

Résumé de la thèse

Bien qu'il n'existe aucune consécration législative et/ou réglementaire du bloc communal, la question de l'émiettement communal dans la relation consubstantielle qu'il entretient avec la généralisation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI à FP) est la question défendue dans cette thèse de doctorat public. Car, en dépit de l'obligation faite à toutes les communes d'appartenir à l'une des catégories d'EPCI à FP, les oscillations législatives entre les deux pôles constitutifs du bloc communal témoignent, à titre particulier entre 2015 et 2022, de l'instabilité de la construction opérée. L'évidement des compétences de la commune issue de cette construction souligne la limite de l'approche organique suivie jusqu'alors. Peut-être est-ce en revenant au principe établi le 3 novembre 1789 par Mirabeau, suivant lequel c'est à l'administration de se rapprocher des hommes et des choses, que l'esquisse d'une solution durable et féconde doit être recherchée. Elle est celle autorisant, à partir de l'approche matérielle, à renouveler la réflexion sur le bloc communal.

L'émiettement communal, qui prévaut depuis la reconnaissance des municipalités intervenue en novembre 1789, est une dialectique fondée sur deux propositions.

Les interrogations portées, dès janvier 1790, sur la nécessité d'en réduire le nombre est la première.

La seconde met en avant le caractère naturel de la commune. Même si les arguments développés depuis lors évoluèrent, cette opposition continue de prévaloir.

En conséquence, même si l'organisation communale française est atypique - notamment au regard de celle existante dans l'ensemble des autres pays membres de l'Union européenne (le nombre de communes françaises représente, en 2020, 36,58% de l'ensemble des communes de l'Union européenne) -, jamais une rationalisation de grande ampleur de cet échelon n'a pu aboutir.

C'est dans ce contexte que l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a été initié dans le droit positif, lorsque les dispositions de la loi du 22 mars 1890 permirent de créer le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU). Succédant à l'échec des nombreuses propositions d'organisation cantonale intervenues à partir de 1871, le SIVU autorisait qu'une

compétence issue de la clause générale de compétences de la commune puisse être exercée à une échelle supérieure.

Plusieurs évolutions caractérisent l'EPCI depuis son introduction. À titre principal, et au-delà des différentes catégories d'EPCI qui furent ultérieurement créées, elles concernent la substitution de la règle de la majorité qualifiée à celle de l'unanimité, le transfert à titre obligatoire de certaines compétences, l'introduction de la fiscalité propre, le rattachement obligatoire de la commune à un EPCI à FP et l'élection au suffrage universel direct dans un scrutin commun avec celui du renouvellement général des conseils municipaux des représentants de chacune des communes de 1 000 habitants et plus proportionnellement à leur poids relatif de population au sein des conseils des EPCI à FP.

Toutefois, c'est à partir de 1992 que les prémices du bloc communal doivent être recherchées. La pleine affirmation de celui-ci intervint, lorsqu'au terme des dispositions de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, chacune des communes eut l'obligation d'appartenir à un EPCI à FP. L'évolution des taux d'imposition des EPCI à FP (à titre plus spécifique l'évolution du taux de la contribution foncière économique), le partage des sommes du fonds de péréquation intercommunale et communal, la détermination des attributions de compensation, les fonds de concours, ou bien encore la définition de l'intérêt communautaire matérialisent *in concreto* le bloc communal et l'instabilité qui le recouvre. L'établissement des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) en 2012, puis en 2016, est le dernier élément de cette politique où la rationalisation du périmètre des EPCI à FP, fondée sur des seuils minimaux de population, est la réponse à l'incapacité de réorganiser le tissu communal français.

À la date du 1^{er} janvier 2022, le bilan quantitatif de cette mise en ordre de l'intercommunalité n'est pas contestable. Le nombre d'EPCI à FP dont la valeur maximale fut atteinte en 2010 - 2 611 - est à la date du 1^{er} janvier 2022 de 1254, et ce alors même qu'à l'exception de quatre d'entre elles, toutes appartiennent à un établissement de cette nature. De même, le nombre de syndicats qui culmina en 1999 - 17 050 - a été, à la date du 1^{er} janvier 2021 réduit à 6 032. Cette réalité ne saurait pour autant équivaloir à une stabilisation des relations entre les deux termes constitutifs du bloc communal. Plusieurs textes législatifs récents l'attestent : la loi n°2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, la loi n°2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de

l'action publique, et la loi n°2022-217 du 22 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et diverses mesures de simplification de l'action publique locale. Portant sur des objets qui se recoupent pour partie, leur visée, pour ce qui concerne le bloc communal, est commune. Il s'agit,

- Soit d'assouplir l'obligation de transférer des compétences ou de rendre effective une meilleure association des communes avec l'EPCI à FP.
- Soit de se prémunir d'une remise en cause de la construction intercommunale : l'âpreté des discussions relatives aux dispositions de la commune-communauté intervenues en 2019 en témoigne.

En conséquence, si la construction organique du bloc communal est une réalité, cela ne peut équivaloir à la recouvrir de l'attribut de la solidité. L'approche matérielle du bloc communal le révèle.

La construction des EPCI à FP mise en tension avec l'évidement de la clause générale de compétences de la commune s'échoue sur des récifs. Car, au-delà de cette réduction aux acquêts des compétences de la commune, celles transférées à titre obligatoire sur un périmètre unique est porteuse d'interrogations : les politiques issues de ces compétences répondent à des géographies distinctes. Ceci explique que le périmètre des EPCI à FP, tel que défini à la suite des SDCI de 2016, fasse l'objet d'un paradoxe : il est trop étendu, dès lors que la mise en œuvre de compétences exige une forte réactivité dans la mise en œuvre des politiques, ou trop étroit, lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des compétences stratégiques telles que la lutte contre le changement climatique, la santé, les transports, la planification territoriale ou bien encore le logement (la constitution de nombreux syndicats mixtes, que ceux-ci revêtent ou non de la qualification du pôle métropolitain ou du pôle d'équilibre territorial et rural, l'atteste).

En réalité, le primat organique accordé à la construction intercommunale par le juriste lorsqu'il fonde sa propre topographie, s'il vise à dépasser l'écueil de l'attribution indistincte de la clause générale de compétences à toutes les communes, s'écarte des réalités. L'adultération de la construction du bloc communal avec le visible conduit alors à ce que l'épaisseur des mots du juriste s'enchâsse peu, pas ou plus avec les choses. L'histoire, la géographie, l'économie permettent de le faire voir. Toutefois, la fiction issue de cette autonomisation du droit créateur

de sa réalité a une cause profonde : elle est celle de l'évitement de la question de la commune assimilée à un tabou infranchissable.

S'il ne saurait être question de souscrire *in abstracto* à l'hypothèse d'un optimum dimensionnel, recourir à la méthode du faisceau d'indices autorise une progression afin d'établir au plus près la communauté et ensuite l'appariement avec le territoire. Le regard porté sur l'approche matérielle mise en œuvre dans plusieurs pays étrangers pour réorganiser leur tissu communal constitue un premier élément de réponse. Il en est ainsi du Japon ou bien encore de la Suède lorsque la population minimale de la commune fut définie à partir d'un seuil autorisant de pérenniser à cette échelle l'école primaire ou le lycée. Un deuxième élément de réponse réside dans l'analyse des résultats électoraux des élections municipales lorsqu'il est possible de déterminer le seuil de population à partir duquel il existe une compétition électorale au minimum entre deux listes. Enfin, les travaux de l'Insee relatifs au bassin de vie apportent un autre éclairage. L'extraction de quelques-uns des exemples développés où la communauté des habitants prévaut à l'assise territoriale autorise le dépassement de la terreur sacrée qu'est la mort de la commune. Et, sur ce fondement, de définir une construction du bloc communal pour laquelle la relation dialectique entre les deux termes que sont la commune et l'EPCI à FP s'évanouit.

Affronter la question communale, en reprenant l'intitulé de la loi n°2015-292 du 16 mars 2015, pour établir des communes fortes et vivantes, et ce dès lors qu'elles vérifient un seuil minimal de population, est bien d'envisager une construction autre que celle du primat accordé jusqu'alors à la conception organique du bloc communal. Mais aussi, dans le prolongement, de sortir de la confusion entretenue à dessein entre l'intercommunalité et les EPCI, alors que ces derniers ne sont qu'une des modalités de mise en œuvre de cette politique : l'entente intercommunale ou bien encore la commune-communauté introduite en sont aussi des déclinaisons, même si l'intensité juridique est différente de celle de l'EPCI à FP. L'intercommunalité forte et vivante est le symétrique des communes fortes et vivantes. Elle s'écarte d'une conception où l'intercommunalité est appréhendée comme le substitut d'une réforme de la carte des communes, renouant avec le fondement de ce qui autorisa la création du SIVU : l'exercice à une échelle appropriée de compétences qui ne peuvent être mises en œuvre au niveau des communes, fussent-elles recomposées en communes fortes et vivantes.

Conclure cette thèse, *de lege feranda*, où, dans l'interstice entre le *terminus ad quem* et le *terminus a quo*, la restauration de l'approche matérielle lorsque la fonction crée l'organe, permettrait de fonder la solidité du bloc communal.