soit pour l'alimenter, soit pour la critiquer, soit pour l'évaluer. Pour les identifier, nous avons utilisé diverses bases de recherche informatisées, et ainsi constitué un corpus de références (n=20), composé de thèses (n=8), d'articles de sciences administratives (n=7) et d'ouvrages à caractère professionnel (n=3), publiés entre 1892 et 1975². Ces travaux livrent un état des connaissances sur l'objet syndical, mais aussi diverses manières de l'appréhender, de lui assigner une place dans l'édifice institutionnel, de chercher à comprendre ses évolutions, parfois ses blocages. Cet inventaire (forcément incomplet) et cette classification (encore rudimentaire) permettent de dégager trois types d'expertises, qui sont trois manières d'envisager le syndicat de commune et de poser la question de la réforme des institutions locales.

L'EXPERTISE JURIDIQUE : CONTRÔLER UNE INSTITUTION INDÉSIRABLE

La thèse que consacre le parlementaire Ferdinand Dreyfus à la loi de 1890 (#6), celle également de l'étudiant en droit Charles Regismanset quelques années plus tard (#17), ne

² La liste de ces références est fournie en annexe, avec un numéro d'indexation qui sert leur référencement dans le corps du texte.

peuvent réellement analyser un phénomène syndical encore inexistant, ou tout juste embryonnaire. Tous deux s'attardent donc essentiellement sur les textes de lois, leur inscription dans le temps long, la comparaison avec quelques législations voisines, les oppositions et débats qui se jouent au niveau national. L'un s'appuie largement sur sa propre contribution à la loi de 1890, puisqu'il fut parlementaire républicain et impliqué dans ses travaux préparatoires. L'autre mobilise dans sa thèse de doctorat, un peu plus tard, quelques arrêts du Conseil d'Etat et les statuts des tous premiers syndicats de communes. Tous deux s'accordent pour noter – et regretter – les handicaps qui frappent la jeune institution, du fait des nombreuses méfiances qu'elle suscite.

Les débats montrent qu'elle apparaît d'abord comme une alternative à – voire une étape dans – un processus de regroupement au niveau cantonal. Les projets de ce type jalonnent en effet tout le XIX^e siècle, et l'idée resurgit sans surprises lors des débats sur la loi de 1884, puis dans la loi de 1890 où il s'agit pour certains de mettre en attente un projet de réforme cantonale³. Le syndicat menace également certaines franges de l'appareil administratif, puisqu'il doit « se débarrasser des lenteurs administratives » (#7, 36-37), en plaçant l'administration au plus près (et au service) des sociétés locales⁴. Renforcer les communes, c'est aussi renforcer un pouvoir local alors associé aux dérives et aux excès de l'Ancien Régime, si bien que le syndicat fait planer le spectre d'une nouvelle Restauration à base intercommunale⁵. La menace syndicale est encore celle du socialisme, y compris pour certains juristes qui, comme M. Hauriou, redoutent le « péril collectiviste » (cité par Maurice Bourjol, 1975, 61). Ceci justifie à leurs yeux de cantonner l'action syndicale à de strictes missions gestionnaires, hors du champ politique, dans la continuité d'ailleurs des conceptions républicaines qui s'expriment quelques années plus tôt au sujet de la commune (Tanguy, 2009).

³ « en attendant que la commission de la Chambre se soit prononcée sur le projet d'organisation cantonale » indique le rapporteur de la loi M. de Marcère, dont les propos sont rappelés par Regismanset (#17, p. 99).

⁴ « dans le but d'enlever à l'Etat des services qui seraient gérés avec plus d'économie, de sûreté et de rapidité par la commune, et mettrait ainsi notre système communal en harmonie avec notre régime et nos principes d'aujourd'hui » (#17, p. 34).

⁵ « Les administrations provinciales ou communales ne manquent assurément pas de goût pour s'occuper de ce qui les concerne particulièrement, mais elles sont prodigues, vexatoires, toujours ennemies de la règle commune. Les singularités tyranniques du moyen-âge n'ont pas eu en Europe une autre origine. Dès que l'autorité centrale se retire d'un pays, il n'est sorte de désordres auxquels les intérêts locaux ne soient prêts à se livrer, leur propre ruine comprise » (#7, 1893, 33).

Sans doute faut-il voir dans ces multiples menaces les raisons de débats entre juristes qui questionneront longtemps « l'utilité » du syndicat⁶. Sans doute aussi expliquent-elles que le législateur en fait une institution diminuée, presque stérile. Un temps annoncé dans la loi municipale de 1884, il en disparaît pour réapparaître quelques années plus tard à la demande du gouvernement (en 1888), au prix d'une limitation considérable de son autonomie. Les articles sont regroupés dans un titre de la loi municipale, manière de rappeler symboliquement sa dépendance aux communes. Certes, il fait un peu plus que les conférences et ententes intercommunales (cantonnées à une prérogative), mais les sénateurs veillent à circonscrire son action : des compétences nombreuses envisagées 6 années plus tôt (écoles d'enseignement primaire supérieur, professionnel ou agricole ; établissements de bienfaisance, hôpitaux ou asiles de nuit ; voies desservant plusieurs communes) ne subsistent finalement que les œuvres sociales et de bienfaisance. De ces compétences syndicales limitées, la doctrine conservera d'ailleurs une expression qui en condense l'esprit : les syndicats peuvent faire *plus grand*, mais pas *autre chose* que les communes.

Lorsque Victor Leydet soutient sa thèse (#12), quarante ans plus tard, l'objet syndical a toute autre allure. Une multitude de syndicats se sont créés, en particulier pour électrifier le territoire (Berthonnet, 2003 ; Stahl, 1985). Une multitude de lois mise aussi sur leur contribution à l'objectif de reconstruction nationale des villes⁷ et d'équipement des campagnes⁸. Il n'est donc plus lieu de débattre l'utilité de l'institution, ni les menaces qu'il fait peser sur la République en (re)construction ou sur les communes. Plus vive est en revanche la question du contrôle de l'action syndicale et de son fonctionnement. Le travail de Victor Leydet s'inscrit dans cette perspective, également pointée par la Cour des Comptes à l'époque : se prémunir contre « les manœuvres dilatoires fréquemment suscitées par des intérêts particuliers extérieurs au Syndicat », ~~formaliser les règles de réunion (lieu et moment de réunion, fonctionnement de la première réunion), s'affranchir des règles de quorum difficile à réunir, donner la possibilité~~

⁶ Ainsi de Théophile Ducrocq qui, indique H. Regismanset, considère la loi de 1890 comme inutile puisque des lois sectorielles existent déjà (pour les chemins vicinaux, pour l'enseignement primaire, pour le culte, pour les hospices).

⁷ Reconstruire les localités détruites (loi du 27 avril 1920), passer des marchés pour la gestion des services de transports (loi du 1^{er} août 1924), exploiter en régie des services d'intérêt public et commercial (décret-loi du 28 décembre 1926).

⁸ Dans les campagnes, le dépeuplement conduit le législateur à élargir les services syndicaux aux concessions de transport d'énergie électrique (loi du 15 juin 1906), à la concession et à l'exploitation de réseaux ferrés (loi du 31 juillet 1913), à la création d'usines hydrauliques (loi du 16 octobre 1919).

~~de nommer des gérants ou des mandataires,~~ favoriser la nomination d'agents syndicaux compétents pour faire « cesser l'arbitraire qui règne trop souvent dans le recrutement des agents du Syndicat » (#12, p. 151), faciliter l'éviction de présidents en cas d'incompétence, de mauvaise volonté ou d'indignité.

La nécessité de contrôler vise aussi (et surtout) un régime de concession qui semble s'imposer en même temps qu'il se généralise. Victor Leydet suggère ainsi de rompre avec le « libéralisme bourgeois » qui régnait jusqu'alors, et de promouvoir l'interventionnisme public. Son commentaire du décret-loi du 20 octobre 1935 en fournit une illustration criante. Ce texte crée les syndicats mixtes pour donner la possibilité formelle de grouper plusieurs collectivités publiques de natures différentes (Etat, départements, communes, chambres de commerce), afin de réaliser de grands travaux nationaux (ports fluviaux de Strasbourg et de Besançon notamment). Pour le juriste, ce texte rédigé « à la hâte » par le ministère des Travaux publics pose d'immenses problèmes juridiques, et notamment d'être « infiniment trop large en ce qu'il pourrait permettre aux départements et aux communes, par la généralité de son texte, de se dessaisir de la totalité des services publics dont la gestion leur est traditionnellement dévolue » (124). Participant lui-même aux travaux de la commission chargée d'examiner les conséquences de ce décret-loi, Victor Leydet affiche sa préférence pour une gestion syndicale en régie, par opposition à une délégation à des « organismes plus ou moins vagues et difficilement contrôlables [souligné par nous] » (125). Dans ce débat plus général opposant public et privé, la perspective institutionnelle de Victor Leydet se distingue ainsi de celles d'autres acteurs : un ministère des Travaux publics soucieux de protéger une industrie naissante (électricité, pétrole, aéronautique) en luttant contre les perspectives d'une municipalisation, comme dans le cas de l'énergie (Poupeau, 2017) ; des ingénieurs des Ponts et chaussées qui ménagent localement les intérêts des concessionnaires (Claude, 2006) ; des « ingénieurs parlementaires » (Marnot, 2005) qui soutiennent nationalement le régime de la concession.

Les travaux des juristes sur les syndicats de communes marquent une nouvelle pause de presque quarante ans, avant de réapparaître sous la plume très critique d'Henry Roussillon (#18). Son important travail de thèse consiste à montrer, quelques dix années après les ordonnances de 1959, que l'approche « fonctionnelle » qui prévaut jusqu'alors est vouée à l'échec. Selon lui, mettre en avant le « problème des équipements hypothèque [dès lors] les solutions à apporter aux structures communales » (81). Sa critique ne porte pas sur le développement très lent ou détourné du Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple

(SIVOM), mais plus fondamentalement sur l'absence de conception globale du système institutionnel. A défaut, l'approche fonctionnelle est victime selon lui d'une contradiction que met à nu l'extension des compétences syndicales : soit l'objectif fonctionnel réussit et il vide alors la commune de son pouvoir, ce qui sape l'objectif de sauvegarde communale qui lui sert pourtant de justification ; soit l'autonomie des communes est préservée et elles pourront alors paralyser, entraver l'action collective, nuisant à l'efficacité qui est une autre justification du regroupement. Entre efficacité et sauvegarde de la commune, il faut donc choisir.

Maurice Bourjol reprend la critique peu de temps après, mais l'instruit différemment. L'auteur étend aux syndicats l'analyse qu'il réalise dix années auparavant sur les districts urbains : la qualification juridique d'établissement public est un « rideau de fumée » qui masque une réalité bien différente. Ces institutions sont plus proches d'une collectivité locale, et il conviendrait plutôt de régulariser cette situation en les dotant d'une compétence générale, de moyens adaptés, de représentants élus, et en les substituant au département sur leur territoire. L'efficacité administrative qui sert de justification aux SIVOM a fait perdre de vue tout projet de refonte globale des institutions municipales. A défaut, l'élargissement des compétences syndicales – et, plus que les précédentes, l'aménagement et l'équipement – a pour effet de soumettre les communes au « pouvoir d'orientation » des syndicats et de les transformer en circonscriptions administratives (#2, p. 342 et s.).

Faite d'examens de textes de lois, de références à l'histoire, d'études de législation comparée, parfois de références à la jurisprudence, d'examens statutaires, l'expertise juridique privilégie une discussion sur la « cohérence » des textes, rendue possible par une distance avec les pratiques syndicales. Situés principalement dans le champ académique, les experts donnent à cette « cohérence » un sens différent en fonction des périodes (l'intégrité de l'Etat naissant, le développement du service public, le principe constitutionnel de libre-administration), en fonction aussi de leurs valeurs personnelles (l'opportunisme de F. Dreyfus, la lutte de V. Leydet contre le « libéralisme bourgeois », l'attachement à la commune de M. Bourjol, le réformisme de H. Roussillon). Nonobstant cette grande variété historique et ces réelles divergences morales, l'expertise juridique nourrit une même méfiance à l'égard du syndicat qui justifie tour à tour de prévenir son autonomie, de contrôler son fonctionnement et finalement d'appeler à sa disparition. Les règles qu'appellent les juristes de leurs vœux expriment parfois une contrainte positive *ex ante* – celle qui sera exercée par le Conseil d'Etat au tout début par exemple –, plus

souvent la nécessité de gérer *ex post* la manière dont l'institution syndicale s'ingénie à sortir du cadre.

L'EXPERTISE GESTIONNAIRE : FACILITER LE FONCTIONNEMENT SYNDICAL

Aux lendemains de la Seconde Guerre, c'est un autre type d'expertise sur les syndicats de communes qui émerge. A la différence des juristes, d'autres experts valorisent leur participation à ces institutions et leur expérience professionnelle comme mode de connaissance. Leurs publications prennent ainsi la forme de guides ou de manuels, d'outils destinés aux administrateurs locaux, à ceux qui ont à créer ou à faire vivre un syndicat de communes. Leur travail consiste comme pour les juristes à recenser les règles qui encadrent la vie des syndicats, mais aussi (et surtout) à produire un ensemble de recommandations pour les mettre en place : le calendrier à suivre, les précautions à prendre, les manières de rédiger les statuts, sans oublier les « erreurs » à ne pas commettre.

Plusieurs agents de l'Etat, travaillant dans les préfectures, se livrent à cet exercice. Par exemple, deux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur (l'un est attaché de préfecture, l'autre sous-préfet) examinent dans un ouvrage volumineux les règles mais aussi les blocages qui surgissent dans la vie des syndicats de communes (#3), dans des moments décisifs. A ces moments précis, lorsqu'il faut intégrer une nouvelle commune ou étendre les prérogatives, la règle de l'unanimité en vigueur est jugée responsable de grandes difficultés, tant et si bien qu'en cas d'opposition, même minoritaire, il est plus simple de créer un nouveau syndicat ou de dissoudre l'ancien pour le reformer expurgé de ses opposants. D'autres agents préfectoraux, qui ont tout autant à cœur d'accompagner le mouvement syndical, n'hésitent pas à faire la promotion de ce qu'ils considèrent comme des « réussites ». Ainsi de Robert Lainville (#11), ce « technicien savant des municipalités » promoteur d'une réforme communale pragmatique et expérimentale, qui joue un rôle actif dans les tentatives de réforme communale (Payre, 2003), met par exemple à profit son expérience de spécialiste des finances communales à la préfecture de la Seine pour diffuser et valoriser certaines expériences menées en région parisienne. En particulier, les syndicats de la région créés sous l'influence d'Henri Seillier et Théodore Tissier

lui fournissent des exemples intéressants pour décrire – et légitimer – l’instauration d’un octroi intercommunal. Dans un tout autre territoire (le département de l’Eure), le secrétaire général de préfecture met en avant l’expérience originale et (espère-t-il) avant-gardiste de son département en matière de syndicats vicinaux (#8). Impulsés par le préfet, ils apportent selon lui une réponse aux inégalités entre communes, et à la nécessité d’harmoniser un entretien routier très inégal. S’il appelle de ses vœux leur généralisation, il met également en garde contre les oppositions politiques – celles du conseil municipal plus que du maire d’ailleurs – en les interprétant comme un mélange d’égoïsme (« Nous voulons garder notre argent »), d’inégalités de développement, d’attentisme, d’inquiétudes sur l’emploi (celui du cantonnier communal).

Les colonnes de *la Revue Administrative*, qui naît en 1946, accueillent régulièrement des réflexions du même type. Ce ne sont plus des agents préfectoraux mais des agents municipaux (ou intercommunaux) qui y livrent leurs réflexions. Il peut s’agir, pour informer, de rendre compte des changements juridiques introduits par les ordonnances en 1955 (#15). Il peut s’agir aussi de faire un inventaire des « problèmes », des « freins », des « blocages », et de proposer un ensemble de solutions concrètes. Après plus de 25 années d’expérience comme secrétaire général de mairie et de syndicat intercommunal, l’un d’entre eux (#4) établit la liste des multiples facteurs qui « freinent » ou « troublent » le fonctionnement syndical, qui sont tout à la fois culturels (les oppositions des habitants), financiers (l’endettement), politiques (l’indisponibilité des élus), administratifs (l’incompétence des secrétaires de mairie). Parmi les solutions qui en découlent, pour « vaincre l’inertie des partisans ou des attardés », l’auteur insiste tout particulièrement sur la nécessité d’autonomiser les ressources syndicales et, parallèlement, de renforcer le rôle des différentes tutelles (le rôle prescriptif du département, la participation des représentants de l’Etat aux « comités d’administration »).

On ne peut ignorer que les ordonnances de 1959 empruntent très largement à ces préconisations, en s’attaquant aux deux principaux « freins » identifiés par ces experts : la règle majoritaire qui entrave les changements décisifs de la vie syndicale ; l’absence de ressources financières et fiscales propres, qui ralentit et compromet la réalisation de projets nouveaux. On a coutume de résumer – à tort – l’innovation introduite par ces ordonnances à la lettre « M » composant l’acronyme SIVOM, c’est-à-dire à la possibilité d’exercer plusieurs compétences. Ceci est théoriquement faux dans la mesure où les syndicats disposent formellement de cette

possibilité⁹ ; c'est en revanche pratiquement vrai dans la mesure où celle-ci bute sur une règle majoritaire politiquement contraignante, et sur une interprétation longtemps restrictive du Conseil d'Etat (Ribot, 1993, 92). L'innovation des ordonnances porte donc moins sur le SIVOM que sur le SIVU : ses décisions importantes peuvent désormais être prises à la majorité qualifiée¹⁰, et il peut instaurer une fiscalité intercommunale additionnelle (un « centime additionnel »), ce dont se félicitent d'ailleurs les experts de l'époque (#9; #16).

L'expertise gestionnaire des décennies 1940 et 1950 n'est le monopole ni des fonctionnaires de l'Etat, ni des agents territoriaux. Elle circule au contraire entre ces univers qui, à bien des égards, ne sont pas si éloignés que ça l'un de l'autre. Ceux qui exercent (ou ont exercé) dans les préfetures et qui ont travaillé au contact des institutions locales et syndicales savent prendre en compte la variable politique dans leur raisonnement. Ceux qui connaissent les institutions *de l'intérieur* endossent en retour les objectifs préfectoraux d'efficacité, de conformité, de contrôle et de compétence, ce qui les conduit ici à regretter l'incompétence de leurs collègues (les secrétaires de mairie), là à stigmatiser le conservatisme de leurs patrons (« partisans » et « attardés »). Certains appellent ainsi de leurs vœux la réduction de l'autonomie syndicale et le renforcement de la tutelle étatique. L'expertise gestionnaire, dominante durant cette période, est donc celle d'individus qui, sur la base de connaissances pratiques des syndicats de communes, sur la base aussi du lien professionnel qu'ils ont tissé avec ces institutions, entendent faire la promotion de l'institution syndicale en facilitant son fonctionnement et en rendant les conflits politiques moins stérilisants.

⁹ Ce que relève d'ailleurs 20 ans plus tôt Victor Leydet dans sa thèse, en notant l'extension progressive des compétences produite par le décret-loi du 30 octobre 1935.

¹⁰ Cette règle de majorité qualifiée se définit alors comme les deux tiers au moins des communes représentant plus des deux tiers de la population. Elle est conçue initialement pour s'appliquer à l'extension des services publics intercommunaux, c'est-à-dire pour les SIVU, tandis que les SIVOM restent soumis à la règle de l'unanimité. La jurisprudence du Conseil d'Etat va rendre caduque cette distinction entre types de compétences et, partant, entre SIVU et SIVOM (#13).

L'EXPERTISE DÉMOGRAPHIQUE : GÉRER UNE POPULATION SYNDICALE

Lorsque, quelques sept années après la loi de 1890, l'avocat à la cour d'appel H. Regismanset examine ses conséquences (#17), il est évidemment frappé par le nombre ridiculement faible des syndicats créés (sept), dont il fait porter la responsabilité au Conseil d'Etat. Onze années plus tard, lorsque Louis Fayolle reprend pour sa propre thèse (#5) le décompte, le nombre a certes augmenté – il en dénombre 22 – mais l'évolution reste timide. Examinant les créations mais aussi les refus de création, il insiste lui aussi sur l'interprétation volontairement restrictive du Conseil d'Etat, qui veille scrupuleusement à la limitation des objets syndicaux, et la borne dans le temps : construire une ligne de tramway, mais ne surtout pas la gérer ; subventionner un médecin, mais seulement dans des circonstances exceptionnelles. Pour l'un comme pour l'autre, c'est bien le faible nombre de créations qui justifie de desserrer la contrainte juridique. Ce point de vue – à base « comptable » – va connaître un important développement quelques décennies plus tard.

Les SIVOM qui se créent dans le sillage des ordonnances de 1959 semblent rejouer, à un demi-siècle d'intervalle, une partition similaire à celle des SIVU. Leur nombre progresse très lentement, et la spécialisation voulue entre urbain et rural résiste mal à l'épreuve des faits : aucun district ne se crée dans les métropoles, qui préfèrent parfois les syndicats (comme à Lyon), qui se développent ainsi dans les espaces urbains. Cette indistinction posera problème aux juristes qui, quinze années plus tard, réalisent le bilan des ordonnances¹¹. Elle est en revanche moins problématique aux yeux d'un autre type d'experts qui, tout au long de la décennie 1960, évaluent l'application des ordonnances.

Leurs travaux procèdent en effet d'une rationalité différente, particulièrement bien illustrée par les évaluations réalisées au ministère de l'Intérieur. Pilotés et restitués par deux hauts-fonctionnaires, elles comptabilisent non seulement le rythme de création, mais aussi le

¹¹ Maurice Bourjol note, quinze années après les ordonnances, que « la plupart des syndicats créés postérieurement à 1959 continuèrent à avoir pour objets l'adduction d'eau, l'assainissement, la défense contre l'incendie, les transports scolaires et parfois la création de zones industrielles ou d'habitation » (#2, 350), soit des compétences exercées par les SIVU. En outre, des SIVOM se créent en milieu urbain (à Lyon par exemple) et des districts (urbains) en milieu rural.

nombre d'institutions classées par catégorie juridique, par régions, par taille, par nombre de communes regroupées (#19). A côté de la statistique, l'économétrie inspire leur conception nomothétique et leurs analogies foisonnantes avec le champ de l'économie : l'analogie entre les concentrations des entreprises et le regroupement communal, par une loi de dimension qui réduit le coût unitaire à mesure qu'on augmente la taille (l'économie d'échelle) ; l'augmentation des « frais généraux » et des « coûts fixes » qui riment avec « rigidité et lourdeur dans l'économie » ; l'impossibilité de dégager les « rapports financiers » dans un enchevêtrement institutionnel ; la nécessité de faire de la réforme des communes, comme pour les politiques agricoles et les politiques industrielles qui lient réforme de structure et maîtrise des coûts et des investissements, une réforme des moyens.

Par comparaison avec les juristes qui publient à la même époque, ces experts affichent une tolérance vis-à-vis des écarts aux prescriptions réglementaires. Ils projettent la réforme dans la durée et laissent ainsi le temps aux institutions pour se créer et pour agir sur les élus : « briser leur isolement », leur « redonner goût » à l'action collective, rompre « leur sentiment de dépendance » vis-à-vis des services de l'Etat, les faire « participer » (aux choix des investissements, aux commissions de développement économique régional) ou siéger dans diverses commissions. Dans la thèse qu'il consacre aux syndicats quelques dix années après les ordonnances, un haut commis de l'État (#1) souligne ainsi les vertus socialisatrices du syndicat, qui « peut constituer un excellent moyen pour les communes de s'habituer à travailler ensemble ou de mener les études qui déboucheront ultérieurement sur une forme plus élaborée encore de regroupement communal » (35). Cette stratégie d'apprentissage et d'acculturation doit être articulée au rythme de création des syndicats. Ainsi, explique-t-il, « si l'on retenait pour l'avenir, le chiffre de 150 créations de syndicats à vocation multiple par an et en considérant que chacun de ces groupements réunit, en moyenne, dix communes, il faudrait 18 ans pour que l'ensemble des communes rurales soient regroupées dans des syndicats à vocation multiple » (#1, p. 275-276). Le verdict énonce ici l'horizon tout autant que l'objectif à accomplir : regrouper, sans *trop* attendre, les communes rurales.

Ces experts des décennies 1960 et 1970, férus de statistique et d'économétrie, semblent pourtant se caractériser par les positions qu'ils occupent plutôt que par leur formation d'origine. Ils sont proches des premiers cercles du pouvoir : l'évaluation des ordonnances de 1959 est le fait d'un chargé de mission au cabinet du ministre de l'Intérieur et d'un administrateur civil du bureau des affaires économiques de la Direction générale des collectivités locales (leur travail

est préfacé par le ministre de l'Intérieur de l'époque). C'est aussi le cas du conseiller d'État Jean Hourticq, auteur d'innombrables articles sur la décentralisation, et de plusieurs articles sur les syndicats (#9, #10), qui participera aux travaux de la commission Paira¹² chargée d'évaluer l'application des ordonnances ; ces travaux déboucheront sur la loi de 1966 sur les communautés urbaines et sur le projet de loi Fouchet pour les communes rurales. C'est encore le cas de Maurice René (#16), qui deviendra plus tard rapporteur de la commission Guichard, auteur du célèbre rapport *Vivre ensemble* (1976).

L'expertise démographique se distingue donc des précédentes par plusieurs aspects. Vis-à-vis de l'expertise juridique, elle affiche un rapport plus pragmatique et plus souple à la norme juridique, dont l'application est susceptible d'être examinée, testée, temporisée, à la faveur d'une connaissance sur l'évolution de la population syndicale. La supériorité de l'objectif (équiper et aménager le territoire) et des savoirs mobilisés (statistique et économie), très en vogue parmi les élites administratives de l'époque (Dulong, 1997), justifie quelques entorses aux règles de droit ou aux principes constitutionnels. Ces conceptions semblent favorisées par des positions plus centrales dans l'appareil d'Etat, mais aussi par une contribution plus directe à l'élaboration des réformes, aux compromis qui en découlent, via notamment la participation aux commissions *ad hoc* formées dans les décennies 1960 et 1970.

*
* *

Les développements qui précèdent illustrent l'accumulation (et non le cumul) des savoirs qui accompagne le développement des syndicats de communes. Ces différents experts ne s'ignorent pas entre eux, et les frontières qui les séparent sont moins étanches que notre propos pourrait le laisser croire. Cependant, les sources qui nourrissent leurs réflexions, les principes qui guident leur action et les théories explicatives sous-jacentes donnent à voir trois

¹² Du nom de celui qui la dirige, alors préfet et membre de la Commission nationale de l'aménagement du territoire.

problèmes gouvernementaux posés par les syndicats de communes : ~~contrôler~~ et corriger un foisonnement qui menace différents principes juridiques ; assurer un fonctionnement efficace et limiter les blocages internes ; contrôler le rythme de création et la distribution spatiale des institutions. La réforme des institutions locales semble ainsi devoir ménager trois objectifs réformateurs, qui peuvent certes être concomitants mais restent analytiquement distincts, selon qu'il s'agit de garantir la cohérence juridique, l'efficacité des institutions ou l'équilibre institutionnel. On voit du même coup que ces objectifs ne recourent pas – loin s'en faut – le clivage entre centre et périphérie. Loin de livrer une image cohérente et unitaire qui donnerait un visage à l'Etat, la rationalité réformatrice compose avec des logiques et des conceptions diverses, parfois contradictoires. Entre la garantie d'institutions efficaces ou celle d'une réforme applicable, il faut parfois arbitrer, comme le montre bien l'exemple des communautés urbaines (Desage, 2010) ; de même, certains experts gestionnaires pourtant situés *en périphérie* font montre d'un zèle réformateur à faire pâlir les plus jacobins.

Notre analyse montre aussi que ces expertises partagent, au-delà de leurs nombreuses différences, un ensemble de points de vue, qu'on voudrait ici qualifier de tropismes réformateurs. L'un d'entre eux est le peu de considération – au double sens qu'a ce terme – accordée aux élus tant dans les travaux que dans le prosaïsme des motivations prêtées aux édiles : ce sont des agents dont l'action menace la République, dont l'égoïsme entrave le bon fonctionnement syndical ou, au contraire, qui finiront par se ranger au « bon sens » réformateur. L'irrationalité politique et le fameux « esprit de clocher » fournissent à bon compte une explication à l'absence d'explication proprement politique. La politique semble ne pas pouvoir exister au niveau local, *a fortiori* dans des syndicats « techniques ».

Autre tropisme réformateur, ces différentes expertises ont pour point commun leur déficit d'approche systémique de l'objet syndical. Par exemple, aucune place n'est accordée aux logiques sectorielles qui s'exercent pourtant très fortement, avec l'électrification d'abord, le développement des réseaux d'eau et assainissement ensuite. Autre exemple, les institutions sont pensées isolément, distinctement, plutôt que sous l'angle de la complémentarité, du renforcement mutuel, de la mutation. Un examen sommaire permettrait pourtant de voir ce que le syndicat doit... au district : les formules plus souples et plus anciennes voient en effet leur

valeur refuge s'apprécier¹³, alors que – et vraisemblablement même *parce que* – elles sont désignées comme archaïques. La préférence pour des solutions institutionnelles prétendument « innovantes » et « modernes » occulte ainsi toute réflexion sur le poids des héritages.

Aujourd'hui, le législateur annonce sa volonté de faire disparaître les syndicats de communes, certains d'entre eux plus que d'autres¹⁴. Pourtant, cela fait déjà bien longtemps que le syndicat n'apparaît plus digne d'intérêt, comme l'illustre l'absence de travaux ou de réflexions *ad hoc* depuis plus de quarante années. Les experts semblent s'être définitivement tournés vers d'autres EPCI, plus intégrés, plus dotés, plus légitimes. Seule l'expertise démographique semble avoir légèrement évolué, en ne comptabilisant plus seulement les naissances mais aussi les décès¹⁵. Sans trop s'essayer aux pronostics, on peut supposer qu'un tel objectif ne sera pas sans effet sur la population syndicale, soit parce qu'il organise leur disparition, soit parce qu'il menace symboliquement leur valeur d'institution refuge qui a longtemps servi leur développement¹⁶. On veut cependant souligner, fort de ce qui précède, la connaissance très lacunaire sur les syndicats (organisations, budgets, fonctionnements) et considérer qu'elle constitue, dès lors qu'on ne réduit pas la réforme à l'exercice de la contrainte étatique, une limitation considérable à la possibilité de les transformer.

Références bibliographiques

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

¹³ Le juriste Maurice Bourjol, sans en faire l'analyse toutefois, le notait avec regret : « Trop souvent, en effet, le SIVOM est accepté par crainte du district, et le district à la suite du refus d'une communauté urbaine... » (#2, 353).

¹⁴ C'est, dans le cas des syndicats d'eau et d'assainissement, un des objectifs de la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) du 7 août 2015.

¹⁵ On se reportera ici au *Bulletin d'information statistique* du Département des études et des statistiques locales de la DGCL : « Entre 2007 et 2017, près de trois syndicats sur dix en moins », *BIS*, n°116, juin 2017 ; « Au 1er janvier 2019, poursuite de la baisse du nombre de syndicats et stabilité des EPCI à fiscalité propre », *BIS*, n°134, avril 2019.

¹⁶ Aujourd'hui que la disparition des syndicats est annoncée, on peut se demander si les SPL ne sont pas devenues les nouvelles « institutions refuges ».

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

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

Desage, Fabien (2010), « L'institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, vol. 80, no. 3, 2010, p. 90-113.

Dulong, Delphine (1997), *Moderniser la politique. Aux origines de la Vème République*, Paris, L'Harmattan.

Foucault, Michel (2004), *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, Paris, Seuil / Gallimard.

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

Marnot, Bruno (2005), « Les ingénieurs parlementaires de la Troisième République et les figures respectives de la concession », *Entreprises et histoire*, 38(1), p. 71-83.

Payre, Renaud (2003), « Les désillusions réformatrices. Le thème de la réforme municipale dans la France de l'après-seconde guerre mondiale », *Revue française d'administration publique*, vol. n°108, no. 4, 2003, p. 593-602.

Poupeau, François-Mathieu (2017), *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980). Une autre histoire du service public*, Bruxelles, Editions Peter Lang.

Ribot, Catherine (1993), *La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité*, Thèse de Droit Public, Université de Montpellier I.

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

Tanguy, Jean-François (2009), « Le débat sur le gouvernement des communes et sa solution républicaine. Autour de la loi de 1884 », *Cahiers du CRHQ*, n°1

Annexe : sources écrites analysées

1. Bèze François (1968), *Une formule de regroupement communal. Le syndicat à vocation multiple*, thèse pour le doctorat en Droit, Université de Toulouse.
2. Bourjol Maurice (1975), *La réforme municipale*, Paris, Berger-Levrault.
3. Brun André & Mayer Henri D. (1954), *Les syndicats intercommunaux*, Paris, Berger Levrault.
4. Charrier Martial (1950), « Témoignage sur les syndicats de communes », *La revue administrative*, n°13, p. 82-88.
5. Fayolle Louis (1908), *Les syndicats de communes dans leurs applications pratiques*, thèse pour le doctorat de Sciences politiques et économiques, Université de Lyon, Paris, Éditions André Rousseau.
6. Dreyfus Ferdinand (1892), « Les syndicats de communes et la loi du 22 mars 1890 », communication faite à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, séance du 7 mai 1892.
7. Dreyfus Ferdinand (1893), *Etudes et discours*, Paris, Calmann Lévy (Chapitres I & II).
8. Feuilloley Paul, « Les syndicats vicinaux intercommunaux », *La Revue administrative*, n°55, 1957, p. 13-18.
9. Hourticq Jean (1959a), « Le nouveau statut des syndicats de communes », *Départements et communes*, avril, p. 13-16.
10. Hourticq Jean (1959b), « Les nouvelles mesures de décentralisation et de simplification concernant l'administration communale », *Départements et communes*, mai, p. 145-150.
11. Lainville Robert (1946), *Vers la Réforme Municipale*, Paris, Sirey.
12. Leydet Victor (1936), *Le Syndicat de communes*, thèse de doctorat de droit, Université de Paris, Faculté de droit, Paris, Librairie technique et économique.
13. Liet-Veaux Georges (1970), « Syndicats de communes et transfert de compétences », *La Revue administrative*, n°137, p. 530-532.
14. Monsarrat Gaston (1920), *Contrats et concessions des communes et des établissements communaux de bienfaisance*, Paris, Bibliothèque municipale et rurale.
15. Prieuret Jean (1955), « La réforme du statut légal des syndicats intercommunaux », *La Revue administrative*, n°46, p. 434-437.
16. René Maurice (1976), *Le syndicat de communes*, Paris, Masson, 1976.
17. Regismanset H. (1897), *Les syndicats de communes. Etude 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.
18. Roussillon Henry (1971), *Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir*, thèse pour le grade de docteur en droit, Université des sciences sociales de Toulouse.
19. Trorial Jacques, Astier Hubert (1966), « La Réforme communale et l'aménagement du territoire », *Le Moniteur des Travaux Publics*, n°15, pp. 17-34.
20. Verdun Louis-Georges (1963), *Le groupement de communes en France*, thèse de doctorat de la Faculté de droit de l'Université de Bordeaux, Bordeaux, Imprimerie Bière.

