

**« Les syndicats de communes en France :
organisations, luttes institutionnelles, production de l'action publique »**

Journées d'études co-organisées par
David Guéranger et François-Mathieu Poupeau
(chercheurs au LATTS, Université Paris-Est)
8 & 9 octobre 2018, École des Ponts

En France, les syndicats de communes occupent une place importante au regard de leurs champs de compétences, de leurs budgets et de leurs moyens humains. Créés à la suite de la loi du 22 mars 1890, cantonnés pendant longtemps aux politiques d'assistance, ils ont largement prospéré depuis lors. Les juristes en dénombrent 2 174 en 1937¹. Presque 80 ans plus tard, on compte 7 992 syndicats à vocation unique (SIVU), 1 149 syndicats à vocation multiple (SIVOM) et 2 046 syndicats mixtes fermés (SMF), exerçant plus de 80 types de compétences différentes, en matière d'adduction d'eau, d'assainissement, de déchets, de transports publics, mais aussi d'énergie ou de communications électroniques². Depuis plusieurs décennies maintenant, les tentatives pour en réduire le nombre se succèdent (jusqu'à la récente loi NOTRe³) et les cantonnent au statut d'institutions archaïques, de second rang et vouées à disparaître bientôt. Mais leur prolifération ne saurait laisser indifférents les observateurs qui s'intéressent aux institutions et à l'action publique locales. Elle les invite plutôt à étudier à nouveaux frais un objet délaissé par les études de sciences sociales, en particulier sur la période contemporaine⁴.

Les journées d'étude visent à combler ce vide en réunissant des travaux issus d'horizons pluridisciplinaires variés (science politique, sociologie, droit, aménagement, géographie, etc.). Elles proposent pour cela de passer les syndicats de communes au crible de trois questionnements.

LES SYNDICATS DE COMMUNES COMME ORGANISATIONS POLITIQUES

À la différence des syndicats de communes, les institutions intercommunales à fiscalité propre (aujourd'hui communautés de communes, d'agglomérations, urbaines) ont permis d'illustrer plusieurs transformations des espaces politiques locaux (présidentialisation des régimes, professionnalisation du personnel, clôture du jeu politique). Pour autant qu'on refuse la distinction entre intercommunalités politiques et techniques ou, en des termes plus indigènes, entre intercommunalités *de gestion* (ou de tuyaux) et *de projet*, que nous disent les syndicats de communes sur ces différents sujets ? Les envisager comme des organisations

¹ LEYDET Victor, *Le Syndicat de communes*, thèse de doctorat de droit, Université de Paris, Faculté de droit, Paris, Librairie technique et économique, 1937, p. 71.

² Cour des comptes, Chambres régionales & territoriales des comptes, *La carte des syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM, SMF). Une rationalisation à poursuivre*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juin 2016, p. 7.

³ NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République (promulguée le 7 août 2015).

⁴ Pour ce qui concerne l'histoire de l'intercommunalité « technique » en région parisienne, voir les travaux d'Emmanuel Bellanger et de Viviane Claude notamment.

politiques, et non plus exclusivement techniques, permet de soulever deux types de problématiques.

On peut tout d'abord formuler un ensemble de questions sur leur composition sociologique. Quelles sont les propriétés sociales des élus locaux qui les peuplent ? Comment s'inscrit l'engagement syndical de ces élus au regard de leur trajectoire individuelle, des positions qu'ils occupent dans l'espace politique, des dynamiques de professionnalisation ? De même, qui sont les personnels, administratifs et/ou techniques, qui travaillent au sein des syndicats ? Quelles sont leurs trajectoires professionnelles (techniciens, gestionnaires, politiques, etc.) et institutionnelles (fonction publique territoriale, d'État, opérateurs privés, etc.) ? Quelles sont les compétences valorisées ? Présentent-ils des spécificités par comparaison avec les agents territoriaux d'autres organisations ?

On peut aussi s'interroger sur le fonctionnement concret des syndicats. Comment sont-ils organisés ? Quelles articulations peut-on repérer entre les élus et la « technostructure » ? Comment s'agencent concrètement les rapports entre les sphères « politique » et « technique », dans des domaines qui se caractérisent précisément par une forte technicité ? Quelles sont les règles, à la fois formelles et informelles, qui structurent le jeu décisionnel ? Peut-on dégager des « cultures syndicales » singulières, qui diffèrent de la recherche du consensus et de l'euphémisation des clivages mises en lumière dans d'autres institutions intercommunales ?

Telles sont quelques-unes des interrogations qu'il nous semble nécessaire d'aborder dans un premier temps, afin de mieux connaître les syndicats, dans leur diversité de statuts, de modes d'organisation, de recrutements et de champs de compétences. Dans une telle perspective, des travaux mobilisant les outils et méthodes de la sociologie politique, de la sociologie l'administration et de la sociologie des organisations seront particulièrement bienvenus.

LES SYNDICATS DE COMMUNES DANS LES LUTTES INSTITUTIONNELLES

Les syndicats de communes évoluent aujourd'hui dans un environnement institutionnel plus complexe, plus foisonnant, et donc plus concurrentiel que celui dans lequel ils étaient plongés dans la première moitié du XX^e siècle. Par comparaison avec cette période, ils ont dû (et su) cohabiter avec de nombreuses autres institutions locales : conseils régionaux, conseils départementaux, communautés⁵, métropoles, pôles d'équilibres territorial et rural, sans compter la multitude d'établissements et sociétés publics. Mais à rebours de la thèse (empiriquement invalidée d'ailleurs) de leur pur et simple remplacement par des institutions plus récentes, plus modernes et plus intégratrices, les syndicats de communes ont réussi à s'insérer durablement dans le paysage institutionnel local. C'est cette grande permanence qu'il s'agit ici de comprendre.

Il faut pour cela saisir les logiques qui président à la création de ces structures, à leur maintien, à leur renforcement, voire à leur disparition. Quelles formes de coopération, d'alliances ou de rivalités se nouent à ces différentes occasions ? Peut-on repérer, comme pour d'autres structures intercommunales, certaines logiques spatiales à l'œuvre, à l'instar des effets de centralité ou de la volonté de s'isoler de certaines communes périphériques ? Parmi

⁵ Au sens où l'entend l'AdCF (Assemblée des Communautés de France), à savoir les communautés de communes, d'agglomération et urbaines qui ont maillé le paysage institutionnel français ces vingt dernières années.

les relations qui s'établissent entre les syndicats et les autres institutions locales (conseils départementaux, régions, etc.), une attention particulière pourra être accordée aux structures intercommunales plus récentes, communautés et métropoles. Quels rôles jouent-elles dans la constitution des communautés ? En retour, que produit l'intégration des communautés sur le fonctionnement et le développement des syndicats de communes, en particulier depuis les années 1990 ? Conduit-elle à inscrire sur l'agenda politique local leur disparition ? Peut-on repérer des cas où les syndicats parviennent à résister à cette tendance générale à l'intégration communautaire ?

Dans ces jeux institutionnels, on pourra accorder une attention particulière aux effets des réformes. En première approche, la loi semble fournir des ressources juridiques conjoncturelles pour réduire le nombre de syndicats, comme l'illustre l'exemple récent et archétypique de la loi NOTRe. Mais qu'en est-il concrètement ? Quelles réactions suscitent les réformes parmi les élus ? Quelles sont les stratégies défensives mises en place, tant localement que nationalement ? Quels types de ressources, politiques, administratives ou économiques mobilisent-ils ? Que peut-on dire, également, des effets produits par le renforcement des métropoles, dont les compétences ont été particulièrement favorisées par la loi MAPTAM⁶ ? Pour apporter quelques réponses, l'élaboration des divers Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) et les débats au sein des Commissions Départementales de la Coopération Intercommunale (CDCI) pourront fournir des éclairages intéressants.

Cette deuxième série de questions vise à replacer les syndicats de communes dans le contexte à la fois géographique, institutionnel et politique dans lequel ils se créent, se développent, voire disparaissent, et saisir *in fine* leur contribution aux luttes d'institutions (Gaxie, 1997).

LES SYNDICATS DE COMMUNES ET L'ACTION PUBLIQUE

Pour finir, on cherchera à appréhender les syndicats de communes à l'aune de leur contribution à l'action publique, eu égard à la multitude de domaines qu'ils ont pris (et prennent encore) en charge. Leur intervention vise des réalisations matérielles (équipements, réseaux), la fourniture de services essentiels, et concentre dès lors des ressources importantes, à la fois techniques, financières et humaines. On voudrait, dans cette partie, mettre à l'épreuve l'idée qu'il s'agit là de compétences secondaires, qui s'effaceraient derrière l'exercice de compétences plus « structurantes » (l'aménagement de l'espace, le développement économique, la politique de la ville, etc.).

Si le syndicat exerce des prérogatives « techniques », alors il faut étudier ce que celles-ci recouvrent concrètement. Que font les syndicats exactement ? Quels sont leurs modalités d'action (délégation de service public, prestations aux communes, subventions, etc.) ? Quels types de relations développent-ils avec des opérateurs privés, et comment régulent-ils leur activité ? Dans quels domaines interviennent-ils le plus ? Quelles sont leurs ressources financières, budgétaires et fiscales ? De quelle(s) vision(s) du territoire et de son aménagement sont-ils porteurs ? Quelles normes, quelles visions se dégagent des solutions techniques et des modes de gestion ? Que dire des effets de leur action du point de vue de la justice sociale (entre catégories sociales par exemple) ou de la solidarité entre territoires (entre territoires urbains et ruraux notamment) ?

⁶ MAPTAM : Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles.

En parallèle, l'action syndicale emprunte des solutions éprouvées ailleurs, mobilise des savoirs génériques, s'appuie sur des réseaux professionnels, etc. Elle peut donc être saisie à une échelle plus vaste, encadrée dans divers secteurs d'action publique. Il est donc important de penser l'action syndicale à de multiples niveaux, au-delà de leur territoire d'intervention immédiat. Comment s'organisent les coopérations entre syndicats de communes ? Quels types de réseaux sociopolitiques sont mobilisés ? Avec quels objectifs ? Quels sont, notamment, les efforts déployés en direction de l'activité législative ? Quelles sont les différentes spécificités sectorielles (qu'il s'agisse de l'énergie, de l'eau, des déchets, etc.) ? Peut-on identifier, comme dans les cas des télécommunications hauts débits et de l'énergie (Bellanger, Poupeau, 2013), une contribution des syndicats à la redéfinition du cadre des politiques publiques ?

On cherchera ainsi, dans cette partie, à examiner la contribution des syndicats de communes à la production de l'action publique, en la resituant non seulement dans un contexte institutionnel local, relativement à l'exercice d'autres compétences, mais aussi à une échelle nationale permettant de penser ce que l'action syndicale change aux politiques publiques.

MODE DE SOUMISSION ET CALENDRIER

En résumé, les journées d'études ont pour ambition de mieux connaître ces structures singulières que sont les syndicats de communes, en les considérant tour à tour comme des organisations politiques, des institutions locales et des producteurs d'action publique. Sur ces trois champs problématiques, des réflexions étayées par des enquêtes empiriques sont attendues, sous forme de monographies (histoire d'un syndicat, enquête sociographique ou ethnographique, etc.) ou de comparaisons entre territoires et/ou secteurs. L'un des objectifs des journées est, sur la base de tout ou partie des contributions qui seront présentées, de produire une réflexion de synthèse, en la publiant sous forme d'ouvrage collectif et/ou de numéro spécial de revue.

Les journées d'études se tiendront les **8 et 9 octobre 2018** à l'École des Ponts (Champs-sur-Marne). Les propositions devront comporter un **résumé de 5 000 signes** maximum (espaces compris) mentionnant clairement l'objet étudié, le dispositif d'enquête mobilisé ainsi que les principaux résultats qui seront présentés. La date limite de soumission est fixée au **31 mai 2018**. Une fois sélectionnés, les contributeurs devront produire, pour mi-septembre 2018, un texte d'environ 50 000 signes permettant d'organiser au mieux la discussion.

Les textes devront être adressés conjointement à David Guéranger (david.gueranger@enpc.fr) et à François-Mathieu Poupeau (fm.poupeau@enpc.fr), co-organisateurs des journées d'études.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

AUBRUN, Juliette, « “Gaz à tous les étages”. L’intercommunalité au service du public en banlieue parisienne (1901-1914) », in Emmanuel Bellanger, Jacques Girault (dir.), *Villes de banlieues. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XX^e siècle*, Paris, Créaphis, 2008, pp. 85-95.

BELLANGER, Emmanuel, *La mort une affaire publique. Histoire du syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne*, Paris, Éditions de l’Atelier, 2008.

BELLANGER, Emmanuel (avec la collaboration d’Éléonore Pineau), *Assainir l’agglomération parisienne. Histoire d’une politique interdépartementale de l’assainissement (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, Les Éditions de L’Atelier, 2010.

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

BELLANGER, Emmanuel, POUPEAU, François-Mathieu, *Lumières sur la banlieue. Histoire du syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l’électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC)*, Paris, Les Editions de l’Atelier, 2013.

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

DESAGE Fabien, GUÉRANGER David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2011.

GAXIE Daniel (dir.), *Luttes d’institutions ; enjeux et contradictions de l’administration territoriale*, L’Harmattan, coll. logiques politiques, 1997.

LEYDET Victor, *Le Syndicat de communes*, thèse de doctorat de droit, Université de Paris, Faculté de droit, Paris, Librairie technique et économique, 1937.

POUPEAU, François-Mathieu, « La gouvernance locale des réseaux d’énergie. Entre départementalisation et métropolisation », in MARCOU, Gérard, EILLER, Anne-Christine, POUPEAU, François-Mathieu, STAROPOLI (dir.), Carine, *Gouvernance et innovations dans le système énergétique. De nouveaux défis pour les collectivités territoriales ?*, Paris, L’Harmattan, 2015, pp. 103-119.

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

VIGNON Sébastien, « Les élus des petites communes face à la démocratie d’expertise intercommunale. Les semi-professionnels de la politique locale », in Baronne Sylvain, Troupel Aurélia (dir.), *Battre campagne*, Paris, l’Harmattan, 2010.