



**HAL**  
open science

# L'intercommunalité en droit public comparé: Etude entre les systèmes français et sénégalais

Sakouya Guissé

► **To cite this version:**

Sakouya Guissé. L'intercommunalité en droit public comparé: Etude entre les systèmes français et sénégalais. Droit. Université d'Angers; Université de Saint-Louis (Sénégal), 2024. Français. NNT: 2024ANGE0007. tel-04661128

**HAL Id: tel-04661128**

**<https://theses.hal.science/tel-04661128>**

Submitted on 24 Jul 2024

**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.

UNIVERSITÉ GASTON BERGER DE  
SAINT-LOUIS (SÉNÉGAL)



École Doctorale des Sciences de l'Homme et de la Société

UFR des Sciences juridiques et politiques

*Laboratoire de recherches sur les*

*Collectivités publiques (LACPU)*

*Centre NELGA/AOF*

UNIVERSITÉ D'ANGERS (FRANCE)

DOCTORAT  
BRETAGNE DROIT ET  
LOIRE SCIENCE POLITIQUE



ÉCOLE DOCTORALE N° 599  
*Droit et Science politique*

*Centre Jean Bodin (CJB)-*

*Recherche juridique et politique*

## THÈSE DE DOCTORAT DE DROIT PUBLIC (COTUTELLE)

Par

**Sakouya GUISSÉ**

**L'INTERCOMMUNALITÉ EN DROIT PUBLIC COMPARÉ :**

**Étude des systèmes français et sénégalais**

Thèse présentée et soutenue à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis, le 28 mars 2024

Unité de recherche : Centre Jean Bodin (UA) et Laboratoire Collectivités publiques (UGB)

Thèse n° 274530

### Rapporteurs avant soutenance :

Florence CROUZATIER-DURAND Professeure des universités en droit public à l'Université Côte d'Azur  
Papa Samba NDIAYE Professeur Assimilé à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis  
Boubacar BA Professeur Assimilé de Droit public à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar

### Composition du Jury :

Président : **Samba TRAORE** Professeur Titulaire de Classe Exceptionnelle, agrégé des Facultés de Droit à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis  
Dir. de thèse : **Ibrahima DIALLO** Professeur Assimilé de Droit public à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis  
Dir. de thèse : **Martine LONG** Maître de conférences HDR Droit public à l'Université d'Angers  
**Florence CROUZATIER-DURAND** Professeure des universités en droit public à l'Université Côte d'Azur  
**Mylène LE ROUX** Professeure de droit public, 1ère Classe, à l'Université de Nantes  
**Boubacar BA** Professeur Assimilé de Droit public à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar  
**Papa Samba NDIAYE** Professeur Assimilé à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis

## SOMMAIRE :

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	1
PARTIE I : APPRÉCIATION THÉORIQUE DE L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LES DEUX SYSTÈMES.....	33
TITRE 1 : UNE CONVERGENCE DU POINT DE VUE DES FONDEMENTS CONCEPTUELS.....	37
CHAPITRE 1 : UN BESOIN DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE.....	38
CHAPITRE 2 : UNE SOLIDARITÉ POUR LA GESTION DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES..	82
TITRE 2 : UNE DIVERGENCE DU POINT DE VUE DES FONDEMENTS JURIDIQUES.....	121
CHAPITRE 1 : DEUX RÉGIMES JURIDIQUES DISTINCTS.....	122
CHAPITRE 2 : DEUX RÉGIMES STATUTAIRES DIFFÉRENTS.....	164
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE.....	219
PARTIE II : APPRÉCIATION PRATIQUE DE L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LES DEUX SYSTÈMES....	220
TITRE 1 : LE CONSTAT D'UNE INTERCOMMUNALITÉ IMPARFAITE.....	223
CHAPITRE 1 : UNE ININTERCOMMUNALITÉ PEU PERFORMANTE EN FRANCE.....	225
CHAPITRE 2 : UNE INEFFECTIVITÉ PLUS MARQUÉE AU SÉNÉGAL.....	260
TITRE 2 : LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....	309
CHAPITRE 1 : UNE INTERCOMMUNALITÉ FRANÇAISE PARADOXALE À AMÉLIORER.....	311
CHAPITRE 2 : POUR UNE INTERCOMMUNALITÉ PLUS EFFECTIVE À L'AVENIR AU SÉNÉGAL..	343
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE.....	388
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	389

## SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ADM	Agence du développement municipal
AGEROUTE	Agence pour la gestion des routes
AGETIP	Agence d'exécution des travaux d'intérêt public contre le sous-emploi
AJDA	Actualité juridique – droit administratif
ARD	Agence de développement régional
Al.	Alinéa
AMF	Association des maires de France
APIX	Agence pour la promotion des investissements et des grands travaux
APROSEN	Agence de la propriété du Sénégal
Ann. Af	Annales africaines
Art.	Article
ATR	Administration territoriale de la République
BIS	Bulletin d'information statistique
BJCL	Bulletin juridique des collectivités locales
CADAK	Communauté des agglomérations de Dakar
CAR	Communauté des agglomérations de Rufisque
CC	Communauté de communes
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDCI	Commission départementale de coopération intercommunale
CE	Conseil d'État
CET	Contribution économique territoriale
CETUD	Conseil exécutif des transports urbains de Dakar
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des Impôts
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CIF	Coefficient d'intégration fiscale
Concl.	Conclusions

Cons.	Const. Conseil constitutionnel
CS	Cour suprême
CU	Communauté urbaine
CUD	Communauté urbaine de Dakar
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DDHC	Déclaration des droits de l’homme et du citoyen
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGE	Dotation globale d’équipement
Dir.	Sous la direction de
DSC	Dotation de la solidarité communautaire
Ed.	Édition
EDJA	Édition juridique africaine
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
F.CFA	Franc de la Communauté financière africaine
FECT	Fonds d’équipement des collectivités territoriales
FERA	Fonds d’Entretien routier autonome du Sénégal
FPIC	Fonds de péréquation intercommunale et communale
GIC	Groupement d’intérêt communautaire
GIP	Groupement d’intérêt public
IAGU	Institut africain de gestion urbaine
IDA	Association internationale de développement
Ibid.	Référence identique à la précédente dont la page peut être différente
Idem	Référence identique pour éviter une répétition dans une même page que la référence précédente.
Infra.	Renvoi vers un paragraphe postérieur
JCP A	Jurisclasseur périodique (La semaine juridique), édition administrations et collectivités territoriales
JCP G	Jurisclasseur périodique (La semaine juridique), édition générale
JORF	Journal officiel de la République française

JORS	Journal officiel de la République du Sénégal
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LO	Loi organique
LOLF	Loi organique relative aux Lois de Finances
MAPTAM métropoles	Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles
n°	numéro
NEA	Nouvelle édition africaine
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
op. cit.	Opere citato
p./ pp.	page / pages
PFF	Pactes fiscaux et financiers
PNDL	Plan national du développement local
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
PPP	Partenariat public-privé
PUAM	Presses universitaires d'Aix-Marseille
PUF	Presses universitaires de France
PUG	Presses universitaires de Grenoble
PUR	Presses universitaires de Rennes
PRECOL	Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
UA	Université d'Angers
UCAD	Université Cheick Anta Diop
UGB	Université Gaston Berger
RDP	Revue de droit public et de science politique
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RFFP	Revue française de finances publiques
RFSP	Revue française de science politique

SDCI	Schéma départemental de coopération intercommunale
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits
TPU	Taxe professionnelle unique
TVA	Taxe sur la Valeur ajoutée
UA	Université d'Angers
UCAD	Université Cheikh Anta Diop
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UFR	Unité de Formation et de Recherche
UGB	Université Gaston Berger

L'Université Gaston Berger et l'Université d'Angers n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans la présente thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.



## **DÉDICACES**

À la mémoire de mes grands-pères Aly Molo Guissé et Demba Molo Guissé ;

À mes grands-mères Malado Thiam et Haby Mody Sy ;

À mon père Amady Guissé et ma très chère mère Haby Guissé que Dieu me les protège ;

À mes oncles et mes tantes ;

À mes frères et sœurs ;

À mes amis ;

*À tous, je dédie ce modeste travail.*

## **REMERCIEMENTS**

Sans le concours et le soutien de certaines personnes, les travaux de recherche qui ont conduit à l'élaboration de cette thèse de doctorat en Droit n'auraient pas abouti.

Tout d'abord, je tiens à exprimer toute ma gratitude et ma reconnaissance à mon directeur de thèse Monsieur Ibrahima DIALLO pour sa disponibilité, sa patience, son écoute, ses conseils avisés et ses éclairages dans les moments difficiles. Ensuite, je voudrais remercier ma co-directrice de thèse Madame Martine LONG pour sa grande disponibilité, ses conseils et sa confiance et ses orientations. Merci pour vos remarques attentives qui ont permis de me guider sur ce travail dont je suis fier. Sans guide éclairé et expérimenté, il n'est pas toujours évident de se mouvoir sur les chemins tortueux de la construction juridique. Chers professeurs, recevez ici l'expression de notre respectueuse considération et notre profonde admiration pour toutes vos qualités scientifiques et humaines. Vos qualités sont humaines et n'ont d'égal que notre admiration.

J'adresse aussi mes remerciements à tous les membres du jury, ayant bien voulu assister et participer à cette soutenance, lieu d'échanges et de controverses toujours utiles pour apprendre et comprendre sans épuiser son sujet de thèse. Je suis particulièrement honoré que Monsieur le Doyen honoraire Samba TRAORE ait accepté la présidence de ce jury. Je remercie également Mme le Professeur Florence CROUZATIER-DURAND, Monsieur le Professeur Boubacar BA et Monsieur le Professeur Papa Samba NDIAYE de remplir les fonctions de rapporteur sur mon travail. Il m'est aussi agréable que Madame le Professeur Mylène LE ROUX participe à l'examen de cette thèse. Qu'il reçoive simplement mon « merci » pour son humanisme, son attention constante et ses conseils éclairés.

Je rends grâce à l'UFR des sciences juridiques et politiques de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis pour son accompagnement à travers le Droit d'inscription pédagogique (DIP) et au Centre NELGA /AOF pour son soutien aux doctorants. Mes vifs remerciements sont aussi adressés à l'École doctorale Droit et Science politique et à son directeur-adjoint ainsi qu'au Centre Jean Bodin (CJB) de l'Université d'Angers pour l'appui financier et l'accueil durant mes séjours de recherche, à son directeur et son équipe administrative, pour leur souci constant d'amélioration des conditions de travail des doctorants. J'exprime ma gratitude à tous les professeurs et mes amis doctorants de l'Université d'Angers.

Je remercie enfin mes parents et toutes les personnes de mon entourage, notamment mes papas Sakouya Guissé, Demba Guissé, Mamby Guissé, Abdoul Ngourane Guissé, Fodé Ngourane Guissé, mes oncles Demba Ba de Dakar mariste, Abdoulaye Guissé, Bocar Guissé, Yéro Guissé, madany mamadou Sy, Aly Guissé, Souleymane Guissé (Juljuriste) et mes tantes

Kadiata Aly Molo Guissé, Dimo Guissé, Djikel Tidiane Sy, Rama Sy, Penna Guissé, Ndaga Guissé, Dondé Guissé, Amy Doumbia, Ndjimé Guissé, je leur exprime toute ma reconnaissance pour les sacrifices que chacun a dû consentir du fait de cette délicate entreprise universitaire et pour l'encouragement continu dont j'ai toujours bénéficié de leur part.

À tous les enseignants de l'UFR des sciences juridiques et politiques de l'UGB : « Feu » Pr. Papa Meissa Dieng, Pr. M. Aïdara, Pr. Amadou Ka, Dr. Moustapha Bachir Niang, Dr. Yaya Niang, Dr. Salif Sané, Dr. Tapsirou Ba, Dr. Tafsir Diouf à mes enseignants du Lycée de Ndioum : M. Adama Faye, M. Cheikh Thiam, M. Faye pour leur soutien pédagogique. Au personnel administratif, technique et de service de l'UFR/SJP de Saint-Louis, notamment Mme Ndèye Marième Ndiaye Cissé, Mme Fall, Mme Diaw, Mme Lissoune et Mme Ndiaye.

À mes collègues du NELGA/AOF : Dr. Ameth Diallo, Demba Sy, Dr. Oumy Faye, Mme Marième Kane Guèye, Mme Marième Top Diagne, Abdoul Latyf Sall et Bacary Diatta.

À mon frère Abdoul Guissé et mes sœurs Mariata, Néné, Dougou, Kadiata, Ndabouss. À mes amis d'enfance : Sidi Fall, Mokhtar Madany Sy, Cheikh Oumar Gaye, Abdourahmane Fall, Sokhna Mangane. À Tous mes amis du Sénégal plus particulièrement à l'UGB et ceux de France : El Haji Saïdou Nourou Aw, Tamsir Seck, Maguette Diop, Aïcha Ndiaye, M. Oumar Ka, Célestin Jean Ndione, Dr. Couna Diagne, Ibrahima Sow Guélakh , Isidore Diédhiou, Youssou Seck, Abdoul Aziz Jérôme Baldé, Moussa Barry , Saidou Cheikh Sy, Amadou Tidiane Dia, Amadou Tidiane Ndiaye, El Hadji amadou Gaye, Maimouna Sall, Rose Amélie Goudiaby, Mouhamadou Tall, Abdourahmane Baidy, Awa Sall, Abdoullahi Kidé, Mes Grands Doudou Camara et Papa Sidi Camara, Babacar Mbengue, Dr. Adrien Alaux, Dr. Eloïse Petit Prévost, Ysam Soualhi, Anaïs Auger, Mohamed Madi, Christelle Kaboré, Madjiguène Mbengue, mes « anc » Mamadou Demba Ba, Malal Sow et Kalidou Sow, mes cousines Rama Sy et molo Sy, mes « Bleuz » Moussou Diouf, Astou Seck, Domi Batiga et Katy Camara, qui dans les couloirs de ma vie s'échinent à me voir relever le défi de cette graduation, je salue l'amitié, la collaboration et les prie de trouver ici, ma modeste manière de leur dire merci de m'avoir encouragé dans cette aventure. Aventure qu'ils vont voir se terminer avec un bonheur non dissimulé. Nombreux d'entre eux auront la réponse à leur question « quand est-ce que tu la termines ta thèse ? » : le 28 mars 2024 !

# **INTRODUCTION GÉNÉRALE**

---

---

« Mettons en commun ce que nous avons de meilleur et enrichissons-nous de nos différences mutuelles »<sup>1</sup>.

Cette citation de Paul Valéry porte en elle toute l'importance que revêt la coopération intercommunale<sup>2</sup> puisqu'elle est considérée comme une clé de voûte de la nouvelle étape de la décentralisation<sup>3</sup>. En effet, cette dernière implique l'existence de collectivités locales ou territoriales, dotées d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État, qui s'administrent librement par des conseils élus, disposent d'une autonomie financière (ou au moins de ressources garanties) et de compétences propres<sup>4</sup>. Elle est un concept clair dans sa finalité, mais qui reste ambigu de par ses modalités, sa variété, mais aussi les différentes interprétations dont elle fait objet de la part de la doctrine. La décentralisation est définie par le doyen Maurice HAURIOU comme « un mouvement de souveraineté nationale qui tend à faire participer la nation à l'administration locale en constituant des organes administratifs nommés à l'élection et doués d'autonomie sous le contrôle du pouvoir central »<sup>5</sup> et « une manière d'être de l'État »<sup>6</sup>, autrement dit elle permet une responsabilisation à la base sous la houlette incontestable de l'État. Cela signifie qu'elle ne constitue pas un processus anti étatique, mais qu'elle est voulue et organisée par l'État. George VEDEL quant à lui considère plutôt qu'elle consiste à « remettre des pouvoirs de décisions à des organes autres que simples agents du pouvoir central non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique et qui sont souvent élus par les citoyens intéressés »<sup>7</sup>. Ces tentatives de définitions montrent bien que la décentralisation ne fait pas l'objet d'une définition exacte et univoque, la notion se ramène difficilement en une seule formule, mais elles renvoient bien à la même finalité : il s'agit tout simplement de l'autonomisation d'entités locales pour la gestion de leurs affaires propres. C'est ce que Marcel WALINE essaie de nous faire comprendre quand il écrit que « décentraliser c'est retirer des pouvoirs à l'autorité centrale pour les transférer à une autorité indépendante, de compétence moins générale »<sup>8</sup>. Cependant, tous les auteurs s'accordent pour définir la décentralisation comme un mode d'organisation de l'État. À ce titre, on peut dire que c'est un système qui confère une existence juridique et des

---

<sup>1</sup> Cette citation est souvent citée sans référence spécifique à une œuvre particulière est attribuée à Paul VALÉRY (30 octobre 1871 - 20 juillet 1945), un écrivain, poète, philosophe et épistémologue français.

<sup>2</sup> PERRIN Bernard, *La coopération intercommunale*, Paris, Berger-Levrault, 5<sup>e</sup> édition, 2005, 605 pages.

<sup>3</sup> MAUROY Pierre, « La coopération intercommunale », *Pouvoirs* n° 95, novembre 2000, p. 33.

<sup>4</sup> Art. 72 et 72-2 de la Constitution française.

<sup>5</sup> HAURIOU Maurice, *Précis élémentaire de droit administratif*, 5<sup>e</sup> édition, Paris Sirey, 1943, p.51.

<sup>6</sup> Répertoire Béquet, tome 9, 1891.

<sup>7</sup> VEDEL George, *Droit administratif*, 6<sup>e</sup> édition, PUF, 1976, p.639 ; MAHON Pascal, *La décentralisation administrative. Etude de droit public français, allemand et suisse*, Genève, Librairie Droz 1985, p. 45 et s.

<sup>8</sup> WALINE Marcel, *Droit administratif*, 7<sup>e</sup>me éd., Paris, 1957, numéro 430.

pouvoirs de décisions à des collectivités secondaires personnalisées pour la gestion de leurs propres affaires par des organes issus d'elles-mêmes. De nombreux auteurs estiment aussi qu'elle n'affaiblit qu'en apparence l'autorité étatique ; en réalité elle la renforce dans la mesure où en déchargeant les organes centraux du souci de réglementation technique, elle évite à l'autorité de se compromettre dans la prise de décision. La décentralisation est dès lors dictée par la recherche d'une plus grande efficacité de l'action administrative et donne à « l'agir local » plus d'importance<sup>9</sup>. Elle constitue également le corolaire indispensable de la démocratie, car permettant par l'existence des libertés locales son implantation et sa consolidation.

En définitive, la décentralisation n'est qu'un simple procédé par lequel le pouvoir est confié à des entités plus ou moins autonomes pour conduire leurs destinées, c'est même ce que précise la Constitution française du 4 octobre 1958 en son article 72 et la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 en son article 102 notamment, en affirmant que les collectivités territoriales s'administrent librement par des assemblées élues. Ces collectivités entretiennent des rapports de coopération externe (coopération décentralisée) et de coopération interne (coopération intercommunale). Cette dernière forme de coopération constitue une forme de décentralisation technique ou par service qui, selon la théorie de Léon DUGUIT<sup>10</sup>, consiste à conférer la personnalité juridique ou morale à des institutions intervenant dans un terrain limité et est basée sur la technicité indépendamment de l'aspect territorial. L'objectif de cette forme de décentralisation est de garantir la bonne gestion des services publics en s'inscrivant dans le cadre d'une intercommunalité de service ou de projet, notamment les établissements publics à l'image des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)<sup>11</sup>. Par opposition à celle dite territoriale qui se pratique à travers les collectivités territoriales.

La coopération intercommunale a connu un certain succès sur le plan quantitatif en France avec la rénovation institutionnelle et la mise en place des mécanismes financiers<sup>12</sup>. Son fort développement trouve sa naissance à la fois dans la décentralisation, l'émiettement communal et le refus constant des municipalités de prendre l'engagement à mener une politique de réforme territoriale ou de fusion. Elle est une coopération locale permettant aux communes

---

<sup>9</sup> GIRARDON Jean, *L'intercommunalité*, Paris, Ellipses Éditions Marketing, 2008, p.3.

<sup>10</sup> DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel. Tome 2 : La théorie générale de l'État*, Paris : Boccard, 1923.

<sup>11</sup> RIGAULT Jean-Claude., *Établissements publics de coopération intercommunale. Les EPCI au cœur de la coopération intercommunale*, éditions du Puits Fleuri, 2003, 240 pages.

<sup>12</sup> La loi du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale justifie ce succès quantitatif, grâce à l'institution de nombreuses communautés de communes ou d'agglomération et aux fortes incitations financières de l'Etat.

« d'exercer des compétences qu'elles ne sont pas toujours en mesure d'assumer seules »<sup>13</sup>. Elle constitue une structure ou une association qui permet « aux communes qui le désirent de gérer en commun des activités ou des services publics ou de se regrouper autour d'un projet permettant de favoriser le développement local et de contribuer à la politique d'aménagement du territoire »<sup>14</sup>. Elle suppose le regroupement de plusieurs communes de proximité pour une gestion commune ou la création de services d'infrastructures, d'équipements ou de travailler en commun à la délivrance de prestations afin de mieux répondre aux besoins de la population et dans l'objectif d'un développement territorial. Elle est différente de la coopération internationale ou coopération externe des collectivités territoriales<sup>15</sup> qui correspond aux rapports et échanges avec les collectivités étrangères et les associations régionales ou internationales. La coopération intercommunale est donc une coopération interne des communes qui se conçoit comme les rapports de solidarité, d'association ou de partenariat pour relever une œuvre commune, la gestion d'un service d'intérêt commun, la réunion de fonds ou pour la mise à disposition et dans un but de développement local. Ce dernier peut donc être lu comme « un processus qui impulse, construit et conforte les dynamiques locales et autorise une amélioration substantielle du vivre ensemble et du bien-être de tous »<sup>16</sup>. Ainsi, le développement local associe les dimensions sociales, économiques et culturelles qui sont les piliers du développement durable. Eu égard à ce qui précède, une approche générale sur la décentralisation et la coopération intercommunale sera faite d'abord en précisant qu'elles sont des leviers permettant de favoriser le développement local et d'accroître la participation des citoyens dans les processus de décision **(I)** avant de retracer l'évolution de l'intercommunalité en France et au Sénégal, en mettant en évidence les principales étapes et les réformes qui ont conduit à sa mise en place **(II)**. Ensuite, nous donnerons une définition précise de l'intercommunalité **(III)** pour expliquer l'intérêt de cette problématique **(IV)** et nous présenterons aussi le périmètre de notre étude, en précisant les différentes dimensions et aspects de l'intercommunalité que nous prendrons en compte **(V)**. Après, nous exposerons la problématique centrale de notre étude et énoncerons la question de recherche qui guidera notre analyse **(VI)** avant de décrire la méthodologie que nous avons adoptée pour mener cette étude **(V)**. Enfin, nous exposerons les objectifs spécifiques que nous avons fixés pour notre étude,

---

<sup>13</sup> FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *Droit des collectivités territoriales*, 2<sup>es</sup> éditions, Paris, Dalloz 2016, p. 175.

<sup>14</sup><https://www.vie-publique.fr/fiches/lintercommunalite>, consulté le 28 décembre 2021.

<sup>15</sup> DALLIER Philippe, *L'Intercommunalité à fiscalité propre : Rapport d'information du Sénat n°193, session ordinaire 2005-2006, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation*, 1 février 2006.

<sup>16</sup> TESSON Frédéric, « Introduction au cours développement local L2-L3 », Professeur des universités - géographie et aménagement (Université de Pau et des Pays de l'Adour).

ainsi que les hypothèses de recherche que nous formulons (VII) et finirons par détailler la démarche que nous suivrons pour répondre à notre question de recherche (VIII), en précisant les différentes étapes de notre analyse et les travaux qui seront réalisés.

## I. Approche générale sur la décentralisation et la coopération intercommunale

Le discours sur la décentralisation et la coopération intercommunale<sup>17</sup> est en réalité passionnant. Il reste à tout point de vue un débat non seulement militant, mais aussi, accrochant qui s'articule sur le développement local. Un débat avec un grand sens, partagé tant du côté des sphères de l'État que des collectivités territoriales avec un filigrane, cette pression territoriale qui le motive. Une passion territoriale qui fait naître l'existence d'un large consensus partagé par la diversité d'intervenants, considérant le développement local comme une optique stratégique visant l'affirmation du principe démocratique et l'appropriation par les collectivités de leur essor. Un processus par lequel les « gens » s'engagent à mobiliser des ressources sur un territoire débouchant sur la création de progrès social et économique au profit de la communauté tout entière en assurant sa participation active. Un outil de choix qui constitue une étape importante dans le processus d'élargissement de l'espace public et d'une démarche de prise en charge des problèmes de développement à la base, par les acteurs locaux. C'est ce que rappelle habilement en définissant la décentralisation, Alain BOCKEL<sup>18</sup> ; qu'elle consiste à abandonner à des administrations autonomes la solution des problèmes qui les concernent, l'État se bornant à prendre en charge les questions d'intérêt national. Cette définition de la décentralisation, par opposition à celle dégagée plus haut, quoiqu'incomplète et pas tout à fait explicite, a néanmoins le mérite de camper la problématique et de définir le rôle de levier de développement de proximité et à la base que doivent jouer pleinement les collectivités décentralisées.

En France, la décentralisation contemporaine est un processus qui a débuté dans les années 1980 et qui vise à transférer des compétences et des pouvoirs de l'État central vers les collectivités territoriales. Ce processus a été initié par la loi du 2 mars 1982<sup>19</sup> nommée Acte I de la décentralisation<sup>20</sup> sous la présidence de François MITTERRAND, dite « loi Defferre », qui

---

<sup>17</sup> NEMERY Jean-Claude (dir.), *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, L'Harmattan, 2003, 142 pages.

<sup>18</sup> BOCKEL Alain, *Droit administratif*, Dakar-Abidjan, Nouvelles Éditions africaines (NEA), coll. CREDILA, *Vademecum des collectivités locales* ; 4<sup>e</sup> édition 1978, 541 pages.

<sup>19</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 3 mars 1982.

<sup>20</sup> L'acte I de la décentralisation prend sa source dès l'élection de François Mitterrand en 1981, sous l'impulsion du Premier ministre Pierre Mauroy et du ministre de l'intérieur Gaston Defferre. Cette réforme procède d'une



a créé les régions en tant que collectivités territoriales de plein exercice. Elle leur a attribué des compétences dans les domaines économique, social et culturel. La décentralisation s'est poursuivie avec la loi du 7 janvier 1983<sup>21</sup> qui a étendu les compétences des régions et des départements. Elle a également créé les communes comme collectivités territoriales de plein exercice, leur conférant des prérogatives dans les domaines de l'action sociale, de l'urbanisme, de l'éducation, etc. Cette loi du 7 janvier et celle du 22 juillet 1983<sup>22</sup> constituent la deuxième étape de l'acte I de la décentralisation, en tant qu'elles instituent et organisent les transferts de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, ainsi que les transferts de ressources qui en découlent de facto. Depuis lors, plusieurs lois ont été adoptées pour renforcer le processus de décentralisation, notamment, la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988 (période d'approfondissement de la décentralisation), la loi du 6 février 1992 qui a transféré une partie des compétences de l'État aux collectivités territoriales, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. La décentralisation en France vise à favoriser l'autonomie et la prise de décision au niveau local, permettant ainsi une meilleure adaptation des politiques publiques aux réalités territoriales. Cependant, elle suscite également des débats sur la répartition des compétences entre l'État et les collectivités, ainsi que sur l'équilibre entre les différentes collectivités territoriales. Après 20 ans de décentralisation, l'Acte II a été initié par Jean-Pierre Raffarin dès sa nomination en tant que Premier ministre en mai 2002 et marque une volonté d'infléchir l'acte I de la décentralisation. Ainsi, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République<sup>23</sup> actualise le cadre juridique hérité du texte constitutionnel de 1958 et pose de nouveaux principes<sup>24</sup>. Cette réforme a été adoptée par la voie du Congrès et non par celle du référendum et elle modifie profondément le titre XII de la Constitution, consacré aux collectivités territoriales. La loi constitutionnelle pose le principe de « l'organisation décentralisée » de la République<sup>25</sup> et la région trouve sa consécration

---

volonté politique réformatrice de l'administration française en accordant une autonomie plus importante aux échelons locaux. Le principe de la libre administration des collectivités territoriales est consacré par la Constitution de 1946, mais il demeure limité tant du point de vue des compétences et des ressources qu'aux modalités de leur exercice.

<sup>21</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

<sup>22</sup> Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

<sup>23</sup> LAVROFF Dmitri Georges (Dir.), *La République décentralisée*, L'Harmattan, 2003, 429 pages.

<sup>24</sup> Inscription du principe de la décentralisation dans la Constitution (art. 1), complété par le principe de subsidiarité introduit à l'article 72 et les principes relatifs à l'autonomie financière des collectivités territoriales tels que la compensation (art. 72.2).

<sup>25</sup> Art. 1er de la Constitution.

constitutionnelle. Elle a été suivie par plusieurs autres lois pour insuffler une nouvelle dynamique de la décentralisation telles que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a réorganisé la coopération entre les différents niveaux de collectivités territoriales, la loi du 16 décembre 2010 dite de « réforme des collectivités territoriales », la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles et la loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, etc.

Héritier d'une longue tradition démocratique, ce serait une erreur de situer l'expérience de la décentralisation au Sénégal à son accession à l'indépendance. Elle remonte, en réalité, à la période coloniale, plus précisément à 1872, avec la création des communes de Saint-Louis et de Gorée. Il faut souligner, comme le remarque Jean-Luc PISSALOUX, qu'une décentralisation ne peut être efficace que si elle est fondée sur la réalité sociologique, politique et économique du pays concerné, et que si elle est portée et soutenue non seulement par les dirigeants et les élites politiques de ce pays, mais par sa population<sup>26</sup>. Bien avant les indépendances, mais surtout après son accession à la souveraineté internationale, l'option a été prise de faire des collectivités décentralisées le moteur de son développement et comme l'indique le constituant sénégalais « *le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques* »<sup>27</sup>. Une politique de décentralisation progressive et prudente donc, comme on a coutume de le dire.

C'est ainsi, de réformes en réformes, très novatrices parfois, qu'aujourd'hui, plus de cinq-cents collectivités territoriales participent à la gestion du destin des communautés qui composent la nation sénégalaise. Cette configuration de l'État est le résultat d'une politique de décentralisation marquée par différentes réformes dont le point d'orgue et la plus remarquable fut celle de 1996<sup>28</sup> communément appelée « régionalisation » qui consacrait trois ordres de collectivités locales que sont la région, la commune et la communauté rurale. Elles se caractérisent par un accroissement des compétences octroyées aux collectivités territoriales par le transfert de neuf (9) domaines de compétences. Elle a été marquée aussi par l'instauration de nouveaux dispositifs destinés au renforcement des moyens humains, matériels et financiers des collectivités territoriales afin qu'elles puissent assurer une bonne gestion de leurs compétences.

---

<sup>26</sup> PISSALOUX Jean-Luc (dir.), *La décentralisation dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest*, L'Harmattan, coll. « Droits publics », 2019, p. 13.

<sup>27</sup> SY Demba, Préface de l'ouvrage Mayacine DIAGNE, *Le droit des collectivités locales en Afrique : L'exemple du Sénégal*, éditions Panafrica, 2011 ; Art. 102 de la Constitution de la République du Sénégal du 7 janvier 2001.

<sup>28</sup> Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales, JORS n° 5689 du 20 mai 1996.

Cependant, les faiblesses structurelles et fonctionnelles notées dans les réformes antérieures nécessitaient une correction pour assurer un véritable développement local. C'est pourquoi, le Sénégal, dans son droit positif à travers la nouvelle loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités territoriales (CGCT)<sup>29</sup>, « baptisée acte III de la décentralisation », a fait le choix de consacrer deux ordres de collectivités que sont les départements et les communes. L'Acte III pose le principe de la communalisation intégrale en supprimant les communautés rurales créées en 1972<sup>30</sup> et les communes d'arrondissement instituées en 1996. Selon le discours officiel, la division entre les zones urbaines et rurales provoque une grande faiblesse fonctionnelle et structurelle de la décentralisation en créant un déséquilibre dans la répartition des ressources locales. Dans l'esprit des initiateurs de la réforme, la suppression des communautés rurales répond à un double impératif. D'abord, favoriser l'équité dans le traitement entre les différentes entités territoriales. En effet, au regard de leur statut, les communautés rurales étaient marginalisées notamment dans la distribution des ressources. Ensuite, le second impératif s'inscrit dans une perspective de rééquilibrage des fonctions territoriales. Cet objectif doit passer nécessairement à travers une politique d'aménagement globale et intégrée qui fait de la commune le levier ou le moteur de développement local. À travers ces réformes, les collectivités territoriales ont désormais la mission et la responsabilité d'impulser le développement local à la base. C'est en tout cas, tout le sens porté par une disposition du CGCT, qui précise que « *Les collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et environnemental d'intérêt local* »<sup>31</sup>. Une telle mission nécessite une double mobilisation : celle de tous les acteurs autour d'un projet commun, mais aussi celle des ressources financières.

Toutefois, force est de constater que compte tenu des spécificités politiques, économiques et administratives des collectivités territoriales, des pays d'Afrique de l'Ouest notamment au Sénégal, dans des trajectoires de mise en œuvre de ces enjeux, celles-ci et surtout les communes ont failli à l'accomplissement de leur mission. Les communes, afin d'assurer le développement économique et social des populations, ne sont pas parvenues à satisfaire l'accès entier et total aux services sociaux de base, à savoir : l'eau, l'électricité, la santé, l'assainissement, etc. Elles n'ont pas réussi à gérer un certain nombre de problèmes comme la

---

<sup>29</sup> Loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités territoriales au Sénégal, JO n° 6765 du samedi 28 décembre 2013.

<sup>30</sup> Loi n° 72-25 du 19 avril 1972 relatives aux communautés rurales, JORS n° 4224 du 13 mai 1972, p. 755.

<sup>31</sup> Art. 3 du CGCT, al. 1.

planification, l'aménagement, la voirie, l'assainissement, la gestion des ordures ménagères et la gestion des ressources naturelles, etc.

Face à la persistance de ces difficultés et à l'émergence d'autres problèmes spécifiquement locaux, il fallait alors chercher d'autres voies, d'autres moyens et formes de gestion, des mécanismes pouvant leur permettre de gérer de façon concertée leurs problèmes de développement. Il est apparu donc, à côté de la coopération décentralisée ou externe, la nécessité d'explorer une nouvelle piste, jusque-là, très peu exploitée : les ententes et regroupements entre collectivités territoriales communément appelées « intercommunalité » et qui peuvent être perçues comme le volet interne de la coopération entre collectivités. L'intercommunalité est une politique de fédération des territoires. Elle est au cœur des questions liées à l'émergence des pouvoirs locaux. Il est question de regrouper les communes proches ou limitrophes, autour d'un organisme de coopération qui prendra en charge certains de leurs problèmes, en leur offrant un cadre où il y a des possibilités de collaborations sur différents axes, cela dans le cadre d'un groupement d'intérêt communautaire (GIC).

Mais avant d'apporter une définition à ce concept, il est important de revenir sur l'évolution historique de l'intercommunalité en France et au Sénégal.

## **II. Évolution historique de l'intercommunalité en France et au Sénégal**

Pour la France, on retiendra que l'intercommunalité est ancienne. Elle constitue une réponse à l'émiettement communal. Les prémices de la coopération intercommunale française débutent véritablement à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle au travers des syndicats intercommunaux et ne cessent d'évoluer et s'accélérer depuis le début du vingtième siècle. Elle remonte au 5 avril 1884 avec la loi sur l'organisation municipale qui met en place des conférences intercommunales. Mais la coopération intercommunale qui a donné au terme sa signification est apparue en 1890<sup>32</sup> avec la création des syndicats de communes à vocation unique (SIVU). Les syndicats de communes sont un mode de coopération entre communes, symbolisant leur liberté et autonomie. Victor LEYDET définit le syndicat comme étant « *une institution permanente dans son essence, instable dans son apparence formelle comme dans ses fins particulières, et qui tend à rapprocher des groupes humains irréductibles, pour la réalisation*

---

<sup>32</sup> Loi du 22 mars 1890 instituant le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU), JORF du 06 mars 1890.

*en commun d'œuvre d'intérêt collectif* »<sup>33</sup>. Par la suite, c'est l'essor du développement urbain en 1959 avec l'institution des districts urbains<sup>34</sup> et en 1966 la communauté urbaine va constituer une forme très intégrée de coopération<sup>35</sup>. Mais, les années 1990 marquent le développement véritable de l'intercommunalité avec la mise en place de nouvelles formules de coopération. Cette étape est marquée par les réformes du 6 février 1992 (loi ATR ou Statut Joxe)<sup>36</sup> qui a créé la communauté de commune en instituant dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale et celle du 1er juillet 1999 (loi Chevènement) qui simplifie les différentes règles applicables aux EPCI en favorisant le développement de l'intercommunalité en milieu urbain en créant la communauté d'agglomération<sup>37</sup>. Cette dernière loi constitue une évolution irréversible et une transformation profonde. Elle vise à réorganiser le monde local autour de l'intercommunalité et met en place un nouveau cadre institutionnel ainsi que des modalités permettant d'adapter les structures existantes. Il s'agit de la disparition des communautés de ville, des districts et à terme des syndicats d'agglomération nouvelle au profit de la création de trois structures primordiales que sont la communauté de communes, la communauté urbaine et la communauté d'agglomération. D'une importance capitale, cette loi de 1999 rationalise la coopération intercommunale en simplifiant ses moyens et en uniformisant ses organes autour de la notion d'EPCI avec des territoires orientés vers des projets qui structurent l'action publique locale. Elle est également à l'origine de la généralisation des incitations financières à la totalité des EPCI à fiscalité propre qui effectuent le choix de la taxe professionnelle unique (remplacée par la contribution économique territoriale à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011) qui, pour GIRARDON, « *mutualise les moyens et renforce les solidarités entre les communes et la structure intercommunale* »<sup>38</sup>. Ainsi, on assiste à la disparition des rivalités entre les communes pour l'implémentation ou la sédentarisation des entreprises alors que le complément du dispositif par les mécanismes de compensation vise au renforcement de la cohésion territoriale de l'EPCI<sup>39</sup>. Selon Marie-Jacqueline MARCHAND<sup>40</sup>, c'est à travers ce dispositif très novateur (Intercommunalité à taxe professionnelle unique) que la coopération

---

<sup>33</sup> LEYDET Victor, *Le syndicat de communes*, Thèse, Librairie technique et économique, 1937, p. 253.

<sup>34</sup> Ordonnance n°59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer les districts.

<sup>35</sup> Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines en France, JORF du 4 janvier 1967.

<sup>36</sup> Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dite « Loi Joxe » en France, JORF du 8 février 1992.

<sup>37</sup> Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite « Loi Chevènement » en France, JORF du 13 juillet 1999.

<sup>38</sup> GIRARDON Jean, *L'intercommunalité*, op.cit, p. 123.

<sup>39</sup> BERNARD-GELABERT Marie-Christine, *L'intercommunalité*, Paris, Dexia Éditions, Collection « Politiques locales », 6<sup>ème</sup> édition, 2007.

<sup>40</sup> MARCHAND Marie-Jacqueline, « Les enjeux économiques, fiscaux et territoriaux de la taxe professionnelle », in SAOUT Rémy (Le) et MADRORE François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, pp. 61-78.

locale française a découvert un essor nouveau apte à pallier et à corriger les dysfonctionnements de la carte intercommunale. En outre, l'intercommunalité fut aussi renforcée par certaines dispositions de la loi du 13 août 2004<sup>41</sup> visant à améliorer son fonctionnement. Mais, elle a fait l'objet de nombreuses critiques en 2005<sup>42</sup> avant d'être un peu fortifiée par la loi du 16 décembre 2010<sup>43</sup> avec la création de la métropole qui est un EPCI à fiscalité propre et dont le statut est remanié par la loi de 2014<sup>44</sup> et celle de 2015<sup>45</sup>. Avec ces dernières réformes, le législateur français tend à renforcer le paysage intercommunal. Enfin, l'année 2019<sup>46</sup> est marquée par l'adoption d'une nouvelle loi visant à associer les communes membres à l'administration de leurs établissements publics. Donc, l'intercommunalité est devenue en France, un des éléments stratégiques de l'évolution des collectivités territoriales et de l'aménagement du territoire. Bien que la coopération entre les collectivités territoriales françaises soit « une évidente nécessité »<sup>47</sup>, elle est une solution à l'émiettement communal et consiste en un transfert, par les communes, de certaines de leurs compétences, à un EPCI<sup>48</sup>, où elles sont rassemblées pour mieux faire ensemble, ce qui est difficile de réaliser à leur seul niveau. Ce sont les conseillers communautaires qui administrent la structure. À l'origine comme fondement, l'affirmation de trois principes essentiels :

- la liberté des communes de s'associer avec qui et quand elles le souhaitent dans la construction d'un destin commun ;
- la subsidiarité qui permet de dépasser, grâce au transfert des compétences et à la définition d'un projet, les limites de l'action communale ;
- la solidarité conduit à partager équitablement les ressources et les charges d'un territoire au nom de l'intérêt général.

---

<sup>41</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n° 0190 du 17 août 2004.

<sup>42</sup> Cour des comptes, Rapport public, *L'intercommunalité en France*, novembre 2005, 370 pages.

<sup>43</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n° 0292 du 17 décembre 2010.

<sup>44</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite Loi MAPTAM, JORF n°0023 du 28 janvier 2014.

<sup>45</sup> Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite Loi NOTRe, JOFR n° 0182 du 8 août 2015.

<sup>46</sup> Loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, JOFR n° 0301 du 28 décembre 2019.

<sup>47</sup> AUBY Jean-Bernard, AUBY Jean François et NOGUELLOU Rozen, *Droit des collectivités locales*, Thémis droit PUF, 6<sup>e</sup> édition mise à jour, juillet 2015, p. 371.

<sup>48</sup> RIGAULT Jean-Claude, *Établissements publics de coopération intercommunale. Les EPCI au cœur de la coopération intercommunale*, éditions du Puits Fleuri, 2003.

Au Sénégal, la coopération locale interne ou intercommunale est apparue à côté des formes de coopération traditionnellement appelées relations extérieures des collectivités territoriales ou coopération décentralisée. La coordination de ces entités locales a néanmoins existé avant même les lois sur la décentralisation et la collaboration intercommunale a été permise au Sénégal. D'abord, elle remonte aux premières années qui ont suivi l'indépendance du pays avec la loi de 1966 portant Code de l'administration communale (CAC)<sup>49</sup>. En effet, c'est dans l'objectif de coordonner les politiques de développement urbain et de promouvoir la coopération entre les différentes municipalités que la loi n° 66- 64 du 30 juin 1966 portant code de l'administration communale<sup>50</sup> a été adoptée par le gouvernement sénégalais. Ainsi, les regroupements et les ententes entre collectivités locales sénégalaises étaient régis par cette loi. Les dispositions en matière de communauté urbaine étaient contenues dans les articles 128 à 140 du Code et celles relatives aux ententes intercommunales dans les articles 125 à 127 du même texte. Quant aux regroupements mixtes, ils étaient prévus par les articles 141 à 144. Le mouvement a ensuite évolué, avec le décret de 1980<sup>51</sup> portant création d'un groupement d'intérêt rural entre la commune de Joal-Fadhiout et la communauté rurale de Ngéniène, dans la région de Thiès, pour la gestion des terres qui étaient source de conflits entre les populations. Plus tard, en 1983<sup>52</sup> fut créée la communauté urbaine de Dakar (CUD), comprenant les secteurs de Dakar et de Rufisque. À cause d'une lourdeur administrative et financière et de l'alternance avec le nouveau régime du Président Abdoulaye WADE, elle a été dissoute en 2001. C'est à la suite de cette dissolution que deux structures intercommunales que sont : la communauté des agglomérations de Dakar (CADAK)<sup>53</sup> et la communauté des agglomérations de Rufisque (CAR)<sup>54</sup>, furent créées en 2004. Depuis 2006, par une convention, la CADAK et la CAR ont créé une entente intercommunale appelée « entente CADAK-CAR ». Cette réorganisation a permis une meilleure prise en compte des problématiques spécifiques au Grand Dakar, tout en prêtant une attention plus particulière aux liens entre les collectivités territoriales. Cette évolution montre qu'au Sénégal la coopération locale a accompagné le processus de la décentralisation et a contribué au renforcement de la démocratie locale. Les ententes et

---

<sup>49</sup> Loi n° 66 – 64 du 30 juin 1966 portant Code de l'administration communale, JORS n° 3832 du 30 juin 1966, p. 773.

<sup>50</sup> En 1966, la loi n° 66-64 du 30 juin établit le code de l'administration communale, précisant et renforçant le statut des communes et leurs missions.

<sup>51</sup> Décret n° 80 – 1106 du 04 novembre 1980 portant création d'un groupement d'intérêt rural entre la commune de Joal – Fadhiout et la communauté rurale de Ngéniène.

<sup>52</sup> Décret n° 83 – 1131 du 29 octobre 1983 portant création de la Communauté urbaine de Dakar.

<sup>53</sup> Décret n° 2004 – 1093 du 04 août 2004 portant création de la communauté des agglomérations de Dakar.

<sup>54</sup> Décret n° 2004 – 1094 du 04 août 2004 portant création de la communauté des agglomérations de Rufisque.

regroupements entre les collectivités territoriales étaient expressément prévus à ce titre par l'ancien Code des collectivités locales<sup>55</sup>. Effectivement, il a fallu attendre les années 1990 pour que la loi n° 96-06 sur la décentralisation et les collectivités territoriales soit adoptée, permettant ainsi la création de véritables structures intercommunales. Le régime juridique de l'intercommunalité était partiellement défini à travers quelques dispositions de l'ancien Code 1996. Ainsi, la possibilité en était offerte par l'article 14 qui stipulait : « *Les collectivités territoriales peuvent entreprendre des actions de coopération entre elles. Cette coopération peut se traduire par la création d'un groupement de deux ou plusieurs collectivités ou de toute autre structure appropriée de promotion et de coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques* »<sup>56</sup>. Les modalités de création et de fonctionnement, ainsi que les missions et compétences du groupement communal étaient contenues dans les dispositions 179 à 191 de ce Code régissant de façon spécifique les communes. À travers quelques dispositions, deux possibilités de regroupements de communes étaient concevables : les ententes intercommunales et les communautés urbaines. Ce Code a modifié de façon substantielle les rapports entre les collectivités territoriales et Ibrahima DIALLO souligne que « *l'administration locale mise en place en 1996 a favorisé la multiplication des rapports entre celles-ci et l'opportunité de s'intensifier de façon considérable* »<sup>57</sup>. Ces rapports s'inscrivent à la fois dans une logique de concurrence et de coopération<sup>58</sup>. Les dispositions de la loi consacraient donc trois types de regroupements : les ententes interrégionales, les ententes intercommunales et les groupements mixtes.

Les dispositions institutionnelles du Code des collectivités locales prévoient, depuis 1996, la possibilité pour celles-ci « d'entreprendre des actions de coopération entre elles »<sup>59</sup> ainsi que « de réaliser des programmes d'intérêts communs »<sup>60</sup>, à partir de là, elles ont la capacité juridique de s'engager dans des actions sectorielles de coopération relevant de leur domaine de compétences dans des ententes interrégionales, des groupements mixtes, des ententes intercommunales, des communautés urbaines, etc. Cependant, force est de constater qu'aujourd'hui, le mouvement n'est pas bien soutenu au Sénégal avec la nouvelle loi de 2013<sup>61</sup>

---

<sup>55</sup> Art. 14 du CCL.

<sup>56</sup> Art 14 du CCL.

<sup>57</sup> DIALLO Ibrahima, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, Jean Du Bois de GAUDUSSON (Préfacer), Éditions L'Harmattan, 1er septembre 2007, coll. Logiques juridiques, p. 117.

<sup>58</sup> *Idem*.

<sup>59</sup> Art. 14 du CCL.

<sup>60</sup> Art. 15 du CCL.

<sup>61</sup> Loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales au Sénégal (CGCT), JO n° 6765 du samedi 28 décembre 2013.



portant CGCT. Les actions de coopération entre collectivités territoriales sont régies par le Chapitre III du titre 1, Livre premier de la présente loi, intitulé « *Coopération et solidarité* ». Ainsi, aux termes de l'article 16 de cette loi : « *Les collectivités territoriales peuvent entreprendre, suivant des modalités fixées par décret, des actions de coopération entre elles, avec l'État ou toute autre structure appropriée en vue de la promotion et de la coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques* »<sup>62</sup>. Bien que cette possibilité de regroupement soit offerte par ce Code, il n'en demeure pas moins porteur de problèmes et contraintes qui peuvent compromettre sa bonne mise en œuvre. Ainsi, sans les décrets d'applications de cet article précité, comme celui adopté le 10 mai 2023 relatif aux modalités de coopération entre collectivités territoriales<sup>63</sup>, ce CGCT se caractérise par un vide juridique de l'intercommunalité. Ce qui constitue une entrave pour les initiatives d'intercommunalité. Si de tels regroupements ci-dessus dérivent de l'ancien Code, des décrets précités et de la législation française, il faut tout au moins reconnaître qu'il leur manque un encadrement à même de leur donner toute l'efficacité qui est entendue d'eux. Ce qui fait que l'intercommunalité au Sénégal fait face à des limites et contraintes liées à l'environnement juridique, sociologique et financier des collectivités territoriales.

### **III. Définition et intérêt du sujet**

Au préalable, une précision fondamentale mérite d'être faite, car le droit public sénégalais trouve sa source matérielle dans le droit public français. Ce fait n'est pas une nouveauté, car on constate en effet l'application du droit administratif français<sup>64</sup> à des litiges nés en Afrique dans les anciennes colonies avant leur accession à l'indépendance<sup>65</sup>. Aujourd'hui, le Sénégal n'a pas opéré une rupture totale à ce niveau et a tenté seulement d'adapter le régime de droit public français à son contexte national aux plans économique, politique et social. Le caractère du droit administratif des États africains de succession française

---

<sup>62</sup> Art. 16 du CGCT.

<sup>63</sup> Décret n° 2023-1040 du 10 mai 2023 fixant les modalités de coopération des collectivités territoriales au Sénégal, JORS du 13 mai 2023.

<sup>64</sup> CHAPUS René, *Droit administratif général*, Tome 1 et 2, Paris, *Montchrestien*, 15e édition, 2001, 1428 pages ; DEBBASCH Charles, et COLIN Frédéric, *Droit administratif*, Paris, *Economica*, 10e édition, 2011, 734 pages ; DELVOLVE Pierre, *Le droit administratif*, Paris, *Dalloz*, 7e édition, 2018, 160 pages.

<sup>65</sup> TC 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain (arrêt Bac d'Eloka) ou CE 2 décembre 1935 Etablissement Vezia.

est principalement textuel et progressivement libéral<sup>66</sup>. Ce qui fait que le droit constitutionnel ou administratif sénégalais utilise les mêmes concepts et techniques empruntés au droit public français, mais en apportant quelques nuances dans leur application. Le droit de l'intercommunalité s'inscrit dans cette même logique d'inspiration avec une construction juridique de l'intercommunalité relativement identique.

Étymologiquement le terme « intercommunalité » désigne ce qui est relatif aux communes prises ensemble. Rapporté au droit des collectivités territoriales, il définit les différentes formes de coopération existantes, entre les communes au niveau interne. L'intercommunalité est une forme de regroupement des communes désireuses de traiter ensemble leurs problèmes communs dans la limite de leurs compétences. De ce fait, la commune est une collectivité territoriale, un espace de liberté de participation et d'initiative des citoyennes et citoyens pour toutes les affaires relevant directement des intérêts locaux. Elle est l'échelon de base de la proximité et de la démocratie locale<sup>67</sup>.

Selon la définition dégagée par le *Lexique des termes juridiques*<sup>68</sup>, l'intercommunalité est définie comme « *une forme de coopération entre communes consistant, en vue d'exercer en commun pour plus d'efficacité ou d'économie un certain nombre de leurs compétences, à en transférer l'exercice à des organisations ayant la forme juridique* ». Elle est une « *coopération entre communes limitrophes ou proches, fondée sur leur libre volonté d'élaborer des projets communs de développement dans des domaines divers* »<sup>69</sup>. Dans les lignes du *Dictionnaire de l'intercommunalité*<sup>70</sup>, celle-ci est définie comme « *un terme générique désignant l'ensemble des procédures, dispositifs et organismes de coopération intercommunale ou groupement de communes* ». Pour le *Dictionnaire des politiques territoriales*, elle se traduit comme « *le mécanisme institutionnel et politique par lequel plusieurs communes s'associent, afin de mener des politiques publiques à l'échelle d'un bassin de vie* »<sup>71</sup>. Aussi, pour Philippe DAILLER, l'intercommunalité c'est « *faire mieux à moindre coût pour le contribuable, ce que chaque*

---

<sup>66</sup> LATH Yédoh-Sébastien, « Les caractères du droit administratif des États africains de successions françaises. Vers un droit administratif africain francophone ? », *RDP* n°5-2011, Paris, *LGDJ*, p. 1255 et s.

<sup>67</sup> Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape), par M. Yves KRATTINGUER et Mme Jacqueline GOURAULT, sénateurs, n° 264, Sénat, 11 mars 2009, p. 13.

<sup>68</sup> GUILLIEN Raymond et VINCENT Jean, *Le lexique des termes juridiques*, Paris, *Dalloz*, 14e édition, 2005.

<sup>69</sup> *Lexique des termes juridiques*, sous la direction de Serge Guinchard et Gabriel Montagnier, Paris, *Dalloz* 31<sup>e</sup> éd., 2023-2024.

<sup>70</sup> MASSIMI Jean-Robert, *Dictionnaire de l'intercommunalité*, aux éditions SEFI (Société éducative et internationale) 2001, p. 92.

<sup>71</sup> PASQUIER Romain, GUIGNER Sébastien, COLE Alistair (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de la fondation nationales des sciences politiques, 2e édition, 2020, p. 293.

*commune seule ne peut faire ou ferait moins bien et à un coût élevé* ». Le *Vocabulaire juridique* de Gérard CORNU en donne une autre définition : « *Politique de regroupement tendant à organiser et à rationaliser, entre deux ou plusieurs communes voisines, sous des formes diverses, leur développement, leur aménagement, des services collectifs (distribution d'eau, d'électricité, ramassage des ordures ménagères, etc.) ; désigne aussi le réseau de relations qui en résulte* »<sup>72</sup>. Ainsi donc, l'intercommunalité est le regroupement ou l'association de communes ou de municipalités dans une structure légale en vue de mener une coopération dans un ou plusieurs domaines comme le transport, l'eau, les ordures, les infrastructures telles que les bibliothèques ou piscines, le développement économique, l'aménagement du territoire ou l'urbanisme.

En droit public comparé, les systèmes d'intercommunalité diffèrent d'un État à un autre. En France, elle désigne l'ensemble des acteurs et organismes de coopération associant pour tout ou partie des communes, au sein d'une entité (établissement public de coopération intercommunale ou autre), pour l'exercice de certaines de leurs compétences. Elle constitue l'ensemble des EPCI qui sont des regroupements de collectivités territoriales décidant de mutualiser certaines de leurs compétences pour en assurer une plus grande efficacité de gestion. Ainsi, Jean JIRARDON nous fait comprendre : « *Intercommunalité, terme récent qui désigne l'ensemble des relations entre les communes ainsi que les moyens mis en œuvre pour les établir. Il découle de l'expression coopération intercommunale qui traduit la volonté des communes d'agir ensemble en vue d'atteindre un objectif commun* »<sup>73</sup>. En Allemagne, son organisation se fait selon le modèle de la « *Verwaltungsgemeinschaft* » qui est un regroupement de communes décidant de mettre en commun certains services publics comme l'eau potable et l'urbanisme. En Italie, elle est organisée selon le modèle de la « *Comunità montana* » qui est une association de communes situées en zone montagneuse pour gérer toutes les questions liées à l'aménagement du territoire. Aux États-Unis d'Amérique, les intercommunalités sont dites « *regional councils* » ou « *planning districts* » et créées pour coordonner les projets d'aménagement du territoire et développement économique à l'échelle régionale, mais elles n'ont pas de compétences pour réaliser des investissements importants et lever des impôts. En Afrique, elle est considérée comme un élément clé de la gestion des services publics à l'échelle locale et de la gouvernance territoriale. Ainsi, l'intercommunalité se traduit dans le contexte sénégalais par la prise en charge, par un regroupement de communes, des problèmes récurrents

---

<sup>72</sup> CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, 11<sup>e</sup> édition mise à jour « *Quadrige* » : 2016, janvier, PUF, Paris, p. 563.

<sup>73</sup> GIRARDON Jean, *L'intercommunalité*, op.cit., p. 3.

qu'une commune prise individuellement ne peut résoudre. C'est en réalité la possibilité accordée aux collectivités territoriales d'entreprendre, au niveau interne, entre elles, avec l'État ou d'autres organismes, des actions de coopération et de développement en vue de prendre en charge des problèmes communs, dans la limite de leurs domaines de compétences. Ce qui fait que le département peut passer des conventions avec l'État ou les communes et il peut proposer à celles de son ressort « *toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements locaux et des actions de développement, sous réserve des dispositions de l'article 15<sup>74</sup> du présent code* »<sup>75</sup>. Le terme « intercommunalité » doit dès lors être entendu au Sénégal, non pas comme les regroupements entre uniquement des communes, mais comme ceux touchant toutes les collectivités territoriales que ce soit entre celles d'un même ordre ou entre celles d'ordres différents. Cette situation s'accommoderait plus du terme « inter collectivités territoriales », nous le savons ou de la coopération interterritoriale. En effet, le nouveau décret de 2023, en application de l'article 16 du CGCT au Sénégal, évoque plutôt la notion « entente entre collectivités territoriales » qui est une personne morale de droit public<sup>76</sup>. Elle est définie comme un « *regroupement de collectivités territoriales décidé par délibérations de leurs conseils et transmis aux représentants de l'État des ressorts territoriaux respectifs, conformément à la réglementation en vigueur* »<sup>77</sup>. Toutefois, si l'on considère la mise en commun qui est l'essence de ce procédé, cet emprunt de langage pourrait, à notre avis, être largement toléré. Aussi, elle s'accommoderait plus du terme « coopération locale » reconnu dans la cinquième partie spécifique du CGCT en France<sup>78</sup>, nous le savons se matérialise par la création « d'organismes publics de coopération »<sup>79</sup>. C'est une coopération au niveau local entre différentes collectivités territoriales (les syndicats mixtes, coopérations intercommunales, interdépartementales ou interrégionales etc.). Il prévoit également, dans sa première partie, la possibilité pour les collectivités de prendre part à des initiatives de coopération, dites « décentralisées », avec notamment des collectivités étrangères ou des organismes internationaux associant des collectivités. La coopération décentralisée constitue donc une autre forme de coopération entre les collectivités territoriales, qui ne sera pas développée ici. Avec la communalisation intégrale

---

<sup>74</sup> Art.15 du CGCT : « *Les collectivités locales sont d'égale dignité. Aucune collectivité locale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre* ».

<sup>75</sup> Art. 27, al. 4 du CGCT.

<sup>76</sup> Art. 1, al. 2 du CGCT.

<sup>77</sup> Art. 4 du nouveau décret 2023-1040 du 10 mai 2023.

<sup>78</sup> Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) regroupe, en France, des dispositions législatives et réglementaires relatives au droit des collectivités territoriales. Sa partie législative a été promulguée en 1996 et la partie réglementaire en 2000 seulement.

<sup>79</sup> Articles L5111-1 à L5915-3 du CGCT.

au Sénégal, le terme « intercommunalité » sera souvent utilisé dans les développements qui vont suivre pour caractériser cette réalité du fait qu'elle est une forme de coopération locale entre communes mise en œuvre au sein des EPCI pour la gestion commune des équipements ou des services publics et l'élaboration des projets à l'échelle d'un territoire plus vaste que celui de la commune. En effet, l'intercommunalité permet aux collectivités territoriales, d'un même ordre ou d'ordres différents, qui le désirent, de se regrouper au sein d'une entité (établissement public ou autre), soit pour gérer en commun certaines activités ou services publics, soit pour élaborer un projet permettant de favoriser le développement local et de contribuer à la définition et à la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire ou d'urbanisme cohérente.

L'intercommunalité est en général une réponse à la nécessité de coordonner les politiques publiques à l'échelle territoriale pour mieux répondre aux besoins des citoyens. Elle est une coopération interne des collectivités territoriales qui se conçoit comme les rapports de coopération, d'association ou de partenariat avec les autres personnes morales de droit public et les acteurs économiques et sociaux privés, notamment pour relever une œuvre commune, la gestion d'un service commun et la réunion de fonds ou pour la mise à disposition. Autrement dit, elle permet aux collectivités territoriales de réaliser avec des économies d'échelle, ce que prises individuellement ne peuvent réaliser de façon efficiente.

Entreprendre une recherche sur l'intercommunalité à travers une étude comparée entre la France et le Sénégal peut sembler extrêmement périlleux dans la mesure où la construction juridique intercommunale française est en perpétuelle évolution et où elle est marginale et reste peu étudiée dans le système sénégalais. Néanmoins, il y a un intérêt certain pour envisager une réflexion sur le droit de l'intercommunalité en termes de contribution à son effectivité au Sénégal. Ainsi, le sujet revêt un intérêt capital en ce sens qu'il permet de rendre compte de l'évolution du droit et de la pratique de l'intercommunalité en France et au Sénégal. La réflexion sur un thème n'est donc plus à démontrer. Elle réside dans cette nécessité de cerner un concept qui commence, exception faite de la longue expérience française, à connaître ses débuts de mise en pratique dans notre pays. L'étude comparée de l'intercommunalité en droit public entre la France et le Sénégal permet de comprendre les similitudes et les différences entre les deux systèmes. L'intérêt de l'étude comparée est donc théorique et pratique.

Du point de vue théorique, en étudiant l'intercommunalité entre les deux pays, on peut identifier les spécificités entre deux systèmes. Cela peut permettre de déterminer les principaux modèles juridiques et de passer en revue les dispositions législatives et réglementaires en la

matière pour mieux comprendre ses enjeux, ses opportunités et ses défis. Ainsi, l'étude de l'intercommunalité permet d'approfondir les connaissances en droit public comparé en analysant les différents systèmes législatifs et juridiques en vigueur dans les pays étudiés (France et Sénégal dans ce cas précis). Elle permet de savoir le fonctionnement de chaque système à travers les principes juridiques qui les régissent, ainsi que les évolutions récentes dans ces domaines. Grâce à cette approche, il est possible de tirer des enseignements généraux et de développer des concepts théoriques interdisciplinaires. Aussi, sur le plan théorique, l'étude de l'intercommunalité permet de s'interroger sur la nature et les finalités des structures intercommunales. Il est possible de réfléchir sur la logique qui préside à la mise en place de ces structures, sur les mécanismes d'articulation entre les différents échelons de gouvernance territoriale, ainsi que sur les implications politiques, économiques et sociales de ces choix institutionnels. Elle permet également d'approfondir la réflexion sur la démocratie locale, la décentralisation et le développement local, contribuant ainsi à la construction d'un corpus théorique solide dans le domaine du droit public comparé. Pour cela les fondements juridiques et le régime financier seront mis en lumière.

Du point de vue pratique, l'analyse de l'intercommunalité peut avoir des implications concrètes et directes. En examinant les systèmes français et sénégalais, il est possible d'analyser les avantages et les inconvénients de chaque modèle, de relever les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de l'intercommunalité. Cette analyse comparative peut faciliter les échanges d'expériences entre les différents pays, favoriser les transferts de connaissances et contribuer à l'amélioration des politiques publiques dans ce domaine. Ainsi, on pourra identifier les bonnes pratiques qui peuvent être adoptées dans les deux systèmes pour améliorer la gouvernance et les services publics locaux. Aussi, l'étude permet d'appréhender la mise en œuvre de l'intercommunalité entre les deux pays et de se rendre compte des difficultés qui existent ou peuvent se révéler. Ce qui aboutira à une réflexion d'un modèle adéquat d'intercommunalité avec un régime juridique et financier pour son effectivité au Sénégal. À cet égard, une analyse comparative de l'intercommunalité devient intéressante.

#### **IV. Le champ de l'étude**

L'étude de l'intercommunalité est circonscrite sur le Sénégal, un pays de « l'Afrique noire<sup>80</sup> francophone », au regard de l'expérience française en la matière. Le choix de ces deux pays n'est pas fait au hasard. Il se fonde sur le fait que le Sénégal, ex-colonie française comme beaucoup de pays ouest-africains, a au fil des années mis en place une politique de décentralisation inspirée du modèle français<sup>81</sup>. Ce mode d'organisation administrative est d'une importance capitale non seulement en France, mais aussi au Sénégal. Ce pays partage avec d'autres États la zone francophonie africaine. Ils « *sont issus d'un processus de décolonisation (française). L'accession à l'indépendance n'a été qu'une étape dans la genèse de leurs structures* »<sup>82</sup>. En tant que chemin vers la démocratie et le développement, la décentralisation occupe aujourd'hui une place essentielle dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest<sup>83</sup>. Au demeurant, il est toujours délicat pour un pays qui aspire au développement de rompre complètement avec les institutions des pays développés et de couper le lien avec l'ancienne puissance coloniale. C'est le fameux phénomène du mimétisme juridique qui se traduit par une reconduction et une imitation du modèle français<sup>84</sup>. Ce dernier renvoie aux opérations d'imitation voire de reproduction plus ou moins fidèle des structures administratives auxquelles se livrent les pays en développement vis-à-vis de leur ancienne puissance coloniale qu'elles essaient autant que possible d'assimiler dans leur propre milieu. Le Sénégal a hérité d'un noyau d'institutions instaurées et marquées par la France ou l'ancienne puissance coloniale. Il est celui qui entretient « *les relations permanentes les plus anciennes avec l'Europe. Il est en étroits rapports avec la France depuis plus de trois siècles. Son ancienne capitale Saint-Louis fut fondée l'année de la première représentation du Cid de Pierre Corneille à la comédie française* »<sup>85</sup>. En effet, il continue bien souvent de reproduire et d'imiter plus ou moins explicitement dans ses propres structures l'ancienne métropole, et ce alors même que les institutions héritées sont habituellement tout à fait inadaptées à sa situation et à ses exigences de nation souveraine confrontée avant tout au défi du développement. Cela s'explique notamment par le fait que, au lendemain des indépendances, les élites africaines avaient été formées aux institutions administratives françaises. Elles étaient donc plus familiarisées avec

---

<sup>80</sup> COQUERY-VIDROVITCH Catherine, *Afrique noire : permanences et ruptures*, 2<sup>e</sup> éd, Paris, L'Harmattan, 1992, 450 pages ; BAYARD, *L'État en Afrique : la politique du ventre*, éd Fayard, 1989, 439 pages.

<sup>81</sup> Le Bénin, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Mali, la Mauritanie, le Niger...

<sup>82</sup> CONAC Gérard, (dir.) *Les institutions constitutionnelles des États d'Afrique francophone et de la République malgache*, Paris, Economica, 1979, p. 1.

<sup>83</sup> PISSALOUX Jean-Luc (dir.), *La décentralisation dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest*, L'Harmattan, coll. « Droits publics », 2019, 383 pages.

<sup>84</sup> SY Demba, *Droit administratif*, Dakar, CREDILA, Ouvrage augmenté et commenté, 3<sup>e</sup> édition revue, L'Harmattan Sénégal, 2021 p. 51.

<sup>85</sup> DECRAENE Philippe, « Le Sénégal », coll. *Que sais-je ? op. cit.*, Introduction, p. 3.

la pratique des institutions. Il a hérité donc d'une administration foncièrement centralisée et jacobine et d'une organisation territoriale fondée sur la loi du 18 novembre 1955<sup>86</sup>. Les collectivités décentralisées occupent aujourd'hui une place fondamentale non seulement en France, mais aussi dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest, qui sont ses anciennes colonies et qui pour la quasi-totalité d'entre eux ont accédé à l'indépendance en 1960<sup>87</sup>.

En France, l'intercommunalité est d'une longue et riche histoire. En effet, avec le nombre total de 44 000 communes en 1789, l'État français a tenté de promouvoir une dynamique de regroupement communal. Sous l'impulsion des préfets, quelques fusions de communes ont été réalisées. Divers textes sont intervenus pour la création des structures de coopération intercommunale et ont poussé les communes à mettre en commun leurs moyens et leurs projets tout en conservant leur identité. C'est la création des EPCI sans fiscalité propre qui correspondent à une intercommunalité de gestion et des EPCI à fiscalité propre qui sont une intercommunalité de projet fondée sur la définition d'un intérêt communautaire. Au 1er janvier 2024, on recense 1 254 EPCI à fiscalité propre sur le territoire français, soit le même nombre que l'année 2022. Parmi ceux-ci, on dénombre 21 métropoles, 14 communautés urbaines, 229 communautés d'agglomération et 990 communautés de communes<sup>88</sup>. Cette coopération intercommunale française traduisait donc la volonté de réduire l'émiettement des communes<sup>89</sup> ou du moins de l'organiser. Au contraire, la construction juridique de l'intercommunalité au Sénégal reste très faible et elle n'est pas encore effective. Le bilan de la décentralisation et les enseignements qui en découlent plaident pour une nouvelle vision de la solidarité et de la coopération entre collectivités territoriales pour adapter notre cadre institutionnel et libérer les initiatives d'organisation ou de gestion des territoires à des fins de développement économique. Avec plus de 550 communes mal réparties sur le territoire national sénégalais, l'intercommunalité ne constitue pas une réponse à l'émiettement, mais elle est une solution au problème de l'aménagement du territoire.

Il s'agira dans cette étude de faire l'examen des fondements aussi bien juridiques que factuels ainsi que du régime financier de l'intercommunalité dans deux pays afin de pouvoir mettre en avant les spécificités. Il n'est pas exclu de faire recours à l'expérience française de la

---

<sup>86</sup> Loi n° 55-1489 du 18 novembre 1955 relative à l'organisation municipale en AOF, en AEF, au Togo, au Cameroun et Madagascar (JORCI, n° 58 du 10 septembre 1959).

<sup>87</sup> Excepté la Guinée devenue indépendante avant, à savoir le 2 octobre 1958.

<sup>88</sup> *Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2024*, Direction générale des collectivités locales, mise en ligne - Janvier 2024, [Bilan-statistique-2024 diffusion.pdf \(collectivites-locales.gouv.fr\)](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/Bilan-statistique-2024-diffusion.pdf), consulté le 4 mars 2024.

<sup>89</sup> La cartographie des EPCI en France en ligne sur le portail des collectivités locales : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>, consulté le 12 mars 2022.



coopération intercommunale, mais aussi du droit positif en la matière (en droit constitutionnel, administratif, financier, économique, etc.), pour faire ressortir les limites et contraintes de l'intercommunalité au Sénégal enfin de dégager les conditions ou solutions pour son effectivité et de formuler des propositions. Mener à bien cette étude nécessite de formuler une problématique.

## V. Problématique et question de recherche

Il est possible d'avancer que le phénomène de l'intercommunalité est apparu en France comme une solution, « une réponse »<sup>90</sup> à l'extrême émiettement communal puisque comprenant un tiers des communes de l'Union européenne. En effet, l'architecture de la décentralisation se caractérise par une atomisation extraordinaire du tissu communal avec des communes qui se sont traditionnellement formées autour des paroisses et chapelles, ce qui fait aujourd'hui que le système français comprend 34 945 communes<sup>91</sup>. Il est apparu alors la nécessité pour ces dernières de s'associer ou de se regrouper pour aménager convenablement des territoires locaux. Ainsi, diverses formes de regroupements ont elles d'abord été proposées dès la fin du XIXe siècle. Aussi, des conférences intercommunales<sup>92</sup> et des syndicats de communes<sup>93</sup> ont-ils été créés ensuite pour gérer divers services publics. Puis, à partir de la fin des années 1950, des formes de regroupements plus intégrées sont apparues pour mieux structurer un espace urbain en plein essor. Toutefois, il faut attendre la fin des années 1990 pour voir une tentative de rationalisation du phénomène. La loi du 6 février 1992 précitée sur l'administration territoriale de la République, mais surtout celle du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ont bien généré un mouvement ample de création de structures nouvelles de la coopération intercommunale à fiscalité propre, en particulier de groupements percevant la taxe professionnelle unique. En tout état de cause, la pratique de l'intercommunalité est aujourd'hui entrée dans les « mœurs » de la politique de décentralisation et de l'aménagement du territoire en France.

---

<sup>90</sup> FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHIMI Paule, *op. cit.*, p. 175.

<sup>91</sup> Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Les collectivités territoriales en chiffre, 2023*, [BATweb-DGCL-CL en chiffres 2023.pdf \(collectivites-locales.gouv.fr\)](#), p. 9, consulté le 4 mars 2024.

<sup>92</sup> Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

<sup>93</sup> Loi du 22 mars 1890, *op. cit.*

Au Sénégal, les objectifs de l'Acte III de la décentralisation<sup>94</sup> sont, entre autres, la construction de la cohérence territoriale et l'amélioration des mécanismes de financement de la gouvernance budgétaire locale. Cette réforme a consacré la communalisation intégrale, c'est-à-dire l'érection de toutes les collectivités d'arrondissement et communautés rurales du Sénégal, en collectivités territoriales de plein exercice et la création des départements comme collectivités locales, susceptibles de prendre en charge la promotion du développement harmonieux du territoire national, à partir de la valorisation des potentialités de chaque terroir. À cet égard, l'intercommunalité devrait occuper une place plus importante, dans le développement local, en tant que levier décisif favorisant la participation réelle et l'implication effective des différents acteurs territoriaux dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement des territoires. Et c'est justement sous cet angle de l'aménagement rationnel de l'espace et de l'optimisation des moyens qui se raréfient face à l'évolution et à la diversification des besoins des collectivités locales sénégalaises que l'intercommunalité doit être perçue dans sa dynamique d'instauration au Sénégal.

Le thème de notre recherche nous interroge sur les interactions réciproques entre l'intercommunalité et le développement local sénégalais à l'épreuve des exigences d'une nouvelle gestion rationnelle des territoires. On peut se demander si ce procédé de l'action publique locale ne bénéficiera pas d'un essor considérable compte tenu des nouveaux défis et enjeux de la nouvelle décentralisation. L'intercommunalité doit être au cœur du développement local malgré ses problèmes de mise en œuvre au Sénégal.

Le constat est aujourd'hui que certaines de nos communes urbaines, la majorité, dirions-nous, étouffent à l'intérieur de leurs limites géographiques. Elles sont phagocytées par les communes rurales dont le ressort territorial entoure généralement les espaces communaux rendant impossible et hypothétique toute ambition d'extension pourtant parfois vitale. De même, face à des poussées démographiques non maîtrisées, les collectivités locales qui bénéficient de très peu d'investissements ont parfois des difficultés à faire face aux problèmes de développement de leurs localités. L'autre constat est l'incohésion dans l'action des collectivités territoriales et de leurs partenaires au développement pour des domaines ou des espaces communs à plusieurs d'entre elles. Par exemple, la gestion des ressources naturelles communes à plusieurs collectivités. Ainsi, sans une action concertée des différentes entités locales concernées, aucune politique d'aménagement du territoire ou de gestion publique ne

---

<sup>94</sup> Loi n°2013-10 du 28 décembre 2013, *op. cit.*

peut être valablement définie et durablement déroulée dans un État donné. C'est en cela que maintenant l'intercommunalité doit être appréhendée comme un moyen efficace pour venir à bout de tels problèmes. L'autre difficulté importante aussi est l'absence d'un cadre légal spécifique de l'intercommunalité au Sénégal à l'image de toutes les différentes lois intervenues en France. Son régime financier présente des insuffisances majeures de par sa base textuelle insuffisante et de son exigüité réelle.

De ce fait, l'étude comparée de l'intercommunalité en droit public entre la France et le Sénégal met en évidence les fondements juridiques et institutionnels des deux systèmes. Ainsi, il sera question de s'interroger sur le statut juridique de l'intercommunalité en France et au Sénégal, le droit et la pratique de l'intercommunalité dans les deux systèmes, les avantages et les lacunes de tels procédés à la lumière des nouvelles exigences en matière de gestion des territoires. En plus, notre analyse portera sur les spécificités de l'intercommunalité entre les deux pays et son lien avec le développement local. Enfin, on aura à voir la question de l'effectivité de la coopération intercommunale en France et au Sénégal et ses pistes d'amélioration en vue d'une gestion efficace et concertée de l'administration territoriale<sup>95</sup>. Voilà un certain nombre d'aspects qui fondent la problématique de notre thème qui est celle de savoir quelles sont les différences et les similitudes dans le cadre théorique et pratique de l'intercommunalité en droit public entre les systèmes français et sénégalais. En d'autres termes, il s'agit d'analyser les différentes approches juridiques et les modalités de mise en œuvre de l'intercommunalité dans ces deux pays. Si en France, ce concept est ancré dans le droit public depuis plusieurs décennies, il est une démarche plus récente au Sénégal. Dès lors, pour répondre à notre problématique, une question principale de recherche mérite d'être posée : **Quelle appréciation peut-on faire du droit public applicable à l'intercommunalité dans les deux systèmes ?** Autrement dit, quels sont les principaux éléments de comparaison entre les systèmes français et sénégalais concernant l'intercommunalité en droit public ? Assurément, bien que les deux systèmes aient des objectifs similaires visant à renforcer la coopération entre les communes et à améliorer la gestion des services publics locaux, il existe des différences importantes entre la France et le Sénégal. Ainsi, l'intercommunalité présente un intérêt certain avec les mêmes objectifs dans les deux systèmes même si des différences notoires peuvent être relevées au regard de leurs fondements juridiques et si elle souffre, en pratique, d'une ineffectivité qui est relative en France, mais plus marquée au Sénégal et nécessite une

---

<sup>95</sup> PERTUE Michel, *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, Actes du colloque d'Orléans (30 septembre, 1er et 2 octobre 1993), Presse universitaires d'Orléans, 1998, 671 p.

amélioration pour son efficacité. Tout d'abord, le cadre juridique de l'intercommunalité est plus développé en France avec une législation spécifique, ce qui facilite sa mise en œuvre et son fonctionnement. Au Sénégal, la législation est plus récente et moins précise, ce qui peut compliquer son application. Ensuite, les compétences transférées aux structures intercommunales diffèrent selon les deux pays. En France, il existe une liste prédéfinie de compétences que les EPCI peuvent exercer, tandis qu'au Sénégal, les collectivités territoriales ont un pouvoir plus étendu pour définir leurs propres compétences en fonction des besoins locaux. En plus, le financement de l'intercommunalité diffère entre les deux pays. En France, les EPCI ont leur propre budget et peuvent lever des impôts locaux, alors qu'au Sénégal, les entités locales sont principalement financées par des transferts de l'État central. Enfin, l'intercommunalité n'est pas totalement effective dans les pays puisqu'elle présente à la fois des avantages et des inconvénients et nécessite des améliorations afin de trouver un équilibre entre la mutualisation des ressources et le respect de l'autonomie des communes.

Nos travaux basés sur une méthodologie de recherche scientifique trouveront des réponses à ces différentes interrogations.

## **VI. Méthodologie de recherche**

Dans le contexte actuel de rapidité d'évolution du droit de l'intercommunalité en France et de sa construction juridique lente au Sénégal, il est important d'adopter une méthode d'analyse qui évite certains écueils. Tout d'abord, il faut éviter de tomber dans une approche trop descriptive et factuelle, qui est facilitée par l'impression d'un mouvement perpétuel du droit. Ensuite, il est crucial de ne pas se laisser emporter par des spéculations juridiques. Enfin, il est essentiel de ne pas négliger la nature juridique des regroupements de collectivités territoriales. Se limiter à une analyse exclusivement juridique nous empêcherait de saisir pleinement notre sujet d'étude. Pour surmonter ces difficultés, répondre à notre problématique revient alors à confronter les politiques, les législations et les pratiques de la France et du Sénégal sur l'intercommunalité. À cet effet, la démarche méthodologique adoptée se fonde sur une approche juridique comparative basée sur une théorie de la longue durée et une analyse juridico-institutionnelle. Dans le cadre de cette étude, notre méthodologie est à la fois d'ordre pragmatique et positiviste, complétée par une analyse systémique et le tout sous l'angle d'une étude comparée. Elle a fait appel à un certain nombre d'outils juridiques et à une démarche

scientifique. Ainsi, elle comprend deux éléments importants : les ressources juridiques nécessaires pour construire une démonstration en réponse à la problématique, et la nécessité de réaliser une revue documentaire sur la thématique de l'étude. Cette revue recouvre les sources textuelles, doctrinales et jurisprudentielles en rapport avec d'autres pays et plus spécifiquement la France et le Sénégal. On peut citer la loi qui sera l'un des supports essentiels de notre travail, car c'est elle qui constitue la source de référence de l'intercommunalité. Cependant, c'est la doctrine, dont la plus majoritaire est celle française, qui constituera la charpente de notre analyse. Prendre en compte l'évolution du droit positif et de la succession des textes législatifs ne nous suffira pas car l'influence de la doctrine a certainement joué dans l'élaboration ou l'interprétation des textes et notamment législatifs. C'est pourquoi nous avons pris en compte les ouvrages de type universitaire ou politique et ceux de praticiens relatifs au droit administratif ou du droit des collectivités territoriales dans notre analyse.

Pourquoi avons-nous choisi d'utiliser une méthode ancienne basée sur l'approche de la longue durée de Braudel<sup>96</sup> dans le domaine de l'histoire et de l'interdisciplinarité en sciences sociales ? Tout d'abord, il est important de comprendre que l'intercommunalité est surtout une notion qui doit être étudiée sous un angle historique, en relation avec l'évolution des textes législatifs dans une certaine région géographique. En effet, le droit public français n'a pas commencé en 1789 avec la fin de l'Ancien Régime, et il n'est pas entièrement déterminé par l'adoption de textes juridiques pendant un régime républicain. De plus, le Sénégal n'a pas attendu l'adoption des grandes lois sur la décentralisation pour mettre en place l'intercommunalité. Il serait donc restrictif d'ignorer les normes historiques qui ont directement ou indirectement influencé la coopération intercommunale. Par exemple, la notion de commune et de département existe bien avant celle de collectivité territoriale. Il est donc enrichissant de comprendre l'histoire des organismes locaux en relation avec ces normes juridiques. Le temps long nous permet de voir la lente maturation de l'organisation administrative en France et au Sénégal et nous incite aussi à la prudence au regard de l'évolution des réformes des collectivités territoriales.

Cette méthodologie de recherche a été mise aussi au service d'une théorie de la science juridique. Cette dernière est, selon Wagdi SABETE, « *une représentation du monde réel partant d'un certain point de vue* »<sup>97</sup>. C'est une méthode normative qui s'est faite dans une

---

<sup>96</sup> BRAUDEL Fernand, « Histoire et science sociale : la longue durée », Revue Annales, 1958, pp. 725-753

<sup>97</sup> SABETE Wagdi, « Quelle théorie de la science juridique ? Réflexion sur la représentation scientifique du droit public », in RDP n° 5, 2000, p. 1291.

perspective comparative entre la France et le Sénégal. Elle consiste en « *la constatation des règles juridiques écrites, coutumières ou jurisprudentielles, et en l'exégèse de celles-ci en s'aidant du raisonnement syllogistique, de la volonté du législateur, supposée ou exprimée, des travaux préparatoires, du recours au précédent, etc. Elle permet non seulement de dégager le sens des règles, mais aussi d'en extraire des notions ou concepts qui aideront à élaborer des systèmes d'intelligibilité, soit en s'en tenant au seul droit positif, soit en faisant appel aux idées civilisatrices qui sous-tendent le droit* »<sup>98</sup>. Elle se justifie par le fait que l'intercommunalité soit régie par un ensemble de règles juridiques en France et de quelques dispositions contenues dans le nouveau CGCT de 2013 et du nouveau décret d'application de 2023 au Sénégal. Ceci renvoie à un positivisme techniciste qui entend rendre compte le plus fidèlement possible des dispositifs juridiques existants en la matière. Nous baserons notre méthodologie donc sur le courant minoritaire mais original de la théorie objectiviste réaliste, qui trouve ses origines dans la tradition française des juristes sociologues et a donné naissance à de nombreuses notions juridiques. Cette approche a engendré diverses controverses, notamment celles qui ont opposé L. DUGUIT et M. HAURIOU, deux représentants du droit public français. La théorie positiviste sociologique nous permet de donner du sens à une notion en la reliant à d'autres notions et en la replaçant dans un système juridique. La pensée positiviste considère également le rôle des textes et des normes dans leur ensemble, bien qu'ils puissent parfois sembler disparates. Le normativisme quant à lui structure le droit à travers le droit, en insistant sur la validité des normes. Dans cette perspective, la notion d'intercommunalité ou de groupements de collectivités territoriales et de situations juridiques correspond à notre démarche scientifique. Nous ne prétendons pas créer une théorie à laquelle toute application concrète devrait se conformer, mais plutôt suivre la pensée ou la méthodologie de C. EISENMANN, qui est plus perçu comme un auteur de droit administratif que comme un constitutionnaliste. Il se place dans la lignée du courant réaliste et refuse que la logique du droit soit celle de la science du droit. Comme L. DUGUIT, il estime que l'on doit prendre en compte les problèmes sociologiques liés au droit<sup>99</sup>. Cette approche plurielle nous intéresse particulièrement étant donné l'instabilité croissante des textes juridiques ces dernières années, ce qui nous pousse à élargir notre point de vue à des domaines proches tels que le droit des finances publiques, le droit économique ou

---

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 1293.

<sup>99</sup> EISENMANN pense, à l'instar de L. DUGUIT, qu'« *à propos du droit, on peut et on doit se poser la question des problèmes sociologiques* ». Propos cités par TIMSIT Gérard, « Science juridique et science politique selon C. EISENMANN », in AMSELEK Paul, *La pensée de Charles Eisenmann*, Paris, *Economica*, 1986, p. 18

encore les régimes politiques. Les outils d'analyse juridique nous permettent ainsi de mieux appréhender notre objet d'étude.

L'étude comparée de l'intercommunalité entre la France et le Sénégal peut sembler complexe au premier abord, étant donné les différences notables entre les deux systèmes. Néanmoins, il est possible de justifier la comparabilité de ces deux systèmes en mettant en évidence à la fois les forces et les faiblesses de la méthode de comparaison binaire, ainsi que les techniques pour atténuer ces limitations. Les forces de la comparaison binaire résident dans sa simplicité et sa clarté. En comparant directement deux systèmes, on peut aisément identifier points communs et les divergences, ce qui permet de mettre en évidence les particularités et les spécificités de chaque système d'intercommunalité. Cette approche s'avère notamment utile pour comprendre comment les structures et les pratiques intercommunales se développent et évoluent dans des contextes politiques, économiques et sociaux différents. Cependant, cette méthode de comparaison binaire peut présenter des faiblesses, notamment lorsque les différences entre les systèmes sont trop importantes. En effet, l'intercommunalité en France est un système très développé et institutionnalisé depuis plusieurs décennies, avec des compétences clairement définies et des structures intercommunales bien établies. En revanche, au Sénégal, l'intercommunalité est relativement récente et encore en phase de construction. Les compétences et les structures intercommunales sont en cours de développement, ce qui rend la comparaison plus délicate. Pour atténuer les limitations de la comparaison binaire, il est possible d'utiliser plusieurs techniques. Tout d'abord, il est nécessaire de prendre en compte le contexte historique, économique, social et politique de chaque pays afin de comprendre les spécificités et les contraintes de chaque système d'intercommunalité. Ensuite, il est opportun d'adopter une approche comparative plus nuancée, en prenant en compte les évolutions temporelles de l'intercommunalité dans chaque pays. Par exemple, on peut comparer la coopération intercommunale en France à ses premières étapes de développement avec l'intercommunalité au Sénégal actuellement. En outre, il est judicieux de mettre en évidence les similarités potentielles entre les deux pays. Par exemple, bien que les systèmes d'intercommunalité diffèrent en termes de régime et de statut juridiques, il est possible que les intérêts et enjeux sous-jacents tels que la modernisation de l'action publique, la solidarité, la coordination des politiques publiques, la gestion des ressources ou l'intercommunalité aient des similitudes. En se concentrant sur ces aspects communs, il est possible de réaliser une comparaison plus équilibrée.

## VII. Objectifs et hypothèses de recherche

Accomplir une recherche sur un tel sujet comporte des objectifs majeurs. Il convient, dans l'esprit de la taxonomie des objectifs, de les organiser en objectif global et objectifs spécifiques.

L'objectif global de la présente étude est d'apporter une contribution à la réflexion sur la mise en œuvre effective de l'intercommunalité au Sénégal à la lumière de l'expérience française. Cette réflexion prend appui, à travers la démarche comparative, sur le système juridique et les pratiques de l'intercommunalité qui se développent dans ces deux États et sur ses entraves et perspectives en termes de gestion territoriale. La vision de cette contribution s'accroche au défi de la décentralisation technique, de la gestion communale dans un espace en quête du développement local et durable. D'abord, il s'agira pour nous alors de comprendre et d'analyser les concepts et les principales caractéristiques de l'intercommunalité dans les systèmes juridiques sénégalais et français en examinant les textes législatifs et réglementaires relatifs à cet outil de coopération locale afin de comprendre le cadre juridique propre à chaque pays. Ensuite, nous analyserons les mécanismes de création, d'organisation et de fonctionnement des structures intercommunales dans les deux pays en étudiant les compétences qui leurs sont attribuées et leur effet sur la gestion locale et l'efficacité des politiques publiques. Puis, examiner les évolutions récentes de l'intercommunalité dans les deux systèmes et identifier les enjeux et les défis actuels liés à ce mode de gouvernance locale en analysant les perspectives de coopération et d'échanges entre les deux pays et examiner les bonnes pratiques pouvant être transposées d'un pays à l'autre. Enfin, avec un réflexion critique sur les difficultés liées à sa mise en œuvre, l'étude proposera des recommandations pour améliorer les dispositifs d'intercommunalité dans les deux pays, en se basant sur les résultats de l'étude comparée et sur les bonnes pratiques identifiées pour contribuer au développement des connaissances dans le domaine de l'intercommunalité en droit public comparé, en fournissant une évaluation approfondie et nuancée des systèmes sénégalais et français. L'objet principal de cette étude est donc de comparer les systèmes juridiques d'intercommunalité entre ces deux pays en analysant les similitudes et les différences, en étudiant les lois, les réglementations, les structures et les pratiques en vigueur ainsi que les difficultés dans chaque pays. Elle mettra en évidence les éléments qui peuvent être retenus pour améliorer leur coopération intercommunale.

Ce cadre général est soutenu par les objectifs ci-après :

- Comprendre les fondements juridiques et les principes régissant l'intercommunalité dans les systèmes sénégalais et français.



- Analyser les différentes modalités d'organisation de l'intercommunalité dans chacun de ces pays, notamment la composition, les compétences et les pouvoirs des structures intercommunales ;
- Évaluer les mécanismes de gouvernance de l'intercommunalité dans les deux pays, en mettant en évidence les rôles et les prérogatives des différents acteurs publics et privés impliqués ;
- Étudier les procédures et les méthodes de coopération et de coordination entre les collectivités territoriales au sein de l'intercommunalité, afin de déterminer les bonnes pratiques et les éventuelles lacunes ;
- Réaliser une étude des expériences menées dans le domaine de l'intercommunalité pour la bonne gouvernance territoriale en France et au Sénégal ;
- Évaluer les impacts de l'intercommunalité sur le développement local et la gouvernance territoriale, en termes de gestion des ressources, de prestation de services publics et de prise de décision ;
- Réfléchir sur l'importance de l'intercommunalité dans le développement des communes au Sénégal ;
- Montrer les paradoxes de l'intercommunalité en France ainsi que ses difficultés de mise en œuvre au Sénégal afin de formuler des propositions pour son effectivité à l'avenir ;
- Identifier les perspectives d'évolution de l'intercommunalité dans les systèmes sénégalais et français, en proposant des recommandations et des pistes de réforme pour améliorer son fonctionnement et son efficacité ;
- Favoriser les échanges et les transferts de connaissances entre les deux pays, en contribuant à la construction d'un cadre de référence comparatif et à l'enrichissement des débats scientifiques et politiques sur l'intercommunalité.

En réponse à ces objectifs de recherche, nous formulons donc certaines hypothèses pour construire notre cadre opératoire. Ainsi, l'étude comparée de l'intercommunalité en droit public entre la France et le Sénégal vise à réfléchir sur les règles qui gouvernent l'organisation et le fonctionnement de ce mode de coopération locale entre les collectivités territoriales. Une

première hypothèse à explorer est que la France, en tant que pionnière dans le domaine de l'intercommunalité, dispose d'une législation plus développée et d'une expérience plus ancienne que le Sénégal. En conséquence, on pourrait s'attendre à ce que la France ait mis en place des mécanismes plus élaborés et des dispositifs réglementaires plus précis pour l'intercommunale. Une deuxième hypothèse est que les spécificités juridiques, économiques, culturelles, et géographiques propres au Sénégal influencent la mise en place et le fonctionnement de l'intercommunalité dans ce pays. Par exemple, on pourrait supposer que les regroupements de collectivités territoriales sénégalaises sont davantage adaptés aux particularités du contexte local, notamment en matière de politiques de décentralisation territoriale. Une troisième hypothèse à explorer est que l'intercommunalité peut être plus ou moins développée et efficace ou effective en fonction du degré de décentralisation dans chaque pays. Ainsi, on pourrait supposer que la France, qui est souvent considérée comme un État fortement décentralisé, accorde une plus grande importance à cette technique, tandis que le Sénégal, avec une décentralisation moins avancée, accorde peut-être moins d'attention à ce mode de coopération. Enfin, une quatrième hypothèse à explorer est que le niveau de développement socio-économique des collectivités territoriales influence la manière dont cet outil de coopération est mis en œuvre et les défis auxquels il est confronté. Cette hypothèse suppose que les collectivités françaises, en raison de leur niveau de développement plus élevé, sont mieux équipées pour coopérer et faire face aux enjeux de l'intercommunalité, tandis qu'au Sénégal, les collectivités territoriales pourraient être confrontées à des défis spécifiques liés à leurs ressources limitées et à leur niveau de développement moins avancé. L'examen de ces hypothèses permettra de mieux étudier les deux systèmes d'intercommunalité, ainsi que les faiblesses ou insuffisances qui affectent à la fois son cadre organisationnel et fonctionnel. Ce faisant, elle contribuera à enrichir les débats sur la coopération entre collectivités territoriales dans les deux pays et à encourager les échanges d'expériences entre les acteurs locaux.

### **VIII. Annonce de la démarche**

Pour répondre à notre problématique, nous pouvons dire que, sous l'angle théorique, l'intercommunalité est une idéologie partagée dans les deux systèmes avec des fondements juridiques distincts même si elle est, sous l'angle pratique, peu performante en France et ineffective au Sénégal en nécessitant une amélioration pour plus d'efficacité. Afin de justifier cette réponse, cette étude va nous permettre d'abord dans une première approche d'examiner

cette philosophie partagée et de montrer les différences de l'intercommunalité en France et au Sénégal afin de réfléchir sur son importance dans le développement local sénégalais. Ce qui va nous permettre de faire l'état des lieux avec un examen du cadre juridique, financier et pratique de la coopération intercommunale dans les deux États. Ensuite, une seconde approche s'offre à nous, il s'agit de voir son imperfection à travers les difficultés liées à l'émergence de l'intercommunalité pour pouvoir faire des propositions visant à assurer sa rationalisation et son effectivité surtout au Sénégal à l'avenir à travers la correction de ses insuffisances normatives. Donc, pour répondre à notre question principale de recherche, nous nous sommes donné pour ambition de faire dans une première approche une appréciation théorique de l'intercommunalité dans les deux systèmes (**Partie I**) avec deux titres : d'abord le constat d'une convergence du point de vue des fondements conceptuels (*Titre 1*) ensuite, une divergence du point de vue des fondements juridiques (*Titre 2*) ; et dans une seconde approche dynamique, une appréciation pratique de l'intercommunalité dans les deux systèmes (**Partie II**) pour étudier les facteurs bloquant sa mise en œuvre dans les deux pays à travers également deux titres : le constat d'une intercommunalité imparfaite (*Titre 1*), puis une réflexion sur les améliorations possibles à apporter dans les deux États (*Titre 2*).



**PARTIE I : APPRÉCIATION THÉORIQUE DE  
L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LES DEUX SYSTÈMES**

L'intercommunalité reste un outil majeur de gestion optimale des collectivités territoriales. Telle est la théorie générale qui entoure la politique de développement territorial dans les systèmes intercommunaux de nombreux États. Ainsi, le recours à l'intercommunalité est complexe d'un pays à un autre, mais cette technique est au cœur de l'organisation institutionnelle. Administrer, aménager le territoire, gérer les espaces de quotidienneté et assurer des services de proximité dans le cadre de la décentralisation et de la démocratie locale, garantir le contrôle administratif et financier de l'action publique, anticiper l'avenir pour favoriser un meilleur développement grâce à la prospective constituent des missions fondamentales des États modernes. Les objectifs majeurs de cette politique de gestion des territoires sont partagés entre la France et le Sénégal. Ils ont été le fruit de nombreuses réflexions<sup>100</sup> qui ont conduit les pouvoirs publics à recourir à une coopération intercommunale plus intégrée pour optimiser les territoires. C'est dire que l'intercommunalité constitue une réponse à l'optimisation<sup>101</sup> territoriale<sup>102</sup> afin de créer un véritable partenariat fondé sur une volonté locale de gérer en commun et de manière cohérente un territoire pertinent. Dans le sens où l'intercommunalité est un processus, elle concerne surtout des types d'actions publiques locales qui ont été soumises à la règle de la solidarité et de la mutualisation sur la volonté des acteurs publics locaux. C'est aussi une manière pour les communes de s'associer et de se reconnaître dans un objectif commun ou d'intérêt général afin « *de mutualiser des moyens et des services au profit d'un projet commun à l'ensemble du territoire de l'établissement* »<sup>103</sup>. Mais son importance justifie que ce processus de mutualisation est surtout indispensable dans la mesure où il constitue une nouvelle façon de mener l'action des différents pouvoirs publics locaux ou des collectivités territoriales. Elle s'impose comme le meilleur outil au service des territoires sans pour autant remettre en cause l'intérêt communal<sup>104</sup>. Elle coordonne, rationalise, élargit le champ du pouvoir communal. Sur ce point, la coopération intercommunale en France est riche d'une très longue histoire marquée par des dates et réformes très importantes dont la vision principale était et reste toujours celle de moderniser l'action publique pour une meilleure

---

<sup>100</sup> AUBOUIN Michel et MAURAUD Jean Christophe., *Administrer les territoires*, Paris, LGDJ, 2006, 116 pages ; JAMBES Jean-Pierre, *Territoires apprenants. Esquisses pour le développement local du XXIe siècle*, 2001 ; NEMERY Jean-Claude (sous la dir.), *Quelle administration territoriale pour le XXIe siècle en France, dans l'Union Européenne ?* 2001 ; BAUCHARD Jacques, *La bataille du territoire, mutation spatiale et aménagement du territoire*, 1999.

<sup>101</sup> L'optimisation appliquée à la coopération locale est une démarche consistant à rendre meilleur le fonctionnement du système intercommunal. Il peut s'agir de l'optimisation du territoire ou des ressources dans un but de perfectionnement et de rentabilité accrue.

<sup>102</sup> RODRIGUES-GARCIA Silvina, *Complexité territoriale et aménagement de l'intercommunalité française au sein de l'Union européenne*, coll. Administration et Aménagement du Territoire, l'Harmattan, 2002, p. 13.

<sup>103</sup> DONIER Virginie, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. « Mémentos », 4<sup>ème</sup> édition, 2021, p. 128.

<sup>104</sup> ROUAULT Marie-Christine, *L'intérêt communal*, Thèse, Presses Universitaires de Lille, 1991, 444 pages.

politique territoriale des communes. Elle est un recours des collectivités territoriales, avec la possibilité d'exercer en commun, en synergie, certaines compétences lorsque les enjeux dépassent ceux d'une seule commune à travers « des engagements moraux »<sup>105</sup>.

L'intercommunalité institutionnelle prenant racine en France avec la commune a été consacrée par la loi de 1890 précitée instituant le SIVU<sup>106</sup>. Ce texte fondateur de l'intercommunalité associative ou de gestion marque le début de la coopération intercommunale (les syndicats de communes) avec la volonté du législateur français d'autoriser les communes à constituer entre elles un établissement public autonome, destiné à la création et à la gestion d'un service d'intérêt commun, limité spécialement au départ à la satisfaction d'un objet unique : c'est la mutualisation des moyens de toutes les communes membres afin de permettre la réalisation d'un équipement et d'assurer sa bonne gestion. Avec l'adoption de ce texte, qui pose les fondements des SIVU, une vision beaucoup plus pragmatique et pacifique de la réforme de l'administration territoriale est entérinée<sup>107</sup>. Cette loi a facilité l'élaboration d'un statut juridique pour traduire le besoin nécessaire ressenti au niveau des collectivités décentralisées, de travailler ensemble, de piloter des projets de développement et d'aménagement, de réaliser des équipements et infrastructures, etc. Depuis cette date, ce pays a connu une succession de réformes qui traduisent une dynamique riche de l'intercommunalité. Dès lors, l'œuvre du législateur français est tout à fait significative sur le plan juridique, faisant de la coopération intercommunale une construction originale.

En revanche, le Sénégal s'inspirant de la France, bien avant l'indépendance et sous l'impulsion de programmes ou projets d'appui à la décentralisation, son histoire en matière d'intercommunalité ne peut en fait se targuer avant 1996<sup>108</sup> que de la création de deux structures entre collectivités locales : le groupement d'intérêt communautaire (GIR) mis en place en 1980<sup>109</sup> et la Communauté urbaine de Dakar (CUD) créée en 1983<sup>110</sup>. La base juridique de l'intercommunalité est faible dans ce pays, ce qui fait qu'elle est à l'état embryonnaire avec une

---

<sup>105</sup> TAILLEFAIT Antony, « Synthèse - Coopération locale et intercommunalité », Professeur à l'université d'Angers et Ancien doyen de la faculté de droit, d'économie et de gestion, in Date de fraîcheur : 31 Janvier 2016, Document consulté le 21 octobre 2019 sur <http://www.lexis360public.fr> Encyclopédies.

<sup>106</sup> Il est institué pour gérer une seule activité d'intérêt intercommunal.

<sup>107</sup> BELLANGER Emmanuel (dir.), « Des municipalités sur tous les fronts ou l'histoire d'une reconnaissance précoce », in *Villes de banlieues. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, Paris, Créaphis, 2008, p. 7-18.

<sup>108</sup> Ancien Code général des collectivités locales du Sénégal à travers la nouvelle Loi n° 96-06 du 22 mars 1996.

<sup>109</sup> Décret n° 80 – 1106 du 04 novembre 1980 portant création d'un groupement d'intérêt rural entre la commune de Joal – Fadhiout et la communauté rurale de Ngéniène.

<sup>110</sup> Décret n° 83 – 1131 du 29 octobre 1983 portant création de la Communauté urbaine de Dakar (CUD).

insuffisance légale. Elle nécessite d'être plus soutenue et diversifiée. L'intention du législateur sénégalais est presque la même que celle du législateur français, car elle consiste à donner aux communes plus de responsabilités dans la gestion des compétences locales avec la correction des inégalités de richesse. Il est dans une nouvelle étape de la construction de l'intercommunalité qui n'a pas encore acquis un fondement juridique solide. Les collectivités territoriales en France ou au Sénégal sont des acteurs essentiels du développement local dans la mesure où « *l'intercommunalité et le développement local se construisent, peuvent être facilitées ou contrecarrées, mais fondamentalement ils ne se décrètent pas* »<sup>111</sup>. L'on peut dire que le législateur français à l'instar de son homologue sénégalais est dans une philosophie d'assurer à l'administration locale les moyens de faire face aux charges nouvelles.

Pour une appréciation théorique du système intercommunal en France et au Sénégal, il faut dire que l'intérêt de son recours est partagé dans ces deux pays avec un besoin de modernisation de l'administration locale et de mutualisations. Elle est devenue incontournable dans la vie communale et elle peut s'enorgueillir de mettre en commun les moyens des communes autour d'un projet de développement cohérent. Elle permet d'offrir de nouveaux services et équipements aux habitants, d'adapter la gestion publique à l'évolution de leurs modes de vie, ou encore de renforcer la solidarité financière entre communes riches et communes pauvres. Cette voie ou tendance vers le regroupement, bien que la possibilité soit offerte par le CGCT au Sénégal, est fortement suivie en France. Elle est au cœur de l'action publique locale, même si nous constatons un système juridique différent de l'intercommunalité dans ces pays tissant des liens étroits. Il convient de montrer qu'il y a une convergence du point de vue des fondements conceptuels (*Titre 1*) et une divergence du point de vue des fondements juridiques (*Titre 2*) de l'intercommunalité dans les deux systèmes.

---

<sup>111</sup> GILBERT Guy, « Intercommunalité, enjeux du développement local », in RANGEON (François), (dir.), *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, Paris : Presses Universitaires de France, 1997, p. 1.

## TITRE 1 : UNE CONVERGENCE DU POINT DE VUE DES FONDEMENTS CONCEPTUELS

L'intercommunalité à travers ses fondements théoriques présente un certain nombre de concepts similaires entre la France et le Sénégal. Le législateur dans ces deux États cherche à assurer un territoire viable dans la perspective d'un espace de solidarité et de démocratie locale avec l'élection fléchée des conseillers communautaires très décriée en France. Il s'agit d'une même philosophie de la politique de coopération intercommunale entre les deux systèmes qui est fondamentalement au cœur du procédé de l'action publique locale. Elle est une coopération entre les communes modifiant l'architecture classique du secteur public local. Ainsi, les collectivités territoriales et les EPCI sont aujourd'hui « *des acteurs majeurs de l'action publique* »<sup>112</sup> et ils assurent une gestion commune de certaines compétences locales. Le développement socio-économique, le management des services publics, l'aménagement et le développement de l'espace sont autant d'enjeux au centre de l'intercommunalité. Son succès tient à la recomposition territoriale qu'elle permet de réaliser en offrant « une autre voie pour l'action publique territoriale »<sup>113</sup> avec « la recherche de l'optimum territorial »<sup>114</sup>. En France, elle constitue une des meilleures solutions de l'organisation des territoires urbains et ruraux en assurant une transversalité dans la gestion de services. L'enjeu est plus qu'ailleurs et il n'est plus dans la partition de l'espace en circonscriptions périmées ; le découpage juridique en territoires identifiés pour l'action publique et l'aménagement, mais dans les interfaces et les connexions<sup>115</sup>. Le législateur sénégalais n'a pas totalement suivi cette démarche de créativité, mais il s'inscrit dans cette logique d'administration territoriale avec les mêmes fondements. Et les quelques expériences vécues au Sénégal montrent également que l'intercommunalité est au cœur de la gestion publique locale, car elle permet une entente dans la gestion des politiques publiques des collectivités territoriales. Dès lors, que l'on soit en France ou au Sénégal, le recours à l'intercommunalité constitue un besoin de modernisation de l'action publique locale (*Chapitre 1*) et elle reste essentiellement une réponse à l'optimisation territoriale (*Chapitre 2*).

---

<sup>112</sup> SAOUT Rémy (Le), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses Universitaires Rennes, paru le : 04 octobre 2012, p. 11.

<sup>113</sup> DEFFIGIER Clotilde, « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », Dans *Revue française d'administration publique, RFDA* 2007/1-2 (n° 121-122), p. 80.

<sup>114</sup> *Idem*.

<sup>115</sup> AUBOUIN Michel et MORAUD Jean-Christophe, *op. cit*, 2006 p. 11 ;  
BENOIT Jean-Pierre et al., *La France redécoupée. Enquête sur la quadrature de l'hexagone*, Flammarion, 1998 ;  
NEMERY Jean-Claude (dir.), *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, L'Harmattan, 2003, p. 11.



## CHAPITRE 1 : UN BESOIN DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

L'objet de ce chapitre est de montrer qu'à travers ses objectifs, l'intercommunalité est une technique de modernisation de l'action des communes, que l'on soit en France ou au Sénégal. L'enjeu est d'examiner le but de l'intercommunalité à travers la gestion des compétences locales. Ainsi, dans ces deux pays, le paradigme de la gouvernance territoriale constitue un des leviers des modes d'action dans les domaines du développement local et de la coopération entre les collectivités territoriales. Pour contextualiser l'étude comparative sur l'intercommunalité en droit public français et sénégalais, il est essentiel de comprendre les enjeux liés à la modernisation de l'action publique locale dans les deux pays. En France, depuis les années 1980, une série de réformes ont été entreprises pour moderniser l'action publique locale. Ces réformes ont été motivées par le constat d'une certaine inefficacité et fragmentation de la gestion publique au niveau local. L'objectif a notamment été de rationaliser les services publics locaux, d'améliorer l'efficacité économique et de renforcer la démocratie locale. Au Sénégal, des enjeux similaires ont également été identifiés. Malgré des spécificités liées au contexte sénégalais, tels que la décentralisation, le système de l'intercommunalité a été considéré comme une réponse à ces enjeux. En effet, il a été constaté que la centralisation excessive du pouvoir politique et administratif ne permettait pas une gestion efficiente des affaires locales. La nécessité de moderniser l'action publique locale s'est également imposée. C'est en s'associant que ces collectivités territoriales arriveront à dépasser leurs faiblesses, à simplifier les compétences et à renforcer la coordination des acteurs locaux, comme dit l'adage ou le proverbe populaire « *L'union fait la force* ». En France, l'objectif principal des réformes successives est finalement le même et il s'agit « *de moderniser l'action publique locale* »<sup>116</sup> en maintenant la démocratie locale. L'État ne peut pas alors tout gérer et la voie de la coopération locale est une solution pour le succès de sa politique de développement ou de modernisation de ses collectivités territoriales. De ce fait, l'intercommunalité, enjeu du développement local<sup>117</sup>, occupe une place plus importante dans le secteur local, en tant que levier décisif favorisant la participation réelle et l'implication effective des différents acteurs des territoires dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement territorial. Alors que la décentralisation

---

<sup>116</sup> KADA Nicolas, « Mutations communales et tentations intercommunales », in *Mutation des communes. Quelle intercommunalité de projets ? Pour quel développement des territoires locaux ?* CHICOT Pierre-Yves (dir.), Paris, L'Harmattan 2016, p. 20.

<sup>117</sup> GILBERT Guy, « L'intercommunalité, enjeu du développement local », 12 pages, consulté en ligne le 18/02/2020, [https://www.upicardie.fr/curapprevues/root/39/guy\\_gilbert.pdf\\_4a093046c379e/guy\\_gilbert.pdf](https://www.upicardie.fr/curapprevues/root/39/guy_gilbert.pdf_4a093046c379e/guy_gilbert.pdf).

dite territoriale consiste à individualiser une collectivité humaine circonscrite sur une portion du territoire national et à la charger de gérer l'ensemble de ses propres affaires<sup>118</sup>. Dans ce type de décentralisation, l'on procède à une répartition des tâches de sorte que l'autorité centrale s'occupe des questions présentant un intérêt national et que les autorités décentralisées prennent en charge les affaires locales. Il s'agit d'une technique d'organisation administrative qui est qualifiée de coopérative et le demeurera. L'intercommunalité est un approfondissement de cette décentralisation territoriale à travers une approche solidaire et un mode de gestion durable des projets structurants et des ressources des territoires. Un modèle original de gouvernance territoriale à grande échelle s'est offert avec cette association communale en vue de faire face à la complexification des compétences locales et de souscrire à une prise en charge en conformité des problématiques rencontrées. Le Sénégal, en s'inspirant de la France, s'engage dans une nouvelle politique de coopération entre communes et départements baptisée, pour se donner les moyens d'assurer son développement local. Sa promotion dans ce pays ne peut que précipiter la marche vers la modernisation de l'administration locale et la constitution des pôles territoriaux de développement conformément aux objectifs de l'Acte III de la décentralisation. La mise en œuvre de cet acte III préconise l'intercommunalité comme axe majeur d'approfondissement de la décentralisation pour une meilleure façon d'organiser à l'avenir, la coopération et la solidarité entre les collectivités territoriales du Sénégal. Refonder l'action publique locale<sup>119</sup> traduit une présence des affaires propres aux collectivités territoriales. À cet effet, depuis quelques années et sous l'impulsion de programmes ou de projets d'appui à la décentralisation, simplement en vue de rationaliser leur intervention dans certains domaines qui requièrent une cohésion dans l'action, certaines collectivités territoriales en France et au Sénégal tentent des regroupements mettant ainsi en application les dispositions des Codes portant sur les collectivités territoriales et la décentralisation. L'intercommunalité rencontre aujourd'hui des défis importants et les regroupements entre les collectivités territoriales ne peuvent constituer qu'un levier décisif du développement local (**Section 1**), mais aussi qu'une meilleure coordination des affaires propres aux communes (**Section 2**).

---

<sup>118</sup> SY Demba, *Droit administratif, op. cit.*, p.197.

<sup>119</sup> Rapport Mauroy, *Refonder l'action publique locale*, Paris, la Documentation française, 2000.

## SECTION 1 : UN LEVIER DÉCISIF DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

La coopération locale est un phénomène structurant pour le développement local. Disposant d'une base juridique solide en France et consacrée au Sénégal par quelques dispositions de la nouvelle loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant CGCT, l'intercommunalité est un levier essentiel du développement local. Selon Frédéric TESSON<sup>120</sup>, elle « *peut donc être lue comme un processus qui impulse, construit et conforte les dynamiques locales et autorise une amélioration substantielle du vivre ensemble et du bien-être de tous* ». Bien évidemment, « *intercommunalité et développement local sont liés* »<sup>121</sup>. Elle constitue un cadre à la fois fonctionnel, institutionnel et coopératif de communes et de mutualisation des moyens ou des services, des ressources et des compétences des collectivités territoriales. Cette intercommunalité est une relation établie librement entre plusieurs collectivités en vue de gérer ensemble des activités ou des services publics, ou de réaliser en commun des projets permettant de bien soutenir le développement durable des territoires et de prendre part à la politique de l'aménagement du territoire. Elle est au cœur de l'action des communes dans laquelle le secteur public local trouve son changement avec autant d'enjeux qui sont au centre de la coopération territoriale<sup>122</sup>. Elle a pour fonction d'assurer la viabilité économique des communes qui ne peuvent pas amorcer toutes seules leur développement. Elle assure aussi de véritables fonctions de gestion ou de management efficient des activités de services publics qui ne sont pas judicieuses d'être gérées par une seule commune. C'est pourquoi Patrice BORDA définit le développement local comme « *un processus qui impulse, construit et conforte à la fois les dimensions économiques locales et conduit à une amélioration substantielle du bien-être des acteurs économiques* »<sup>123</sup>. Dans un pays comme le Sénégal, la promotion de l'intercommunalité est cruciale dans la mesure où elle va permettre d'assurer une fonction importante, celle de transcender les découpages administratifs pour tenir compte des « territoires vécus », en matière de déplacement quotidien, de liens socioculturels ou de ressources naturelles partagées (fleuve,

---

<sup>120</sup> Frédéric Tesson est maître de conférences en géographie et aménagement à l'université de Pau et des Pays de l'Adour et chercheur au SET (Société, Environnement, Territoire, UMR 5603 du CNRS).

<sup>121</sup> LIMOUZIN Pierre (Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne), « QUEL AVENIR POUR L'INTERCOMMUNALITÉ ? » in [https://www.upicardie.fr/curapprevues/root/39/pierre\\_limouzin.pdf\\_4a0930c9d11e3/pierre\\_limouzin.pdf](https://www.upicardie.fr/curapprevues/root/39/pierre_limouzin.pdf_4a0930c9d11e3/pierre_limouzin.pdf).

<sup>122</sup> PASQUIER Romain, « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales », *RFDA*, 2012/1 n°141, p.167-182.

<sup>123</sup> BORDA Patrice, « Territoire et développement », in *Mutation des communes. Quelle intercommunalité de projets ? Pour quel développement des territoires locaux ?* CHICOT Pierre-Yves (dir.), Paris, L'Harmattan 2016, p. 261.

forêt, etc.) dans une optique de s'adapter aux évolutions sociétales, de répondre aujourd'hui aux attentes fortes des citoyens afin de favoriser une gestion territoriale concertée.

Dès lors, c'est tout l'intérêt de montrer que l'intercommunalité est véritablement une promotion pour les politiques de décentralisation (*Paragraphe 1*) et une réponse au déséquilibre d'aménagement territorial (*Paragraphe 2*).

## PARAGRAPHE 1 : UNE PROMOTION POUR LES POLITIQUES DE DÉCENTRALISATION

L'intercommunalité rencontre de plus en plus des défis importants et s'inscrit dans une perspective de développement des collectivités territoriales pour promouvoir les politiques de décentralisation. L'intercommunalité occupe une place de plus en plus centrale dans les politiques de décentralisation en France. En effet, elle constitue un outil essentiel pour permettre une meilleure coordination entre les communes et favoriser le développement harmonieux des territoires. S'il y a un développement auquel on fait allusion chaque fois et qui fait tant de débats, c'est bien celui à la base, en d'autres termes le développement local. Ce dernier est entendu ici comme « *un processus par lequel les « gens » se donnent un ensemble d'institutions<sup>124</sup> pour mettre en valeur, collectivement et individuellement, des ressources sur un territoire donné* »<sup>125</sup>, à travers la conception, la programmation et l'évolution des projets de développement économique et socio-culturel enracinés dans la décentralisation territoriale. En France comme au Sénégal, l'intercommunalité est un défi majeur pour la mise en œuvre des principes liés à la décentralisation territoriale. Pour cela, les lois relatives à cette politique ou technique d'aménagement local confèrent aux collectivités territoriales des compétences locales qui sont difficiles à mettre en œuvre comme celle de la promotion du développement économique et social. Ceux-ci pourraient être considérés comme des dimensions du développement territorial afin d'améliorer le cadre de vie des personnes de la communauté eu égard aux nombreux défis auxquels elles font face, une réponse aux défis actuels du

---

<sup>124</sup> Le terme « institutions » est entendu au sens large, comme l'ensemble des règles formelles et informelles organisant l'accès aux ressources et l'ensemble des normes, des dispositifs, des procédures et des organisations qui assurent le respect et la légitimité de ces règles.

<sup>125</sup> INTARTAGLIA Diane et CORREZE Annette, « Le développement local entre décentralisation et privatisation : Réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie) », *LES ÉDITIONS DU GROUPE INITIATIVES N°11*, janvier 2002.

développement local (A) et une meilleure structuration des initiatives locales (B) en France et au Sénégal.

## ||| A. UNE RÉPONSE AUX DÉFIS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

En tant que possibilité accordée aux collectivités territoriales de coopérer et d'entreprendre au niveau interne, l'intercommunalité est un excellent outil du développement du territoire communal (1) dans le cadre de la décentralisation. Elle est aussi une véritable politique d'approfondissement de la décentralisation du fait qu'elle permet de mieux atteindre les objectifs du développement territorial (2).

### 1. UN EXCELLENT OUTIL DU DÉVELOPPEMENT DES COMMUNES

Initialement conçu comme une association de volonté des collectivités territoriales, la coopération locale constitue un excellent outil du développement des communes. En France, ces collectivités sont énumérées limitativement par l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958. Ce sont, à l'origine de la Ve République, les communes, les départements et les territoires d'outre-mer. Il a été ajouté à cette liste les régions et les collectivités à statut particulier par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003<sup>126</sup>. Il est prévu expressément l'intervention du législateur pour créer toute autre collectivité territoriale. Ainsi, « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa* »<sup>127</sup>. Initiée par le décret du 14 décembre 1789<sup>128</sup>, la commune a connu son émancipation juridique et financière avec la loi du 5 avril 1884<sup>129</sup> et reste la collectivité de proximité animée par des conseils municipaux. Elle est réellement l'unité du paysage administratif français construite sur le modèle géographique des paroisses de l'ancien régime<sup>130</sup>. La commune représente un visage humain et un service facilement accessible aux

<sup>126</sup> <sup>126</sup> VITAL-DURAND Emmanuel, *Les collectivités territoriales en France*, 10<sup>ème</sup> édition, Hachette, 2017, p. 7.

<sup>127</sup> Art. 72 al. 1 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

<sup>128</sup> Décret du 14 décembre 1789 de l'Assemblée Nationale Constituante concernant la constitution des municipalités. Il avait créé 44 000 municipalités (sur le territoire des anciennes "paroisses") baptisées "communes" en 1793.

<sup>129</sup> Cette loi affirme dans son article 61, le principe toujours en vigueur de la compétence générale de la commune : « *Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires du ressort de la commune* ».

<sup>130</sup> GEVART Pierre, *Comprendre les enjeux de la décentralisation*, Paris, éditions L'Etudiant, 2006, p.87.

administrés. Après l'institution de nombreuses communes, il est indispensable de préserver cet échelon de proximité et il fallait alors que le législateur adopte des possibilités de collaboration ou de fusion pour la mise en commun des moyens. Pour cela, l'intercommunalité reste la seule condition indispensable pour répondre à la demande croissante de la population en nouveaux services et faire face à des investissements de plus en plus lourds afin de moderniser l'administration locale. Cette intercommunalité est une technique de gestion publique locale qui vise à réunir les acteurs d'un territoire afin de répondre aux divers enjeux territoriaux qui ne peuvent pas être réglés au niveau communal. Ainsi, elle représente non seulement une réponse aux défis du développement local et elle est un projet pensé, élaboré et exécuté par les acteurs locaux au niveau des communes. Dans une dynamique locale, elle permet d'assurer l'effectivité d'une prise en charge d'actions publiques locales avec l'appui de l'État. Une vocation à maîtriser tout ce qui est relatif à leur propre vie constitue sans doute l'appropriation même au-delà de cette liberté de coopération des communes. De ce fait, on assistera à une démocratie purement locale qui sera l'échelon principal de base de l'organisation socio-politique de la nation tout entière, pour représenter ce qu'on pourrait exprimer le lieu de l'apprentissage de la démocratie. Pour Jacques CAILLOSSE, c'est une démocratie locale communautaire, élément essentiel d'une décentralisation nouvelle<sup>131</sup>. La France se distingue du Sénégal par un morcèlement communal très ancien et par l'attachement, tant des élus locaux que des citoyens, à la collectivité de base qu'est cette commune. Elle dispose d'un taux majoritaire de communes dans l'espace européen. Plusieurs mesures ont cependant été envisagées ou prises, dès 1789, pour tenter de regrouper les communes. Seule la formule de « la mise en commun d'intérêts communaux », autrement dit l'intercommunalité, a été couronnée de succès, et ce au prix d'un long processus et de nombreux aménagements. Toutefois, pour remédier à ce qui a été qualifié « d'émiettement communal », diverses formes de regroupements de communes ont été proposées dès la fin du XIXe siècle. Cet émiettement communal est la caractéristique principale de l'organisation territoriale de la France. De ce fait, après l'institution de 44.000 communes en 1789, *le législateur a cherché le meilleur compromis entre la sauvegarde de leur autonomie et la mise en commun de leurs moyens*<sup>132</sup>. Au Sénégal, après la naissance des quatre communes à l'époque coloniale<sup>133</sup>, la décentralisation a été

---

<sup>131</sup> CAILLOSSE Jacques, « L'intercommunalité devant le suffrage universel », in DATAR, *Pour en finir avec la décentralisation*, ouvrage coll., éd de l'Aube, p. 121 et s ; LEMAIGNAN Christian, *Perspectives territoriales pour 2020*. Coll. *Administration et aménagement du territoire*, Paris, l'Harmattan, mars 2002, 222 pages.

<sup>132</sup> VITAL-DURAND Emmanuel, *op. cit*, p. 102.

<sup>133</sup> La fin des résistances coloniales et l'émergence des pôles urbains à la faveur de la culture de l'arachide, du développement des chemins de fers et de l'autorité de la façade maritime conduisant l'administration coloniale à la création d'un certain nombre de communes. C'est ainsi que quatre communes ont été créées : le décret du

expérimentée d'abord en milieu urbain, avec le Code de l'administration communale, qui n'est qu'une poursuite du processus initié par les autorités coloniales. Ensuite, avec la loi 72-25 du 25 avril 1972, elle va pénétrer dans le milieu rural en donnant naissance aux communautés rurales. En revanche, ce processus de décentralisation s'inscrit dans cette politique de coopération entre les collectivités territoriales qui va faire un grand bond avec la loi de 1996 supprimant la tutelle administrative et financière, érige la région en collectivité locale et opte pour le transfert des compétences de l'État vers les collectivités locales. Malgré l'importance de cette réforme, la pratique effective a révélé qu'elle n'a pas permis de réaliser les souhaits escomptés d'où une nouvelle réforme de la décentralisation intervenue en 2013. C'est dans ce cadre que l'Assemblée nationale a adopté le 19 décembre le projet de loi n° 21-2013 portant CGCT devenu la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant CGCT qui consacre deux ordres de collectivités territoriales que sont les départements et les communes. Avant cette réforme, il comptait trois ordres de collectivités : les régions, les communes et les communautés rurales. Cette loi en vigueur consacre la communalisation intégrale et donne la possibilité à ces entités locales de se regrouper dans une perspective de rééquilibrage des fonctions territoriales.

En plus d'être un outil du développement des communes, l'intercommunalité facilite l'atteinte aux objectifs du développement local.

## **2. UNE FACILITATION DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL**

Avec les différentes lois sur la décentralisation en France et au Sénégal, force est de constater que le levier de l'intercommunalité et de la coopération entre collectivités territoriales facilitera l'atteinte des objectifs de développement des territoires fixés par la politique nationale de modernisation des actions locales. En consacrant la capacité juridique de s'engager dans des actions de coopération aux collectivités territoriales, les législateurs français et sénégalais œuvrent ou tentent d'apporter des réponses aux défis du développement local notamment en matière d'aménagement, de transport, de développement économique, de voirie, de gestion des ordures, des inondations, des eaux usées, d'éclairage, de facilitation de l'accès aux logements en particulier pour les plus démunis. Le législateur français conscient des enjeux de la coopération locale a instauré un système intercommunal d'une grande ampleur porteur de

---

10 août 1872 consacre la création des communes de Saint-Louis et de Gorée, suivie de celle de Rufisque en 1880 et celle de Dakar en 1887.

progrès et de développement local. La réforme de ce système a progressé à pas de géant en faisant de la France un pays où il fait bon vivre dans la majorité de ses communes avec des services publics de qualité. Ainsi, dans une perspective de lutte contre les carences de l'ancrage territorial et pour mieux assurer développement local et solidarité entre les communes, le renforcement de la coopération intercommunale reste toujours un élément important. Au Sénégal, dans la perspective des objectifs affichés par la réforme de l'Acte III, « *le chantier de l'intercommunalité occupe une place essentielle dans la recherche des moyens de renforcement de l'efficacité économique par l'organisation de la solidarité et de la coopération entre collectivités territoriales* »<sup>134</sup>. Les différents acteurs locaux sénégalais sont conscients que la réussite de cette coopération ne se fera pas sans la construction de « territoires viables, compétitifs et porteurs de développement ». Cette volonté associative traduit également le souhait de réduire l'émiettement des communes sénégalaises du fait de la communalisation intégrale par la création et l'aménagement d'un espace de solidarité destiné à réaliser des actions solidaires. Ainsi, l'émiettement des territoires pose un problème de mise en cohérence de leur existence et de leur développement. Face à cette situation, le législateur sénégalais juge l'importance de promouvoir la coopération des collectivités territoriales pour leur permettre d'atteindre des objectifs d'intérêt général difficiles à faire supporter par une collectivité territoriale individuellement prise. C'est aussi une opportunité à lever les contraintes liées à l'encadrement juridique instauré par la législation sur les collectivités territoriales. Elle constitue tout à fait un moyen de lever les contraintes liées à la crise de gouvernance territoriale de ces collectivités, à la faiblesse de l'organisation territoriale de l'administration républicaine et à l'insuffisance des ressources humaines et techniques de qualité, au manque des moyens matériels et financiers. La coopération entre collectivités territoriales est plus que nécessaire en raison de la complexité croissante de la gestion publique et de la demande croissante des citoyens, qui sont à la fois clients et usagers. Des politiques d'intercommunalité sont donc à construire et à conforter. Par conséquent, c'est tout l'intérêt de mettre à la disposition des élus locaux, des outils et le cadre approprié pour faire de l'intercommunalité une réalité. Elle devient une approche incontournable pour pallier les insuffisances des collectivités territoriales et d'œuvrer pour une politique dynamique d'efficacité et de productivité de l'action publique. L'intercommunalité répond ainsi aux besoins de modernisation de l'administration locale en France et au Sénégal afin de répondre aux défis du développement local dans un cadre permettant aux collectivités

---

<sup>134</sup> Rapport de synthèse de la Commission nationale du dialogue des territoires (CNDT) : *Étude de synthèse sur le bilan de l'intercommunalité au Sénégal*, octobre 2016, p. 5.



territoriales de travailler ensemble, et d'avoir des services publics et des équipements en commun.

Les structures de coopération intercommunale ne peuvent plus être considérées comme le fruit simple de la réunion des volontés de toutes communes pour la gestion commune de certaines missions. La Professeure Jacqueline MONTAIN-DOMENACH souligne encore : « à la logique de l'intercommunalité se substitue une logique de "supracommunalité", qu'une partie de la doctrine n'hésite pas à qualifier de modèle fédéral »<sup>135</sup>. Ce processus participe à un inversement de la logique ancienne de l'intercommunalité en s'imposant aux différentes communes membres avec leur nature de pouvoir initial pour une intégration dans un ensemble beaucoup plus vaste. Qu'à cela ne tienne, l'appropriation de la libre volonté d'association par les acteurs locaux en France ou au Sénégal permet de bien surmonter des défis pour mieux assoir un développement local. Elle offre une extraordinaire liberté aux acteurs locaux qui peuvent modeler l'outil à leur mesure : la liberté du choix du périmètre de projet et de solidarité ; la liberté du choix et du contenu des compétences mises en commun ; la liberté du choix des moyens partagés ; la liberté de s'inscrire dans le cadre des politiques contractuelles et du choix des partenaires.

La seule réponse aux défis du développement local n'est pas l'unique objectif partagé de l'intercommunalité entre la France et le Sénégal, elle permet également une meilleure structuration des initiatives locales dans ces deux pays.

## ||| **B. UNE MEILLEURE STRUCTURATION DES INITIATIVES LOCALES**

La coopération entre les collectivités territoriales telle que l'intercommunalité constitue une démarche collective de partage et de structuration d'initiatives locales concrètes. Il s'agit pour les acteurs locaux de favoriser les échanges pour mener des actions de coordination potentiellement intéressantes. Elle est fondamentale dans la mesure où elle est à l'origine de l'organisation des initiatives locales (1) et de leur encadrement (2).

### **1. UNE BONNE ORGANISATION DES INITIATIVES LOCALES**

L'intercommunalité est une belle technique de gestion des collectivités territoriales en ce sens qu'elle constitue une meilleure organisation des initiatives locales. Ce procédé suivi par

---

<sup>135</sup> En particulier Maurice BOURJOL.

la plupart des communes françaises et sénégalaises est un pilier essentiel pour la prise en charge de leurs problèmes dans la perspective de leur développement territorial. Ainsi, selon le Dr Alissoutin Rosnert LUDOVIC « *On peut considérer que la décentralisation offre au développement territorial ou local un cadre formel pour l'émergence d'initiatives locales mieux organisées* »<sup>136</sup>. Si en France, l'architecture intercommunale s'est élaborée dans l'objectif d'apporter une réponse à plusieurs problématiques, le législateur français dispose d'une audace institutionnelle dans la construction de l'intercommunalité pour veiller à organiser les actions locales. Le regroupement des communes au niveau interne a pour vocation essentielle de chercher une meilleure solution aux multiples problèmes de gestion de certaines de leurs compétences dans une finalité d'une plus grande efficacité de la bonne gestion des affaires publiques et surtout locales. La France est déjà un pays marqué par un empilement des niveaux d'administration avec une superposition des niveaux normatifs ou décisionnels. Pour cela, l'intercommunalité permet de mieux organiser les initiatives locales. Ainsi, depuis l'apparition des premières formes d'intercommunalité avec la loi 22 mars 1890, il y a eu une succession de plusieurs réformes pour favoriser le mouvement de la coopération locale entre les différentes collectivités territoriales et de la modernisation des services publics locaux qui se traduit par une mise à jour des infrastructures, des équipements et des méthodes de travail afin de répondre aux besoins actuels de la population de manière efficace et efficiente. L'idée est vraiment de permettre plus de dynamisme dans le traitement des affaires communales face aux émiettements qui sont à l'origine du nombre élevé des collectivités territoriales en France. De ce fait, les différentes étapes de la construction de cette architecture ont eu pour objectif majeur la complémentarité dans la gestion locale tout en ajoutant quelques principes novateurs<sup>137</sup>. Justement, les entités intercommunales françaises sont devenues aujourd'hui des acteurs incontournables de la gestion des affaires locales, parfois aux dépens même du principe de spécialité auquel les établissements publics de coopération intercommunale sont rattachés. Il appartient désormais à chaque territoire de faire bon usage de cette liberté, à son rythme ou selon sa maturité, et de se donner les moyens d'organiser et de réussir son développement. Dans le cadre d'un groupement de collectivités, c'est le pari de l'esprit des acteurs et de la responsabilité. Leur principal atout sera celui de l'intelligence collective et de la bonne gouvernance à travers la concertation et la participation aux différentes initiatives locales. Dans le cadre intercommunal, il est donc important de développer une bonne organisation des

---

<sup>136</sup> LUDOVIC Alissoutin Rosnert, *Les défis du développement local au Sénégal*, CODESIRIA, Dakar, p. 172.

<sup>137</sup> PLENET Evelise, « La réforme des collectivités territoriales : quand la Constitution s'en mêle », *Droit et société*, n° 81, mai 2012, p. 386.

initiatives locales afin de favoriser une meilleure coordination entre les différentes communes et d'optimiser les ressources disponibles. Ainsi, il appartient à chacun d'inventer et d'expérimenter, mais surtout de rassembler et de gouverner ensemble. La cohésion des périmètres, la cohérence des échelles, la coordination des projets et des actions de développement à l'échelle communale sont le leitmotiv. Le législateur sénégalais cherche aussi à s'inscrire dans cette logique même s'il a uniquement essayé de fixer le cadre global de l'intercommunalité sans préciser toutes les modalités pratiques de sa mise en œuvre et pour autant adopter un cadre législatif spécifique. Pour lui, elle est un atout voire une opportunité à saisir au Sénégal pour plusieurs raisons liées aux difficultés de la gestion de l'espace territorial. C'est l'exemple de Dakar et de Saint-Louis du Sénégal où les territoires sont de plus en plus concurrents, face à une demande des citoyens de plus en plus exigeante. L'intercommunalité va permettre une meilleure structuration des initiatives locales dans le but de « Vivre, travailler et décider au niveau local », tel est le slogan du développement local. Elle est devenue de nos jours une grande réalité de la vie locale et de l'organisation institutionnelle des différents pouvoirs locaux<sup>138</sup>. Elle est à l'origine d'un territoire d'initiatives locales des communes comme « *un socle bénéfique fondé sur les solidarités locales (qui sont des formes d'externalités positives). Il n'est pas un repli sur soi et doit s'appuyer sur une capacité d'ouverture qui permet de tirer profit des compétences extérieures en les adaptant aux conditions spécifiques du territoire* »<sup>139</sup>. En dépit de ces initiatives locales, les acteurs locaux arrivent à bien mener une coopération institutionnelle fondée sur le développement des collectivités territoriales.

Après avoir évoqué l'organisation des initiatives locales, il faut souligner aussi l'importance de leur encadrement.

## **2. UN ENCADREMENT IMPORTANT DES INITIATIVES LOCALES**

L'intercommunalité permet de bien encadrer les initiatives locales. Cet encadrement des dans le cadre intercommunal est essentiel pour assurer une bonne coordination et optimisation des actions menées au niveau local. En effet, les initiatives locales peuvent être variées et parfois dispersées, et sans un encadrement adéquat, elles risquent de ne pas être pleinement exploitées et d'avoir des effets limités. Il faut dire que trop de structures locales et intercommunales s'empilent et se chevauchent encore en France et au Sénégal. Les outils

---

<sup>138</sup> GILLES Le Chatelier, « La Constitution et les relations entre les collectivités », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* 2014/1 (n° 42), p. 58.

<sup>139</sup> BORDA Patrice, « Territoire et développement », *op. cit.*, p. 263.

d'urbanisation et de planification sont très rarement coordonnés. Il y a un désordre des politiques mises en place et des plans locaux de développement. Il faut y mettre bon ordre et donner du sens à cette organisation du territoire pour la rendre efficace, lisible et légitime. L'intercommunalité s'impose comme le meilleur outil, « un bel outil »<sup>140</sup> pour parler comme Jean Pierre CHEVENEMENT, au service des territoires. Elle ne remet pas en cause l'intérêt des communes qui prennent des initiatives locales aux fins de se développer par des actions communes. Elle coordonne, rationalise, élargit le champ du pouvoir communal. C'est un développement économique des territoires. En France, elle est en passe de devenir l'organisation naturelle du pays par la structuration de l'urbain avec les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Pour dire vrai, cela valait bien la refonte de son mode d'emploi<sup>141</sup>. L'augmentation du nombre des EPCI naissant des réformes législatives est une injonction véritable de la coopération entre les communes dans la gestion des affaires locales.

L'intercommunalité serait donc considérée comme un palliatif à l'action incohérente et désordonnée des collectivités locales dans les domaines qui requièrent la concertation et la mise en commun de moyens, pour la solution aux problèmes posés. Cela va permettre un meilleur encadrement des initiatives prises par les collectivités territoriales, puisque partageant les mêmes espaces, les mêmes caractéristiques physiques et sociales. De même, les partenaires sont plus enclins à financer des projets de développement mieux structurés. Un territoire, un projet, un contrat au Sénégal : cette formule pour inciter les acteurs intercommunautaires à bâtir ensemble repose sur la mobilisation autour d'un projet et la mise en commun des moyens de sa réalisation. Une logique institutionnelle et contractuelle, qui conduit à associer plusieurs niveaux de collectivités territoriales et à croiser plusieurs sources de financement en favorisant l'émergence de projets. Car, en l'absence de projet de développement, on ne dispose pas véritablement de l'opportunité à contracter. Appréhender le territoire autour d'un projet par l'intercommunalité est primordial pour les communes dont l'administration de leurs territoires se conçoit comme l'équipement de leurs espaces et pour l'État qui agence son environnement. Cette initiative à la fois locale et étatique justifie le développement et le succès des formes de coopération intercommunale. C'est tout l'intérêt de définir un cadre intercommunal susceptible

---

<sup>140</sup> Communication de Jean-Pierre Chevènement à la 17ème Convention nationale de l'Assemblée des Communautés de France, Deauville, jeudi 12 octobre 2006, *Fondation Res Publica* | Jeudi 19 Octobre 2006 |, in [https://www.fondation-res-publica.org/L-avenir-de-l-intercommunalite\\_a183.html](https://www.fondation-res-publica.org/L-avenir-de-l-intercommunalite_a183.html).

<sup>141</sup> BERNARD-GELABERT Marie-Christine et LABIA Patrick, *Intercommunalités : mode d'emploi*, Paris, *Economica*, 3ème édition, 2001, 338 pages.

de porter un projet de développement territorial<sup>142</sup>. Alors les collectivités territoriales doivent s'engager dans cette démarche volontaire d'élaboration d'un projet à l'échelle intercommunale<sup>143</sup>. Il permet de définir les principales orientations des intercommunalités qui ont vocation à optimiser les potentialités de leur territoire en limitant les risques et affermissant leur positionnement au sein de l'aire urbaine. L'encadrement intercommunal des initiatives locales peut également prendre la forme de chartes ou de conventions de partenariat entre les communes membres de l'intercommunalité comme au Sénégal avec les ententes inter collectivités territoriales. Ces documents fixent les objectifs communs, les modalités de collaboration, les engagements réciproques des parties et les moyens mis en œuvre pour atteindre les résultats souhaités. Cela permet de donner une certaine cohérence et une vision partagée aux initiatives locales, tout en les adaptant aux spécificités de chaque commune.

Il ne suffit pas tout simplement de dire que l'intercommunalité est un vecteur essentiel du développement territorial, elle constitue également une réponse au déséquilibre d'aménagement du territoire.

## PARAGRAPHE 2 : UNE RÉPONSE AU DÉSÉQUILIBRE D'AMÉNAGEMENT TERRITORIAL

L'intercommunalité constitue une réponse au déséquilibre d'aménagement territorial. En France, elle se repose sur des choix stratégiques<sup>144</sup> et constitue une véritable « *politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations* »<sup>145</sup>. Par définition, l'aménagement du territoire signifie généralement l'action publique qui s'efforce de faire une répartition géographique de la population et des activités économiques, soit pour homogénéiser l'espace territorial, soit pour une accélération ou une régulation du développement. Au terme de l'article 2 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADT) sénégalais, il est « *un ensemble de mesures d'actions volontaristes visant, par une organisation prospective de l'espace, à utiliser un territoire de manière rationnelle, en*

<sup>142</sup> LOGIÉ Gérard, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, 2 éd. Paris, Syros, 2001, p. 9.

<sup>143</sup> « *La qualité du plan de mise en œuvre [du projet] est notamment le fruit de la dimension participative conférée à la démarche d'élaboration du projet de territoire* » in RIGALDIES B., 1996, *Le projet de territoire*, Paris, Éditions du Papyrus, p.53.

<sup>144</sup> Art. 2 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire en France.

<sup>145</sup> *Idem*, art. 1, al. 1.

*fonction de ses ressources et potentialités et dans le but de satisfaire les besoins immédiats et futurs de l'ensemble de la population* »<sup>146</sup>. Il s'agit d'une politique définie et mise en œuvre par des autorités politiques (centrales ou locales) pour réduire les déséquilibres entre les différents espaces géographiques de l'État. Le modèle français d'intercommunalité est plus original que celui du Sénégal en matière d'aménagement territorial. Ainsi, dans ce premier pays, le territoire des EPCI doit être d'un seul tenant et sans enclave, ce qui permet d'imposer à des communes dites isolées de se joindre au regroupement intercommunal, en sus du jeu des normes de la majorité qualifiée présidant à la constitution des intercommunalités. Par ailleurs, une seule commune ne peut appartenir à deux EPCI à fiscalité propre, ce qui entrave les combinaisons des territoires, et c'est le représentant de l'État (le préfet) qui apprécie la cohérence du périmètre de l'intercommunalité et l'existence « d'un projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire ». L'aménagement du territoire constitue plus que jamais une nécessité en France<sup>147</sup> parce que les fractures territoriales se creusent de manière inquiétante. À travers le développement local, on assiste à « *la renaissance de pays et la réactivation de l'intégration intercommunale accompagnée* »<sup>148</sup>, qu'il favorise. Contrairement au Sénégal, force est de reconnaître aujourd'hui que ces politiques ont connu leurs limites, où on n'hésitera pas de parler d'un bicéphalisme du territoire marqué par un « **Sénégal-Dakar** » qui se limite à Dakar, et qui concentre les infrastructures et investissements et plus de 75 % des agents de l'administration sénégalaise, à peu près un quart de la population du pays. Aussi nous avons un « Sénégal en marge » vide de sa population, de ses diplômés, pauvres de son administration et un pays laissé à lui seul dans un désert de richesse<sup>149</sup>.

Dans le cadre d'une intercommunalité réussie, il faut assurer une bonne politique d'aménagement du territoire. C'est de mettre en place, avec l'apport des communes, un maillage territorial qui permettra de faire face aux défis qui se posent dans ces collectivités en matière d'aménagement du territoire. Vu sous cet angle, l'intercommunalité serait sans doute

---

<sup>146</sup> Art. 2 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADT) du 12 janvier 2021 au Sénégal.

<sup>147</sup> Rapport d'information de MM. Hervé MAUREY et Louis-Jean de NICOLAY, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable n° 565 (2016-2017) - 31 mai 2017.

Le groupe de travail sénatorial sur l'aménagement du territoire a rendu public son rapport d'information le 31 mai. Il formule 26 recommandations, organisées selon dix axes, pour « conjurer la fatalité d'une France à plusieurs vitesses ». Plusieurs d'entre elles s'appuient sur l'intercommunalité.

<sup>148</sup> Les directives européennes font la part belle aux spécificités locales et témoignent de son implication dans l'aménagement du territoire.

<sup>149</sup> GAYE Serigne Mor chargé d'études en aménagement et prospective territoriale « Contribution – Sénégal : repensons notre aménagement du territoire », Jeudi 16 Août 2012 in [https://www.ndarinfo.com/Contribution-Senegal-repensons-notre-amenagement-du-territoire\\_a3603.html](https://www.ndarinfo.com/Contribution-Senegal-repensons-notre-amenagement-du-territoire_a3603.html), consulté le 01/07/2019.

un instrument d'organisation rationnelle des territoires (A), à travers une gestion commune et solidaire des territoires (B).

## ||| A. UN INSTRUMENT D'ORGANISATION RATIONNELLE DES TERRITOIRES

En France, les réformes successives de l'intercommunalité ont schématiquement pour principal objectif la rationalisation de l'organisation territoriale. Cette démarche a été suivie par le législateur sénégalais à travers l'acte III de la décentralisation. Il s'agit de la structuration de l'espace urbain dans le besoin de disposer de structures capables de le gérer et de l'aménager. Ainsi donc, l'intercommunalité reste une contribution capitale ou fondamentale à l'équilibre territorial (1) et une démarche cohérente dans la politique d'aménagement des territoires (2).

### 1. UNE CONTRIBUTION CAPITALE À L'ÉQUILIBRE TERRITORIAL

L'intercommunalité constitue une technique pour mieux organiser rationnellement des territoires. Dans un État, qu'il soit unitaire ou composé, où l'on assiste à un déséquilibre des territoires, cette organisation rationnelle constitue une importance capitale. En France, la coopération intercommunale s'est introduite dans le débat économique et politique comme une solution pour la rationalisation organique ou matérielle des structures intercommunales<sup>150</sup> et des territoire ruraux et urbains en vue de mutualiser les ressources et d'assurer une transversalité dans la gestion de services. Ainsi, elle s'impose comme l'actrice majeure d'un nouveau découpage fondé sur une organisation des interfaces entre les territoires et sur la mise en œuvre des projets de territoires cohérents<sup>151</sup>. Un pays comme le Sénégal peut être comparé à ce que Jean François Gravier<sup>152</sup> disait pour la France en 1947 dans son ouvrage intitulé « Paris et le désert Français » où il faisait part de la domination de Paris sur tout le reste de la France. Outil

---

<sup>150</sup> DANTNEL-COR Nadine, « Le contenu de la réforme sur l'intercommunalité », in *L'avenir de l'intercommunalité après les réformes récentes*, Sous la direction de Nadine DANTONEL-COR, Collectif Presses Universitaires NANCY, paru le 1er janvier 2001, p. 22.

<sup>151</sup> DEFFIGIER Clotilde, *op. cit.*, p. ,80.

<sup>152</sup>Jean-François Gravier fut le premier à construire une explication à la fois globale et détaillée de ce que les géographes appellent la macrocéphalie parisienne (gonflement disproportionné de la ville capitale) et à lui apporter des propositions concrètes en prenant tout en compte : territoire, équipement, population, formation, activité professionnelle, mode de vie, transport (omniprésent dans l'ouvrage), logement (et son corollaire migratoire, éventuellement nécessaire), fiscalité...

de contribution à l'équilibre territorial<sup>153</sup>, la formule qui peut être utilisée pour le Sénégal est : « Dakar et le Sénégal en marge ». Depuis la période coloniale et postcoloniale, toute la politique sénégalaise est concentrée à Dakar, alors que cette grande région ne représente que 0,28 % du territoire national. Le reste de ce dernier est un désert dans la mesure où il ne bénéficie que de politiques « de saupoudrages et d'impromptus »<sup>154</sup>. Les différents hôpitaux régionaux et départementaux sont principalement des coquilles vides, où l'absence notoire de personnel est décriée. Il y a aussi le fonctionnement anormal des districts sanitaires ou des cases de santé. Ce pays est en difficulté dans les politiques d'aménagement territorial par les autorités. Avec l'intercommunalité, il doit respirer un bon élan de développement du territoire équilibré et partagé. Le Sénégal a besoin d'un territoire véritablement rééquilibré, car la capitale dakaroise a pris une charge à la fois accablante et agaçante (croissance démographique, problèmes environnementaux et risque de s'exposer à une explosion). L'intercommunalité est nettement une réponse pour ce besoin. Pour cela, nous devons revoir notre politique d'aménagement du territoire dans son ensemble à travers des actions de coopérations internes. Jean-François Gravier, dans son livre publié pour la première fois en 1947, fut le premier à lancer l'idée d'aménagement du territoire en montrant les inconvénients du centralisme parisien qui assèche la province. C'est donc un document fondateur et son influence a été immense. Il a poussé le gouvernement à lancer un grand mouvement de décentralisation et à créer la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale pour aménager le territoire (DATAR). Beaucoup d'administrations ont été ainsi délocalisées en province et beaucoup d'industriels ont été poussés à s'y installer plutôt qu'en région parisienne, avec succès.

Selon le Professeur Mayacine DIAGNE, « *La notion d'aménagement du territoire occupe une place de plus en plus importante dans les politiques des États ou des agences d'aide au développement* »<sup>155</sup>. À cet effet, la politique de l'État aménageur sénégalais à travers la décentralisation et le transfert des compétences tend aujourd'hui à considérer l'apport de nouveaux acteurs des milieux urbains et ruraux. Ces derniers peuvent enclencher de nouvelles dynamiques territoriales, en dehors des cadres nationaux et des systèmes de production. C'est un objectif majeur et l'impératif « d'aménager le territoire local provient d'un souci de

---

<sup>153</sup> LAVAL MADER (N), « Le couple communes/communauté : vers un nouvel équilibre territorial des pouvoirs ? », *Cahiers de droit de l'intercommunalité*, n° 3, juillet-août-septembre 2008, p. 40 et s.

<sup>154</sup> GAYE Serigne Mor, « Sénégal, repensons notre aménagement du territoire », in [https://www.bifamomag.com/Senegal-repensons-notre-amenagement-du-territoire\\_a4279.html](https://www.bifamomag.com/Senegal-repensons-notre-amenagement-du-territoire_a4279.html).

<sup>155</sup> DIAGNE Mayacine, *La relance du développement local au Sénégal*, Ed. Leeuru, 2011, p. 79.



rationaliser économiquement le territoire »<sup>156</sup>. Ainsi, le recours à la coopération intercommunale pour les États permet de compenser les faiblesses en ressources des communes. C'est un outil efficace pour la réalisation des économies d'échelles. Basée sur la coopération entre les territoires, l'intercommunalité permet effectivement de réduire les discordances entre territoires politiques, institutionnels et territoires vécus. Elle a donc légitimement pour principal objectif l'organisation et la gestion rationnelle des territoires. À ce titre, « *L'enjeu des politiques publiques et d'aménagements s'est déplacé (...) des territoires aux coopérations entre territoires* »<sup>157</sup>, déclarent AUBOUIN ET MAURAUD en 2006. Conséquemment, il est possible d'avancer que le phénomène s'est illustré ces dernières décennies en France comme une véritable politique clé et une solution à l'extrême émiettement communal. Aujourd'hui, avec ses 34 955<sup>158</sup> communes la France dispose à la fois d'un maillage démocratique et administratif très développé, mais d'une structure territoriale fragile reposant sur une multitude de petites communes, qui conduit souvent à l'impuissance des élus locaux. Il est alors apparu l'impératif pour ces élus de former une association, un regroupement pour un aménagement convenable de leurs territoires locaux et pour donner lieu à des grands projets communs de territoire pour plus de pertinence.

Si l'intercommunalité demeure une contribution incontournable à l'équilibre territorial, elle s'inscrit parfaitement dans une démarche cohérente de politique d'aménagement des territoires.

## **2. UNE DÉMARCHE COHÉRENTE DANS LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT TERRITORIAL**

Fondée sur la gestion de compétences locales avec une définition d'un projet à partir d'un territoire vécu, l'intercommunalité repose sur une démarche cohérente dans la politique de l'aménagement territorial en France et au Sénégal. Ainsi, l'approche intercommunale vise à résoudre les problèmes dus à l'émiettement communal et au découpage administratif par une vision stratégique commune et une meilleure politique de gestion des territoires locaux. Elle permet de regrouper plusieurs communes autour d'un projet commun d'aménagement et de développement. Son objectif est de favoriser le développement des territoires ruraux et urbains,

---

<sup>156</sup> RODRIGUES-GARCIA Silvana, *Complexité territoriale et aménagement de l'intercommunalité française au sein de l'union européenne*, coll. Administration et Aménagement du Territoire, Paris, l'Harmattan, 2002, p. 45.

<sup>157</sup> AUBOUIN Michel, MAURAUD Jean-Christophe., *op. cit.*, 2006, p. 8.

<sup>158</sup> BIS, DGCL, n°163, *op. cit.*, mars 2022.

en permettant une meilleure coordination des politiques d'aménagement et de développement. Lorsque les communes font un transfert de compétences à un EPCI, elles lui transfèrent en principe aussi les services qui sont chargés de leur mise en œuvre et les moyens ou ressources financières nécessaires. Cette mutualisation autour d'un projet territorial peut être généralement « ascendante » (dans ce cas, les communes mettent des moyens à la disposition de l'EPCI) ou « descendante » (dans ce cas, l'EPCI met des moyens à leur disposition). Au Sénégal, l'intercommunalité est un enjeu majeur dans la politique d'aménagement territorial. Mais, force est de constater que la décentralisation engagée dans les années 1990 et la politique d'aménagement territorial jusque-là appliquée ne sont pas des plus efficaces. On est loin du cadre français d'organisation rationnelle des territoires qui a atteint notamment des proportions impressionnantes grâce à l'intercommunalité. L'on note une faible prise en compte des enjeux liés à l'aménagement du territoire dans les politiques publiques de développement qui est à l'origine de difficultés de divers ordres. Il s'agit entre autres : de l'absence d'instruments juridiques et financiers (absence de mise en œuvre de contrat plan État et collectivités territoriales...) ; de la faible prise en charge de la compétence aménagement par les collectivités territoriales. Même si ce secteur fait partie des compétences transférées aux collectivités territoriales, il reste un domaine largement sous dominance de l'État où une compétence propre à la région à travers l'élaboration de son schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT) qui veillait à sa compétence avec le plan national d'aménagement du territoire. Elle était partagée avec les autres niveaux de collectivités à savoir la région et la communauté rurale supprimée par la loi de 2013 portant CGCT<sup>159</sup> même si celles-ci ne donnaient que leur avis avant son adoption par l'État.

Or des communes qui ont la même histoire, la même géographie, la même ressource et dont les populations partagent la même culture s'éprouvent à penser et à mener à bien leur politique territoriale et contractuelle dans une mutualisation des services et des compétences afin d'inscrire la localité dans une dynamique territoriale jetant les bases d'un développement économique, social, et durable pour une organisation rationnelle de l'espace national à partir des échelons intercommunautaires. Cela pourrait être institué comme c'est le cas en France dans une charte de développement et d'aménagement, qui stipule que : les communes peuvent s'associer pour élaborer des chartes intercommunales de développement et d'aménagement économique, social et culturel. Ces chartes déterminent les programmes et modalités d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics qui correspondent aux

---

<sup>159</sup> Exposé des motifs du CGCT de 2013.

objectifs communs approuvés. Le périmètre des zones concernées est arrêté par le représentant de l'État dans le département après avis du conseil général<sup>160</sup>.

En plus d'être un instrument d'organisation rationnelle des territoires en France et au Sénégal, l'intercommunalité est aussi un outil de gestion commune des territoires dans ces deux pays.

## ||| B. UN OUTIL DE GESTION COMMUNE DES TERRITOIRES

Pour mettre en œuvre des politiques publiques à l'échelle d'un territoire plus cohérent, les collectivités territoriales doivent être de vraies gestionnaires sur la base de leurs compétences pour élaborer des projets d'aménagement et de développement. La législation française précise que : « *le territoire Français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences* »<sup>161</sup>. Au Sénégal, le territoire, en tant qu'héritage commun, représente la richesse naturelle, culturelle et économique du pays et contribue à renforcer l'identité nationale sénégalaise. Il doit être un terrain de véritables projets de développement. Ainsi, pour réussir cette mission les communes ont pris la voie de l'intercommunalité pour mieux assurer une gestion territoriale autour d'un projet commun (1) avec beaucoup plus de cohérence (2).

### 1. UNE GESTION TERRITORIALE AUTOUR D'UN PROJET COMMUN

L'intercommunalité est une technique pour une cohésion de l'action des communes dans un territoire qui inspire au développement local. Elle consiste à piloter un projet intercommunal dans un territoire de communes. Nous pouvons définir le territoire comme le fruit d'une interaction de bonnes volontés avec un regard tourné vers un projet commun d'union au-delà des différences. En effet, c'est cette vision qui constitue une même philosophie de gestion territoriale dans différents États. Elle est surtout partagée entre le système intercommunal français et celui sénégalais. L'État français est une *République des territoires*<sup>162</sup>. C'est une

---

<sup>160</sup> MASSIMI Jean – Robert, *Dictionnaire de l'intercommunalité*, éd SEFI 2001, p. 288.

<sup>161</sup> Art. L. 101-1 du Code de l'urbanisme.

<sup>162</sup> ROSSINOT André, STUSSI Pierre et ESTEBE Philippe, *La République des territoires*, Ed. de l'Aube, 2020, 240 pages.

République indivisible<sup>163</sup> comme au Sénégal marquée par ses valeurs fondatrices de liberté, d'égalité et de fraternité. En outre, avec l'intercommunalité, la France est une République de coopération. C'est une République des territoires qui œuvre pour promouvoir la coopération plutôt que de cultiver les antagonismes. Telle est la vocation des communes françaises qui apprennent à vivre ensemble en s'entraïdant à travers des outils de coopération intercommunale. À la période où les États africains sont préoccupés par la construction de collectivités territoriales qui, si elles se sont opérées sur des bases juridiques et institutionnelles légitimes, ne sont pas pour autant dépourvues de contraintes techniques et financières, ceux de l'Europe cherchent un renforcement de leurs cadres territoriaux en les renforçant ici par le régionalisme<sup>164</sup>, là en les regroupant pour conduire un projet intercommunal (le cas de la France par exemple). Il s'agit d'une volonté de faire-ensemble et d'organiser l'intercommunalité comme reflet du projet de territoire. Le cadre spatial de toute commune est à la fois un lieu pour la production de l'identité, de mémoire, mais aussi un laboratoire de la vie démocratique et de l'entraide de proximité. La coopération intercommunale d'aujourd'hui doit offrir des moyens supplémentaires et efficaces aux communes, dans le respect de leur autonomie, pour répondre aux besoins et aux aspirations des citoyens, qu'il s'agisse de contribuer à l'aide au développement local ou de se soucier de bien garantir un service public de qualité.

Au Sénégal, malgré cet intérêt partagé avec la France pour la gestion commune des territoires, l'aménagement du territoire trouve parfois sa raison d'être là où l'on pourrait le croire inutile. Justement, on le découvre à l'intérieur des morcèlements territoriaux, dans les collectivités territoriales et les espaces conservés par ces dernières. Ceci remet ainsi à jour le concept de « territoire » en particulier comme support d'action collective, et espace le mieux adapté aux politiques de développement socioéconomiques des collectivités territoriales. Il s'agit comme en France de reconnaître un échelon de territoire pertinent en définissant ensemble un projet commun qualifié de « projet de territoire ». Il faut retenir que c'est la loi Voynet du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi LOADDT, qui reconnaît la notion de projet de territoire<sup>165</sup>. Ce dernier peut

---

<sup>163</sup> LEMAIRE Félicien, *Le principe d'indivisibilité de la République*, Presses Universitaires Rennes, Collection l'univers des normes, 2010, 290 pages.

<sup>164</sup> Le cas italien est représentatif d'une dynamique plus largement à l'œuvre dans l'ensemble de l'Europe.

<sup>165</sup> « Art. 23. - Dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou beaucoup de communes centres comptent plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet élaborent un projet d'agglomération. Ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et

être défini comme un projet d'intérêt local consistant en une organisation contractuelle de l'action publique locale en fonction des diverses ressources des territoires et des multiples enjeux auxquels ils sont confrontés. Il est une belle stratégie de développement local qui est partagée avec les associations de communes et leurs populations afin d'ancrer la réflexion prospective pour réaliser des actions concrètes. C'est une véritable feuille de route qui aidera les communes à appréhender les nouveaux enjeux et défis de l'intercommunalité afin de permettre la fixation des orientations stratégiques majeures à l'avenir. Il se traduit par des actions communes qui sont concrètes et porteuses pour le territoire de demain et qui constituent le socle de toutes les contractualisations avec les partenaires financiers notamment, les États et les services publics de mutualisation. Ses enjeux sont la formalisation d'une ambition commune et partagée par les collectivités territoriales tels que les communes ainsi que les intercommunalités et les acteurs locaux du territoire, la définition des actions prioritaires qui seront mises en œuvre sur le territoire, la mise en adéquation parfaite entre les ambitions affichées et les différents moyens recherchés.

Par conséquent, afin d'assurer une gestion territoriale efficace et harmonieuse autour d'un projet, l'intercommunalité se positionne comme un outil essentiel. Cependant, pour garantir la cohérence territoriale nécessaire, il est primordial d'adopter des mesures et politiques qui favorisent la coordination et la collaboration entre les différents acteurs locaux.

## **2. UNE GARANTIE DE LA COHÉRENCE TERRITORIALE**

La recherche d'une cohérence dans les territoires est une grande ambition de l'intercommunalité. Il s'agit de sauvegarder une cohésion territoriale comme visant à « *garantir le développement harmonieux de tous les territoires et permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres* »<sup>166</sup>. En France, le schéma de cohérence territoriale (SCOT), en tant que document d'urbanisme fixant les orientations fondamentales de l'organisation territoriale à l'échelle des communes et groupements de communes, permet de

---

*d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources [...]*

« *Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs [...] est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci.* »

<sup>166</sup> Définition donnée par le Livre vert sur la cohésion territoriale, *Faire de la diversité territoriale un atout : communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social européen*, octobre 2008.

bien mettre en cohérence les activités et le choix pour l'habitat<sup>167</sup>. L'impératif de cette cohérence s'impose aujourd'hui à l'intervention de tous les acteurs locaux ou des collectivités territoriales en matière d'aménagement et de développement local à l'échelle intercommunale. Ainsi, en tant malgré qu'elle soit un outil pour la gestion commune des territoires, l'intercommunalité constitue bien « *une technique privilégiée pour remédier aux incohérences en matière de gestion communale en vue d'assurer une cohésion et une solidarité entre les territoires* »<sup>168</sup>. La nécessité de gérer convenablement les territoires en vue d'élaborer un projet de territoire doit permettre un meilleur ajustement entre espace intercommunal, projet d'avenir et stratégie pour y parvenir. Pour les collectivités territoriales, il est avant tout une réflexion plus prospective et volontariste : il s'agit de se lancer à l'avenir pour définir ou choisir le meilleur scénario de développement territorial et durable considéré. C'est un excellent projet des territoires qui doit être à la fois très dynamique et porteur de développement durable tout en fixant une solide finalité ou perspective, appuyée sur deux piliers importants :

- une vision future largement partagée (élus, acteurs socioéconomiques et citoyens), qui fixe des priorités stratégiques pour le territoire ;
- une volonté commune et collective organisée de construire cet avenir, en programmant les actions (selon leur importance et leur faisabilité dans la durée).

Force est de bien retenir que la cohésion territoriale est un lien intime à l'intercommunalité. La coopération intercommunale en France et au Sénégal est porteuse de gestion cohérente du territoire et de partage, de « *dynamique dans l'impulsion et dans la mise en œuvre des projets de développement local* »<sup>169</sup>. Parce qu'elle représente un véritable échelon territorial de proximité qui répond à cet ensemble d'exigences. L'État français a fortement stimulé les regroupements de communes, par le renforcement des actions communes, depuis la loi ATR du 6 février 1992 suivie par différents autres textes législatifs construisant l'intercommunalité de projet. Ces textes législatifs sont le cadre juridique dans lequel elle se déploie, mais aussi de manière généreuse et habile par ses encouragements financiers, essentiellement depuis la loi Chevènement du 12 juillet 1999 en passant par la loi du 16 décembre 2010, la loi NOTRe du 15 août 2015. Cette volonté gouvernementale à travers ces trois textes est une poursuite de l'objectif de rationalisation de la carte intercommunale. Elle a conduit au succès quantitatif que l'on connaît, à savoir une progression constante aboutissant à un maillage intercommunal du

---

<sup>167</sup> LE SCOT - Ville de Courthézon ([courthezon.fr](http://courthezon.fr)), consulté le 27 mars 2022.

<sup>168</sup> RODRIGUES-GARCIA Silvina., *op. cit.*, p. 52.

<sup>169</sup>Nathalie Laval-Mader, « Intercommunalité et solidarité », dans SOLIDARITÉ(S) : PERSPECTIVES JURIDIQUES / Maryvonne Hecquard-Théron, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, p. 123

territoire quasi achevé. Aujourd'hui, la totalité du territoire français, à l'exception de quatre îles mono-communales, est couverte par des intercommunalités. Ainsi, les caractéristiques de l'intercommunalité doivent évoluer pour que l'institution de coopération et de partenariat émane d'une initiative locale et d'une volonté de gérer en commun de manière cohérente un territoire déterminé.

L'intercommunalité constitue donc une réponse au déséquilibre d'aménagement territorial dans la mesure où elle est un instrument d'organisation rationnelle des territoires et un outil de gestion commune des territoires. Il reste aussi à montrer que l'intercommunalité est une meilleure coordination des affaires locales qui sont propres aux collectivités territoriales françaises et aussi bien que celles sénégalaises.

## || SECTION 2 : UNE RÉPONSE À L'OPTIMISATION TERRITORIALE

L'intercommunalité est une réponse à l'optimisation territoriale qui constitue une technique de rationalisation des ressources et des moyens mis en œuvre pour assurer une meilleure coordination et une meilleure collaboration entre les différentes communes membres d'une intercommunalité. Cela permet d'éviter les doublons, de mutualiser les compétences et les moyens, et de favoriser une gestion plus efficiente des services publics. En effet, elle est un outil intrinsèque à la logique de coopération entre les communes. Elle permet de mieux conduire les affaires locales des collectivités territoriales et constitue un outil de mise en commun des moyens et de coordination des politiques publiques avec la volonté de l'État. Ainsi, selon Jérôme Chapuisat<sup>170</sup> : « *Les collectivités territoriales ne peuvent agir qu'en vertu d'une habilitation qui leur est donnée par l'État. Les affaires locales ne peuvent être telles que par détermination, soit de la Constitution, soit de la loi* ». Par ailleurs, en France comme au Sénégal, il existe d'abord des dispositions constitutionnelles relatives à la détermination de ces affaires locales (V. art. 72 de la Constitution française du 4 octobre 1958 et art. 102 de la Constitution sénégalaise du 21 janvier 2001) et certaines lois qui explicitent ensuite le contenu des dispositions constitutionnelles. La décentralisation est « *un système d'organisation qui reconnaît une existence juridique à des collectivités secondaires qui sont dotées de la personnalité morale et qui sont appelées à gérer leurs propres affaires par l'intermédiaire*

---

<sup>170</sup> Sur ce point voir la thèse de CHAPUISAT Jérôme, *La notion d'affaires locales en droit administratif*, thèse Paris 1971.

*d'organes issus d'eux-mêmes* »<sup>171</sup>. Elle consiste à donner à une collectivité territoriale une compétence générale, mais limitée à une partie du territoire pour les affaires la concernant. Ceci se matérialise par le fait que l'État transfère certaines de ses compétences aux collectivités territoriales pour une meilleure gestion et un désengorgement de l'administration centrale. Afin de mieux optimiser le territoire local, ces collectivités nouent des relations internes pour la gestion des affaires propres. Dans le système français, il existe aujourd'hui beaucoup de regroupements intercommunaux, signe que ce type de structure permet de pallier les nombreux problèmes de gestion territoriale. Ce type de regroupement peut également aller jusqu'à fixer une politique économique et territoriale avec une gouvernance intercommunale réussie. Au Sénégal, le schéma actuel de l'organisation administrative prévoit la mise en place des pôles de développement territorial appelés pôles territoires dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de réforme de l'Acte III de la décentralisation<sup>172</sup>. Ces pôles territoires constituent un ensemble spatial, ayant une dimension territoriale, mais pas de frontières définies ; a priori, ils ne correspondent donc pas à une région donnée au sens commun du terme, mais ils présentent une unité et une cohérence se traduisant par des comportements identifiables et spécifiques et une culture technique, entendue comme l'élaboration, la transmission, l'accumulation de pratiques, savoirs et savoir-faire, normes et valeurs liées à une activité économique. Peut-être pourrions-nous poser, au regard de ce qui précède, la question de ce qu'apporte l'intercommunalité dans le paysage administratif territorial. Répondre à cette question nous permettra de justifier successivement que l'intercommunalité est une politique de coordination des actions communes (*Paragraphe 1*) pour promouvoir une bonne gouvernance territoriale (*Paragraphe 2*).

## III PRAGRAPHE 1 : UNE COORDINATION DES ACTIONS COMMUNES

En France comme au Sénégal, le législateur est conscient que l'intercommunalité produit des mutations profondes au niveau des territoires et de la décentralisation sur la base d'une coordination des actions de coopération. À travers les réformes, l'État et les acteurs locaux entendent promouvoir la pertinence et le rendement des politiques publiques par le biais

---

<sup>171</sup> SY Demba, *Droit administratif, op. cit.*, p. 196.

<sup>172</sup> *Dossier : Ce que les régions attendent de l'Acte 3 de la décentralisation - IPAR, initiative prospective agricole et rurale*, publié le 2 juin 2014, consulté en ligne le 12 février 2022.



de l'approche territoriale du développement qui permettra une exploitation optimale des ressources de chaque territoire. Selon une démarche inclusive, cette option permet une solidarité dans la gestion des services publics locaux afin d'activer et de valoriser toutes les potentialités de chaque territoire. Ce qui va intégrer également l'ensemble des catégories d'acteurs en articulant les différents niveaux territoriaux et réconciliant les politiques sectorielles aux dynamiques territoriales réelles. L'objectif visé par l'intercommunalité, à travers les actions communes, est de réussir à la valorisation du territoire (A) et à une gestion commune du service public (B).



## A. UNE VALORISATION DU TERRITOIRE COMMUNAL

L'intercommunalité constitue un outil véritable pour la valorisation du territoire communal. En effet, celui-ci reste le support par excellence et le moteur des relations entre communes, mais aussi il est le fondement essentiel de la coopération entre les communes<sup>173</sup>. En regroupant plusieurs collectivités territoriales, l'intercommunalité dispose de moyens et de compétences pour améliorer la qualité de vie et l'attractivité du territoire. Ses orientations stratégiques vers un projet de développement territorial doivent tenir compte des spécificités du territoire et des attentes de ses habitants pour construire des politiques publiques pertinentes et à la bonne échelle. Cette valorisation territoriale se manifeste par la mise en place des structures intercommunales (1) qui auront pour mission de répondre aux problèmes quotidiens de la population (2).

### 1. PAR LA CRÉATION DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES

La création des structures intercommunales est une étape importante de la coopération locale. Dans le système français, l'intercommunalité semble être parvenue à un bon niveau de maturité technique élevée, généralement d'une forte évolution avec la mise en place des établissements publics de coopération. De ce fait, la « révolution silencieuse »<sup>174</sup> décrite par

---

<sup>173</sup> GIRARDON Jean, *L'intercommunalité, op. cit.*, p. 29.

<sup>174</sup> MAUROY Pierre, « La coopération intercommunale », *Pouvoirs*, n° 95, 2000, pp. 33-42.

Le thème de la « révolution silencieuse » est abordé également par Pierre Mauroy, à propos du développement de l'intercommunalité, révolution « silencieuse » qui, selon ses propos, se fait aussi « tranquille », « discrète » et « puissante ».

Pierre Mauroy dès 2000 se traduit aujourd'hui par la présence, à l'échelle nationale, de quelques 1254 EPCI à fiscalité propre<sup>175</sup> qui maillent l'intégralité du territoire. En effet, il faut dire que les modalités de répartition et de mise en œuvre des compétences locales de ces structures intercommunales constituent un enjeu fondamental de réalisation d'objectifs de développement territorial. Désormais, le fait communautaire implique tous les habitants, et les compétences premières des intercommunalités : aménagement du territoire, promotion du tourisme, développement économique, eau et assainissement, pour ne citer que les principales d'entre elles, contribuent au bon fonctionnement de l'action publique locale. Elles sont souvent décrites comme contribuant à la mise en place d'une nouvelle administration territoriale<sup>176</sup>. L'intercommunalité suppose alors la mise en place des structures de coopération capables de conduire les actions communes. Ainsi, en France, la création des EPCI tient à plusieurs objectifs essentiels : diminuer le nombre des communes, conférer davantage de pouvoir et de marges de manœuvre à l'échelon local, rationaliser l'activité des communes en leur donnant un champ d'action et un territoire plus cohérent et pertinent.

L'intercommunalité en France a d'ores et déjà changé à l'issue de la « Révolution tranquille » amorcée par la loi Chevènement du 12 juillet 1999 et va continuer à évoluer ces prochaines années, en partie grâce à la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et de la loi du 27 décembre 2019 « Engagement et proximité » visant la revalorisation de la commune. Elle offre sans doute un nouveau visage depuis ces grandes et dernières réformes. Le Sénégal est aussi sur cette voie de construction intercommunale, mais le processus est lent et la législation en vigueur n'est pas encourageante pour corriger les manquements et les errements en matière de coopération intercommunale, en vue d'instituer une organisation structurée de l'offre intercommunale proposée aux communes. Jusqu'à présent, le législateur avait accumulé les formules conventionnelles sans réussir à convaincre les élus locaux de s'associer pour faire ensemble ce qu'ils ne parvenaient pas à faire seuls, ou à un moindre coût ce qu'ils faisaient chacun de leur côté. En France, les lois qui sont adoptées successivement n'étaient surtout pas parvenues à offrir de véritables solutions efficaces à la problématique de l'émiettement communal qui caractérise la France depuis plus de deux siècles et à apporter ainsi une réponse aux nécessités

---

<sup>175</sup> Le Bulletin d'information statistique N° 163 - mars 2022 de la DGCL.

<sup>176</sup> Les actes du Séminaire organisé par l'IEP de Rennes, Chaire Territoires et Mutations de l'Action Publique soutenu par l'Assemblée des communautés de France (ADCF) sur le thème : « L'intercommunalité en France : Histoire, représentations, dynamiques et identités. Enjeux et problématiques actuelles des communautés mis en perspective au regard de l'histoire des territoires », novembre 2018, in [https://www.adcf.org/files/THEME-Insitutions-et-pouvoirs-locaux/VFSeminaire\\_HistInterco\\_Programme\\_General\\_2018-2019.pdf](https://www.adcf.org/files/THEME-Insitutions-et-pouvoirs-locaux/VFSeminaire_HistInterco_Programme_General_2018-2019.pdf).

de recomposition du tissu local. Si cette coopération interne entre collectivités territoriales trouve sa naissance avec les premiers syndicats de communes en 1890, les lois de 1959, 1966 et même celle de 1992 ont néanmoins été insuffisantes pour mettre sur pied une véritable intercommunalité fédérative, sous la forme d'EPCI à fiscalité propre, parfaitement adaptée aux enjeux territoriaux. C'est pour préciser que les nouvelles réformes offrent des habits neufs aux EPCI les plus intégrés pour la coordination des politiques publiques orientées vers la gestion efficiente du territoire.

Maintenant que nous avons mis en évidence les atouts et les spécificités du territoire, il est important d'analyser comment l'intercommunalité peut répondre efficacement aux préoccupations quotidiennes de la population.

## **2. POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DE LA POPULATION**

L'intercommunalité se veut une réponse pertinente aux attentes de la population. Cette organisation territoriale peut être observée en France en France et au Sénégal, où elle vise à améliorer la qualité des services publics locaux et à favoriser le développement économique et social des territoires. Dans le premier pays, elle est devenue un véritable levier pour répondre aux attentes de la population. Elle tente de pallier les inconvénients du morcellement communal en permettant une préservation de l'identité communale tout en réorganisant la structuration de l'espace territorial. Elle est apparue avec l'enjeu de faire face à l'émiettement de l'espace et pour soulager les plus petites communes qui, écrasées par le poids des charges, n'arrivaient pas à mettre en œuvre seules leurs politiques publiques locales. Véritable enjeu stratégique, économique, politique, l'intercommunalité s'inscrit aujourd'hui dans une véritable logique de répondre aux problèmes quotidiens de la population et de défense des intérêts publics locaux. Il s'agit d'une mission essentielle des collectivités territoriales orientée vers les objectifs de la coopération intercommunale afin de réussir leur politique de développement. Les intercommunalités françaises prennent en charge de nombreuses compétences, telles que le transport et l'aménagement du territoire. Les élus intercommunaux sont impliqués dans les projets de leurs territoires et cherchent à répondre aux attentes des habitants en matière d'infrastructures, de logement, de services publics et d'emploi. Au Sénégal, l'intercommunalité a également été mise en place pour répondre aux besoins locaux ou à la création des conditions propices à l'amélioration de la qualité de vie des habitants. Actuellement le pays a mis en œuvre une décentralisation adaptée aux spécificités locales avec une couverture complète de

l'ensemble de son territoire par des collectivités territoriales. La loi de 2013 en vigueur sur les collectivités territoriales, met en effet, à côté de l'État, cinq-cent-quatre-vingt-dix-neuf (599) assemblées qui participent à la gouvernance publique et s'occupent par conséquent de l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations. On compte au Sénégal, cinq-cent-cinquante-trois (553) communes, cinq (5) villes et quarante-trois (43) départements. Le grand nombre de collectivités territoriales inégalement réparties sur le territoire et la très grande diversité des situations restent les traits dominants de ces collectivités territoriales. Leurs regroupements ont ainsi un rôle clé dans la mise en œuvre de politiques publiques adaptées aux attentes de la population et aux réalités locales. De ce fait, les communes constituent les collectivités territoriales de base les plus proches des populations, donc appelées à apporter des réponses aux problèmes quotidiens des populations. En face de l'unicité de leur statut, la réalité des communes est faite de diversité. Entre une petite commune rurale, peu dotée en personnel, donc en capacité d'expertise et d'analyse technique, peu fournie en moyens financiers (situation des 70 % des communes de moins de vingt-cinq-mille habitants) et une grande commune dotée de ces éléments (cas des communes de cinquante-mille habitants), il existe de facto, une différence considérable pour l'exercice de leurs nombreuses missions. Elles font face à des enjeux et des défis complexes qui exigent des mécanismes de gouvernance novateurs. La finalité du cadre institutionnel mis en place est de contribuer à améliorer le cadre et les conditions de vie des habitants et résidents des différents territoires. Une répartition judicieuse des compétences, des fonctions et des moyens financiers entre ces multiples intervenants peut contribuer à répondre aux attentes des populations. La solidarité et la coopération entre collectivités territoriales permettent, tout en sauvegardant la gestion des problèmes de proximité, de gérer les problématiques supra municipales, les problématiques particulières du monde rural, les enjeux des agglomérations urbaines et ceux relevant des ententes entre communes.

Au total, l'intercommunalité est une solution pour la valorisation des potentialités territoriales et le renforcement des dynamiques territoriales tout en contribuant au développement économique et social des territoires. À côté de celle-ci, nous admettons aussi que l'action commune des collectivités territoriales permet une gestion solidaire du service public.

## **||| B. UNE GESTION COMMUNE DU SERVICE PUBLIC**

Les collectivités territoriales sont le principal lieu privilégié de production de l'action publique. Ainsi, dans le cadre de leur coopération au niveau interne, des structures telles que les EPCI en France et des ententes intercommunales au Sénégal ont été créées pour permettre la bonne gestion commune des services publics locaux et la mise en commun des moyens des entités décentralisées. Cette gestion commune constitue l'un des enjeux fondamentaux de l'intercommunalité (1) et les collectivités territoriales disposent d'une liberté pour gérer les services publics (2).

## 1. UN ENJEU FONDAMENTAL DE L'INTERCOMMUNALITÉ

La gestion commune des services publics est un enjeu fondamental du recours à l'intercommunalité. En France, les politiques liées au service public ont été conduites par l'évolution vers la rationalisation même de cette coopération entre les communes<sup>177</sup>. Ainsi, les EPCI se sont affirmés comme des acteurs incontournables à la gestion des services publics collectifs. Certains auteurs nous montrent qu'un EPCI peut « *créer les services publics nécessaires à l'exécution de leurs missions au nom de leur pouvoir propre d'organisation et de direction* »<sup>178</sup>. Malgré son importance, la notion de service public n'a pas fait l'objet d'une définition légale en France, mais l'article 11 du Code des obligations de l'administration (COA) sénégalais le définit comme étant « *toute activité d'une personne morale de droit public en vue de satisfaire un besoin d'intérêt général* »<sup>179</sup>. La mise en commun des compétences et des services des communes est censée rendre la gestion du service public plus efficace. Ainsi, le transfert de compétences des communes à l'EPCI donne à ce dernier un pouvoir d'organisation à la fois exclusif conféré par les statuts<sup>180</sup> et un pouvoir plénier systématisé par le juge administratif<sup>181</sup>. L'intercommunalité servirait alors à se solidariser, autour d'un service public, les compétences communales parfois trop incertaines ou qui n'auraient pu s'effectuer correctement, ou parfois même auraient représenté une masse trop importante d'argent pour la commune seule. Elle est une réponse « *depuis très longtemps à un besoin nécessaire et évident de travail en commun de création de services, d'équipements et d'infrastructures en*

---

<sup>177</sup> La loi Chevènement de 1999.

<sup>178</sup> FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *op. cit.*, p. 193.

<sup>179</sup> Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration, JORS numéro spécial 3763 du 23 août 1965.

<sup>180</sup> Art. L. 5214-16 pour les communautés de communes, art. L. 5215-20 pour les communautés urbaines et art. L. 5215-5 pour les communautés d'agglomération.

<sup>181</sup> CE, Sect., 6 janvier 1995, Ville de Paris : CE 3 ; ACL 1996 .369 – Syndicat national des personnels techniques, administratifs et de services de l'Équipement : Rec. CE 5.

*commun* »<sup>182</sup>. La coopération locale ou la technique intercommunale constitue alors le choix d'une gestion très intelligente des services publics, notamment le ramassage des ordures ménagères comme au Sénégal. Aujourd'hui, les communautés urbaines ont communautarisé cette compétence à l'image du service public de l'eau ou de l'assainissement, ce qui pèse bien moins lourd dans le budget des communes. N'oublions pas que l'intercommunalité est un enjeu phare de la maîtrise des dépenses publiques afin d'éviter un gaspillage des deniers publics. En effet, « *les budgets des collectivités territoriales ont certes toujours été limités, mais jamais comme aujourd'hui la tension entre les besoins, tels qu'ils sont exprimés par la population, et les moyens financiers, n'a été aussi forte* »<sup>183</sup>. Elle offre un moyen privilégié de coopération et de collaboration entre collectivités territoriales par l'échange et l'action dans les activités relevant de leurs domaines de compétences. Dans tous les pays, la pertinence de l'intercommunalité réside dans le fait de fournir des services publics de qualité, adaptés aux besoins et à moindre coût.

La gestion commune du service public est un enjeu fondamental de l'intercommunalité car elle permet de mutualiser les ressources, d'optimiser les coûts et d'améliorer la qualité des services rendus aux citoyens. En regroupant les communes au sein d'une structure intercommunale, il est possible de mettre en place une gestion plus efficace et cohérente des services publics, notamment dans des domaines tels que l'eau, l'assainissement, la voirie, la collecte des déchets, les transports en commun, etc. L'intercommunalité permet également de mieux répondre aux besoins des citoyens en développant une offre de services plus étendue et plus adaptée au territoire. Elle favorise également la concertation entre les communes pour identifier les besoins prioritaires et mettre en place des politiques publiques cohérentes et harmonisées. Enfin, l'intercommunalité permet de renforcer la solidarité entre les communes en répartissant de manière équitable les charges et les ressources nécessaires à la fourniture des services publics. Elle contribue ainsi à une meilleure répartition des richesses et à une plus grande équité territoriale.

En somme, la gestion commune du service public est un enjeu fondamental de l'intercommunalité car elle permet de garantir une meilleure efficacité et une meilleure équité dans la fourniture des services publics aux citoyens. Toutefois, tous ces enjeux constituent autant de défis à relever. Ils exigent un véritable renouveau de la gouvernance territoriale,

---

<sup>182</sup> BERNARD-GELABERT Marie-Christine, *L'intercommunalité*, Paris, LGDJ, 6ème Édition, 2007, p.5.

<sup>183</sup> STECKEL-ASSOUERE Marie-Christine (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, Paris, L'Harmattan avril 2014.

comme condition d'une renaissance sociétale, dont un pays ne peut faire l'économie. En effet, en France comme au Sénégal, le développement territorial fait face à des défis multiples dans la création des services publics notamment en matière d'aménagement, de transport, de développement économique, de voirie, de gestion des ordures, d'éclairage, de facilitation de l'accès aux logements en particulier pour les plus démunis. La mutualisation des efforts et des ressources doit prendre en charge les défis de développement sur lesquels, les acteurs s'accordent au plan technique, il est indispensable de disposer de plusieurs outils de diagnostic des différentes options retenues dans le cadre de l'intercommunalité et de procéder à une planification efficace, susceptible de prendre en charge les besoins des populations.

En revanche, cette gestion commune des services publics pose également la question de la liberté de gestion des services publics qui doit être accordée à chaque entité intercommunale.

## **2. UNE LIBERTÉ DE GESTION DU SERVICE PUBLIC**

La liberté de gestion du service public et l'intercommunalité sont étroitement liées car l'intercommunalité permet aux collectivités territoriales de mutualiser leurs moyens et leurs compétences pour assurer la gestion de certains services publics de manière plus efficace et cohérente. Ainsi, la coopération locale est le fruit d'une démocratisation administrative qui confère aux communes dans leurs localités et leurs regroupements une part de responsabilité et de liberté dans la gestion des services publics et des affaires locales. Cette volonté de regroupement à l'égard des communes renforce ainsi le processus de démocratisation en créant les conditions et les modalités d'une participation directe de chaque commune aux processus de gestion du service public. En effet, en regroupant plusieurs communes au sein d'une structure intercommunale, les collectivités peuvent harmoniser leurs politiques publiques et coordonner leurs actions pour garantir une meilleure gestion des services publics locaux. Cela permet également de réaliser des économies d'échelle et de mutualiser les ressources humaines, techniques et financières pour offrir des services de meilleure qualité aux citoyens. Par conséquent, l'intercommunalité favorise la liberté de gestion du service public en permettant aux collectivités de s'organiser de manière plus souple et efficace pour répondre aux besoins des habitants. Elle offre également la possibilité de développer des projets communs et de mettre en place des politiques publiques concertées pour améliorer la qualité de vie sur un territoire donné. Ainsi, comme le précise S. Coulibaly, les communes « *redeviennent les acteurs*

*de leur destin et les vrais partenaires d'un État qui ne peut plus exister en dehors d'eux »<sup>184</sup>. Elle est un outil ou un espace de développement territorial où les communes avec leurs citoyens deviennent le principal moteur en participant aux processus de prise de décisions en matière de programmation du développement et de gestion des services publics locaux. Ainsi, la commune est un lieu de gestion des intérêts purement locaux avec la collaboration des structures de droit privé. À cet égard, le rapport sur le décret-loi du 5 novembre 1926, qui a élargi notamment la compétence économique des communes dans une société privée en accordant leur participation financière, fortifie notre position en précisant que « la guerre et l'après-guerre ont affirmé l'aptitude et le droit des communes dans la création et la direction de tous les services publics destinés à assurer la vie économique et sociale de la cité. Nous ne pouvons, au demeurant, négliger l'exemple des pays étrangers qui nous environnent et, où, souvent, les législations en vigueur, moins libérales sur beaucoup de points que notre loi de 1884, favorisent mieux cependant le développement de toutes les entreprises d'intérêt communal »<sup>185</sup>. Ce qui est nécessaire alors est la création d'une structure de coopération sur une base de la liberté des communes de se regrouper et d'entreprendre.*

Les communes sénégalaises doivent s'engager de façon accrue dans l'intercommunalité avec une véritable stratégie de développement et une liberté de gestion des services publics. Cette technique de coopération doit être le symbole de la capacité des collectivités territoriales à se fédérer comme en France, à réunir des acteurs différents, de cultures différentes, à diverses échelles autour de projets de territoire tournés vers le développement local. Elle doit devenir l'une des clés du succès de la réforme de l'Acte III de la décentralisation. À condition que l'intercommunalité soit le lieu de coordination technique et de gestion des services publics essentiels.

Au regard de ce qui précède, l'intercommunalité est au cœur de l'action publique locale en France et au Sénégal. L'une de ses missions est la gestion des services publics locaux et elle offre un moyen privilégié de coopération et de collaboration entre collectivités territoriales par l'échange et l'action dans les activités relevant de leurs domaines de compétences. Elle concourt à la politique de réorganisation territoriale avec un rôle essentiel de développement économique local. Elle renforce les liens avec les secteurs socioéconomiques publics et privés. Elle améliore

---

<sup>184</sup> COULIBALY Salif, « La décentralisation au Mali – remède à la crise du Nord », in *La décentralisation dans les pays Francophones d'Afrique de l'ouest*, sous la direction de Jean-Luc PISSALOUX, L'Harmattan, 2019, p. 162.

<sup>185</sup> Rapport remis au Président de la République relatif au décret-loi du 5 novembre 1926 de décentralisation et déconcentration administrative, *Bulletin du Ministère de l'intérieur*, 1926/11, p. 543



le potentiel de développement de la nation en encourageant la coopération entre populations locales et en favorisant le rapprochement entre équipes d'élus relevant des formations politiques différentes pour l'établissement de projets d'intérêt public, le développement de diverses formes d'association avec les grands organismes publics, en menant une politique de coopération et de progrès en y associant l'ensemble des secteurs de la société. Pourtant, nous restons convaincus qu'il s'agit là d'un système d'aménagement de l'espace, de gestion des diverses ressources communes qui peut être salubre pour notre politique de décentralisation si elle est bien mise en œuvre. Le Sénégal doit donc s'inspirer de la France et adopter une bonne politique en la matière pour une mise en œuvre effective de l'intercommunalité.

Dès lors, l'intercommunalité est un outil de coordination des actions communes des collectivités territoriales dans la mesure où elle permet une valorisation du territoire et la gestion commune du service public. En dehors de ces objectifs, nous avons également celui de la promotion de la gouvernance partagée du territoire.

## ||| **PARAGRAPHE 2 : UNE PROMOTION D'UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE**

En théorie, le recours à la coopération intercommunale permet d'assurer ou de promouvoir une gouvernance partagée entre les communes. Elle vise également à promouvoir une gouvernance plus efficace et démocratique en favorisant la concertation et la prise de décisions collective entre les différentes entités territoriales. En effet, la gouvernance est la manière de gérer et d'administrer une structure. Elle peut être une gouvernance intercommunale qui touche à la fois le pilotage stratégique et l'administration de celle-ci, allant des instances de décision, aux modes de décision en passant par les acteurs associés et la façon dont sont exécutées les décisions. En droit de l'intercommunalité, le progrès de la coopération entre les collectivités territoriales se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarités<sup>186</sup>. Le projet de territoire communautaire repose sur un objectif d'amélioration du service public et d'équité territoriale entre les communes et les usagers. On retient alors que la gouvernance territoriale est au cœur du projet intercommunal entre la France et le Sénégal. Elle doit être adaptée et refléter cette

---

<sup>186</sup> Art. L.5210-1 du CGCT français et art. 16 du CGCT sénégalais

vision avec un mode de gouvernance adapté aux mutualisations (A) et qui présente des vertus considérables (B) même si elle doit être explorée en profondeur notamment au Sénégal.

## **A. UN MODE DE GOUVERNANCE ADAPTÉ À LA MUTUALISATION INTERCOMMUNALE**

L'intercommunalité est un mode de gouvernance adapté à la mutualisation intercommunale. Cette dernière a pour principal but le renforcement des capacités des collectivités locales et de mieux répondre aux besoins des habitants. En France, elle s'est développée à partir des années 1990 dans le cadre des politiques de décentralisation et vise à fortifier les capacités des entités décentralisées en mutualisant leurs moyens pour offrir des services de qualité à moindre coût. Au Sénégal, la mutualisation des services publics est aussi un enjeu important pour les collectivités territoriales. Dès lors, elle se présente comme un outil au service d'une action locale plus performante. Elle est fondamentale pour la mise en commun des moyens (1) et elle offre plusieurs autres possibilités (2).

### **1. LA MISE EN COMMUN DES MOYENS**

La mutualisation est un dispositif très large de partage de compétences qui reste étroitement lié à la coopération intercommunale. Elle permet d'assurer des services à une collectivité territoriale qui ne dispose pas des moyens d'accomplir seule ses missions. À l'échelle de l'intercommunalité, elle donne l'opportunité pour les communes qui sont membres d'un EPCI de mutualiser les ressources et les moyens humains, financiers et matériels grâce auxquels la coordination des politiques publiques au niveau local favorise la gestion efficace des équipements et des services publics. Bien qu'elle n'ait pas été définie par les textes, la notion de mutualisation peut s'entendre comme la mise en commun des moyens, des équipements matériels ou personnels, au sein d'une intercommunalité. Elle suppose alors le partage de services administratifs ou techniques entre plusieurs collectivités territoriales. Ainsi, selon le Président Alain LAMBERT : « *la mutualisation des moyens peut se définir comme la mise en place, temporaire ou pérenne, d'une logistique commune à deux ou plusieurs personnes morales* »<sup>187</sup>. Elle peut revêtir deux formes : la mutualisation verticale et celle dite horizontale.

---

<sup>187</sup> Définition donnée dans la première partie du Rapport d'information n° 495, *La mutualisation des moyens dans le cadre intercommunal*, (2009-2010) de MM. Alain LAMBERT, Yves DÉTRAIGNE, Jacques MÉZARD et Bruno SIDO, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales, déposé le 25 mai 2010.

La première forme est celle susceptible d'intervenir entre un EPCI et ses communes membres et la seconde est celle entre les communes sans l'intervention d'un EPCI. La mutualisation verticale s'illustre à partir de deux directions : l'EPCI met des moyens à disposition d'une ou plusieurs communes membres (mutualisation descendante) ; une commune met des moyens à disposition de l'EPCI (mutualisation ascendante). La mutualisation intercommunale implique alors un mode de gouvernance partagée garantissant l'équilibre entre la mise en commun des ressources communales et le respect de la libre administration de chacun. Force est de retenir qu'en dehors du cadre de transfert prévu par la loi, elle permet l'exercice de certaines compétences. Ainsi, en France, les articles L. 5215-27 et L. 5216-7-1 du CGCT accordent la possibilité aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines, de confier la gestion de certains de leurs équipements ou services à une commune. Au cas contraire, une commune peut confier à un EPCI la réalisation ou la gestion d'un service ou équipement qui relève de ses attributions<sup>188</sup>. L'article L. 5214-16-1 prévoit aussi cette opportunité pour les communautés de communes sauf qu'elle la limite au seul bénéfice de ses communes membres<sup>189</sup>. Cependant, l'intégration peut également s'organiser au niveau des services. De ce fait, l'article L. 5211-4-2 offre la possibilité aux différents EPCI et à leurs communes membres, ainsi qu'aux établissements publics qui lui sont rattachés tels que les offices de tourisme ou les centres communaux d'actions sociales (CCAS), de mettre en commun leurs services opérationnels et fonctionnels<sup>190</sup>. Ces services communs ont la possibilité d'être chargés « *de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat* »<sup>191</sup>.

Au Sénégal, la mutualisation intercommunale est également en développement, mais à un rythme différent de celui de la France. Ainsi, pour la réussite de la gouvernance intercommunale, le législateur opte pour une réorganisation de la carte administrative sénégalaise en vue de mutualiser certains services et équipements publics à travers la loi de 2013 portant CGCT. En effet, la mise en œuvre de la première phase de l'acte III de la décentralisation implique la communalisation intégrale et « *de créer la ville en vue de mutualiser les compétences des communes la constituant* »<sup>192</sup>. Elle facilite la consécration de l'intercommunalité au Sénégal parce qu'elle permet une mutualisation des moyens des

---

<sup>188</sup> Art. L. 5215-27 et art. L. 5216-7-1 du CGCT.

<sup>189</sup> Art. L. 5211-4-1 du CGCT.

<sup>190</sup> Art. L. 5211-4-1 du CGCT.

<sup>191</sup> Art. L. 5211-4-2 du CGCT.

<sup>192</sup> Exposé des motifs de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, p. 2.

collectivités territoriales. La ville telle qu'elle est instituée par l'acte III de la décentralisation<sup>193</sup> facilite d'une part l'exercice du principe de la libre administration des collectivités locales et d'autre part, elle favorise l'effectivité de la mutualisation des moyens et des compétences des communes la composant. C'est pourquoi le ministre sénégalais des Collectivités territoriales, du développement et de l'aménagement du territoire, Mr Oumar GUEYE, avait déclaré que « *la ville, c'est une intercommunalité* ». Cette mutualisation est nécessaire pour une bonne application de l'acte III de la décentralisation. Elle favorise l'intercommunalité et permet de pallier son absence, c'est-à-dire une coopération qui regroupe plusieurs communes en vue de réaliser des projets dépassant l'intérêt d'une seule commune en mobilisant les moyens de toutes les communes. La mutualisation favorise un pouvoir d'investissement plus cohérent. Or ces deux principes sont le fondement d'un bon fonctionnement des collectivités territoriales. Cependant, certaines autorités sénégalaises cautionnent la suppression de la ville ou la modification de son statut. Pour eux, « *il faut que le Sénégal se conforme au Code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire l'existence que de deux entités : le département et la commune* »<sup>194</sup>. Mais ce rôle de « mutualisation » de la ville n'est pas encore effectif à cause du statut que lui confère l'Acte III. Aux termes du CGCT « *La ville a le statut de commune* »<sup>195</sup>. Maintenant, les villes flottent parce que les communes sont en plein exercice. Ces dernières ne dépendent aucunement des villes parce qu'elles sont d'égale dignité. Si la ville doit être une « mutuelle » pour les communes qui la composent, elle n'a pas besoin d'un statut de commune au sens du CGCT. La ville étant déjà investie de plein droit de compétences définies par les articles 169 et 170 du CGCT, si elle doit recevoir des compétences à mutualiser, il ne peut s'agir que de compétences choisies par chaque entité communale. En principe, la mutualisation des compétences ne peut résulter que de la volonté des communes et non de procéder à un acte unilatéral du pouvoir exécutif. Dès lors, l'Acte III de la décentralisation exige des réglages et des corrections en vue d'assurer un développement local équilibré de nos territoires. Il est donc nécessaire de corriger et de s'inscrire dans une logique d'amélioration continue de la gouvernance de nos collectivités locales pour une intercommunalité effective.

En outre, il convient désormais d'évaluer l'étendue des possibilités de mutualisation intercommunale.

---

<sup>193</sup> Art. 167 du CGCT : « *Une Ville peut être instituée, par décret, pour mutualiser les compétences de plusieurs communes qui présentent une homogénéité territoriale* ».

<sup>194</sup> Déclaration du ministre des Collectivités territoriales du Développement et de l'Aménagement des territoires, M. Oumar GUEYE.

<sup>195</sup> Art. 167, al. 4 du CGCT.

## 2. L'ÉTENDUE DES POSSIBILITÉS DE MUTUALISATION

La mutualisation offre d'autres possibilités aux communes afin de mener à bien leur travail de coordination et de gestion des compétences locales. En France, c'est seulement au sein d'un EPCI à fiscalité propre que l'on peut créer ce service commun avec une exclusion de ce dispositif des syndicats de communes<sup>196</sup>. Ainsi, l'EPCI lui-même ou une commune-membre peut gérer ce service<sup>197</sup>. Mais, le choix d'aller plus loin dans la mutualisation en prônant une intégration de l'ensemble du personnel des collectivités membres aux effectifs de l'intercommunalité. Il semble difficile d'appréhender l'étendue des possibilités offertes par ce système. En effet, les intercommunalités peuvent mutualiser certains services administratifs (la gestion des ressources humaines, la communication, la comptabilité, l'informatique, etc.), des politiques publiques (comme par exemple la politique sociale : action sociale, insertion professionnelle, logement social, etc.) et la gestion commune des équipements sportifs et culturels (stades, piscines, salles de sport, culturels ; théâtres, médiathèques, salles de spectacle, etc.). Si la loi MAPTAM de 2014 avait été très claire en limitant l'objet de la mutualisation à un ensemble de missions définies, celle dite loi NOTRe de 2015 a retiré cette liste dans le but de rendre le système performant pour qu'il soit plus adapté aux différentes situations auxquelles les intercommunalités concernées sont exposées<sup>198</sup>. La nouvelle rédaction prévoit la possibilité de mettre en place un service commun qui regroupe des services opérationnels ou fonctionnels, sans pour autant que ces derniers ne soient définis. Ainsi, *« en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux, peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat, à l'exception des missions mentionnées à l'article 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pour les communes et les établissements publics obligatoirement affiliés à un centre de gestion en application des articles 15 et 16 de la même loi »*<sup>199</sup>. Si les services opérationnels sont affectés à l'exercice exclusif d'une compétence, les services fonctionnels ne le sont pas. En réalité, la loi estime que cette méthode ne peut jouer

---

<sup>196</sup> Art. 1379-0 bis du Code Général des Impôts.

<sup>197</sup> Art. L. 5211-4-2 du CGCT.

<sup>198</sup> Compte rendu des débats, Sénat, Séance du vendredi 29 mai 2015.

<sup>199</sup> Art. L. 5211-4-2 du CGCT.

qu'en dehors des compétences transférées. Ce qui n'implique pas pour autant qu'elle ne puisse favoriser la mise en commun des services qui sont rattachés à une compétence communale éventuellement transférable à l'EPCI<sup>200</sup>. C'est dire que le transfert d'une compétence d'une commune vers un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie du service chargé de sa mise en œuvre<sup>201</sup>. Initialement, le service commun était un système complémentaire au régime de transfert de compétence, puisqu'il cherchait à viser la rationalisation des services fonctionnels de l'EPCI et de ses communes qui le composent. De nos jours, le service commun apparaît, dans certaines mesures, comme une formule concurrente au régime du transfert de compétences.

Selon le degré d'intégration (groupements de commande, conventions de partage des moyens, ou au contraire mutualisations de nombreux services), cette gouvernance en matière d'intercommunalité doit être renforcée aussi bien en France et au Sénégal, avec des outils de suivi financiers et une réorganisation de l'administration. La première question à se poser concerne donc le type de mutualisation souhaitée. Sans aucun doute, ce terme recouvre des modalités juridiques très variables, toutefois, on l'entendra ici, par le recours à des outils conventionnels de coopération entre personnes publiques, notamment les EPCI et ses communes ou entre un EPCI et des entités extérieures. En effet, les conventions « de gestion » peuvent constituer une possibilité pour une commune de confier à l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre la création d'un « service » ou la gestion d'un équipement<sup>202</sup>. Cependant, celles-ci ne sont pas généralement adaptées et elles supposent la mise en œuvre d'une procédure de publicité et de mise en concurrence (exception aux exemptions prévues par le Code de la commande publique<sup>203</sup>). Mais, d'autres possibilités de mutualisation des compétences (à l'exemple de l'urbanisme) existent comme les mises à disposition de services et les services communs. La première suppose, formellement, la conclusion d'une convention, laquelle a pour but de fixer les modalités de cette mise à disposition, ce qui implique donc des délibérations concordantes entre la commune et la communauté ou métropole, prises après avis préalable des comités sociaux territoriaux compétents<sup>204</sup>. La seconde possibilité permet aussi à un EPCI à fiscalité propre d'aller plus loin que la procédure de mise à disposition de services puisqu'il est

---

<sup>200</sup> Préfecture des Hautes-Pyrénées, Note relative à la mutualisation des services, Service communs.

<sup>201</sup> Art. L. 5211-4-1 du CGCT.

<sup>202</sup> Art. L.5214-16-1 pour les Communautés de communes, art. L. 5216-7-1 pour les Communautés d'agglomération, art. L. 5215-27 pour les Communautés Urbaines et art. L. 5217-7 pour les métropoles.

<sup>203</sup> Une possibilité élargie par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 dite « engagement et proximité » à travers son article 65.

<sup>204</sup> Art. L. 5211-4-1 du CGCT ; art. L. 5211-1 du CGCT.

possible de créer un « service commun » géré par l'un des participants, en dehors des compétences transférées à l'EPCI, mais qui peut intervenir pour l'ensemble des parties au service commun<sup>205</sup>. Concernant les possibilités de mutualisations entre EPCI et entités extérieures, il faut préciser qu'il existe d'autres fondements juridiques pour mutualiser les compétences entre un EPCI et une collectivité ou entités extérieures, à savoir l'entente intercommunale<sup>206</sup> et les mises à disposition de services horizontales ou services unifiés<sup>207</sup> (conclusion des conventions de prestation de services). Le mécanisme d'entente intercommunale est une démarche très envisageable pour les communes sénégalaises dans la mesure où elle permet de conduire des projets de développement local et de réaliser des ouvrages d'intérêt commun.

Au Sénégal, l'efficacité de la gouvernance adaptée aux mutualisations et de l'action publique ne dépend pas seulement de la pertinence des orientations choisies. L'intérêt général peut aussi être influencé par la connaissance des différentes catégories d'acteurs locaux, de leurs responsabilités et de leur capacité à intervenir dans les décisions et à influencer l'action publique locale. Une décentralisation fondée sur la gouvernance territoriale qui donne effectivement le pouvoir aux collectivités locales dans le cadre d'un regroupement serait également un gage de démocratie fondée sur une implication plus forte du citoyen dans la vie politique et une mutualisation des moyens. Il est très certain que « *la gestion des affaires publiques, au plus près de la population, offre de grands avantages : une meilleure connaissance des attentes, une possibilité de dialogue direct, plus de flexibilité dans la satisfaction des besoins, l'exercice du pouvoir de contrôle des citoyens sur les responsables publics* »<sup>208</sup>. À travers la gouvernance territoriale adaptée à la coopération entre communes en tant que des échelons de proximité, le local est ainsi tout à la fois le premier point d'ancrage de la citoyenneté, le lieu de naissance des expérimentations sociales, le maillon initial des liens sociaux, la base du « vivre ensemble » et des modes de gouvernance adaptés réellement aux mutualisations.

Ces modes de gouvernance territoriale relatifs à l'intercommunalité et adaptés à la mutualisation présentent des vertus considérables.

---

<sup>205</sup> Art. L. 5211-4-2 du CGCT.

<sup>206</sup> Art. L. 5221-1 du CGCT.

<sup>207</sup> Art. L. 5111-1 du CGCT.

<sup>208</sup> Rapport national sur la gouvernance au Sénégal, p. 36, 2011.

## **||| B. LES VERTUS DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE LIÉES À L'INTERCOMMUNALITÉ**

L'intercommunalité présente des vertus considérables en matière de gouvernance territoriale telles que l'efficacité (l'utilisation plus efficace des ressources), la solidarité territoriale, la cohérence territoriale, la démocratie et la participation citoyenne, la représentativité, le développement durable, etc. L'intercommunalité repose sur la solidarité et vise à rationaliser les services publics locaux, à améliorer l'efficacité économique, à renforcer la démocratie locale et à répondre à l'émission local. Il s'agit d'une participation à la régulation de l'espace public local (1) à travers la mise en place d'instances et des organes de décisions tout en créant des cadres de coordination et de partenariat (2) entre tous les acteurs qui interviennent dans cet espace.

### **1. LA RÉGULATION DE L'ESPACE PUBLIC LOCAL**

Les vertus de la gouvernance territoriale pour une intercommunalité rationnelle sont nombreuses et variées d'un pays à un autre. Elles convergent vers la régulation de l'espace public local relativement à la mise en œuvre de la coopération intercommunale. Il s'agit d'un processus par lequel une organisation intercommunale prend en charge la gestion et la réglementation de l'espace public au niveau local. C'est une régulation publique territoriale qui peut inclure la planification urbaine<sup>209</sup>, la mise en œuvre des projets d'aménagement avec la définition des règles d'action à l'échelle intercommunale à partir de l'agrégation des besoins communaux<sup>210</sup>. En effet, en France comme au Sénégal, le paradigme de gouvernance territoriale peut constituer des leviers de modes d'action dans les domaines de développement local, d'intercommunalité, de coopération régionale et sous régionale, etc. Pour se faire, il faut tenir compte des articulations aux niveaux sectoriels politico-institutionnels et administratives des collectivités territoriales ainsi que des structures intercommunales. L'intercommunalité n'est pas une structure politique autonome parce qu'elle n'est pas indépendante des communes puisque les élus municipaux et les maires siègent en leurs assemblées. La visibilité des projets intercommunaux repose sur le dialogue entre les communes, les autres collectivités territoriales

---

<sup>209</sup> Les plans locaux d'urbanisme intercommunal (PLUi).

<sup>210</sup> C'est notamment l'exemple des règles de circulation sur les routes intercommunales, de même que les règles de stationnement sur le domaine public intercommunal.



et les représentants de l'État, ainsi que de leur capacité de négociation vis-à-vis des acteurs publics. Dans le système intercommunal français, les EPCI assument une mission de représentation des intérêts qui permet à tous ces acteurs d'accéder à des arènes de négociations ou de discussions dans l'objectif de conduire des projets collectifs et pour mettre en place une coopération plus formalisée. Tout ceci participe au partage de compétences et à la transgression des limites territoriales. Aussi, face à la nouvelle dynamique territoriale, faut-il une meilleure prise en compte de l'espace dans la recherche de régulation. Il faut des structures de régulation et d'arbitrage pour une gouvernance territoriale réussie en matière de coopération intercommunale. Il peut être utile de prévoir : une institution de coopération ou une instance.

L'intercommunalité est une alternative moins avancée dans les pays sous-développés, notamment en Afrique à l'image du Sénégal. Elle est introduite dans l'espace européen comme une des meilleures solutions à la gouvernance des territoires ruraux et urbains. Elle est une technique assurant une transversalité dans la gestion mutualisée de services en offrant une possibilité de parfaire les actions mise en œuvre dans l'espace local. La France offre un véritable modèle d'inspiration de gouvernance intercommunale pour les pays d'Afrique francophone. Ainsi, le système sénégalais tente de suivre cette voie, mais malgré une prévision dans les textes de décentralisation, l'intercommunalité reste encore faiblement explorée. Actuellement, il existe en embryon, un processus de reterritorialisation de l'espace régional de Dakar et dans certaines autres régions comme Saint-Louis, Thiès, etc. Si l'on prend garde de ce processus, on pourra dépasser les approches sectorielles qui ne répondent plus aux stratégies et modes de pratiques spatiales<sup>211</sup>, ce qui en perspective, nécessite un changement d'approche. On note certes des problèmes d'organisation administrative. Les acteurs territoriaux devront s'outiller en modes d'action souple et consensuelle afin de concevoir des projets territoriaux adaptés à des échelles territoriales pertinentes.

Outre la régulation de l'espace public local, il reviendrait sans conteste à explorer des cadres de concertation ou de coordination.

## **2. L'INSTAURATION DES CADRES DE COORDINATION ET DE PARTENARIAT**

---

<sup>211</sup> Actuellement le facteur le plus marquant capable d'accélérer ce phénomène de reterritorialisation demeure les grands sentiers de l'Etat, et les autoroutes à péage et l'aéroport international Blaise Diagne. Que l'on veuille ou pas, les modes de pratiques spatiales y subiront des effets sans commune mesure.

La relation entre l'État, les Collectivités territoriales et les Intercommunalités suppose nécessairement des cadres de collaboration pour enfin trouver une cohérence et optimiser la gestion des affaires locales. En effet, les structures intercommunales sont des lieux de participation citoyenne pour renforcer l'identité locale. Il s'agit d'une tâche particulièrement ambitieuse mais c'est grâce au travail d'équipe et de concertation élargie entre les acteurs locaux qu'elle pourra se réaliser. L'objectif recherché est de permettre aux communes membres d'une intercommunalité de mobiliser des ressources additionnelles pour faciliter la réalisation d'un projet territorial. En perspective, pour réconcilier logiques territoriales et logiques sectorielles, il faut dépasser les limites administratives rigides et explorer en profondeur les nouvelles approches et les vertus en matière de gouvernance locale. En France, des actes de collaboration et des négociations ont lieu régulièrement entre l'État et les Collectivités territoriales pour trouver des solutions adaptées aux enjeux locaux. Ils sont principalement représentés par les différents organes tels que le conseil communautaire, le bureau communautaire, les commissions thématiques, et le président de l'intercommunalité qui sont chargés de la gestion des compétences transférées aux intercommunalités ainsi que de la coordination des actions menées au niveau local. Ainsi, entre les acteurs locaux et les autorités communales ou intercommunales, il doit y avoir un esprit de complémentarité qui doit se faire par un travail d'équipe et de coordination, facile dans la pensée, mais très délicate dans l'opérationnalisation. La concertation devrait fondamentalement trouver des structures formelles en dehors de toute sphère politique pour enfin éviter les problèmes de dédoublement et la confusion dans les rôles et responsabilités. Il faut créer des cadres de coordination et de partenariat, réconcilier tous les niveaux territoriaux afin d'assurer la cohérence et la complémentarité dans l'action publique. Ainsi, selon Pierre CALAME, « *Il n'y a plus aucun problème qui soit local ou global. L'idée qu'il y a des problèmes locaux, des problèmes nationaux, des problèmes mondiaux et que l'entière de la solution peut se trouver à un seul niveau est illusoire. Qu'il s'agisse de l'énergie, de l'exclusion sociale, de l'habitat, de l'éducation, ou même de la sécurité - on pourrait multiplier les exemples et évoquer tous les domaines de gestion des sociétés, aucun problème réel ne peut se traiter à un seul niveau. On passe donc son temps à essayer de faire rentrer de force dans des boîtes institutionnelles des questions qui ne peuvent trouver place dans ces boîtes* »<sup>212</sup>. Les regroupements de communes

---

<sup>212</sup> Pierre Calame, « L'articulation des échelles de gouvernance : une question omniprésente mais refoulée parce qu'elle heurte de front la théorie politique classique ». Contribution à la charte de la gouvernance locale élaborée par le Ministère français des affaires étrangères ; intervention au séminaire du 28 mars 2008 de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme, [articulation\\_des\\_echelles.pdf \(institut-gouvernance.org\)](http://institut-gouvernance.org/articulation_des_echelles.pdf), consulté le 17 juin 2022.

sont des partenariats qui se développent au sein d'un territoire impliquant la mise en commun des moyens pour mieux définir les politiques publiques.

De plus, des dispositifs tels que les contrats de plans ou de territoire, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux, et les schémas de cohérence territoriale permettent de planifier les actions à mener pour le développement local. Au Sénégal, à travers un projet de territoire intercommunal, il est donc possible d'utiliser la contractualisation comme mode d'intervention. Ainsi, « *l'État peu signer avec une ou plusieurs collectivités territoriales ou un groupement de collectivités territoriales un contrat-plan, qui est une convention permettant de réaliser des objectifs partagés de développement* »<sup>213</sup>. Cette méthode permet d'articuler les projets de territoire avec les projets sectoriels de l'État. La technique contractuelle est donc un outil d'articulation et de cohérence entre le niveau national et local<sup>214</sup>. Son application permet la bonne mise en œuvre des orientations stratégiques telles que définies dans les documents de planification. L'option de développer ce procédé traduit ainsi la volonté des pouvoirs publics d'assurer plus de cohérence et d'efficacité dans la mise en œuvre d'une politique publique exclusive, mais aussi de s'assurer une certaine emprise sur les collectivités territoriales dans ce cadre. Au Sénégal, les cadres de coordination et de partenariat des regroupements de coopération sont représentés par les comités consultatifs, de pilotage de développement et les comités locaux de développement. Ces comités sont chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans locaux de développement de la planification stratégique, ainsi que de la coordination des actions menées entre les différentes collectivités territoriales. De plus, des dispositifs tels que les programmes de développement local, les contrats de ville et les plans d'aménagement et de développement permettent de planifier les actions à mener pour le développement local. Certains auteurs tels que Jean- Marie Pontier semblent penser que la pratique des contrats de plans est une stratégie du pouvoir central de contrôle sur les collectivités locales concomitantes à l'accroissement des pouvoirs des autorités locales<sup>215</sup>. Cette réorganisation ne manquera pas d'avoir des implications sur l'organisation et le régime financier des ententes des collectivités territoriales. Ainsi, des réformes sont également nécessaires dans ce domaine.

---

<sup>213</sup> Art. 25 de la loi n° 2021-04 du 12 janvier 2021 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADT).

<sup>214</sup> Cf. SY Demba, *La technique des contrats-plan au Sénégal : Contribution à l'étude de la contractualisation des relations entre l'État et les entreprises du secteur parapublic*, Thèse pour le doctorat d'État, UCAD, année 1989, 682 pages.

<sup>215</sup> PONTIER Jean- Marie, « Contractualisation et planification », RDP, 1992, p.691.

En définitive, l'intercommunalité est une philosophie partagée entre la France et le Sénégal, car elle constitue une technique de modernisation de l'action publique locale du fait qu'elle est à la fois un outil essentiel pour le développement local et l'optimisation territoriale. En plus de ces objectifs partagés qui montrent une convergence des deux systèmes d'intercommunalité du point de vue des fondements conceptuels, la raison d'être de l'intercommunalité est aussi la solidarité qui anime la gestion commune de certaines compétences locales dans les deux pays.

## CHAPITRE 2 : UNE SOLIDARITÉ POUR LA GESTION DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES

Ce chapitre s'intéresse à la construction de la solidarité intercommunale en lien avec les différentes compétences locales qui s'exercent sur le terrain de l'intercommunalité. C'est dire que la coordination de certaines compétences locales autour de la solidarité entre les communes est l'objectif incontestable de cette technique de coopération. Que l'on soit en France ou au Sénégal, le principe de solidarité s'impose comme le meilleur outil au service des territoires en vue d'un exercice solidaire des compétences. Sur la base de l'intérêt communautaire et en faveur de certains principes, cette solidarité constitue une action commune<sup>216</sup> permettant de faire apparaître les compétences exercées en commun par les collectivités territoriales (compétences conjointes, compétences partagées, compétences parallèles, compétences concurrentes, compétences exclusives, etc.). Le transfert de ces compétences locales « *multiplie des hypothèses d'exercice en commun de compétences entre communes et groupements, sur le modèle des compétences partagées* »<sup>217</sup> et sous l'effet de l'intérêt communautaire. En France, contrairement aux communes qui disposent d'une « compétence générale », les EPCI ont une ou plusieurs compétences strictement limitées par leurs statuts, déléguées par les communes membres à la structure qu'elles forment. De très grands principes fondamentaux ont un rôle déterminant dans les relations qu'entretiennent les communes et les intercommunalités. Leur importance est considérable dans le cadre des transferts de compétences aux EPCI<sup>218</sup>. La solidarité intercommunale justifie que le regroupement des communes est la meilleure manière pour celles-ci de gérer un certain nombre de compétences locales. Le transfert de compétences de la commune vers un EPCI à fiscalité propre s'effectue dans un cadre juridique fixé par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République jusqu'à la plus récente loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019 visant à retrouver un équilibre au sein du bloc local entre les communes et leurs intercommunalités. À travers l'Acte III de la décentralisation au Sénégal, il faut espérer, avec l'exercice des compétences transférées depuis 1996, une mise en synergie pour créer les conditions d'une régénération de la démocratie en rapprochant le citoyen de l'administration, dans un souci de construire, à l'échelle nationale, un territoire harmonieux et équilibré.

---

<sup>216</sup> BRIANT Vincent (De), *op.cit*, 2009, 557 pages.

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 225.

<sup>218</sup> BENCHENDIKH François, *op. cit.*, p. 141.

En France, l'un des principaux avantages des mécanismes de solidarité est la possibilité pour les communes de mutualiser leurs moyens et leurs compétences, ce qui permet notamment d'optimiser la gestion des services publics locaux. Cependant, certaines limites peuvent également être identifiées, notamment en ce qui concerne la complexité des dispositifs de répartition des ressources entre les communes ou encore le risque d'une perte d'autonomie des communes au profit des intercommunalités. Au Sénégal, les mécanismes de solidarité intercommunale permettent aux communes de bénéficier de ressources financières supplémentaires pour la réalisation de projets communs. Cependant, des limites peuvent également être observées, telles que le manque de ressources financières disponibles au niveau des intercommunalités ou encore la nécessité d'une coordination étroite entre les communes pour assurer une répartition équitable des ressources.

Dès lors, il s'agira d'étudier la construction théorique de la solidarité intercommunale dans les deux systèmes (*Section 1*) avant de déterminer la gestion solidaire des compétences intercommunales (*Section 2*).

## SECTION 1 : UNE CONSTRUCTION THÉORIQUE DE LA SOLIDARITÉ INTERCOMMUNALE

En s'interrogeant sur les bouleversements du système juridique et du paysage administratif de la France causés par la « révolution silencieuse », force est de reconnaître que la solidarité est le maître mot de la coopération intercommunale. Elle justifie l'intérêt communautaire et est essentiellement liée à l'intercommunalité<sup>219</sup>. Cette solidarité est un principe juridique de l'intercommunalité qui s'organise selon un dispositif légal et réglementaire précis pour la mise en œuvre des projets de développement local. La coopération entre collectivités territoriales sénégalaises trouve aussi son fondement dans une solidarité territoriale consacrée par le nouveau Code des collectivités territoriales de 2013 que l'État cherche bien à garantir<sup>220</sup>. Il s'agit pour les structures locales d'un pays de développer des liens de solidarité et de vivre-ensemble sur le territoire pour une intercommunalité aboutie. Ainsi, leurs groupements tels ceux des communes sont des espaces de solidarité comme l'affirment les textes législatifs<sup>221</sup> sur la décentralisation en vue de pallier la problématique de l'insuffisance de leurs moyens.

Il s'agira dans cette section de voir en premier lieu l'affirmation de la solidarité intercommunale (*Paragraphe 1*) avant de montrer en second lieu que cette solidarité est conditionnée par l'intérêt communautaire (*Paragraphe 2*).

### PARAGRAPHE 1 : UNE SOLIDARITÉ INTERCOMMUNALE AFFIRMÉE

La solidarité intercommunale est au cœur du projet intercommunal ou communautaire. Il faut d'abord partir d'un constat positiviste : les textes ne définissent pas ce qu'est le principe de solidarité entre collectivités territoriales. Bien qu'étant un principe reconnu par les textes<sup>222</sup>,

---

<sup>219</sup> De nombreux travaux depuis quelques années témoignent de la place du phénomène intercommunal dans la réforme de l'organisation territoriale française : Rapport du Conseil Economique et Social de 2005, « *Communes, intercommunalités, quels devenirs ?* », JOFR, 29 juillet 2005 ; Rapport d'information du Sénat fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, « *Intercommunalité à fiscalité propre : bilan et perspectives* », La Gaz. des Com., 11 déc. 2006 ; Rapport de l'Observatoire de l'Assemblée des Communautés de France, ADCF, « *Compétences statutaires et actions intercommunales* », décembre 2006 ; GUERANGER David, « L'intercommunalité en question », La Documentation Française, n° 951-952, Septembre 2008 ; et tant d'autres.

<sup>220</sup> Art. 16 et art. 18 du CGCT.

<sup>221</sup> CGCT en France et CGCT au Sénégal.

<sup>222</sup> Vieille notion issue du droit romain, la solidarité a connu une grande fortune depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, notamment dans le vocabulaire sociologique, mais c'est depuis peu qu'elle a été consacrée comme principe juridique à valeur constitutionnelle par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée à Nice

la notion de solidarité n'a pas fait l'objet d'une définition textuelle, ce qui entraîne en conséquence une difficulté de lui donner un contenu précis. Néanmoins, la solidarité peut se définir comme une relation d'entre-aide, d'assistance mutuelle entre les collectivités publiques, en vue de faire face au déséquilibre en matière de ressources. Elle trouve sa traduction juridique à travers les textes et constitue l'essence même de la politique de l'intercommunalité en France et au Sénégal. Aux termes de l'article L.5210-1 du CGCT français et de l'article 16 du CGCT sénégalais, le progrès de la coopération entre les communes se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarités. Ainsi donc, ce paragraphe cherche à étudier son affirmation par les textes en France (A) avant de s'intéresser aussi à sa consécration au Sénégal (B) par le CGCT.



## A. UNE SOLIDARITÉ AFFIRMÉE PAR LES TEXTES EN FRANCE

Dans un contexte de plus en plus marqué par la décentralisation, la solidarité intercommunale apparaît, de nos jours, comme un enjeu fondamental pour le développement des territoires et pour le bien-être des citoyens. Ainsi, la solidarité est intimement liée à la coopération entre les collectivités territoriales. Cette notion a été solennellement affirmée (1) dans certains textes législatifs faisant d'elle la raison d'être de l'intercommunalité (2).

### 1. L’AFFIRMATION SOLENNELLE DE LA NOTION

Le législateur français a affirmé avec force et solennité la notion de la solidarité dans le cadre de la mise en œuvre de l'intercommunalité. En effet, à l'ouverture même du livre deuxième intitulé « La coopération intercommunale », de la cinquième partie consacrée à la coopération locale, l'article L. 5210-1 du CGCT précise en ces termes : « *les progrès de la coopération intercommunale se fondent sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* »<sup>223</sup>. Dans ce même

---

en décembre 2000. Cette Charte ne s'est pas en effet bornée à élargir aux droits fondamentaux un horizon juridique communautaire initialement cantonné à l'institution d'un marché unique. Elle a aussi innové en ajoutant la solidarité à la liste des principes, par ailleurs sans surprise, qui y figurent (dignité, liberté, égalité, citoyenneté, justice). Il ne s'agit pas d'une première puisque – le fait mérite d'être souligné – c'est la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981 qui a la première reconnu la solidarité comme un principe juridique fondamental. Mais il s'agissait bien d'une innovation à l'échelle européenne, dont l'adoption n'est du reste pas allée sans mal.

<sup>223</sup> Art. L. 5210-1 du CGCT.



Code, une notion voisine (« solidarité ») se trouve déclinée aussi bien pour les communautés de communes (art. 5214-1 CGCT), les communautés urbaines (art. 5215-1 CGCT), les communautés d'agglomération (art. 5216-1) que pour les métropoles (art. 5217-1). Le principe de la solidarité intercommunale est fondamental dans le fonctionnement des organes intercommunaux. Ainsi, les communes s'associent dans un espace solidaire pour élaborer et mieux conduire ensemble un projet commun assurant un développement harmonieux et un aménagement rationnel du territoire<sup>224</sup>. La mutualisation en matière de coopération intercommunale organise sa spécificité en faisant jouer d'une façon directe les solidarités, notamment entre les communes. Cette notion de solidarité est présente dans plusieurs autres textes législatifs en France, notamment dans la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Cette dernière instaure l'obligation pour les communes de se regrouper au sein d'intercommunalités pour mutualiser leurs moyens et exercer ensemble certaines de leurs compétences. Ainsi, la solidarité est vue comme un principe fondamental de l'intercommunalité permettant de garantir une égalité de traitement entre les territoires et les habitants. Cette loi prévoit également divers mécanismes de solidarité financière entre les communes membres d'une intercommunalité.

Ce principe a une grande importance surtout en matière de décentralisation dans le cadre de la différenciation dans les transferts de compétences et de la limitation de certaines compétences des collectivités territoriales ; on peut à ce titre évoquer la loi de 3DS<sup>225</sup>. Ce texte ouvre la possibilité aux communes qui le veulent d'aller plus loin dans l'intercommunalité, sans pour autant contraindre toutes les communes du territoire à faire de même. C'est donc aujourd'hui un principe qu'on rattache corrélativement à l'organisation administrative dans un État donné. Quoiqu'étant une notion aux contours non délimités par les textes la régissant, la solidarité est aujourd'hui une réalité, c'est ce qui justifie son incorporation dans le dispositif normatif régissant la vie des collectivités locales. Ainsi, selon le Président du Sénat Christian Poncelet, « *l'intercommunalité est devenue, au fil du temps, un espace de solidarité et un instrument de péréquation financière* »<sup>226</sup>.

Dès lors, la solidarité est un élément essentiel pour le développement des territoires locaux. Elle constitue aussi la raison d'être de l'intercommunalité.

---

<sup>224</sup> Art. 5216-1 CGCT.

<sup>225</sup> LOI n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

<sup>226</sup> PONCELET Christian, JCP Adm. et Coll. Territ., 6 fév. 2006, p. 199.

## 2. LA SOLIDARITÉ, UNE RAISON D'ÊTRE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

En France, la solidarité est indubitablement la raison d'être du développement de l'intercommunalité à travers le volet économique et social. Nous pouvons constater que depuis la loi ATR du 6 février 1992 ou de la loi Joxe qui avait institué la communauté de villes (supprimée depuis) et la communauté de communes restant une structure porteuse de coopération intercommunale, la solidarité a bien gagné une vive réussite. Cette solidarité peut être comprise comme un état de dépendance naturelle entre acteurs locaux sur un territoire justifiant un impératif d'entraide<sup>227</sup>. D'une façon générale, bien au-delà de la coopération intercommunale, la France se trouve depuis plusieurs années dans un système administratif local et politique parcellisé en un terrain de solidarité et en espaces administratifs de plus en plus multiples. Sur ces territoires d'entraides, les différents acteurs locaux se trouvent contraints de mener des actions de coopération afin de mettre en œuvre certaines compétences locales de plus en plus stratégiques et importantes<sup>228</sup>. Il s'agit d'une collaboration qui va se manifester par une confrontation d'objectifs précis, une augmentation d'outils, de montages juridiques qui organisent les partenariats et les financements croisés. Donc, la solidarité intercommunale ne se décrète pas. Elle se construit politiquement à partir des territoires et son émergence vient du bas et non du haut. Même si le principe a été battu en brèche avec la loi du 13 août 2004, la construction du projet communautaire, en principe sans enclave, repose sur des espaces de solidarité.

Le territoire est un facteur d'un travail commun, du moins d'entraide, d'interdépendance, pour ensuite et surtout devenir un enjeu véritable de solidarité. Ainsi, le ministre délégué aux collectivités territoriales françaises exprimait ainsi, dans la circulaire du 23 novembre 2005 adressée aux préfets, dont l'objectif était de relancer l'intercommunalité, l'idée selon laquelle *« la notion d'espace de solidarité introduite dans la coopération intercommunale est un objectif de péréquation, au détriment des modalités de financement, mais également par les*

---

<sup>227</sup> Une définition notamment donnée par Gérard CORNU, dans son *Vocabulaire juridique*, PUF, 9ème éd., ou celle donnée par la Commission générale de terminologie et de néologie.

<sup>228</sup> HERZOG V. R., « Relations entre collectivités territoriales dans une administration fragmentée : des régimes juridiques variés au service de finalités multiples », *Les relations entre collectivités territoriales* sous la dir. de S. CAUDAL, Paris, *L'Harmattan*, coll. Logique juridique, 2006 p. 203 ; V. Ass. Nat., Rapport d'information n° 2881, 22 février 2006, *L'équilibre territorial des pouvoirs* ; également « La territorialisation des politiques publiques », Actes du séminaire national du 9 et 10 novembre 2006, *La Gaz. des com.*, 1er janvier 2007 ; GAUDIN Jean-Pierre., « Gouverner par contrat : l'action publique en question », *La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales*, Paris, Presse de Science Po, 1999, p. 165 et suiv. V. Le dossier « L'administration contractuelle », *AJDA*, 2003, p. 976 et suiv. notamment, DENOIX de SAINT MARC Renaud, « La question de l'administration contractuelle », p. 970 ; RICHER Laurant., « La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques », p. 973 et suiv.

*investissements et les politiques communes* »<sup>229</sup>. La solidarité intercommunale, qu'elle soit territoriale ou fiscale aussi bien qu'organisationnelle est constitutive de la coopération entre collectivités territoriales. Ainsi, l'ancien président de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) Marc CENSI nous rappelait que « *l'intercommunalité réalise un puissant travail de péréquation par mutualisation des dépenses, déploiement d'une offre de service nouvelle ou consolidée à l'échelle du territoire communautaire ou redistribution d'une partie des produits de la croissance* »<sup>230</sup>. Cette logique de solidarité financière et organisationnelle a bien permis l'accélération de la montée en puissance de l'intercommunalité en France à travers un cadre juridique qui est l'aboutissement des projets concertés et solidaires de développement locaux.

Au total, la solidarité intercommunale française est affirmée par les textes juridiques et constitue la base de toute coopération intercommunale. C'est cette même démarche qui a été presque suivie par le Sénégal avec le CGCT.



## **B. UNE SOLIDARITÉ CONSACRÉE TEXTUELLEMENT AU SÉNÉGAL**

Au Sénégal, la solidarité locale ou entre les collectivités territoriales est une tradition ancrée dans la société sénégalaise depuis plusieurs décennies. Elle repose sur une logique de partage et un principe d'entraide et de coopération entre les membres d'une communauté ou de plusieurs communautés. Cela implique de mettre de côté les intérêts particuliers ou individuels au profit de l'intérêt commun. Ainsi, la loi n° 2013-10 a été adoptée pour renforcer la solidarité intercommunale, pour permettre aux différentes entités territoriales de s'unir pour la mise en place et la gestion des projets d'intérêt commun. Elle constitue aussi une notion affirmée par le législateur sénégalais (1) et son application (2) s'inscrit dans une logique de développement durable et de réduction des inégalités territoriales.

### **1. UNE NOTION AFFIRMÉE PAR LE LÉGISLATEUR**

À travers le nouveau CGCT, le législateur sénégalais consacre la notion de solidarité en parlant même de « *Coopération et solidarité* »<sup>231</sup>. Ce Code ne la définit pas, mais il n'en donne

---

<sup>229</sup> Circ. Ministre délégué aux Coll. Territ. du 23 nov. 2005, relative au renforcement de l'intercommunalité.

<sup>230</sup> M. CENSI, *Gaz. des Com.*, 9 oct. 2006, p. 30.

<sup>231</sup> Chapitre III du titre 1, Livre premier du CGCT.

plutôt qu'une esquisse sommaire à travers notamment les modalités de sa mise en œuvre. C'est un principe posé par la loi et consacré textuellement depuis l'ancienne loi de 1996 qui posait déjà la possibilité du regroupement de plusieurs collectivités locales au sein d'organismes de solidarité locale, mais dont les origines sont encore plus lointaines. À ce titre, il est précisé à l'article 18 de cette nouvelle loi : « *Dans le respect du principe de libre administration, l'État garantit et organise le principe de solidarité entre les collectivités locales* »<sup>232</sup>. Cette énonciation a priori simple est pourtant le fondement juridique du principe au Sénégal. Cette orientation par des rapports de coopération interne<sup>233</sup> à travers le principe de solidarité n'est donc pas récente, car les lois de 96 qui posaient l'acte II de la décentralisation n'ont nullement manqué de faire du principe de la solidarité un impératif intéressant dans l'approfondissement et la consolidation des acquis de la gouvernance locale. Ses dispositions, notamment les articles 13 à 16, posaient le principe de l'égalité entre collectivités territoriales et prônaient leur devoir de solidarité ainsi que les mécanismes par lesquels l'État devrait y participer. Ainsi, l'échelon local ou territorial doit être celui des solidarités actives, et s'imposer en faveur des politiques de décentralisation et celles intercommunales.

L'aménagement territorial doit prendre, à ce niveau, une forme beaucoup plus organisationnelle en insistant sur les relations de proximité et les systèmes de gouvernance qui associent un grand nombre de partenaires. De ce fait, « *Dans le domaine de l'aménagement du territoire, le partenariat est nécessaire en raison de l'enchevêtrement des compétences entre les différentes catégories de collectivités territoriales* »<sup>234</sup>. La mise à profit de ces opportunités n'est possible que si ces territoires se positionnent en partenariat permettant de consolider les liens physiques par les liens solidaires, institutionnels, politiques et économiques. Il doit constituer en l'union solidaire des cadres politiques et acteurs locaux pour faire face aux nouvelles exigences du développement territorial, telles que la forte mobilité, le manque d'espace et la faiblesse des moyens. Cette solidarité permet d'assurer une redistribution efficace des moyens et d'assurer une meilleure répartition des services publics sur l'ensemble du territoire. La recherche de l'efficacité en vue d'amorcer de meilleures conditions de développement économique et social passe donc par la gestion commune et solidaire des territoires. Eu égard à ce qui a précédé, mettant en relief la pertinence et l'importance de

---

<sup>232</sup> Art. 18 du CGCT.

<sup>233</sup> DIALLO Ibrahima, *op. cit.*, p. 119.

-DIALLO Ibrahima, « De l'évolution de la décentralisation au Sénégal », in *La décentralisation dans les pays francophones d'Afrique de l'ouest*, sous la direction de Jean-Luc PISSALOUX, L'Harmattan, 2019, p. 345.

<sup>234</sup> NADINE Dantonel-Cor, *Droit des collectivités territoriales, op. cit.*, p. 272.

l'intercommunalité, on comprendrait aisément que les collectivités territoriales sénégalaises soient engagées dans un processus de regroupement comme ceux déjà effectifs dans la capitale (Dakar).

Il est nécessaire d'élargir le mouvement de groupement communal malgré l'individualisme des collectivités territoriales sénégalaises avec une application rigoureuse du principe de solidarité.

## **2. L'APPLICATION DU PRINCIPE DE SOLIDARITÉ**

Le principe de solidarité intercommunale est appliqué au Sénégal depuis plusieurs années. Il est un principe juridique fortement affirmé par les textes régissant la coopération entre les collectivités territoriales souhaitant travailler ensemble et pourrait constituer un véritable tremplin pour accompagner ce processus dans la redistribution des richesses. Sa mise en œuvre a commencé avec la réforme territoriale de 1996 suivie de celle de 2013 qui essaie de la consolider. Cette solidarité intercommunale renforce celle dite territoriale qui fait référence aux liens d'interdépendance existant entre les territoires pour permettre leur développement équilibré. Elle est également mise en œuvre à travers des projets de développement communautaire impliquant la participation active des populations des différentes collectivités territoriales autour d'un projet commun, souvent financés par des partenaires techniques et financiers internationaux, tels que la Banque mondiale, l'Union Européenne ou le PNUD. Si l'intercommunalité est un outil du développement local, elle reste aujourd'hui un concept qui n'a pas encore fini de faire sa propre publicité au Sénégal et son application, sous l'effet du principe de la solidarité, sur le terrain demeure encore très complexe. Elle reste même une problématique suivant les types d'acteurs du développement à la base. Cette complexité d'application de ce concept sur le terrain émane souvent de la volonté inébranlable de chaque maire ou des élus d'une même entité territoriale de se faire non pas une saine émulation, mais un véritable combat dans un terrain de solidarité, d'attraction de projets communs aux entités locales.

Le caractère individualiste des collectivités territoriales freine l'application du principe de solidarité. Parfois on dit que ces structures sont différentes de celles françaises par cette attitude ou ce comportement individuel qui est du reste désolidarisant. Par contre, ce n'est pas réellement cela qui pourra enclencher un véritable projet commun de développement local.

Celui-ci suppose une volonté collective de mobiliser toutes les ressources locales dont elles disposent, tant naturelles qu'économiques et humaines, et de bien veiller à la conservation de la maîtrise du développement ainsi engendré. Le développement local est considéré comme étant une technique d'un processus de diffusion, à l'échelon local, des acquis culturels, des innovations et des effets de la croissance. En clair, il s'agit de créer un projet global de développement sur des espaces de solidarité et dans un territoire de préférence homogène, comme l'ex-Communauté urbaine de Dakar. Aussi ce projet doit-il être porté unanimement par l'ensemble des représentants des collectivités territoriales et surtout les acteurs locaux, élus ou autres. À partir de là, l'on pourra espérer l'émergence d'une solidarité intercommunale sans ambages à travers le projet du Plan Sénégal émergent défini par la nouvelle loi de 2013 portant acte III de la décentralisation.

En somme, il est clair que le principe de la solidarité intercommunale est bien affirmé par les textes en France et au Sénégal, mais l'application semble être différente dans les deux pays. Par ailleurs, l'édifice intercommunal repose sur la volonté commune des élus de bâtir des projets solidaires qu'ils ne pourraient assumer seuls et cette solidarité intercommunale est bien conditionnée par l'intérêt communautaire.

## **PARAGRAPHE 2 : UNE SOLIDARITÉ CONDITIONNÉE PAR L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE**

Dans le domaine de l'intercommunalité, la solidarité conditionnée par l'intérêt communautaire fait référence à l'idée selon laquelle les communautés locales ou les entités intercommunales agissent de manière solidaire et coopérative pour promouvoir le bien-être collectif et répondre aux besoins communs. Ainsi, c'est au nom de cet intérêt que les communes regroupées sont fondées pour agir. Il est à la base de la détermination des compétences intercommunales pour la réussite des initiatives locales. En effet, les structures intercommunales ont la latitude de s'occuper des affaires locales, constituant une spécificité locale qui justifie la reconnaissance de compétences spécifiques. L'intérêt communautaire est également une notion qui n'a pas fait l'objet de définition par le législateur français et même le droit sénégalais ne le définit pas. Néanmoins, il a connu une évolution avec le droit de la coopération intercommunale dont la détermination est assez complexe. Pour Anne GARDERE : « *l'intérêt communautaire est une notion ambiguë aux contours imprécis, avec*

*un contenu indéterminé* »<sup>235</sup>. De ce fait, nous constatons qu'elle semble antinomique au principe de spécialité et est indissociable de l'intercommunalité de projet, car permettant de le préciser et de le délimiter.

Dans ce paragraphe, il convient donc de s'intéresser à la définition de cette notion (A) avant d'étudier les modalités de sa détermination dans les systèmes français et sénégalais de l'intercommunalité (B).

## III A. LA DÉFINITION DE LA NOTION D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE

La notion d'intérêt communautaire n'a pas fait l'objet d'une définition en droit français et sénégalais. Parlant de sa définition, Julie FRECHE soutient qu'« *elle constitue ainsi une clé de lecture de l'action publique locale, dans le dialogue politique et administratif entre communauté et communes membres* »<sup>236</sup>. À ce titre, il y a des tentatives définitionnelles de la notion (1) qu'il faut également chercher à apprécier (2).

### 1. LES TENTATIVES DE DÉFINITION DE LA NOTION

Rappelons que la notion d'intérêt communautaire tient son fondement dans la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et son élargissement par la loi du 12 juillet 1999 visant à améliorer et à simplifier la collaboration entre les communes. Cependant, elle est une notion indéfinie<sup>237</sup> qui n'a pas encore été définie légalement. Face à cette situation, et comme l'indiquent certaines instructions et circulaires ministérielles<sup>238</sup>, l'intérêt communautaire devait être compris comme une ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux restant à la charge de la commune. C'est une notion présentant une ambiguïté<sup>239</sup>, ce qui crée une délicatesse de sa définition<sup>240</sup> en laissant une certaine place à l'interprétation. Sa précision oscille entre les efforts de la doctrine, mais elle a été établie en France par la circulaire du 13 juillet 2006. En effet,

<sup>235</sup> GARDERE Anne, « L'intérêt communautaire, une notion ambiguë », Cah. Jur. Coll. Ter. nov. 1999, p.22.

<sup>236</sup> FRECHE Julie, *La détermination de l'intérêt communautaire*, Thèse dactyl, Montpellier, 2010, p. 142 et s.

<sup>237</sup> ABLINE Gaël, « L'intérêt communautaire : contours d'une notion indéfinie », *JCP Adm.* 2007. 2324.

<sup>238</sup> Circulaire du 5 juillet 2001 NORINT/B0100197C du Ministère de l'intérieur relative à la et Circulaire NORIINT/B0500105C du 23 novembre 2005 relative au renforcement de l'intercommunalité et à la définition de l'intérêt communautaire dans les EPCI à fiscalité propre en France.

<sup>239</sup> GARDERE Anne, *op. cit.*, p. 29.

<sup>240</sup> RIBOT Catherine, « La définition délicate de l'intérêt communautaire », RLCT 2005, n° 7, p. 28.

cette circulaire du ministère de l'Intérieur rappelle que cet intérêt constitue « *une ligne de partage, au sein de la compétence transférée (c.n.q.s) entre les actions qui ont vocation à être mises en œuvre par l'établissement de coopération et celles qui relèvent des communes membres* »<sup>241</sup>. La notion a été rejointe par celle d'intérêt métropolitain suite à la création des métropoles<sup>242</sup> et permet la répartition des compétences<sup>243</sup> entre les EPCI à fiscalité propre et les communes membres. Ainsi, pour François BENCHENDIKH : « *L'intérêt communautaire, comme l'intérêt métropolitain, permet la constitution d'une ligne de partage entre les compétences communales et intercommunales et a donc pour effet de circonscrire les compétences des structures intercommunales* »<sup>244</sup>. Pour Bertrand FAURE : « *Elle se traduit en droit comme une règle d'habilitation faite au conseil de l'EPCI dans l'intérêt de délimiter, à l'intérieur de certaines de leurs compétences d'attribution, les activités ou les équipements présentant ce caractère et justifiant, en tant que tel, qu'ils soient transférés à l'établissement public* »<sup>245</sup>. C'est toute la clarification de la notion en droit français des collectivités territoriales qui s'impose pour certaines compétences obligatoires des communautés de communes<sup>246</sup> et pour certaines compétences des communautés d'agglomération<sup>247</sup>, des communautés urbaines<sup>248</sup> et pour les métropoles, qualifiées d'intérêts métropolitains<sup>249</sup>.

Ces tentatives définitionnelles montrent que l'exercice de certaines compétences intercommunales (EPCI à fiscalité propre) repose en réalité sur la subordination de la reconnaissance préalable de leur intérêt communautaire. Nous pouvons donner l'exemple de la voirie ou des actions relevant du développement économique. De ce fait, les compétences ayant la nature d'intérêt collectif relèvent automatiquement de la compétence du groupement. Toutefois, celles qui ne présentent pas un tel intérêt demeurent systématiquement de la compétence des communes qui sont membres de l'EPCI. Dès lors, l'intérêt communautaire demeure le moyen, pour quelques compétences, d'accorder au niveau communal la conduite de toutes les opérations qui intéressent une commune ou la mise en œuvre des actions de proximité

---

<sup>241</sup> Circulaire du 13 juillet 2006 du ministère de l'Intérieur, relative à l'aide à la définition de l'intérêt communautaire en matière d'habitat au profit des communes et de leurs groupements (NOR/MCTB/06/00063C), p. 11.

<sup>242</sup> L'intérêt métropolitain a été introduit par la loi du 16 décembre 2010.

<sup>243</sup> BRACHET Dominique, GEORGES Marie-Cécile, « L'intérêt communautaire, clé de répartition des compétences entre communautés de communes et leurs communes membres », *RLCT* mars 2005. 35.

<sup>244</sup> BENCHENDIKH François, *Droit de l'intercommunalité*, Gualino Éditeur, paru le : 01/04/2016, p. 170.

<sup>245</sup> FAURE Bertrand, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. « Précis », 7e Édition, 2021, p. 421-422.

<sup>246</sup> Art. L. 5214-16 du CGCT.

<sup>247</sup> Art. L. 5216-5 du CGCT.

<sup>248</sup> Art. L5215-20 du CGCT.

<sup>249</sup> art. L. 5217-4 I du CGCT.



et de chercher à remonter à l'échelon intercommunal les missions dont leur exercice nécessite un périmètre plus large. Il s'agit exactement de la ligne de partage entre les compétences communales et communautaires. Il n'est que second par rapport à l'intérêt des collectivités membres du groupement et n'est pas une variante de l'intérêt public local<sup>250</sup>. Cette règle du jeu se déroule dans une stabilité et une objectivité.

Après les tentatives de définition de la notion, il convient d'apporter ses éléments de précision.

## 2. LES ÉLÉMENTS DE PRÉCISION DE LA NOTION

En France, après les multiples évolutions juridiques qui sont intervenues depuis l'entrée en vigueur de la loi ATR de 1992 et la prise en considération faite de celle de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et de 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), il semble nécessaire d'apprécier la notion d'intérêt communautaire comme une sorte de transposition au bloc communal du principe de subsidiarité. Ce dernier principe permet de déterminer les différentes compétences relevant du champ national et les compétences qui relèvent de l'Union Européenne. En droit interne, il se concrétise par l'alinéa 2 de l'article 72 de la Constitution française qui dispose que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* »<sup>251</sup>. D'une façon évidente, l'on peut considérer l'intérêt communautaire, comme une variable d'ajustement aux deux principes régissant l'intercommunalité (principes de spécialité et d'exclusivité). Le premier principe exige aux structures intercommunales d'agir uniquement dans les domaines qui leur ont été transférés par les communes. Elles ne peuvent donc intervenir en dehors du cadre des missions qui leur ont été assignées<sup>252</sup>. En vertu du dernier principe d'exclusivité, les différentes communes qui ont transféré une compétence à l'échelon supérieur se voient dessaisies du pouvoir d'agissement dans le domaine concerné<sup>253</sup>. Pour « adoucir » les liens et la question relative aux compétences entre communes et structures intercommunales, la loi fait une subordination de l'exercice de quelques compétences dites obligatoires à la définition de cet intérêt communautaire afin

---

<sup>250</sup> ROMBAUTS-CHABROL Tiphaine, L'intérêt public local, Prix spécial du jury de thèse du Sénat 2015, Prix de l'école doctorale Droit et Sciences politiques 2015, Université de Montpellier, Paris, *Dalloz* 2016, p. 204.

<sup>251</sup> SENERS F, conclusion sur l'arrêt du Conseil d'État du 29 avril 2002, « District de l'agglomération de Montpellier », n°235780 ; Art. 5 du Traité sur l'Union Européenne.

<sup>252</sup> Conseil d'État, 29 décembre 1999, « société consortium français de localisation ».

<sup>253</sup> Conseil d'État, 21 février 2011, « Société OPHRYS », n°337349.

d'apporter une précision claire de toutes les compétences des structures intercommunales. Dans le cas contraire, ce qui n'est pas défini comme faisant partie de l'intérêt communautaire doit relever de la compétence des communes. Au manquement d'une telle définition, la structure intercommunale ne dispose donc pas de façon effective de l'exercice des compétences qui sont généralement subordonnées à la définition de l'intérêt communautaire<sup>254</sup>.

Par ailleurs, le droit positif sénégalais des collectivités territoriales parle de la notion d'intérêt commun à travers le nouveau Code général des collectivités locales de 2013. Ainsi, l'article 17 de ce Code précise que « *Les collectivités locales peuvent, individuellement ou collectivement, entreprendre avec l'État la réalisation de programmes d'intérêt commun* ». En plus, l'article 283 alinéa 2 dispose : « *Les collectivités locales peuvent s'associer pour l'exercice des compétences d'intérêt commun, conformément à l'article 279<sup>255</sup> du présent code, en créant des organismes publics de coopération* ». En réalité, cette notion est apparemment synonyme de la notion d'intérêt communautaire qui a été retenue par le droit français des collectivités territoriales et avec l'ancien Code des collectivités locales de 1996. Ce Code disposait que plusieurs collectivités locales pouvaient décider de constituer entre elles « *un groupement d'intérêt communautaire ayant pour objet la gestion ou l'exploitation des terres du domaine national, de biens d'équipements, d'infrastructures ou de ressources intéressant plusieurs communautés rurales et une ou plusieurs communes* »<sup>256</sup>. Il s'agissait de l'institution des groupements ayant un intérêt collectif avec les objectifs de promouvoir la solidarité et la coopération entre collectivités territoriales ; de mutualiser les ressources financières des collectivités concernées, en vue de la réalisation des infrastructures d'intérêt commun. Cet intérêt commun est un miroir de l'intérêt communal et a essentiellement une fonction partitionnée<sup>257</sup>. En France, la jurisprudence a œuvré en ce sens, en faisant du principe de spécialité comme un bouclier au service de l'intérêt des regroupements de communes en rejetant tout de

---

<sup>254</sup> Fiche n°3 « notion d'intérêt communautaire », Guide de la coopération pratique de l'intercommunalité de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), année 2006.

<sup>255</sup> Art. 279 du CGCT : « *Les transferts de compétences prévus par la présente loi ne peuvent autoriser une collectivité locale à établir ou à exercer une tutelle sur une autre.*

*Toutefois, les collectivités locales peuvent librement entretenir entre elles des relations fonctionnelles et de coopération en stricte conformité avec les textes législatifs et réglementaires en vigueur ».*

<sup>256</sup> Art. 239 du CCL de 1996.

<sup>257</sup> ROMBAUTS-CHABROL Tiphaine, *op. cit.*, p. 204.

même la compétence implicite de l'institution<sup>258</sup>. L'intérêt communautaire constitue alors un intérêt commun spécial et permet une évaluation des compétences intercommunales.

En somme, la notion d'intérêt communautaire n'a été définie ni par le législateur français ni par le législateur sénégalais. Mais certaines tentatives de la définition par la doctrine et quelques précisions par énumération ont été apportées à cette notion à travers la législation et des efforts de définition doctrinale à travers sa détermination.



## **B. LA DÉTERMINATION DE L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE**

Déterminé par la communauté instituée, l'intérêt communautaire permet de moduler les périmètres des compétences de l'établissement public de coopération intercommunale. La législation française encadre sa détermination dans un délai très court **(1)** et elle se fait à partir de certaines méthodes **(2)**.

### **1. UNE DÉTERMINATION DANS UN DÉLAI COURT**

Afin de remédier à la question définitionnelle de la notion d'intérêt communautaire, le législateur français de 2004 avait imposé la détermination de cette notion dans un délai très court d'un an pour les compétences obligatoires. Cette question de la détermination de cette notion n'a pas encore fait l'objet de réflexion par le législateur sénégalais. Dans ces conditions, tous les acteurs locaux français disposent de plusieurs possibilités pour circonscrire les compétences ayant un intérêt communautaire de la structure de coopération. Le législateur à travers la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a clos le débat sur l'une des incertitudes de la loi Chevènement de 1999 s'agissant des délais qui sont imposés aux élus locaux pour définir cet intérêt. Ce délai d'un an a été reporté de deux ans par la loi de 2004<sup>259</sup> et celle n° 2005-781 du 13 juillet 2005<sup>260</sup>. Désormais, la règle est simplement claire : si l'intérêt communautaire n'est pas bien défini dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral prononçant le transfert de la compétence, la communauté exerce l'intégralité

---

<sup>258</sup> En matière d'adduction d'eau, le SIVOM n'a aucune compétence implicite relative à l'arrosage des espaces verts communaux : CE 19 octobre 1995, Commune de Thaon, Rec. p. 577 ; CE 20 janvier 1989, SIVOM de l'agglomération rouennaise, Rec. p. 28, note J. MOREAU, *AJDA* 1989. 397.

<sup>259</sup> Art. 164.

<sup>260</sup> Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, JORF n° 0163 du 14 juillet 2005.

de la compétence transférée<sup>261</sup>. Avant d'aborder les communautés qui ont fusionné au 1er janvier 2017, dans le cadre du Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), il est crucial de faire un retour sur l'effet du transfert d'une compétence telle que subordonnée à la détermination de l'intérêt communautaire. Ainsi, lorsque la compétence transférée reste subordonnée à cet intérêt, ce transfert est effectif soit à partir de la définition de l'intérêt communautaire de la compétence, soit à l'expiration de l'exigence du délai de deux ans qui aura entraîné l'exercice en intégralité de la compétence par la communauté. Il est important d'apporter une relativisation de la prise en intégralité de cette compétence, car les communautés ont la capacité de déterminer leur intérêt communautaire à n'importe quel moment<sup>262</sup>. Depuis la loi MAPTAM de 2014, l'exercice des compétences obligatoires « *est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé par le conseil de la communauté de communes à la majorité des deux tiers* »<sup>263</sup>. Il est défini par le seul conseil communautaire ou métropolitain, statuant à la majorité qualifiée des 2/3 des suffrages exprimés, et ce depuis la modification introduite par l'article 21 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 dite « engagement et proximité ». Il faut dire que l'accord de la majorité des communes n'est pas recherché, seulement l'intérêt communautaire est concrétisé par les décisions de l'organe délibérant de l'EPCI. En effet, il résulte d'une décision à la majorité des deux tiers avec la loi NOTRe de 2015<sup>264</sup>. Celle-ci manifeste la capacité d'auto-organisation plus remarquable de l'EPCI apportant elle-même une limite aux périmètres de ses compétences. Ce qui donne pour Bertrand FAURE « *une figure inversée* »<sup>265</sup> au principe de rattachement de l'EPCI et du lien d'assujettissement de la collectivité qui en résulte. À l'instar de cette notion, l'intérêt métropolitain est aussi déterminé au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret qui prononce le transfert de compétences par délibération du conseil de métropole à la majorité des deux tiers. À défaut, la métropole exerce l'intégralité de la compétence transférée.

Il ne s'agit pas seulement d'aborder la question du délai pour la détermination de l'intérêt communautaire, il faudra aussi s'intéresser aux méthodes de cette détermination.

---

<sup>261</sup> CGCT français : articles L. 5215-20, I, 7° ; L. 5216-, III ; L. 5214-16, IV.

<sup>262</sup> *Ibid.*, les articles L. 5215-20, I, 7° ; L. 5216-, III ; L. 5214-16, IV.

<sup>263</sup> Art. L. 5214-16 IV de la loi MAPTAM.

<sup>264</sup> Il s'agit, depuis la loi du 7 août 2015, de la majorité des deux tiers des votants, et non plus des sièges, dans l'intérêt de faciliter la décision.

<sup>265</sup> FAURE Bertrand, *op. cit.*, p. 422.

## 2. LES MÉTHODES DE LA DÉTERMINATION

La notion d'intérêt communautaire ne bouleverse pas les principes qui sont à la base de la répartition des compétences entre les communes et l'établissement public territorial. Elle constitue au contraire une fonction de directive essentielle pour la répartition au sein même des domaines transférés aux EPCI entre ce qui doit réellement relever de chacune des deux personnes morales. Ainsi, les méthodes pour déterminer les compétences de l'EPCI n'en souffrent pas. Les acteurs locaux ont la liberté de délimiter des compétences ayant un intérêt communautaire. Ce qui fait que diverses méthodes existent pour déterminer cet intérêt:

- ✓ La technique de la liste qui sert d'indication, avec une certaine précision, des différents ouvrages qui sont directement gérés par la structure de coopération intercommunale ;
- ✓ La méthode des critères qui constitue un recours à des critères objectifs tels que le seuil de fréquentation d'un équipement, l'origine des usagers, la superficie d'un ouvrage et le recours à des critères subjectifs comme l'efficacité ou l'efficacité de l'équipement, le rayonnement de l'ouvrage, l'action stratégique de la mise en œuvre effective du projet, etc.

Avec la première méthode, l'intérêt communautaire permet à l'intercommunalité d'être dans une logique purement traditionnelle, celle de l'établissement public. Dans la seconde (critères), l'intérêt communautaire constitue une préfiguration d'une compétence générale, comme pourrait en être dotée une collectivité territoriale. Cependant, il n'est pas utile de faire une exagération ni une distinction entre les deux techniques ni leurs vertus respectives, car il y a effectivement une possibilité de leur combinaison<sup>266</sup>. Il s'agit d'une appréciation au cas par cas, compétence par compétence. C'est-à-dire que l'habilitation légale en France de déterminer l'intérêt communautaire inclut d'une manière implicite la compétence réglementaire de l'EPCI pour faire arrêter au préalable les critères généraux de l'identification de l'intérêt communautaire. Il en va de l'intérêt pour la définition de chaque cas d'une façon plus méthodique<sup>267</sup>. Ainsi, une décision contrôlée par le juge administratif a la même valeur que l'appréciation faite sur cet intérêt par l'EPCI. Dans le sens d'un contrôle dit normal, la Cour administrative d'appel de Lyon (CAA) a rendu une décision importante concernant au défaut d'intérêt communautaire d'une subvention à un établissement privé d'enseignement

---

<sup>266</sup> Rapport du Sénat n°193 (2005-2006).

<sup>267</sup> En ce sens, TA Nice, 7 avril 2006, Commune Saint-Jean-Cap-Ferrat c. Communauté d'agglomération de Nice Côte-d'Azur, AJDA 2006. 1331, concl. F. Dieu.

supérieur<sup>268</sup>. Dans cette affaire, ce dernier en tant que demandeur avait sollicité une subvention pour financer la création d'un centre de formation. La Communauté urbaine de Lyon avait refusé de lui accorder en considérant que l'intérêt communautaire n'était pas établi dans ce cas précis. La CAA a confirmé cette décision en rappelant que l'octroi d'une subvention ne devait pas être automatique, mais qu'il devait reposer sur des critères objectifs et pertinents. Elle a jugé que cet établissement privé n'avait pas suffisamment démontré l'intérêt communautaire de son projet dans la mesure où celui-ci ne contribuait pas directement à la réalisation des compétences de la Communauté urbaine de Lyon. Cet arrêt souligne l'importance du principe de l'intérêt communautaire dans l'attribution des subventions par les collectivités territoriales, et rappelle que les décisions de refus peuvent être justifiées si les critères objectifs ne sont pas remplis.

En somme, l'intérêt communautaire est donc un concept crucial pour la détermination des compétences intercommunales. Il permet de laisser au niveau du territoire communal la conduite des opérations qui intéressent à titre principal une commune ou la mise en œuvre des activités de proximité, et de remonter à l'échelon intercommunal, les missions requérant d'être exercées sur un périmètre assez large. C'est la ligne qui détermine le partage entre les compétences communales et les compétences communautaires. Cette règle du jeu doit donc faire preuve de stabilité et d'objectivité. L'échelon intercommunal apparaît dès lors « *comme un échelon pertinent d'intervention* »<sup>269</sup>. Il va ainsi sans dire donc que la notion cet intérêt est d'une importance capitale dans la gestion des compétences locales en ce qu'elle constitue une ligne de partage entre les compétences au niveau communal et intercommunal. Il permet dans le même temps de poser les bases d'une véritable solidarité et d'une assise juridique territoriale de l'intercommunalité avec sa détermination.

Il ne suffit pas uniquement d'aborder la solidarité intercommunale et l'intérêt communautaire, il faut aussi démontrer que ces deux notions sont à la base des relations entre les communes pour l'évaluation des compétences intercommunales.

---

<sup>268</sup> CAA de Lyon, 1e chambre, du 17 juin 1999, 99LY00321, Communauté urbaine de Lyon, inédit au recueil Lebon.

<sup>269</sup> LONG Martine, « Intercommunalités, communes et population âgée : la prise en compte du vieillissement par les territoires », RDSS 2001, p. 605.

## SECTION 2 : UNE GESTION COMMUNE DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES

En France, des dispositifs pour le transfert de compétences<sup>270</sup> et de ressources entre les collectivités territoriales ont été mis en place depuis longtemps pour garantir une répartition équitable des charges entre les communes membres de l'EPCI. Ainsi, l'intercommunalité traduit la nécessité pour les communes d'exercer des compétences qu'elles ne sont pas en mesure d'assumer seules. Par contre, la gestion des compétences intercommunales est récente et réside dans les enjeux de financement et de professionnalisation des acteurs locaux, dont l'objectif majeur est la réponse à des besoins ponctuels par la conclusion de conventions entre collectivités territoriales<sup>271</sup>, la coopération dite intercommunale par voie de transfert de diverses compétences vise plutôt à la mise en place d'une intercommunalité pérenne. Les principes de cette coopération qui s'inscrit dans la gestion commune des compétences au sein d'un regroupement de collectivités sont dégagés par l'art. L. 5111-1 alinéa 1 du CGCT français<sup>272</sup>. La loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019 constitue une évolution des règles de l'intercommunalité dans le domaine des compétences. Elle introduit divers dispositifs pour permettre aux communes de recouvrer plus facilement l'exercice de certaines de leurs compétences. En effet, les modalités de restitution d'une compétence n'étaient pas fixées au moment de l'existence d'un EPCI. Par parallélisme des formes et dans le silence de la loi, il était fait application des dispositions relatives au transfert de compétences<sup>273</sup>. L'article 12 de la loi inscrit en droit positif cette pratique, en créant un article L. 5211-17-1 au sein du CGCT qui dispose : « *Les compétences exercées par un établissement public de coopération intercommunale et dont le transfert à ce dernier n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive peuvent, à tout moment, être restituées à chacune de ses communes membres* ». Le droit sénégalais des collectivités territoriales n'est pas clair dans la détermination des compétences intercommunales comme en France. Mais l'essentiel, c'est que les communes transfèrent certaines de leurs compétences au profit du groupement qu'elles créent. Alors, elles

---

<sup>270</sup> Voir les articles de J. DESPOIX, « L'expérimentation comme mode ambigu de répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales », pp. 215-222 et F. CROUZATIER-DURAND, « Le succès des expérimentations normatives étatiques face aux échecs de l'expérimentation normative locale », pp. 223-231 in J. F. BRISSON (Dir.), *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, Paris, L'Harmattan, 2009, 593 p.

<sup>271</sup> Références : art L. 5111-1 alinéa 3 du CGCT.

<sup>272</sup> « *Les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur* ».

<sup>273</sup> Art. L. 5211-17 du CGCT.

ne sont plus compétentes pour agir au profit de l'EPCI. Il est donc de première importance de faire clairement la distinction des compétences intercommunales en France et au Sénégal à travers les principes qui les régissent.

Dans cette section, il sera question de préciser que les compétences intercommunales sont plus étendues en France (*Paragraphe 1*) avant de montrer qu'elles sont moins étendues au Sénégal (*Paragraphe 2*).

## || PARAGRAPHE 1 : DES COMPÉTENCES PLUS ÉTENDUES EN FRANCE

Le champ d'application des compétences intercommunales est plus étendu en France et elles sont régies par plusieurs principes et dispositions généraux. En effet, l'intercommunalité est encadrée par des principes qui sous-tendent la philosophie même de ce procédé : la subsidiarité et la solidarité. En plus de ces principes, nous avons ceux spécifiques à l'activité des EPCI et qui se résument à la notion de spécialité<sup>274</sup> et celle d'exclusivité. Dans ce sillage, François BENCHENDIKH<sup>275</sup> précise que ces « *principes fondamentaux jouent un rôle important dans les relations qu'entretiennent les communes membres et la structure de coopération intercommunale comme le révèle d'ailleurs régulièrement la jurisprudence alors même que les compétences intercommunales sont susceptibles d'être structurées en compétences obligatoires, optionnelles et facultatives* »<sup>276</sup>. La spécialité sous-tend l'idée de tout transfert des compétences à un EPCI qui ne peut intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées ou déléguées. Assurément, comme l'affirme Jean Philippe BROUANT, « *Le cadre juridique très souple qui préside à la conclusion des contrats d'agglomération contraste singulièrement avec les principes qui régissent l'activité des EPCI et principalement le principe de spécialité* »<sup>277</sup>. Néanmoins, ces deux grands principes connaissent des atténuations dans le cadre des compétences intercommunales. L'aptitude à agir

---

<sup>274</sup> L'article L. 5210-1 du Code général des collectivités territoriales précise que la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité, il n'en demeure pas moins que doivent être respectés certains principes, dont la spécialité.

<sup>275</sup> François BENCHENDIKH est maître de conférences HDR en droit public. Il est chercheur en CERAPS et est Directeur adjoint/directeur des études de Sciences Po Lille. Il est par ailleurs responsable de la spécialité Affaires publiques et gestion des biens communs (APGBC).

<sup>276</sup> BENCHENDIKH François, *op. cit.*, p. 139.

<sup>277</sup> BROUANT Jean-Philippe, « Les contrats d'agglomération : l'intercommunalité de projet à l'épreuve du principe de spécialité », *AJDA* n°17, 2004, p. 907.



des structures intercommunales dans un certain nombre de domaines est établie par leurs compétences qui sont nombreuses et variées. Dès lors, il convient d'analyser les principes spécifiques régissant l'intercommunalité (A) avant de montrer l'étendue des compétences intercommunales en France (B).

## ||| A. DES PRINCIPES SPÉCIFIQUES DE L'INTERCOMMUNALITÉ EN FRANCE

En France, les EPCI sont régis par des principes spécifiques qui font qu'ils ont une existence propre distincte de celle des communes. Quels que soient les objectifs poursuivis, les structures intercommunales sont soumises aux mêmes règles générales qui peuvent connaître des dérogations. C'est dire que les intercommunalités sont régies par deux grands principes sous l'administration d'un conseil communautaire : la spécialité (1) et celui d'exclusivité (2).

### 1. LE PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ

Le principe de spécialité régit l'établissement public de coopération. Ainsi, l'EPCI « *n'exerce que les compétences strictement délimitées par son statut et peu importe le fait que ces compétences résultent directement de la loi ou qu'elles aient été définies librement par les communes* »<sup>278</sup>. Cela signifie que les structures intercommunales n'ont pas une compétence générale à l'instar des communes. Elles ne peuvent donc intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées par les communes membres : c'est le principe de la spécialité fonctionnelle et à l'intérieur de son périmètre : c'est le principe de la spécialité territoriale. Cette spécialité, même si elle est commune à tous les EPCI, n'en demeure pas moins multiforme suivant les types d'EPCI. C'est le principe d'une double spécialité. Il s'agit de la spécialité territoriale et de la spécialité fonctionnelle.

Tout d'abord, en matière d'intercommunalité, le projet de territoire rentre en friction avec le principe de spécialité territoriale. Autrement dit, ce principe dresse le cadre théorique de la mise en cohérence des projets territoriaux. La spécialité territoriale signifie que le champ de compétences d'un groupement est limité au territoire des seules collectivités qu'il associe. Un groupement doit se limiter à cet espace territorial et son intervention ne peut se faire en dehors de son périmètre. Le champ de compétence d'un EPCI est donc théoriquement limité au

---

<sup>278</sup> DANTONEL-COR Nadine, *Droit des collectivités territoriales*, 5<sup>ème</sup> Édition, Bréal 2014, p. 19.

territoire des seules collectivités territoriales qu'il associe<sup>279</sup>. De ce fait, l'EPCI ne peut agir en dehors de l'espace communautaire. Par conséquent, il arrive parfois que le juge administratif français sanctionne tout groupement qui intervient en dehors de son périmètre territorial en cas de l'absence de toute habilitation statutaire<sup>280</sup>. Cependant, la réalisation des équipements par un groupement peut se faire hors de son territoire aux conditions suivantes : si cela s'inscrit dans le cadre d'un projet d'intérêt commun avec une autre collectivité territoriale, si la compétence de l'intercommunalité s'étend au-delà de son propre territoire ou s'il a obtenu une autorisation de la part des collectivités concernées. La jurisprudence du CE précise aussi qu'elle peut se faire soit qu'il agisse dans le domaine de son champ de compétences soit qu'il ne puisse pas faire une réalisation de l'équipement considéré dans les conditions identiques sur son territoire<sup>281</sup>. Cette spécialité territoriale concerne aussi bien les prestations et les services assurés par l'EPCI<sup>282</sup> que des « conventions de partenariats » passées entre deux EPCI<sup>283</sup>. Il s'agit d'une prestation de service d'un EPCI au bénéfice de ses membres ou d'autres établissements publics ou d'autres collectivités pour la création ou la gestion des équipements relevant de leurs attributions<sup>284</sup>. De par la loi, les structures intercommunales à fiscalité propre bénéficient d'une habilitation générale leur permettant de réaliser des prestations de services pour le compte de leurs communes membres, d'autres collectivités, de tout autre établissement public ou de communes extérieures. Par ailleurs, il faut préciser qu'un certain nombre de contrats ont une dimension interurbaine, voire même interrégionale. L'inscription dans les contrats de projet qui touchent le territoire « extracommunautaire » se heurte également à la logique de la spécialité territoriale.

Ensuite, dans le cadre de l'intercommunalité, le principe de spécialité fonctionnelle est censé conditionner non seulement la conclusion et le contenu généraux des contrats d'agglomération ou de projets de territoire. L'EPCI ne peut donc intervenir que dans le champ

---

<sup>279</sup> Guide du maire 2014 – DGCL-DGFIP.

<sup>280</sup> CE, 25 mai 1994, Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne (SIEGVO), CE, 6 / 2 SSR, du 25 mai 1994, n°106876, inédit au recueil Lebon.

<sup>281</sup> CE, 1948, commune de Livry-Gargan ; CE, 1981, Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte et autres, CE, Section, du 6 mars 1981, n° 00119, publié au recueil Lebon.

<sup>282</sup> CE 25 mai 1994, *Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte*, req. n° 106876.

<sup>283</sup> CAA Nancy 6 mars 2003, Commune de Phalsbourg, req. n° 98NC02651 : à propos d'une convention de partenariat passée entre la communauté de communes pays de Phalsbourg et celle de l'agglomération de Sarrebourg relative à la promotion d'une zone d'activité située dans l'arrondissement de Sarrebourg, la Cour estime que « l'objet de cette convention dépassant le ressort du territoire des communes de la communauté de communes du pays de Phalsbourg » méconnaît les statuts de cette dernière et excède sa compétence territoriale « quelles que soient par ailleurs les modalités de mise en œuvre de l'opération » et le but recherché à savoir « témoigner de la complémentarité des communautés de communes contractantes ».

<sup>284</sup> Art. L. 3633-4, L. 5214-16-1, L. 5215-27, L. 5216-7-1, L. 5211-56 du CGCT.

des compétences qui lui ont été transférées ou déléguées conformément aux règles posées par l'article L.5210-4 du CGCT (principe de spécialité fonctionnelle). La spécialité fonctionnelle signifie que l'EPCI n'a pas de compétence générale. Il ne dispose que de compétences d'attribution. De ce fait, son intervention ne s'effectue que dans le domaine des compétences qui lui ont été transférées. Ainsi donc, un EPCI n'a pas, contrairement à ses communes membres, de compétence générale. En plus, celles qui ont fait l'objet d'un transfert explicite soit par la loi, soit par ses communes membres et qui, de ce fait, figurent dans les statuts entrent dans son domaine d'exercice<sup>285</sup>. Par conséquent, les transferts de compétences tacites sont exclus. En effet, pour ce qui est d'une commune à un EPCI, ces transferts ne peuvent découler que d'une décision expresse de celle-ci, avec une intervention dans les formes et les procédures qui sont fixées par la loi et en aucun cas d'une simple pratique ou d'une décision implicite<sup>286</sup>. D'autre part, les compétences doivent faire l'objet d'une définition et de manière précise dans les statuts encadrant l'EPCI. À défaut, l'arrêté préfectoral qui prononce le transfert de compétences risque l'annulation par le juge administratif<sup>287</sup> qui également apprécie strictement l'étendue des attributions des groupements. Certes, un SIVOM qui a pour vocation l'étude des plans de programmes d'occupation des sols et des plans d'urbanisme communal peut intervenir pour des études d'urbanisme, mais le SIVOM ne peut faire une élaboration des documents d'urbanisme<sup>288</sup>. Il faut en premier lieu s'interroger sur la nature même du contrat d'agglomération au regard des compétences que détiennent les communautés. Ainsi, s'agit-il d'une compétence communautaire exclusive ou d'une compétence partagée avec les communes, qui en tant que telle, requiert une qualification d'intérêt communautaire. En effet, quelle que soit la nature de la compétence – exclusive ou partagée – détenue, le principe de spécialité fonctionnelle conditionne fortement le contenu du contrat.

Par ailleurs, un contrat d'agglomération n'est pas un contrat de prestations de services, soumis à une procédure de mise en concurrence préalable, mais plutôt de mise en cohérence des compétences de divers partenaires devant produire un effet d'organisation et de cohésion. Souvent signé entre les communes concernées, il est défini comme étant un document qui établit les engagements des différents niveaux de gouvernement pour financer et réaliser des projets

---

<sup>285</sup> CE, 23 octobre 1985, commune de Blaye-les-Mines, CE, 3 / 5 SSR, du 23 octobre 1985, n° 46612, publié au recueil Lebon.

<sup>286</sup> CE, 6 novembre 1998, Association pour la protection des Gorges de l'Ardèche, Conseil d'Etat, 3 / 5 SSR, du 6 novembre 1998, n° 180479, inédit au recueil Lebon.

<sup>287</sup> TA de Strasbourg, 8 juin 1990, commune de Pang, Conseil d'Etat, 3 / 5 SSR, du 8 juin 1990, 77367, inédit au recueil Lebon.

<sup>288</sup> CE, 18 décembre 1991, SIVOM de Sainte-Geneviève-des-Bois, CE, 1 / 4 SSR, du 18 décembre 1991, n° 118877 118878, publié au recueil Lebon.

d'aménagement et de développement urbain dans une agglomération déterminée. Il définit les priorités de développement social, économique et environnemental, ainsi que les stratégies pour atteindre ces objectifs et les sources de financements nécessaires. Il ne peut concerner un domaine qui serait resté de la compétence exclusive de l'une des communes de l'EPCI ou mentionner des objectifs débordant le cadre communautaire. Ainsi donc, la question de l'assise juridique de la conclusion des contrats d'agglomération n'est pas purement théorique comme a pu le souligner Gérard MARCOU, « *au moment de la mise en œuvre, le respect des compétences juridiques s'imposera et leur non-respect donnerait, en cas de conflit, aux adversaires du projet d'agglomération ou de telle opération le moyen d'y faire échec* »<sup>289</sup>.

D'un autre côté, il convient d'aborder le principe d'exclusivité qui structure l'intercommunalité avec celui de spécialité qui sont des principes cités comme indissociables de l'EPCI.

## **2. LE PRINCIPE D'EXCLUSIVITÉ**

En outre, le principe d'exclusivité, comme celui de spécialité, est un principe fondamental relatif à la gestion des compétences intercommunales. En effet, les communes ne peuvent plus agir dans les domaines qui ont été transférés à l'EPCI. Le principe d'exclusivité suppose qu'une fois transférées à l'EPCI, ces différentes compétences ne peuvent plus faire l'objet d'un exercice par les communes. En vertu de ce principe, les EPCI sont les seuls à pouvoir agir dans les domaines se rattachant aux compétences qui leur ont été transférées. Les communes sont totalement dessaisies de ces compétences et doivent transférer les services et les agents qui leur étaient affectés. Le principe d'exclusivité signifie que les compétences sont exercées exclusivement par une seule entité. En effet, la création de l'EPCI emporte dessaisissement immédiat et total des communes pour ces compétences. Il faut noter que le « *transfert d'une compétence donnée à un EPCI par l'une de ses communes membres entraîne le dessaisissement corrélatif de cette dernière en ce qui concerne ladite compétence* »<sup>290</sup>. Il résulte de ce principe d'exclusivité que la commune dessaisie ne peut plus exercer ou appliquer elle-même la compétence, ni faire un versement des subventions à l'EPCI au détriment de cette compétence.

---

<sup>289</sup> MARCOU G., « La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ? », AAJDA 2002, p.322.

<sup>290</sup> CE, 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier, Conseil d'Etat, ASSEMBLEE, du 16 octobre 1970, n° 71536, publié au recueil Lebon.

Parallèlement, la commune ne peut plus transférer la compétence à un autre EPCI, sauf si elle se retire préalablement de l'EPCI dont elle est membre<sup>291</sup>. Pour cette raison, les EPCI sont les seuls capables de pouvoir intervenir et agir dans tous les domaines qui se rattachent aux compétences qui leur ont été transférées. Ce principe ne leur interdit toutefois pas de transférer certaines de leurs compétences à une autre personne publique (syndicat mixte, pôle métropolitain, etc.). De surcroît, le principe d'exclusivité n'interdit pas la fragmentation de la compétence lorsqu'elle est divisible ou sécable, mais celle-ci ne peut pas pousser à une scission des opérations de fonctionnement et d'investissement au sein d'une même compétence. Par conséquent, si une commune se voit retirer une compétence au profit d'un EPCI, elle ne peut pas prendre la décision de la confier à un autre EPCI sans l'avoir au préalable retirée du précédent. Le principe d'exclusivité interdit aux communes membres d'un EPCI qui l'ont transféré des compétences, de continuer leur exercice. Ce second principe se matérialise par le fait qu'une commune ne peut plus intervenir dans la gestion des déchets ménagers à partir du moment où la compétence a été transférée à l'intercommunalité. Le CGCT, à son article L. 1321-1, prévoit que « *le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. [...]* ». Conformément aux dispositions de l'article L. 1321-3 du CGCT, lorsque les biens mis à disposition ne sont plus nécessaires à l'EPCI pour exercer les compétences qui lui ont été transférées, il convient de procéder à leur désaffectation et à leur rétrocession à la commune propriétaire. Cette désaffectation du bien va s'opérer par une délibération concordante entre l'EPCI et la commune.

Par ailleurs, le principe de spécialité ou d'exclusivité justifie le rattachement d'un EPCI à une personne morale. En effet, l'EPCI en tant que personnalité distincte des différents membres le composant, est soumis au principe de rattachement comme tout établissement public. À travers sa décision du 16 juin 1992, le Conseil d'État français définit le principe de rattachement en ces termes : « *Tout établissement public doit être techniquement rattaché à une personne morale* »<sup>292</sup>. La caractéristique de cette règle résulte du fait que chaque EPCI n'est pas rattaché à une seule personne morale, mais à de nombreuses personnes publiques que sont les communes membres. Le but du rattachement est de confiner les structures intercommunales aux seules compétences que peuvent posséder ces communes.

---

<sup>291</sup> CE, 28 juillet 1995, district de l'agglomération de Montpellier, Conseil d'Etat, 3 / 5 SSR, du 28 juillet 1995, 149863, publié au recueil Lebon.

<sup>292</sup> CE, avis numéro 351.654 du 16 juin 1992.

Après avoir analysé les grands principes qui structurent l'intercommunalité, il convient d'étudier l'étendue des compétences intercommunales en France.

## ||| B. L'ÉTENDUE DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES

Au regard des principes évoqués ci-dessus, le champ des compétences intercommunales est vaste en France. La détermination des compétences est au cœur de la stratégie communautaire. Damien CHRISTIANY<sup>293</sup> soutient l'idée selon laquelle « *la création d'un EPCI ainsi que la définition des compétences qui lui sont transférées représente un bouleversement administratif pour les communes qui s'engagent dans une telle démarche* »<sup>294</sup>. Soumise au respect des principes de spécialité et d'exclusivité, l'intercommunalité constitue une administration d'attributions. Les structures intercommunales exercent les compétences qui leur sont expressément dévolues par les communes membres. Cependant, ces compétences exercées par les communes se caractérisent par une double distinction juridique fixée par la loi. Elles sont exercées de manière exclusive ou partagée<sup>295</sup>. Elles relèvent soit de la catégorie des compétences obligatoires (1), soit des compétences facultatives et supplémentaires (2). Cette nature juridique des compétences « emporte l'application des règles juridiques distinctes »<sup>296</sup>. Ainsi, l'EPCI combine généralement des compétences variables présentant des caractères technique (voirie), opérationnel (urbanisme), stratégique (développement économique et aménagement), d'intérêt supra-communal (eau) ou des compétences nécessitant aussi bien des infrastructures que des tâches d'intendance (équipements, logement, enseignement...).

### 1. LES COMPÉTENCES OBLIGATOIRES

Les **compétences obligatoires** sont celles pour lesquelles la loi exige qu'elles doivent nécessairement être exercées de plein droit par la structure intercommunale. Ce sont des compétences exclusives et non partagées entre les différentes communes et les structures intercommunales. Elles peuvent parfois dépasser totalement les compétences des collectivités

---

<sup>293</sup> Damien CHRISTIANY est ancien cadre territorial, spécialiste reconnu des questions d'intercommunalité. Il est actuellement Vice-Président Finances et stratégie territoriale de l'EPCI et Maire adjoint de Saint Mars la Brière. Il est également chargé d'enseignement aux universités d'Orléans et de Paris XII.

<sup>294</sup> CHRISTIANY Damien., *Pratique du droit de l'intercommunalité. Communautés, syndicats, transferts et gestion de compétences*, Pierre Méhaignerie (Préfacier), Éditions du Moniteur, Paris, 2007, p. 75.

<sup>295</sup> Dans le premier cas, les communes ne disposent d'aucune capacité d'intervention ; dans le second cas elles détiennent toujours une capacité juridique d'intervention au regard de la définition de l'intérêt communautaire.

<sup>296</sup> CHRISTIANY Damien, *op. cit.*, p. 99.

territoriales. Ainsi, le développement économique et l'aménagement de l'espace sont des compétences obligatoires qui doivent être exercées par les différentes catégories de communauté. Le développement économique constitue l'une des compétences majeures exercées par les EPCI à fiscalité propre. Dispositif d'attractivité et d'aménagement du territoire, il est une compétence obligatoire pour chaque niveau de communauté. L'exercice de cette compétence distingue deux types d'interventions : les zones d'activités économiques et les actions de développement économique d'intérêt communautaire. À l'instar du développement économique, l'aménagement de l'espace constitue l'une des compétences majeures exercées par les communautés. L'exercice de la compétence s'associe étroitement avec les interventions des communautés en matière d'urbanisme. En ce qui concerne les EPCI sans fiscalité propre, les possibilités sont d'une manière infinie et sont laissées à la libre appréciation des communes et « aucune compétence n'est obligatoire, aucune n'est interdite – ou presque – non plus »<sup>297</sup>. Les règles d'organisation et de gestion des services publics et celles des services municipaux sont les mêmes. La **métropole**, à l'exemple des EPCI à fiscalité propre, est également titulaire de compétences obligatoires<sup>298</sup>. C'est les compétences en matière de développement économique, social et culturel ; d'aménagement de l'espace métropolitain ; de politique locale de l'habitat ; de politique de la ville ; de gestion de services d'intérêt collectif ; de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie (identique à la communauté urbaine).

La quotité de compétences transférées à l'EPCI est d'intensité variable. Elle dépend dudit EPCI dont il s'agit et se distingue en fonction des caractéristiques de ladite communauté. Aux termes de l'article 5214-16 du CGCT : les **communautés de communes** exercent de plein droit, en lieu et place des communes, sept blocs de compétences obligatoires<sup>299</sup>. Celles-ci sont en rapport avec ce qui concerne « l'aménagement de l'espace » (planification de l'urbanisme) ; « le développement économique » (prise en charge des zones d'activités et soutien aux entreprises et tourisme) ; la « gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations » ; l'accueil des gens de voyage ; les déchets ; l'assainissement et l'eau (à compter de 2026 et avec possibilité de rétrocession aux communes par convocation spéciale). En outre, elles peuvent exercer des compétences supplémentaires traditionnellement dénommées facultatives qui sont librement transférées par les communes. Il faut préciser que, lorsque l'exercice des compétences

---

<sup>297</sup> FAURE Bertrand, *op. cit.*, p. 453.

<sup>298</sup> Art. L. 5217 -2 I du CGCT

<sup>299</sup> Art. L. 5214-16-I du CGCT.

mentionnées ci-dessus est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, la détermination de ce dernier se fait à la majorité des deux tiers du conseil communautaire. Dans un délai maximal de deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté de transfert de compétences, la communauté d'agglomération assume la totalité de la compétence transférée en cas de non-définition explicite.

Pour la **communauté d'agglomération**, la loi impose l'exercice de dix blocs de compétences<sup>300</sup> énumérés par le Code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle exerce ainsi des compétences obligatoires en matière de développement économique ; aménagement de l'espace communautaire ; équilibre social de l'habitat ; politique de la ville ; création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; collecte et traitement des déchets ménagers ; gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ; eau ; assainissement des eaux usées ; gestion des eaux pluviales urbaines (art. L. 5216-5). Cependant, lorsque l'exercice des compétences mentionnées ci-dessus est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé par le conseil de la communauté d'agglomération à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétences. À défaut, la communauté d'agglomération exerce l'intégralité de la compétence transférée.

Dans les **communautés urbaines**, le législateur français énumère de manière précise les compétences communautaires et en fixe la liste avec une possibilité d'extension sur décision des conseils municipaux et du conseil de communauté. Il s'agit de sept blocs de compétences obligatoires<sup>301</sup> : le développement et l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ; en matière d'aménagement de l'espace communautaire ; l'équilibre social de l'habitat (la politique du logement) ; gestion des services d'intérêt collectif (assainissement, eau); politique de la ville ; protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie (collecte et traitement des déchets ménagers) ; création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Explicitement, l'EPCI ne peut donc exercer que les compétences qui lui ont été transférées soit par la loi, soit par ses communes. Toutefois, elles ne peuvent être transférées à des EPCI que dans le cadre des attributions suivantes :

---

<sup>300</sup> Article L. 5216-5 du CGCT.

<sup>301</sup> Article L. 5215-20 du CGCT.



- ✓ les attributions qui relèvent en propre du maire. C'est le cas notamment des attributions du Maire au titre de l'état civil, de sa qualité d'officier de police judiciaire ou de ses fonctions en matière de police sous réserve du cas des gardes champêtres intercommunaux au sens de l'article L. 2213-17 du CGCT en France.
- ✓ les attributions déjà transférées à un autre EPCI (sauf via le régime de la « **représentation substitution** »)<sup>302</sup>.

En dehors des compétences obligatoires, l'EPCI dispose de compétences facultatives.

## 2. LES COMPÉTENCES FACULTATIVES

Les compétences facultatives qu'exercent les communautés sont nombreuses. Acquisées par les EPCI, ces compétences peuvent donc être rétrocédées aux communes, dans le respect des procédures prévues par le CGCT. Dans les **syndicats de communes**, ce sont les statuts approuvés par les conseils municipaux qui définissent le champ et la nature des compétences transférées. La loi donne aux différents conseils municipaux toute liberté pour se déterminer. En plus des anciennes compétences optionnelles, devenues facultatives maintenant, des articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT, les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération demeurent libres de lui transférer toute autre compétence facultative, en application de l'article L. 5211-17 CGCT. En effet, parmi les compétences facultatives des **communautés de communes** comme forme de coopération intercommunale pour le milieu rural et semi-urbain<sup>303</sup>, on peut citer la politique du logement et du cadre de vie ; la protection et la mise en valeur de l'environnement ; la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie pour la conduite des actions collectives. Il y a également la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et d'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire<sup>304</sup>. Forme d'intercommunalité pour le milieu urbain<sup>305</sup>, les **communautés d'agglomération** doivent exercer des compétences facultatives relatives à la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie ou des parcs de stationnement d'intérêt communautaires; assainissement ; protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie; construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs ; action sociale d'intérêt communautaire ; création

---

<sup>302</sup> Le mécanisme de la « représentation-substitution » est instauré par l'article L. 5214-21 du Code général des collectivités territoriales en France.

<sup>303</sup> VITAL-DURAND Emmanuel, *Droit des collectivités territoriales en France*, op. cit., p. 108.

<sup>304</sup> Art. L. 5214-16 II du CGCT

<sup>305</sup> *Ibid.*, p. 110.

et gestion des maisons de services publics. Il appartient aux communautés d'agglomération de définir au besoin les limites de leurs compétences<sup>306</sup>. Pour les **communautés urbaines**, l'ensemble des compétences prévues<sup>307</sup> est obligatoirement exercé par les communautés urbaines au lieu et place des communes membres. Mais, il y a certes une possibilité de transfert de compétences facultatives ou complémentaires qui sont deux catégories différentes.

Contrairement aux compétences facultatives qui sont des domaines d'intervention dans lesquels l'intercommunalité peut agir si elle le souhaite et si le conseil communautaire le décide, les compétences supplémentaires sont imposées par la législation française. L'article 13 de la loi dite « Engagement et proximité » supprime la catégorie des compétences optionnelles pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération qui vont continuer ainsi d'exercer, à titre supplémentaire, les compétences qu'elles exerçaient à titre optionnel au 30 décembre 2019. S'il est souhaité que certaines de ces compétences soient restituées aux différentes communes, il conviendra alors d'en faire une application dans les conditions prévues par le nouvel article L. 5211-17-1 du CGCT. Elles sont des compétences qui ne sont ni obligatoires ni facultatives : « *les communes membres d'un EPCI peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ...* »<sup>308</sup>. Le juge administratif français a précisé que cette décision peut attribuer des compétences facultatives à la communauté d'agglomération à la condition que ces dernières concourent à l'élaboration d'un projet territorial commun pour le développement et l'aménagement de l'espace<sup>309</sup>. Cette troisième catégorie de compétences est strictement encadrée par la loi et fait l'objet d'un contrôle du juge. Ainsi, elle doit *pouvoir être exercée par les communes*<sup>310</sup> et *être transférable*<sup>311</sup>. Aussi, le juge administratif qualifiait de compétence facultative une compétence en matière de « création et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage », qui n'est pas donc une compétence rattachée à la compétence « équilibre social de l'habitat »<sup>312</sup>.

---

<sup>306</sup> Art. 18 de la loi du 13 août 2005 ; art. L. 5216-5 II du CGCT.

<sup>307</sup> Art. L. 5215-20 I et art. L. 5215-20-1 I du CGCT

<sup>308</sup> Art. L. 5211-17 du CGCT).

<sup>309</sup> CE, 9 mai 2005, *Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ Commune de Saint-Cyr-en-Val*, req. n° 25844.

<sup>310</sup> Un EPCI ne peut pas financer une entreprise en difficulté pour la bonne et simple raison qu'une commune n'est pas compétente dans ce domaine.

<sup>311</sup> Les dépenses obligatoires (article L. 2321-1 du CGCT) des communes ne sont pas transférables à l'EPCI sauf si un texte le prévoit.

<sup>312</sup> CE, 30 décembre 2009, *Brest métropole océane-BMO*, req. n° 308366.

Il existe un véritable système de répartition où se cumulent des compétences obligatoires et des compétences facultatives qui sont définies par le Code général des collectivités territoriales. En effet, la détermination des compétences des EPCI est opérée de manière différente suivant la catégorie de groupements. Avec la loi nouvelle n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, le champ des compétences des EPCI à fiscalité propre a été modifié. Ainsi, les compétences optionnelles ont été supprimées par cette loi. Antérieurement, il s'agissait d'une obligation des EPCI à faire un choix des compétences, parmi celles inscrites sur une liste fixée par le législateur français (hors communautés urbaines). Depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée, il n'existe que des compétences obligatoires ou facultatives.

Au total, il existe une variété de compétences intercommunales en France qui sont régies par des principes spécifiques. Il reste également à mesurer l'étendue des compétences intercommunales au Sénégal.

## ||| PARAGRAPHE 2 : DES COMPÉTENCES MOINS ÉTENDUES AU SÉNÉGAL

La naissance de la communalisation intégrale au Sénégal à travers le nouveau CGCT de 2013 semble être justifiée par la présence de plusieurs intérêts locaux suivant la dimension du groupe que l'on prend en considération. Les collectivités territoriales sénégalaises sont à l'origine de l'existence de l'intérêt commun qui leur est propre. Le Code précise que celles-ci ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et environnemental d'intérêt local<sup>313</sup>. Ainsi, les départements et les communes sont des structures spécialisées ayant des compétences d'attribution. Ces structures locales « *ne peuvent donc exercer que des compétences qui sont fixées par le Code et les lois particulières et ne peuvent les exercer que pendant les périodes fixées par le code* »<sup>314</sup>. Avec la construction de l'intercommunalité, ces compétences qui sont transférées aux entités locales<sup>315</sup> s'exercent sur la base des principes pour répondre aux nouvelles exigences de compétitivité. Seulement, à la différence de la France, ces compétences sont moins étendues même si leur exercice se limite au territoire de chaque regroupement

---

<sup>313</sup> Art. 3 du CGCT.

<sup>314</sup> DIALLO Ibrahima, *op. cit.*, p. 48.

<sup>315</sup> La Loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales.

intercommunal. Le nouveau CGCT a repris pour l'essentiel les compétences fixées par la loi de 1996. De ce fait, les collectivités territoriales exercent leurs compétences en recourant aux moyens mis en œuvre à leur disposition par la puissance publique.

Dans ce paragraphe, il s'agira de déterminer le champ d'application des compétences intercommunales qui se limitent dans certains domaines (A) au Sénégal, avant d'étudier les principes qui sont à la base de la coopération intercommunale (B) au détriment des compétences transférées.

## III A. DES COMPÉTENCES PARTAGÉES DANS CERTAINS DOMAINES

L'étude des compétences intercommunales au Sénégal est un exercice difficile. On peut tenter de les déterminer en examinant les domaines de compétences partagées (1) sur le fondement du principe de leur transfert. Mais au-delà de cette problématique de détermination des compétences, il se pose également la question de leur extension (2).

### 1. LES DOMAINES DE COMPÉTENCES PARTAGÉES

Pour identifier le champ d'application des compétences intercommunales au Sénégal, il faut recourir au principe de transfert de compétences opté par le législateur. La seule méthode d'identification des compétences intercommunales dans ce pays se réalise aujourd'hui par le principe de transfert des compétences de l'État aux collectivités territoriales qui était exposé par l'article 5 de la loi du 22 mars 1996 portant CCL. La nouvelle loi de 2013 a maintenu les neuf domaines de compétences fixés par le législateur de 1996. Ces compétences sont : l'éducation, l'alphabétisation, la promotion des langues nationales et la formation professionnelle ; la santé et l'action sociale ; la gestion et l'utilisation des sols ; l'aménagement du territoire ; la culture ; l'environnement et la gestion des ressources naturelles ; la jeunesse, les sports et les loisirs ; l'urbanisme et l'habitat et la planification. L'article 278 du CGCT al. 2 dispose que les collectivités territoriales « *concourent avec l'État, à l'Administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie* ». En ce qui concerne l'esprit du principe de transfert, nous pouvons dire qu'en France chacun de ces domaines de compétences énumérés ci-dessus a été transféré en fonction d'une aptitude géographique très objective ou en fonction d'une véritable

capacité technique à exercer la compétence. Ainsi, le législateur sénégalais a opté pour un partage de compétences contrairement à son homologue français qui a opté pour des blocs de compétences<sup>316</sup>. On peut articuler ces compétences transférées en quatre domaines : Il y a d'abord les compétences en matière de cadre de vie (environnement, tourisme, urbanisme et aménagement du territoire), d'équipements (transport et exploitation agricole) en matière sociale (action sociale, santé publique, éducation, culture, action sociale, formation professionnelle) en matière économique.

En application de ce principe de transfert de compétences aux collectivités territoriales sénégalaises, celles des structures intercommunales ne sont pas nombreuses et se limitent dans certains domaines. Elles sont généralement la protection de l'environnement, la gestion de l'éclairage public, l'aménagement du territoire, la construction et l'entretien de la voirie locale, la gestion des eaux usées, le nettoyage et l'enlèvement des ordures ménagères. C'est pourquoi l'on dit que l'intercommunalité au Sénégal est une intercommunalité de gestion. C'est une gestion coordonnée et efficace de certaines compétences lourdes (ordures ménagères, entretien routier, espaces verts, ramassages des animaux morts, curage, gestion des hôpitaux, etc.). Ainsi, l'ancienne communauté urbaine de Dakar était créée autour d'une initiative de gestion des ordures ménagères. En vue d'harmoniser et d'assurer un système homogène de salubrité sur l'ensemble de la région de Dakar, les structures actuelles telles que la CADAK et la CAR ont décidé de mettre en commun leurs compétences en ce domaine en créant une entente intercommunautaire chargée de lutter contre l'insalubrité notamment la gestion des déchets solides urbains, le nettoyage des rues, l'enlèvement, la collecte et la mise en décharge des ordures ménagères. C'est l'objet du décret n° 2006-95 du 9 janvier 2006. L'État a renforcé les moyens nécessaires à cette Entente pour l'exécution correcte de sa mission en lui transférant la maîtrise d'ouvrage du programme de gestion des déchets solides des urbains financé dans le cadre des actions complémentaires. Les communautés des agglomérations de Dakar et de Rufisque ont pratiquement les mêmes domaines de compétences. Elles sont chargées de la réalisation et de la gestion de certaines infrastructures de réseau à dimension communautaire telles que la voirie et l'éclairage public. Le dossier le plus complexe et problématique demeure, sans doute, le nettoyage des rues et l'enlèvement des ordures ménagères. La gestion des ordures constitue une des difficultés les plus insurmontables pour les collectivités territoriales sénégalaises. Leur dispersion dans la nature ne tient aucunement compte des limites de ces

---

<sup>316</sup> PONTIER Jean-Marie, « Les principes de la répartition des compétences » in *Les nouvelles compétences* sous la direction de F. Moderne, Paris, *Economica*, 1985 p. 2 – *l'État et les collectivités locales*, Paris, *LGDJ* 1978.

collectivités. Dès lors, une gestion cohérente et durable des ordures ne saurait être pensée et exécutée à l'échelle d'une collectivité territoriale. L'exemple du Centre d'enfouissement technique (CET) de Saint-Louis implanté dans la commune de Gandon est assez éloquent. L'idée d'érection de ladite infrastructure a été fortement appuyée par la majorité des communes de la zone, avec comme mesure d'accompagnement, l'implantation d'unités de production de compost naturel utilisable dans les différentes parcelles maraichères. En plus l'Unité de coordination de la gestion des déchets solides (UCG) est née de la fusion, en 2011, entre l'Agence pour la propreté du Sénégal (APROSEN) et l'Entente CADA-K-CAR. Elle est rattachée au Ministère de la Gouvernance Locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire et est chargée d'accompagner les collectivités territoriales dans la prise en charge de certaines de leurs compétences, en matière de gestion des déchets solides, à l'effet de pouvoir arriver à l'amélioration du cadre de vie, par la mise en place d'infrastructures aux normes, la gestion du balayage et de la collecte et du transport des déchets et la mobilisation sociale.

Après la question de détermination des compétences, il faut étudier l'extension des domaines de compétences.

## **2. L'EXTENSION DES DOMAINES DE COMPÉTENCES**

L'autonomie fonctionnelle des communes se matérialise par l'exercice de certaines compétences exclusives. En effet, elles tournent autour de l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national. En zones des terroirs, l'affectation est prononcée en faveur d'une ou de plusieurs personnes physiques ou morales, membres de la commune<sup>317</sup>. En revanche, la gestion foncière est un véritable problème pour les communes au Sénégal compte tenu des besoins d'aménagement à savoir l'habitat, l'agriculture, l'élevage, le commerce, etc. Même si une importante loi foncière a été instituée en 1964<sup>318</sup> dans le but de promouvoir une meilleure organisation de l'accès à la terre et un encadrement des modalités de sa mise en œuvre, le foncier est source de problèmes pour les communes. Il y a une absence de coordination des communes pour une bonne gestion foncière, dans la mesure où le foncier constitue une manne financière non négligeable et le rythme de croissance urbaine dans certaines zones (Dakar et de ses périphéries, Saint-Louis, Mbour...) immédiates entraîne une saturation foncière inquiétante.

---

<sup>317</sup> Art. 3 du décret n° 2-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et désaffectation des terres du domaine national modifié par le décret n°2022-2307 du 30 décembre 2022.

<sup>318</sup> Loi n° 64- 46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, JORS n° 3692 du 11 juillet 1964.

Il s'avère nécessaire de concilier les normes urbanistiques modernes pratiquées dans les aménagements urbains et les modes d'appropriation traditionnels de la terre fondés sur l'imaginaire social de la propriété collective. Il faut mutualiser les moyens détenus par les différentes communes et la disponibilité foncière dont elles bénéficient pour offrir aux populations des espaces aménagés et viabilisés pour l'habitat. Il est possible aussi de procéder à des lotissements administratifs collectifs, particulièrement dans les espaces de marge territoriale entre les communes, sous l'égide des services du Cadastre, des Domaines et de l'Urbanisme<sup>319</sup>. Une des expériences plus récentes d'intercommunalité est l'Entente intercommunale Malicounda-Nguéniène-Sandiara (MNS) au niveau du département de Mbour, dans le but de gérer la nouvelle Agropole de l'Ouest assise sur une assiette foncière de plus de 1000 ha, en février 2021. En outre, le réseau du transport routier au Sénégal est caractérisé par une faible coordination entre les collectivités territoriales. Seulement, il y a quelques efforts dans l'entretien de la voirie municipale pour certaines communes. Mais, de rares voies de communication qui les lient prédominent les pistes en terre non aménagées sur lesquelles les déplacements sont pénibles.

Au-delà de ces secteurs bien identifiés, les instances intercommunales peuvent bien réaliser, d'un commun accord, tout autre projet d'intérêt communautaire dans la limite des compétences des collectivités membres<sup>320</sup>. L'intercommunalité de projet est la nouvelle voie à suivre pour les communes sénégalaises. Ainsi, les structures de coopération sénégalaises comme les ententes entre collectivités territoriales prévues par le nouveau décret d'application de l'article 16 du CGCT ont pour principale mission « *d'élaborer et de mettre en œuvre des projets communs d'aménagement et de développement économique, environnemental, éducatif, sportif, culturel et social afin d'améliorer la cohésion, l'attractivité et la compétitivité d'un espace territorial considéré* »<sup>321</sup>. Nous pouvons citer le projet de territoire des collectivités territoriales de Saint-Louis dénommé « *Projet d'appui à la mise en place du système intercommunal de gestion des ordures ménagères* ». Il s'agit d'un projet des communes de Gandon, Fass Ngom, Ndiébène Gandiol, Mpal et Saint-Louis dont le secteur d'intervention est relatif à l'hygiène publique et la protection de l'environnement. Il consiste à la mise en place d'un système intercommunal de collecte et d'évacuation des ordures ménagères. L'objectif général est

---

<sup>319</sup> La commune de Leybar en a donné un exemple pertinent où le lotissement administratif effectué a pu permettre aux populations locales, comme à des personnes étrangères à la commune, d'accéder à des parcelles aménagées répondant à toutes les normes techniques d'urbanisme et d'habitat.

<sup>320</sup> En plus de ces compétences, notons que la CADAK a en charge la gestion du cimetière des naufragés du Diola.

<sup>321</sup> Art. 9 al. 1 du décret n°2023-1040.

d'améliorer le cadre de vie sanitaire et environnemental des habitants des cinq communes. D'où la pertinence de ce projet de ramassage et d'évacuation des ordures ménagères.

Les différentes catégories de compétences intercommunales partagées étant déterminées, il urge de préciser que le transfert de celles-ci dans le cadre de la coopération locale s'effectue sur la base de certains principes.

## ||| **B. LES PRINCIPES LIÉS À L'EXERCICE DES COMPÉTENCES**

Au Sénégal, le législateur a opté pour un partage de compétences qui trouve son fondement dans un certain nombre de principes fondamentaux. Celles-ci ont connu une identification formelle (1), néanmoins il existe d'autres principes qui ne sont pas reconnus formellement (2).

### **1. LES PRINCIPES IDENTIFIÉS FORMELLEMENT**

Si les principes de spécialité et d'exclusivité sont propres à la coopération intercommunale française, certains autres principes sont reconnus par les textes au Sénégal. Il s'agit essentiellement du principe de coopération qui encourage les collectivités territoriales à travailler ensemble et à mutualiser leurs ressources et compétences pour mieux répondre aux attentes des citoyens. Ce principe favorise la mise en place d'intercommunalités, qui permettent aux collectivités de s'associer pour exercer certaines compétences de manière conjointe. Un autre principe est celui de subsidiarité qui signifie que les décisions doivent être prises au niveau le plus proche possible des citoyens, en privilégiant les échelons locaux. Ainsi, les compétences doivent être exercées par les collectivités territoriales de base, à moins qu'il n'y ait un intérêt commun qui justifie leur exercice par un échelon supérieur. En plus, on peut parler du principe de collaboration et de partenariat qui suppose de promouvoir la coopération et la coordination entre les différentes collectivités territoriales et entre l'État et les collectivités territoriales. Cela passe par la mise en place de mécanismes de concertation, de planification et de gestion participative à tous les niveaux. Il y a aussi le principe de la solidarité évoqué plus haut qui constitue le fondement de cette coopération interne entre collectivités territoriales sénégalaises. Notons en réalité, à la différence de ces dernières, les quelques structures intercommunales existantes n'ont que des compétences limitées. Ce qui fait que « *l'entente entre collectivités territoriales ne peut être exercée que dans le strict cadre des compétences dévolues aux*



*collectivités territoriales* »<sup>322</sup>. Les communes leur transfèrent les attributions nécessaires à l'exercice de leurs missions et elles se trouvent investies, à leur place, des pouvoirs de décision et exécutifs. Aujourd'hui, dans le cadre de l'acte III de la Décentralisation, la loi de 2013 fixe le cadre juridique de l'intercommunalité en tant que forme de coopération entre collectivités territoriales dans une logique de solidarité entre elles<sup>323</sup>. Le cadre relationnel de ces collectivités tire son fondement en France comme au Sénégal de la solidarité territoriale. C'est une démarche solidaire de coopération territoriale. Ce principe de solidarité entre les collectivités territoriales, évoqué plus haut, fait que l'intercommunalité doit servir l'intérêt commun ou communautaire, celui de toute la population de la totalité du territoire intercommunal et non celui de certains élus ou d'une seule commune. Les programmes et l'exercice des compétences d'intérêt commun dont évoque cette loi se réalisent grâce au principe de solidarité<sup>324</sup>. Eu égard à ces principes, la règle de la répartition des compétences doit nécessairement tenir compte des tâches de souveraineté de l'État du Sénégal. C'est le maintien de la forme unitaire de l'État. Cela garantit que l'État dispose des moyens pour assurer ses responsabilités primordiales en matière de défense nationale, de la politique étrangère, de la sécurité intérieure, de la justice, et de protection de l'intégrité territoriale, tout en prenant en compte les spécificités locales du pays. Il doit exclusivement exercer ces compétences essentielles pour maintenir sa forme unitaire, tandis que les compétences partageables peuvent être transférées aux collectivités territoriales pour une proximité avec les citoyens. Ainsi, malgré l'importance des compétences transférées, les collectivités territoriales ne doivent pas porter atteinte à l'indivisibilité de la souveraineté étatique. C'est dire que le contrôle de légalité, le rôle majeur de l'État, la coordination des actions de développement, la garantie de la cohésion et de la solidarité nationale et de l'intégrité du territoire doivent être maintenus.

Ces principes fondamentaux ont pour objectif de garantir une meilleure gouvernance territoriale et une gestion plus efficace des affaires publiques, d'harmoniser les actions des collectivités territoriales, de renforcer leur rôle dans le développement local et de favoriser la participation des citoyens à la gestion de leurs affaires. Ils sont inscrits dans le Code général des collectivités territoriales et constituent les fondements de l'intercommunalité et de la décentralisation en France.

---

<sup>322</sup> Art. 9 al. 2 du décret n°2023-1040.

<sup>323</sup> Art. 18 et s du CGCT.

<sup>324</sup> Art. 17 et 283 du CGCT

En plus de ces principes consacrés formellement, d'autres sont sans reconnaissance formelle dans le système intercommunal sénégalais.

## **2. LES PRINCIPES SANS RECONNAISSANCE FORMELLE**

En dehors de ce principe de solidarité, les compétences partagées trouvent également leur fondement sur des principes essentiels, même si ces derniers n'ont pas fait l'objet d'une identification formelle. D'abord, nous avons le principe de globalité des transferts de compétence. Il signifie que chaque collectivité territoriale est compétente dans sa propre sphère d'activités. Ce principe se traduit par un souci d'éviter les recoupements et redondances qui peuvent être source de gaspillage de finances publiques. Le transfert de compétences permet l'accroissement des missions de l'intercommunalité. Il y a ensuite, le principe d'équité territoriale qui vise à garantir une répartition équitable des ressources et des compétences entre les collectivités territoriales, en prenant en compte les spécificités de chaque territoire. Il encourage également la promotion du développement équilibré des différentes régions du pays et la compensation des charges transférées qui doit être intégrale et concomitante. L'État, en application de ce principe, va transférer aux collectivités territoriales les ressources nécessaires à l'exercice des compétences transférées. La loi de révision constitutionnelle du 28 mars 2003 précise que tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales doit s'accompagner de l'attribution de toutes les ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Aussi, toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence l'augmentation des dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi<sup>325</sup>. Il existe des instruments différenciés de compensation (double processus administratif et financier) qui sont sous le contrôle de l'État<sup>326</sup>. Les compétences partagées occasionnent pour les groupements des collectivités territoriales un surcroît de charges (dépenses) qui seront assorties de plusieurs sortes de compensation : la loi de 2013 a bien prévu la compensation financière des transferts. Ainsi, les transferts de compétences devraient tous être accompagnés du transfert concomitant par l'État, aux départements et aux communes : des ressources nécessitant l'exercice normal des compétences spécifiques et partagées. Ce principe de compensation financière se réalisera par un transfert de moyens financiers directs par un versement approprié du fonds de dotation de la

---

<sup>325</sup> Art. 72-2, al.3.

<sup>326</sup> ALBERT Jean-Luc, « Les compensations des transferts de compétences », Dans *Gestion & Finances Publiques* 2017/2 (N° 2), Éditions Lavoisier, pages 44 à 56.

déconcentration et de la décentralisation territoriale. C'est un fonds mis à la disposition des collectivités territoriales pour leur permettre de prendre en charge des compétences qui leur sont transférées dans neuf domaines. Il reçoit annuellement une dotation équivalant à 3,5% de la Taxe sur la Valeur ajoutée (TVA) perçue au profit du budget de l'État de la dernière gestion. Sa détermination et son transfert obéissent à des critères fixés par décret. Le CGCT prévoit également un transfert concomitant de ressources financières et la mise à leur disposition des services extérieurs de l'Etat. C'est ce que précise le CGCT : « *Tout transfert de compétence à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'État à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de cette compétence* »<sup>327</sup>. Ces dotations sont inscrites dans des concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements ou des concours.

Enfin, un autre principe est celui de la mise à disposition des moyens administratifs nécessaires. Le législateur a prévu la mise à disposition de moyens en personnel et en patrimoine de l'État qui sont nécessaires au profit des structures locales<sup>328</sup>. La mise à disposition de services et le partage de biens ou d'équipements constituent des voies par lesquelles les communes et leurs EPCI peuvent mutualiser leurs moyens dont ils disposent.

En somme, l'intercommunalité implique une gestion commune et solidaire des compétences locales pour la modernisation de l'action publique locale. Par ailleurs, l'étendue de ces compétences dites intercommunales est beaucoup plus large en France qu'au Sénégal. Les compétences partagées entre les groupements des collectivités territoriales sénégalaises s'exercent sur la base des principes essentiels comme en France, faisant de l'intercommunalité l'unique voie pour mieux gérer les compétences locales. Ce qui justifie une convergence du point de vue des fondements conceptuels de l'intercommunalité dans les deux systèmes.

Malgré les bases conceptuelles similaires, des différences significatives existent entre les systèmes français et sénégalais au regard du cadre juridique.

---

<sup>327</sup> Art. 4 du CGCT.

<sup>328</sup> Art. 289 du CGCT.

## TITRE 2 : UNE DIVERGENCE DU POINT DE VUE DES FONDEMENTS JURIDIQUES

D'une philosophie partagée avec des intérêts cruciaux, on constate par contre un système juridique relativement divergent de l'intercommunalité entre la France et le Sénégal. Force est de préciser que dans ce dernier pays, le village reste l'échelon politique et administratif. Tandis que la commune en France constitue, historiquement, « *l'échelon politique et administratif de base* »<sup>329</sup>. Le législateur français, contrairement à celui sénégalais, est rigoureux dans la construction de l'intercommunalité avec la création d'un corpus juridique solide au sein du CGCT, unifiant les différentes règles applicables aux EPCI. En plus, des lois successives<sup>330</sup> ont engagé un processus de recomposition de l'administration territoriale autour de territoires plus vastes et plus pertinents<sup>331</sup>. Si la Constitution n'offre pas un fondement juridique direct à l'intercommunalité institutionnelle en France, elle est essentiellement régie par le CGCT. Ce dernier instaure véritablement une coopération de nature institutionnelle autour de la création des établissements publics à l'image de l'EPCI. Ce processus d'intercommunalité institutionnelle se différencie du système sénégalais dans la mesure où le cadre juridique mis en place depuis 1996 n'a pas permis de résoudre de manière satisfaisante les déséquilibres territoriaux qui y sont notés. D'un cadre législatif insuffisant avec quelques dispositions juridiques contenues dans le CGCT de 2013, l'intercommunalité au Sénégal est essentiellement régie par un nouveau décret de 2023 qui instaure une intercommunalité à la limite conventionnelle. Toutefois, certaines considérations pratiques et circonstanciées commandent sa mise en œuvre malgré ce cadre juridique insuffisant. Il s'agira de s'intéresser au régime juridique et au cadre financier de l'intercommunalité dans les deux États en mettant l'accent sur sa nature juridique ou les différentes formes statutaires de coopération intercommunale qui les distinguent.

Dès lors, il sera question d'une part de s'intéresser à la distinction des deux régimes juridiques de l'intercommunalité dans les deux États (*Chapitre 1*), et d'autre part, l'accent sera mis sur les statuts juridiques (*Chapitre 2*).

---

<sup>329</sup> Cour des comptes, Rapport public, *L'intercommunalité en France*, novembre 2005, p.1.

<sup>330</sup> La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, la loi du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (loi Voynet) et la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement).

<sup>331</sup> NEMERY J-C, « Aménagement du territoire et intercommunalité » In : *Annuaire des collectivités locales*. Tome 20, 2000. p. 155.

## CHAPITRE 1 : DEUX RÉGIMES JURIDIQUES DISTINCTS

L'objet de ce chapitre est de démontrer qu'il existe quelques différences notoires sur les sources juridiques de l'intercommunalité entre la France et le Sénégal. L'enjeu de cette démonstration est de prouver qu'elle est une réalité juridique avec une longue et riche expérience en France qui se distingue du Sénégal. Cette analyse comparative des fondements textuelles de l'intercommunalité met en évidence des divergences significatives entre les deux systèmes. Tout d'abord, il est important de noter que le cadre juridique de l'intercommunalité en France est plus élaboré et plus diversifié que celui en vigueur au Sénégal. Le droit français prévoit de nombreuses dispositions législatives et financières relatives aux différents types de structures intercommunales, tandis que le Sénégal se limite fondamentalement à une base juridique décrétales instituant quelques types d'organisations intercommunales. Ainsi, les lois françaises sur l'intercommunalité accordent une plus grande autonomie aux collectivités territoriales dans la gestion de leurs affaires, conformément au principe de libre administration. Dans le système sénégalais, bien que le CGCT accorde aux collectivités territoriales de s'engager dans des actions de coopération, la centralisation du pouvoir reste plus prononcée. Enfin, il convient de noter que les sources de financement de l'intercommunalité diffèrent également un peu dans les deux pays. En France, les structures intercommunales peuvent percevoir des impôts, des dotations de l'État et des ressources propres. Au Sénégal, malgré la contribution interne des collectivités territoriales membres d'une structure intercommunale, elles dépendent principalement du financement externe. Ces divergences de bases juridiques entre la France et le Sénégal ont des conséquences sur le fonctionnement et le développement de l'intercommunalité dans les deux pays. Elles soulignent l'importance d'une approche comparative pour mieux comprendre les enjeux et les défis juridiques auxquels sont confrontés ces deux systèmes. L'on peut soutenir que les fondements juridiques de l'intercommunalité sont un peu différents dans les deux systèmes. Ainsi, après une prise de conscience du très grand nombre des communes françaises demeurant un objet de critiques, des voix s'élèvent pour en exiger la réduction grâce à des regroupements obligatoires. Le législateur français a mis à la disposition de ces communes des outils juridiques à travers le CGCT pour bien accompagner les associations de collectivités territoriales. De celles-ci, des solutions ont été trouvées et constituent une pertinente « réponse qui a été apportée avec le développement de l'intercommunalité »<sup>332</sup>. C'est une dynamique forte de l'intercommunalité de gestion et de

---

<sup>332</sup> GEVART Pierre, *op. cit.*, p. 87.

projet avec un cadre juridique ambitieux dont divers textes législatifs intervenus, depuis celle consacrant l'intercommunalité<sup>333</sup>, ont poussé les collectivités territoriales à mettre en commun les moyens et les projets, tout en conservant leur identité. En l'absence de dispositions constitutionnelles, de très grandes lois, comme celles du 6 février 1992<sup>334</sup> et du 12 juillet 1999<sup>335</sup>, et plusieurs autres textes législatifs ont donné un nouvel élan à l'intercommunalité en France. En revanche, au Sénégal, le CGCT encourage la voie avec quelques dispositions et aujourd'hui dans le cadre du nouveau décret, le cadre juridique de l'intercommunalité en tant que forme de coopération entre collectivités territoriales reste homogène. Cependant, cette base juridique fixée par le pouvoir exécutif est moins diversifiée par rapport au système juridique français. La nature du cadre financier de l'intercommunalité en France n'est pas la même que dans le système intercommunal sénégalais. Ainsi, dans le système français, on distingue deux formes d'intercommunalités, et le financement de leurs actions dépend de la forme de regroupement adoptée. Il s'agit en réalité de la forme dite associative et de celle fédérative. Les structures intercommunales associatives, quelle que soit leur forme, n'ont pas de fiscalité propre. Elles ne peuvent donc pas voter les taux d'impositions locales et ne disposent d'aucun pouvoir d'exonération fiscale. Leurs ressources proviennent principalement des contributions financières des communes adhérentes, auxquelles il faut ajouter les concours financiers de l'État ainsi que d'autres recettes. En revanche, s'agissant de l'intercommunalité à vocation fédérative, il est appliqué un régime de fiscalité propre ; le groupement intercommunal est ainsi doté des mêmes compétences fiscales qu'une commune. Il vote le taux et perçoit le produit des taxes directes locales.

À cet égard, nous ne pouvons que remarquer manifestement l'existence d'un régime juridique plus diversifié de l'intercommunalité en France (*Section 1*) et d'un régime juridique moins varié de l'intercommunalité (*Section 2*) entre les deux systèmes.

---

<sup>333</sup> Loi du 22 mars 1890, op.cit.

<sup>334</sup> Loi d'orientation n° 92 – 125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dite « Loi Joxe » en France, JO du 8 février 1992.

<sup>335</sup> Loi n° 99 – 586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite « Loi Chevènement » en France, JO du 13 juillet 1999.

## SECTION 1 : UN RÉGIME JURIDIQUE PLUS DIVERSIFIÉ EN FRANCE

La coopération entre les collectivités territoriales naît et progresse sur la base d'un corpus juridique solide propre à un pays. L'ingéniosité juridique a inventé l'intercommunalité en France. Ainsi, l'ajout de nombreuses dispositions législatives et financières au sein du livre 5 du CGCT français ne font que l'attester. Elle est une belle technique en France avec l'adoption de plusieurs lois qui renforcent tout en rendant complexe le champ intercommunal. Ainsi, pour François BENCHENDIKH : le droit de l'intercommunalité « recèle la caractéristique d'être un droit sédimentaire, où les modifications interviennent par l'intermédiaire de la succession de lois sur plusieurs années, complexifiant considérablement la matière »<sup>336</sup>. À vrai dire, à partir de l'intercommunalité de gestion avec les syndicats de communes puis à l'intercommunalité de projet à travers les formes de regroupements plus intégrés, il est apparu alors la nécessité de structurer un espace urbain en plein essor avec un cadre législatif ambitieux pour une intercommunalité à la fois modernisée et manifeste. Il existe une base législative originale de cette forme de coopération entre collectivités territoriales dans ce pays avec un régime financier des structures intercommunales bien élaboré. L'on peut dire réellement que nous avons une construction juridique de l'intercommunalité en France marquée une base juridique essentiellement législative (*Paragraphe 1*) et un dispositif financier spécifique (*Paragraphe 2*).

### PARAGRAPHE 1 : UNE BASE ESSENTIELLEMENT LÉGISLATIVE

Avec un régime juridique intercommunal caractérisé par une certaine originalité, la France est largement considérée comme le modèle de référence en matière de coopération intercommunale avec des lois spécifiques adoptées depuis plusieurs années. Ainsi, le droit de l'intercommunalité est destiné à devenir l'une des branches essentielles du droit public français<sup>337</sup> et l'œuvre du législateur est tout à fait très significative sur le plan juridique. Il a eu la volonté et le courage d'introduire plus de cohérence dans le paysage intercommunal en créant un corpus juridique commun au sein du CGCT et grâce à son impulsion, les associations de communes se développent de plus en plus. Mais, il faut retenir aussi que la Constitution, en tant

<sup>336</sup> BENCHENDIKH François, *op. cit.*, p. 21.

<sup>337</sup> CHRISTIANY Damien, *op. cit.*, p. 24.

que loi fondamentale, se préoccupe indirectement sur le fondement à l'intercommunalité. Les piliers juridiques du système intercommunal français sont en perpétuelle évolution qui se compose de sources légales importantes et justifiant l'existence d'une forte production législative (A) et qui est principalement codifiée dans le CGCT, même s'il y a une préoccupation partielle par la norme suprême (B).



## A. UNE FORTE PRODUCTION LÉGISLATIVE

Le fondement juridique de l'intercommunalité de la République française base législative solide. En effet, il existe des dispositions spécifiques (1) fixant le fonctionnement des EPCI et des de règles de renvoi qui sont des dispositions énumérées de façon limitative. Au-delà de celles-ci, le droit intercommunal français fait référence à d'autres règles complémentaires (2) qui sont applicables aux différentes modalités de fonctionnement et d'organisation interne des structures intercommunales.

### 1. LES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES

Les dispositions spécifiques sont essentiellement codifiées au sein de la cinquième partie relative à la « coopération locale » du CGCT. Elles sont des sources écrites qui correspondent à une « sédimentation des textes qui ont progressivement évolué »<sup>338</sup>. Aux termes de l'article L. 5210-1 : « *Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* »<sup>339</sup>. Cet article et ceux qui s'en suivent présentent les règles générales de fonctionnement des intercommunalités, mais aussi de la commune. Ainsi, les articles L. 5211-1 et suivants constituent une présentation de toutes les dispositions communes aux différentes catégories d'intercommunalités, sauf texte contraire ; les articles L. 5212-1 et suivants concernent les syndicats de communes ; les articles L. 5214-1, L. 5215-1 et L. 5216-1 et suivants intéressent respectivement aux communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines<sup>340</sup>. Par surcroît, les règles régissant les

---

<sup>338</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>339</sup> Art. L. 5210-1 du CGCT.

<sup>340</sup> Les articles L. 5213-1 et suivants, relatifs aux districts, ont été abrogés par la loi du 12 juillet 1999.



agglomérations nouvelles étant abrogées, il ne faut pas oublier l'ensemble des règles qui encadrent les syndicats mixtes, qui ne sont pas considérés comme des EPCI, codifiées au livre VII de la même partie. Le cas échéant, ces sources légales sont complétées par des dispositions réglementaires réunies aux articles R. 5211-1 et suivants du CGCT.

Il faut retenir qu'en France, les collectivités territoriales peuvent se regrouper pour exercer leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur<sup>341</sup>. Le CGCT fixe les modalités de création d'une structure intercommunale. Ainsi, il établit les critères de population nécessaires pour la création d'une communauté de communes, d'une communauté urbaine, ou d'une communauté d'agglomération, ou d'une métropole. Il précise aussi les phases à suivre pour la création d'une intercommunalité en définissant les compétences intercommunales. Il prévoit également les modalités de fonctionnement et d'organisation des structures intercommunales en fixant les règles de composition du conseil communautaire en tant qu'organe délibérant de l'intercommunalité. Il précise les modalités d'élection des représentants des communes membres, ainsi que les règles de majorité nécessaires pour la prise de décisions.

Pour plus de précision, l'article L. 5211-5 du CGCT fixe la procédure relative à la création des structures intercommunales. Tous les niveaux de communauté obéissent à cette disposition. Pour les syndicats de communes, leur procédure de création est renvoyée à l'article L. 5212-2 du CGCT. L'État dispose d'un rôle fondamental dans la construction intercommunale et les textes attribuent au Préfet un vrai rôle de régulateur de l'intercommunalité dans son département avec un pouvoir discrétionnaire en matière de création et de fusion des groupements intercommunaux. Cette fonction lui est reconnue par le prisme de la Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) qu'il préside. L'initiative de la création des EPCI appartient donc aux communes ou au préfet après avis du CDCI. Il dispose de deux mois pour enclencher la procédure s'il le juge nécessaire lorsque la création est demandée par une ou plusieurs communes. Dans ce cas, il fixe le périmètre de l'EPCI, c'est-à-dire les communes qui seront consultées. Il n'est pas contraint de donner suite à cette demande<sup>342</sup>.

En plus, notons que l'EPCI est organisé sur le modèle de la commune ou de la collectivité territoriale, avec un organe délibérant et un organe exécutif à la tête duquel se trouve un président ayant un bureau à ses côtés. Le premier organe est investi démocratiquement avec la

---

<sup>341</sup> Art. L. 5111-1 du CGCT.

<sup>342</sup> CAA Bordeaux, 25 juin 2001, Commune de Port et a., req. n° 97B01988.

désignation des conseillers communautaires ou métropolitains. C'est par les lois n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 et n° 2013-403 du 17 mai 2013 que l'avancée s'est décidée avec une première application aux élections de mars 2014. Il est qualifié de comité syndical pour le syndicat de communes, de conseil de communauté pour la communauté de communes, d'agglomération et urbaine et de conseil de métropole pour la métropole. Il est désigné « dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct »<sup>343</sup>. L'exécutif de l'EPCI est administré par le président qui est désigné en son sein par l'organe délibérant, comme l'est le maire par le conseil municipal, au scrutin secret et à la majorité absolue et pour 6 ans. Il s'agit d'un renvoi au droit communal<sup>344</sup>. Il représente l'EPCI dans tous les actes de la vie juridique et ordonne les dépenses et les recettes. Il prépare et exécute les délibérations. Le vice-président est son délégué normal. De plus, il a un bureau qui comprend le président de l'établissement, un ou plusieurs vice-présidents ainsi qu'un ou plusieurs membres du comité ou du conseil de l'établissement. Ce bureau n'exerce pas de pouvoirs propres qu'il tiendrait directement de la loi. Il a pour mission d'assister le comité ou le conseil de l'établissement en recevant des délégations de pouvoirs de sa part<sup>345</sup>. Au cours de leur existence, les EPCI peuvent connaître une évolution. De ce fait, il existe donc de nombreuses possibilités relatives à leur transformation organique (transformation entre une autre catégorie d'EPCI ou en commune nouvelle<sup>346</sup> et retrait d'un membre d'un EPCI) ou géographique (extension de périmètre) qui peuvent parfois engendrer des interférences de périmètres.

En plus des dispositions spécifiques, nous avons celles dites complémentaires.

## 2. LES RÈGLES COMPLÉMENTAIRES

Certaines autres règles complémentaires sont applicables aux modalités de fonctionnement de la Commune. Ainsi, la réussite de l'intercommunalité ne dépend pas seulement des règles spécifiques évoquées ci-dessus. Le CGCT consacre trois séries de règles de renvois<sup>347</sup> relatives au cadre fonctionnel de la commune à travers les articles L. 5211-1 et les suivants fixent les

---

<sup>343</sup> Art. L. 5211-6 du CGCT ; WOLF N, « L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI » AJDA 2011. 1120.

<sup>344</sup> Art L. 5211-2 renvoyant à l'art. 2122-4

<sup>345</sup> BARTMANN Luke, « Le bureau des établissements publics de coopération intercommunale », *RLCT* déc. 2008, p. 64.

<sup>346</sup> Voir AUBELLE Vincent, « La commune nouvelle, nouvelle forme d'intercommunalité ! », *Pouvoirs locaux*, n°98/2013, pp. 11-16.

<sup>347</sup> Art. L. 5211-1, L. 5211-2, L. 5211-3 du CGCT.

règles de renvoi aux dispositions relatives au fonctionnement de la commune en tant qu'elles ne sont pas contraires aux normes particulières encadrant les structures intercommunales<sup>348</sup>. C'est ainsi que Michel DEGOFFE a pu écrire : « *Quand il a fallu dégager des règles de fonctionnement de l'EPCI, le législateur s'est tout naturellement inspiré de celles applicables aux collectivités territoriales* »<sup>349</sup>. Nous pouvons dire que l'article L. 5211-1 du CGCT a rendu applicable aux intercommunalité les articles L. 2121-1 à L. 2121-40, relatifs au conseil municipal et l'article L. 5211-2 rend applicable aux EPCI les articles L. 212261 à L. 2122-35, relatifs aux maires et adjoints. Il en est de même du régime juridique des actes pris par les autorités communales à travers l'application des dispositions L. 2131-1 et L. 2131-13 par l'article L. 5211-3 du CGCT. Nous avons aussi les finances communales à travers l'article L. 5211-36 du CGCT.

Toutes les dispositions consacrées à l'intercommunalité ne sont pas codifiées. En effet, à l'échelon intercommunal, les conditions d'exercice de certaines compétences transférées sont régies par plusieurs textes complémentaires. De ce fait, l'article 1609 *nonies* C du CGI détermine les règles qui gouvernent les impositions perçues par les groupements substitués aux communes pour l'application des dispositions relatives à la cotisation foncière des entreprises, sur la valeur ajoutée des entreprises, à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, à la taxe additionnelle et à la taxe foncière sur les propriétés non bâties. De plus, certaines références applicables aux seuls EPCI se retrouvent au sein du Code de l'urbanisme qui a été introduit par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, relative aux autorisations d'urbanisme et au permis de construire, précisant le régime de la délégation conventionnelle de compétence à un EPCI en matière de délivrance des permis de construire. Nous avons aussi le Code de la construction et de l'habitation qui précise à travers les articles L. 302-1 à L. 302-4 le contenu du programme local de l'habitat dont le portage doit nécessairement être assuré par un EPCI. De nombreuses autres lois ont également façonné l'intercommunalité en France (la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ; les deux ordonnances du 5 janvier 1959<sup>350</sup> ; la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines ; la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles ; la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ; la loi n°

---

<sup>348</sup> CHRISTIANY Damien, *op. cit.*, p. 26 et s.

<sup>349</sup> DEGOFFE Michelle, *Droit et pratique de l'intercommunalité*, Sorman 2005.

<sup>350</sup> Ordonnance n° 59-32 : Cette ordonnance a permis l'allégement du contrôle administratif sur les départements et la simplification de l'administration départementale et Ordonnance n° 59-30 : Cette ordonnance a institué des districts urbains dans les grandes agglomérations.

99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ; la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ; la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles « Maptam » ; la loi n° 2015-264 du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire ; la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ; la loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain ; la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité »).

En somme, l'intercommunalité en France repose sur des sources légales importantes qui sont essentiellement codifiées dans le CGCT avec un régime juridique solide des EPCI. En revanche, son régime juridique reste peu original du fait qu'elle repose sur un fondement constitutionnel assez faible.

## **B. UNE PRÉOCCUPATION PARTIELLE PAR LA CONSTITUTION**

La Constitution de la cinquième République française ne consacre pas l'intercommunalité. En effet, à la lecture de cette norme fondamentale, on peut conclure qu'elle ne mentionne pas le vocable intercommunalité. Dès lors, on note une appréhension indirecte de sa réalité constitutionnelle (1), mais le juge constitutionnel à travers ses décisions tend vers sa constitutionnalisation (2).

### **1. L'APPRÉHENSION INDIRECTE DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

La Constitution française ne traite pas directement de l'intercommunalité. Cependant, elle prévoit que l'organisation territoriale de la République est déterminée par la loi. Différemment du CGCT, nous constatons une préoccupation partielle et tardive de l'intercommunalité par la norme suprême. Effectivement, la consécration de l'organisation décentralisée à l'article premier de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 est une refonte importante du titre XII de la Constitution et une timide avancée de l'intercommunalité à travers son article 72, alinéas 4 et 5. Elle érige la notion de « groupements » des collectivités au rang constitutionnel dans ces deux alinéas. Il s'agit d'une consécration constitutionnelle qui n'appréhende pas la réalité de

l'intercommunalité. La nouvelle rédaction de cet article 72 avec le terme « groupements » a connu des appréciations doctrinales qui sont quelque peu nuancées au regard de leurs effets. Pour Jean-François JOYE : « *Malgré l'absence de référence directe à l'intercommunalité dans la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, les enjeux de l'intercommunalité restent décisifs* »<sup>351</sup>. Le professeur Hervé RIHAL montre : « *Même si les groupements de collectivités territoriales ne sont pas mentionnés à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 72 et n'avaient pas à l'être puisqu'ils ne sont que des établissements publics, ils font leur entrée dans la Constitution par la « petite porte ». En effet, ils sont admis au bénéfice de l'expérimentation (alinéa 4 de l'article 72) et peuvent devenir « chef de fils » suivant l'alinéa 5 de ce même article. Loin de mettre fin à la complexité architecturale de notre République, le constituant de 2003 l'a plus accentuée en institutionnalisant trois niveaux d'administration et en reconnaissant en filigrane l'existence d'un quatrième : l'intercommunalité* »<sup>352</sup>.

Face à la réalité indirecte de l'intercommunalité dans la Constitution, le juge constitutionnel mène des efforts considérables. Ainsi, selon Didier GUIGNARD, l'intercommunalité est « *le double éclairage du législateur et du juge constitutionnel* »<sup>353</sup>. C'est-à-dire qu'à côté des lois, il y a certaines décisions sur une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) qui sont liées à l'intercommunalité<sup>354</sup>. Ces décisions sont celles rendues sur des demandes invoquant le plus souvent une méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales. C'est pourquoi l'on peut parler du *droit constitutionnel de l'intercommunalité*<sup>355</sup>. Ainsi, le principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution, ayant fait l'objet d'une première apparition dans une décision du Conseil constitutionnel en 1979<sup>356</sup>, est invocable à l'appui d'une QPC depuis 2010, à travers la décision

---

<sup>351</sup>JOYE Jean-François, « Les EPCI à fiscalité propre, des collectivités territoriales mal nommées » : LPA 16 mai 2003, n° 98, p. 4 et s.

<sup>352</sup>RIHAL Hervé, « *Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 : entre innovation et complexité* : RF. Adm. publ. 2003/1, n° 105-106, p. 219 et s.

<sup>353</sup>GUIGNARD Didier, « La constitutionnalisation des groupements de collectivités : réflexions sur le processus de prise en compte de l'intercommunalité », in J.-M. Pontier et D. Guignard (dir.) *Constitution et collectivités territoriales*, Éditions Lexis-Nexis, Paris, 2019. p. 160.

<sup>354</sup>PISSALOUX Jean-Luc, « Collectivités locales et questions prioritaires de constitutionnalité », in J.-M. Pontier et D. Guignard (dir.) *Constitution et collectivités territoriales*, Éditions Lexis-Nexis, Paris, 2019. p. 103 à 128.

<sup>355</sup>VERPEAUX Michel, « L'émergence d'un droit constitutionnel de l'intercommunalité - À propos de quelques décisions QPC récentes intéressant l'intercommunalité », JCP Adm. 2014, n° 2274 ; SEMPÉ F, « Question prioritaire de constitutionnalité et intercommunalité », Mélanges P. BON, Paris, Dalloz, 2014, p. 589.

<sup>356</sup>Cons. const. 23 mai 1979, n° 79-104 DC rendue à propos d'une loi modifiant les modes d'élection de l'assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie : à cette occasion, le Conseil constitutionnel a jugé, pour la première fois, que les « dispositions constitutionnelles qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales » sont au nombre des normes constitutionnelles de référence dont le respect s'impose au législateur. En l'espèce, il a cependant jugé que des dispositions législatives qui accompagnaient une réforme

QPC commune de Dunkerque<sup>357</sup>. Il est un principe à valeur constitutionnelle mentionné aussi à l'article 34 de la constitution dont les principes fondamentaux sont déterminés par le législateur. Il a été repris par le CGCT et il suppose l'existence des « conseils élus ». Ce principe a fait l'objet d'un contrôle par le juge constitutionnel dans le cadre de l'intercommunalité. Jacqueline MONTAIN-DOMENACH nous montre que « *L'intercommunalité représente non seulement un défi pour le principe de libre administration des communes, mais aussi un enjeu qui vient troubler fortement un régime transitoire politiquement nécessaire, mais juridiquement trop incertain* »<sup>358</sup>. De ce fait, les décisions QPC du Conseil constitutionnel relatives à l'intercommunalité sont celles rendues essentiellement sur des demandes invoquant le plus souvent une méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Malgré cette appréhension indirecte de l'intercommunalité par la norme fondamentale, on tend vers sa constitutionnalisation.

## 2. VERS UNE CONSTITUTIONNALISATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Certaines décisions du juge constitutionnel participent à la constitutionnalisation de l'intercommunalité. Il s'agit d'une part des décisions QPC de conformité qui sont nombreuses. D'abord la première est la décision n° 2010-12 APC commune de Dunkerque. Pour la requérante, en prévoyant sans habilitation constitutionnelle, un référendum décisionnel en matière de fusion de communes, l'article L.2113-3 du CGCT issu de l'article 8 de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et les regroupements de communes porterait atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. Le juge constitutionnel français énonce simplement dans son quatrième considérant que : « *la décision de procéder à la fusion des communes ne constitue pas un acte portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales* ». Il ressort de cette décision qu'une fusion de communes serait simplement un acte d'organisation des communes, lequel ne relèverait donc pas de leur libre administration. Ensuite, la décision n° 355 QPC du 22 novembre 2013, Communauté de

---

électorale et se traduisaient par l'abréviation du mandat des membres de l'assemblée de Nouvelle-Calédonie n'avaient pas méconnu la libre administration de cette collectivité territoriale particulière.

<sup>357</sup> Cons. const., 2 juillet 2010, n° 2010-12 QPC, Cne de Dunkerque : *RFDA* 2010, 1257, chron. A. ROBLOT-TROIZIET et T. Rambaud, et 713, concl. E. GEFFRAY ; *AJDA* 2010, 1594, note M. VERPEAUX.

<sup>358</sup> MONTAIN-DOMENACH Jacqueline, « Principe de libre administration et intercommunalité : transition et incertitudes », cahiers du conseil constitutionnel n° 12 (Dossier : le droit constitutionnel des collectivités territoriales) - mai 2002.

communes du Val-de-Sèvre : pour cette Communauté, les dispositions de l'article 77 de la loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, portant sur la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), dont le produit a été transféré du budget de l'État à celui des communes et des EPCI à fiscalité propre, méconnaissent les principes de la libre administration et de l'autonomie financière garantis par les articles 72 et 72-2 de la Constitution. Le juge constitutionnel considère qu'il n'y a pas de dénaturation de ces principes et confirme la conformité de ces dispositions contestées à la Constitution en précisant que celles-ci en fixant une règle de compensation financière du transfert d'une ressource fiscale, ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte à la libre administration des communes. Après, il y'a la décision n° 2015-521/528 QPC du 19 février 2016, Communes d'Éguilles et autres. Sur cette affaire, le juge constitutionnel écarte aussi le grief tiré d'une méconnaissance du principe de libre administration en jugeant dans son considérant 13 que, « *si les règles relatives au rattachement de communes à un EPCI à fiscalité propre affectent la libre administration des communes, les règles relatives à la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant de l'établissement public entre les communes membres de cet établissement public ne portent en revanche en elles-mêmes aucune atteinte à la libre administration de ces collectivités* ». Par ailleurs, il y'a d'autres décisions QPC dans lesquelles le juge constitutionnel admet l'atteinte du principe de libre administration tout en écartant en fin de compte le grief tiré de la méconnaissance de ce principe. Il s'agit de la décision n° 2013-35 QPC, Commune de Couvrot ; la décision n°2013-303 QPC, Commune de Puyravault ; la décision n° 2013-304 QPC ; la décision n°2013-323 QPC du 14 juin 2013, Communauté de communes Monts d'or Azergues et de la plus récente décision n°20176644 QPC du 21 juillet 2017, Communauté de communes du pays roussillonnais. Sur ces affaires, il considère que le législateur peut, dans un but ou motif d'intérêt général, apporter des limitations au principe, du moment que l'atteinte n'est pas « manifestement disproportionnée » pour reprendre son expression.

D'autre part, nous avons les décisions QPC de non-conformité du Conseil constitutionnel sur l'intercommunalité qui sanctionnent la violation du principe de libre administration des collectivités territoriales. Nous pouvons citer deux décisions qui ont été prononcées avec effet différé. D'abord, la décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, Commune de Thonon-les-Bains et autres qui est une décision de non-conformité totale pour méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales. En cette circonstance, la QPC niait l'article L. 5210-1-2 du CGCT, relatif aux règles de rattachement à un EPCI, à la fiscalité propre des communes qui sont isolées et enclavées ou en situation de discontinuité territoriale. Dans sa

décision, le Conseil constitutionnel a jugé, dans son considérant 8, que cet article porte à la libre administration des communes « une atteinte manifestement disproportionnée » et l'a déclaré inconstitutionnel. Ensuite, la décision n° 2015-588 QPC du 21 octobre 2016, Communauté de communes des sources du Lac d'Annecy et autres : elle est aussi une décision de non-conformité totale pour violation du principe de libre administration des collectivités territoriales, mais avec également un effet différé. Dans ce cas-là, le Conseil constitutionnel avait été saisi par le CE d'une QPC (le 21 juillet 2016) portant sur la conformité des droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe II de l'article L. 2113-5 du CGCT dans sa rédaction résultant de la loi NOTRe. Le CE reconnaît que le rattachement à un EPCI à fiscalité propre a des conséquences pour la commune nouvelle et les communes membres des EPCI concernés. Pour les établissements publics eux-mêmes, les dispositions critiquées ne prévoient ni la consultation de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre auquel le rattachement est envisagé ni celle des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre dont la commune a la possibilité de se retirer. Pour cela, le Conseil constitutionnel a jugé là encore que les dispositions contestées portent au principe de la libre administration des communes « une atteinte manifestement disproportionnée ». En conséquence, il déclare que le paragraphe II de l'article L. 2113-5 du CGCT, dans sa rédaction résultant de la loi NOTRe, contraire à la Constitution.

Dès lors, en partageant la même opinion de Michel VERPAUX, on peut affirmer à la lecture de ces décisions constitutionnelles que l'on tend vers la constitutionnalisation de l'intercommunalité<sup>359</sup> même si le cadre constitutionnel est faible. Mais, ceci n'empêche pas de nous dire que la construction juridique de l'intercommunalité originale en France avec les nombreuses lois qui appréhendent la réalité des groupements de communes. Par ailleurs, le régime financier de l'intercommunalité en France est spécifique.

## ||| PARAGRAPHE 2 : UN DISPOSITIF FINANCIER SPÉCIFIQUE EN FRANCE

Force est de rappeler que chacune des formes de l'intercommunalité en France obéit à un régime fiscal et financier spécifique. Les modalités de financement du syndicat de communes diffèrent de celles des communautés urbaines, des communautés de communes ou d'agglomération et des métropoles. Mais, l'aménagement du dispositif est du ressort du législateur. Par financement, on entend « *l'opération qui consiste, pour celui qui finance, à*

---

<sup>359</sup> VERPAUX Michel, *op. cit.*, p. 26..



*consentir des ressources monétaires, pour celui qui est financé, à se procurer des ressources monétaires nécessaires à la réalisation d'un projet. Il peut provenir soit des particuliers, soit des entreprises, soit des collectivités et institutions. Il existe cinq types de financements : « le financement par contribuable : l'impôt, le financement par concours de l'État : les subventions, le financement par institutions bancaires : l'emprunt ; le financement par la gestion du patrimoine et des services et le financement des partenaires »<sup>360</sup>.*

Ainsi, le financement des EPCI obéit à deux régimes principaux : régime des contributions budgétaires (A) et régime de la fiscalité propre (B).

## ||| A. UN RÉGIME DE FINANCEMENT PAR LES CONTRIBUTIONS BUDGÉTAIRES

En France, le régime de financement par les contributions budgétaires est propre aux syndicats de communes<sup>361</sup>. Dans ce cadre, les collectivités territoriales font le choix d'une intercommunalité de gestion solidaire de certains services tout en gardant une certaine autonomie par rapport à l'établissement public. Ces contributions qui présentent le caractère d'une dépense obligatoire sont celles des communes adhérentes (1) et elles interviennent pour faciliter la gestion des services publics (2).

### 1. UNE CONTRIBUTION FINANCIÈRE DES COMMUNES ADHÉRENTES

Le régime par la contribution budgétaire implique que les communes financent l'établissement public créé à travers un prélèvement sur leurs ressources budgétaires propres. Ainsi, les finances des structures intercommunales sans fiscalité propre proviennent principalement des contributions financières des communes adhérentes. Elles sont prélevées sur la section de fonctionnement du budget des différentes communes membres ou sur les contribuables par les services des impôts selon les taux d'imposition des communes membres. Mais, elles peuvent être utilisées pour des investissements par le syndicat de communes. Aussi, il existe néanmoins la possibilité de remplacer, en tout ou partie, cette contribution par le produit des impôts locaux. Ce budget des communes constitue un acte fondamental obéissant à des principes clairs ou des règles générales dont le caractère impératif tolère un certain nombre

---

<sup>360</sup> BOUVIER Michel, *Finances locales*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1992

<sup>361</sup> Art. L. 5212-19 du CGCT.

d'exceptions<sup>362</sup>. Étant une prévision, une information, une autorisation, il est une conquête de la démocratie et traduit « *le consentement des représentants du peuple à l'imposition de prélèvements fiscaux, dans le but de permettre la réalisation de dépenses dont la nature est fixée et le montant maximum prévu* »<sup>363</sup>. C'est donc clairement une intégration financière très limitée. Cette contribution devient une dépense obligatoire<sup>364</sup> et doit être inscrite dans le budget annuel. Concrètement, il n'existe pas de concept de dépense obligatoire. En revanche, c'est la loi qui apporte une précision en imposant le caractère obligatoire d'une dépense. De ce fait, le CGCT français, à travers son article L. 2321-1, dispose de manière laconique que « *sont obligatoires pour les communes les dépenses mises à leur charge par la loi* ». Techniquement, les communes<sup>362</sup> deviennent un intermédiaire entre les contribuables et l'établissement. En adéquation avec le but associatif, le syndicat intercommunal ne dispose pas d'une fiscalité propre. Toutefois, la contribution budgétaire peut être fiscalisée, en tout ou partie, si le comité syndical le décide, sans pour autant qu'il ait une opposition du conseil municipal<sup>365</sup>.

Pour les structures intercommunales qui utilisent le financement par des contributions, à savoir les syndicats de communes, la contribution est une dépense obligatoire pour chaque commune alors même qu'elle servirait à faire face à des dépenses du syndicat qui n'aurait pas elle-même un caractère obligatoire<sup>366</sup>. Selon Michel VERPAUX, le syndicat de communes « *est alimenté par des participations des communes membres, qui constituent pour elles des dépenses obligatoires et qui peuvent revêtir deux formes différentes, soit des contributions budgétaires, soit des contributions fiscalisées* »<sup>367</sup>. De ce fait, ces contributions passent du budget des communes au budget des syndicats. En adéquation avec le but associatif du syndicat intercommunal, « *chaque commune doit s'acquitter de cette contribution budgétaire qui présente la nature d'une cotisation commune* »<sup>368</sup>. Cette forme d'intercommunalité dispose donc d'une autonomie budgétaire et non de la fiscalité propre.

---

<sup>362</sup> Quatre principes, quatre règles d'or s'appliquent ainsi aux communes. Il s'agit de l'annualité, de l'unité, de l'universalité et de l'équilibre budgétaire.

<sup>363</sup> BOURDIN Joel, *Les Finances communales et intercommunales*, Paris, *Economica*, 5<sup>ème</sup> Édition, 2014, p. 17.

<sup>364</sup> Art. L. 5212-20 al. 1<sup>er</sup> du CGCT.

<sup>365</sup> Art. L. 5212-20 al. 2 et d CGCT et CE 12 mars 2010, Ministère de l'Intérieur c/ Commune Vroville, *BJCL* 2010. 385, Concl. E. GEFFRAY.

<sup>366</sup> Tribunal administratif, Amiens, 16 février 1972, Commune d'Archon, Recueil Lebon, p. 640.

<sup>367</sup> JANICOT Laetitia et VERPEAUX Michel, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, coll. « Major », 4<sup>e</sup> Édition, 2017, p. 435.

<sup>368</sup> FAURE Bertrand, *op. cit.*, p. 454.

En outre, il convient également de souligner qu'une contribution budgétaire vise à répondre aux besoins essentiels du service public.

## **2. UNE CONTRIBUTION BUDGÉTAIRE AUX NÉCESSITÉS DU SERVICE PUBLIC**

La contribution budgétaire des communes membres d'un EPCI relève du besoin de financement des services publics dans le cadre d'une intercommunalité de gestion. Elle n'a de caractère de dépense obligatoire que dans la mesure où elle ne dépasse pas la limite des nécessités du service, telles que les décisions de l'entité intercommunale l'ont déterminée. L'intercommunalité regroupe plusieurs communes qui décident de mettre en commun leurs ressources afin de gérer ensemble certaines compétences et services publics. Ces compétences peuvent notamment inclure la gestion des transports en commun, la collecte des déchets, l'aménagement du territoire, l'eau et l'assainissement, ou encore l'action sociale. Pour financer ces compétences, les communes doivent pouvoir contribuer financièrement en fonction de leurs capacités financières. Chaque commune verse donc une contribution, généralement sous forme de cotisation financière, qui est décidée en fonction des besoins et des dépenses prévues pour l'intercommunalité. À noter que les collectivités territoriales ont une liberté de choix du mode de gestion du service public découlant du principe constitutionnel de libre administration (gestion directe, concession ou délégation de service public), à moins que la loi impose un mode particulier de gestion. Les EPCI sans FP peuvent gérer des services publics administratifs (SPA)<sup>369</sup> et des services publics industriels et commerciaux (SPIC)<sup>370</sup>. Ainsi, les syndicats de communes accomplissant une mission de SPA ont des redevances de service public. On dira, par ailleurs, que les recettes des syndicats de communes peuvent tout à fait comprendre : le revenu des biens, meubles ou immeubles, du syndicat ; les sommes qu'il perçoit des associations, des administrations publiques, des particuliers, en échange d'un service rendu ; les subventions étatiques et des collectivités territoriales (région, département et communes) et enfin les produits des dons et des emprunts<sup>371</sup>. En revanche, ne peut normalement percevoir de contribution budgétaire le SIVU gérant un service public industriel et commercial (SPIC). En effet, la règle de l'équilibre financier des SPIC (Art. L. 2224-1 du CGCT) s'oppose à ce qu'un

---

<sup>369</sup> TC, 25 mars 1996, Berkani, n° 03000, publié au recueil Lebon.

<sup>370</sup> TC, 20 mars 2006, Mme Charmot c/ Syndicat intercommunal pour l'équipement du massif des Brasses, n° C3487, mentionné dans les tables du recueil Lebon.

<sup>371</sup> Art. L. 5212-19 du CGCT.

tel syndicat équilibre d'une autre manière son budget que par le produit des seules redevances perçues auprès des usagers du service<sup>372</sup>.

La répartition et le versement des contributions entre les communes dans un regroupement intercommunal sont basés sur des critères objectifs (nombre d'habitants, longueur de la voirie, etc.) et sur le respect du principe d'égalité devant les charges publiques<sup>373</sup>. Cependant, il est plus difficile de déterminer les contributions des communes associatives dans le cadre d'un syndicat de communes à la carte. Justement, chaque commune est obligée de supporter une part des dépenses d'administration générale et la part résultant de la quotité et du nombre des compétences transférées à l'EPCI<sup>374</sup>. Et si la dépense du syndicat est de nature à compromettre l'intérêt d'une commune à participer à l'objet syndical, elle peut faire une demande de modification des dispositions statutaires en cause. Dans un délai de 6 mois à partir de la modification, elle peut aussi demander son retrait du syndicat dans des conditions fixées par le CGCT<sup>375</sup>.

La contribution budgétaire aux nécessités du service public en matière intercommunale est donc essentielle pour assurer le bon fonctionnement et le développement des services publics locaux. Elle permet de garantir une certaine équité financière entre les communes membres de l'intercommunalité, en prenant en compte leurs capacités financières respectives. Outre ce régime de financement par les contributions budgétaires, il y a aussi le régime de financement par la fiscalité propre.

## **B. UN RÉGIME DE FINANCEMENT PAR LA FISCALITÉ PROPRE**

En France, les EPCI à fiscalité propre sont dotés de ressources fiscales propre, c'est-à-dire de la totalité, ou d'une fraction, du produit de certains des impôts locaux affectés aux communes membres<sup>376</sup>. Ces dernières et la structure intercommunale fondent ce qu'on pourrait appeler un pacte financier contenant de nombreux aspects : évaluation des charges transférées, dotation de

---

<sup>372</sup> CE 29 octobre 1997, *Sté Sucrierie agricole Colleville, Lebon* 378 ; *Dr. Adm.* 1998. 5, note E. GINTRAND

<sup>373</sup> ROSA Audrey, « La référence aux travaux parlementaires dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel : un instrument de renforcement de la légitimité du juge et du législateur », *Dans Revue française de droit constitutionnel* 2014/3 (n° 99), pages 641 à 664.

<sup>374</sup> Art. L. 5212-16 al. 3 du CGCT.

<sup>375</sup> Art. L. 5212-30 du CGCT.

<sup>376</sup> Taxes foncières, taxe d'habitation, contribution sur la valeur ajoutée des entreprises.

solidarité intercommunautaire<sup>377</sup>, etc. Ce régime de financement est celui de l'intercommunalité de projet (1) et il présente de nombreux objectifs (2).

## 1. LE FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ DE PROJET

Pour Joël BOURDIN : « *Un établissement public de coopération intercommunale est à fiscalité propre lorsqu'il est autorisé par la loi à voter ses propres taux d'imposition et à se doter ainsi, directement, d'un produit fiscal* »<sup>378</sup>. De ce fait, la fiscalité propre est un régime de financement de l'intercommunalité de projet. Cette dernière a pour vocation de structurer le territoire afin d'instaurer un projet de développement à long terme. Son but consiste en un élargissement de la circonscription fiscale permettant ainsi de réduire les disparités de potentiel fiscal entre collectivités territoriales. Outil fédérateur, le projet est un document formalisant les orientations de politiques publiques partagées, de rassembler les communes et leurs intercommunalités autour de valeurs communes et d'une identité en œuvrant pour une stratégie partagée du développement territorial. L'EPCI créé dans ce sens est considéré comme une entité pertinente occupant un espace qui correspond plus au besoin des administrés dont les obligations, les activités et les centres d'intérêt dépassent constamment un espace communal. La fiscalité propre détermine un espace géographique et elle structure fortement le territoire afin de mettre en œuvre un projet de développement conséquent. Elle constitue une réponse partielle au débat relatif à la préoccupation entre collectivités riches et pauvres. Elle permet de maintenir certains services publics qui exigent des conditions techniques et économiques optimales. Il sert à la création d'équipements collectifs nécessitant de gros moyens. Cette coopération est la forme optimale d'une intercommunalité de projet à long terme. Elle favorise l'émergence d'outils fiscaux nouveaux et la mise en place d'une autorité locale nouvelle dont la compétence favorise une solidarité financière entre collectivités ayant des situations très inégales en matière fiscale. C'est la seule condition viable pour la création et le maintien d'investissements qui dépassent les capacités techniques et financières d'une seule commune. Mais précisons que les communes d'un EPCI à FP ont une autonomie financière par rapport à l'établissement. Ici, ce dernier a un pouvoir fiscal confirmé en ce sens qu'il vote les taux d'imposition et peut prendre des décisions en matière d'exonération (sous encadrement législatif).

---

<sup>377</sup> BENCHENDIKH François, *op. cit.*, p. 193 et s.

<sup>378</sup> BOURDIN Joël, *op. cit.*, p. 156.

La fiscalité directe est la source principale de financement des EPCI à fiscalité propre. Ainsi, les catégories fiscales de ces EPCI sont définies par l'article 1379-0 bis du CGI. Ils sont de deux catégories : les EPCI à fiscalité additionnelle (communautés de communes avec moins ou égal à 500 000 habitants et les communautés urbaines depuis la loi du 12 juillet 1999) et les EPCI à fiscalité professionnelle unique (communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles et les communautés de communes de plus 500 000 habitants). La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 a consacré l'instauration de la taxe professionnelle unique de plein droit pour les EPCI les plus intégrés. Un tel régime fiscal tend à renforcer, à approfondir la solidarité financière entre l'EPCI et ses communes en contribuant, de cette manière, à l'affirmation constante du « territoire de projet ». Néanmoins, il est prévu que les règles budgétaires et comptables applicables aux EPCI sont celles des communes, sous réserve des dispositions propres aux EPCI, notamment règlementaires pour les syndicats de communes et les syndicats d'agglomération nouvelle. En effet, l'article L. 5211-36 renvoie aux dispositions du livre III de la deuxième partie du CGCT, c'est-à-dire aux articles L. 2311-1 à L. 2342-2 qui constituent les textes applicables aux finances communales. Les structures intercommunales à fiscalité propre disposent donc de ressources fiscales distinctes de celles des communes membres. À cela s'ajoutent les concours financiers de l'État. Pour Claude EDMOND, cette « *fiscalité et les dotations ont joué un rôle incitatif et décisif dans l'essor de ce type de groupements* »<sup>379</sup>. Ces finances ne sont donc pas étrangères à la montée en puissance de l'intercommunalité institutionnelle en France, car pour avantager le mouvement, l'État s'est engagé largement à ce niveau ; d'abord en octroyant à certains EPCI le droit de lever directement l'impôt, ensuite en utilisant ses dotations comme un véritable appât pour convaincre les élus locaux d'entrer dans la dimension intercommunale<sup>380</sup>. En tant que structures fédératives, ces EPCI sont placés sous un régime de fiscalité propre et disposent ainsi du droit de prélever l'impôt, soit à la place des communes, soit de manière additionnelle aux impôts prélevés par les communes<sup>381</sup>.

De surcroît, le financement de l'intercommunalité par la fiscalité propre présente des objectifs majeurs.

---

<sup>379</sup> EDMOND Claude, « Les finances publiques de l'intercommunalité » in *Mutation des communes : Quelle intercommunalité de projet ? Pour quel développement des territoires locaux ?* CHICOT Pierre-Yves (dir.), Paris, L'Harmattan 2016, p. 165.

<sup>380</sup> GIRARDON Jean, *L'intercommunalité*, op. cit., p. 64.

<sup>381</sup> DONIER Virginie, op. cit., p. 124.

## 2. LES OBJECTIFS DU FINANCEMENT PAR LA FISCALITÉ PROPRE

Le financement par la fiscalité propre présente de nombreux objectifs liés à l'intercommunalité de projet. Il s'agit entre autres d'un régime qui permet d'éviter que les collectivités territoriales s'adonnent au moins-disant fiscal, d'apporter une pérennité de leur fonctionnement, d'échapper aux contraintes de la coopération classique, etc. Ainsi, l'EPCI à FP peut être encouragé par des incitations financières et fiscales de l'État. La réalisation obéit à deux objectifs majeurs : engendrer une véritable solidarité dans les agglomérations ou les villes à seuil de population élevé et assurer une répartition équitable et harmonieuse entre la ville centre et les communes périphériques. Elle peut donner lieu à une spécialisation fiscale entre l'établissement et les communes qui le composent et dans certains cas à une concurrence fiscale (ex. impôt unique et impôt de zone).

Bien entendu, l'EPCI à fiscalité propre détient une plus grande autonomie fiscale : il vote les taux. Alors, l'établissement peut recevoir la dotation globale de fonctionnement. C'est une fiscalité propre permettant d'éviter, en partie, la compétition fiscale entre les différentes communes, mais aussi d'uniformiser les taux sur le territoire de l'EPCI. Ce qui explique que les communes disposant des bases d'imposition les plus élevées participent davantage au financement commun. La Contribution économique territoriale (CET), qui connaîtra une réforme sur le volet de CVAE, permet la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie coordonnée de développement économique. Il faut dire que la CET est une réforme de la taxe professionnelle unique, engendrant une nouvelle répartition de la fiscalité au sein du bloc local, en opérant une diversification des recettes fiscales des structures intercommunales, alliant impôt économique et impôts ménages. Cependant, l'effet de la péréquation de la coopération intercommunale est encore une délicatesse à évaluer et une thématique à débattre : en raison de la constitution de « clubs », le partage ne se fait souvent qu'entre semblables<sup>382</sup>. Cela permet de réduire les écarts de richesse d'un même territoire et de garantir une certaine équité dans la répartition des ressources et des charges entre les différentes communes, et de favoriser une solidarité territoriale qui permet à chacune d'entre elles de bénéficier d'un niveau de service public de qualité. La péréquation intercommunale entre semblables peut notamment aider les communes les moins riches à financer les investissements nécessaires pour améliorer leurs infrastructures et services publics, tout en limitant les disparités territoriales.

---

<sup>382</sup> ESTEBE, Philippe, TALANDIER, Magali, *La carte politique, instrument de la solidarité urbaine ? L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain*, PUCA, octobre 2005, p. 114.

Il convient de faire la distinction entre les ressources des EPCI à fiscalité professionnelle unique, appelée également, fiscalité économique et celles des EPCI à fiscalité additionnelle. Pour les premières, l'une d'entre elles est la contribution économique territoriale évoquée plus haut qui fait suite à la réforme de la taxe professionnelle. Les EPCI bénéficiant de ce régime fiscal sont de plein droit les communautés d'agglomération et celles urbaines, les métropoles et les communautés de communes de plus de 500 000 habitants. Ils perçoivent les impositions suivantes : la cotisation foncière des entreprises, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, une partie de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, la taxe sur les surfaces commerciales, la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour certains biens immobiliers (en substitution de leurs communes membres). Un régime fiscal de droit commun est spécifique pour la métropole du Grand Paris avec néanmoins plusieurs exonérations<sup>383</sup>. Pour les secondes, les EPCI concernés<sup>384</sup> sont les communautés de communes dont le nombre d'habitants est inférieur ou égal à 500 000, à l'exception des communautés de communes issues de la transformation de communautés de villes ou de districts levant la taxe professionnelle unique. Il faut ajouter également les communautés urbaines existantes depuis la loi du 12 juillet 1999. La fiscalité additionnelle signifie que l'EPCI vote un taux additionnel sur les taxes directes de la commune.

En somme, l'intercommunalité en France obéit avec précision à deux régimes financiers : le régime par les contributions budgétaires et celui par la fiscalité propre. Dans le premier cas, on se situe dans le cadre d'un EPCI sans fiscalité propre, financé par les cotisations communales. Dans la seconde hypothèse, la structure intercommunale se voit doter d'une fiscalité propre et peut ainsi lever l'impôt.

Par ailleurs, il reste maintenant à mener une réflexion sur le régime juridique de l'intercommunalité au Sénégal.

## || SECTION 2 : UN RÉGIME JURIDIQUE MOINS VARIÉ AU SÉNÉGAL

La coopération entre collectivités territoriales au Sénégal est régie par un régime juridique moins varié, avec une base décrétales en application de quelques dispositions législatives du CGCT de 2013. Cela signifie que les dispositions spécifiques concernant

---

<sup>383</sup> Loi NOTRe *op. cit.*, et art. L. 1656 *bis* du CGI.

<sup>384</sup> Art. 1379-0 *bis II* du CGI.



l'intercommunalité sont énoncées dans le nouveau décret d'application n° 2023-1040 qui fixe les modalités de coopération entre elles, plutôt que dans une législation autonome. Ainsi, Le régime juridique de l'intercommunalité est principalement régi par ce décret qui établit les principes généraux de de la création, de l'organisation, du fonctionnement et du financement des ententes entre collectivités territoriales. En outre, le régime financier de l'intercommunalité au Sénégal a récemment été rénové avec ce décret qui a introduit de nouvelles dispositions sur le financement des structures de coopération intercommunales. De ce point de vue, le régime juridique de l'intercommunalité dans ce pays est fondamentalement décrétale (*Paragraphe 1*). L'étude nous renseigne que son régime financier a été rénové (*Paragraphe 2*).

## III PARAGRAPHE 1 : UNE BASE FONDAMENTALEMENT DÉCRÉTALE

Au Sénégal, la construction juridique de l'intercommunalité est instable et lente en raison des modifications législatives des textes régissant les collectivités territoriales depuis l'indépendance à nos jours. À y regarder de plus près, et contrairement au système français, il est possible de s'apercevoir que les regroupements entre ces entités locales constituent une possibilité très vaguement régie par les textes sur la décentralisation au Sénégal. Pour s'en convaincre, il suffit de voir le nombre d'articles du Code qui leur sont consacrés. De ce fait, ces possibilités étaient réglementées depuis les années 1960 et certaines dispositions de l'ancien Code de 1996 avant celles du nouveau CGCT de 2013 qui reste une loi peu éloquente en la matière. Cette loi baptisée Acte III de la décentralisation renvoie au regroupement des collectivités territoriales par un décret d'application longuement attendu par les acteurs locaux et qui a été finalement adopté en conseil des ministres dix ans après la loi de 2013<sup>385</sup>. Ainsi donc, il n'existe pas une loi spécifique à l'intercommunalité au Sénégal. Il sera question alors de montrer l'adoption du nouveau décret d'application (**A**) ainsi que sa portée (**B**).

### III A. L'ADOPTION DU NOUVEAU DÉCRET D'APPLICATION

L'intercommunalité au Sénégal est régie par un nouveau décret qui a été adopté en mai 2023. Il rappelle que le régime juridique de l'intercommunalité au Sénégal a connu une

---

<sup>385</sup><https://www.sec.gouv.sn/publications/conseil-des-ministres/conseil-des-ministres-du-10-mai-2023>, consulté à la même date.

évolution législative progressive au fil du temps. Elle a été réglementée depuis 1960 jusqu'à la loi de 1996 qui régissait les collectivités territoriales au Sénégal. À noter également que ce régime juridique a évolué avec le nouveau CGCT de 2013. Cependant, l'intercommunalité se fonde maintenant sur une base décrétole en application de quelques dispositions législatives (1) avec des innovations majeurs (2).

## 1. UNE APPLICATION DE QUELQUES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Au Sénégal, l'intercommunalité est principalement encadrée par le décret du 10 mai 2023 fixant les modalités de coopération entre collectivités territoriales. Il s'agit d'un décret qui favorise la mise en application de quelques dispositions législatives<sup>386</sup>. Il a été accueilli avec enthousiasme par les acteurs locaux car il vient renforcer les mécanismes de collaboration entre les différentes collectivités territoriales du pays, dans le but de favoriser le développement et la gestion efficace des territoires.

Le nouveau décret fixant les modalités de coopération entre les collectivités territoriales peut permettre la concrétisation et la mise en application des dispositions législatives du CGCT de 2013 concernant la coopération entre collectivités territoriales. Cette loi a institué des actions de coopération au sein de celles-ci. En effet, il faut préciser le texte juridique mis en place depuis 1996 n'avait pas permis de résoudre de manière satisfaisante, les déséquilibres territoriaux notés au Sénégal. Il s'en est suivi alors l'adoption du nouveau CGCT de 2013 qui évoque bien l'importance de la coopération et de la solidarité entre les collectivités territoriales, mais il ne prévoit pas de dispositions claires et détaillées pour la création et le fonctionnement des structures intercommunales. Celui-ci, pourtant qualifié d'*acte audacieux* ou de *réforme audacieuse*<sup>387</sup> du fait de son ampleur, définit également le régime juridique de l'intercommunalité d'une manière beaucoup plus faible sans pour autant déterminer les modalités de cette coopération. Ainsi, la Loi de 2013 est non éloquente dans le domaine de l'intercommunalité par rapport à celle de 1996. Elle ne donne pas de directives claires sur les compétences et les ressources des structures intercommunales. Ainsi, « *l'intercommunalité est peu présente dans ce nouveau Code, sauf à considérer que les villes sont déjà des formes de*

---

<sup>386</sup> Art. 16, 279 et 283 du CGCT.

<sup>387</sup> SYLLA Oumar, Préface de l'ouvrage GUEYE THIOUNE Awa, *L'intercommunalité au Sénégal : Un outil de coopération et de développement territorial*, GUIDE PRATIQUE, L'Harmattan-Sénégal, 2021, p. 17.

*regroupement intercommunal* »<sup>388</sup>. La prudence s'explique par son parcours chaotique au Sénégal<sup>389</sup>. Il s'agit d'une réforme dont les objectifs sont, entre autres, la construction de la cohérence territoriale et l'amélioration des mécanismes de financement de la gouvernance budgétaire locale faisant mention également de l'intercommunalité dans ses quelques dispositions minimales. Cette réforme a consacré la communalisation intégrale, c'est-à-dire l'érection de toutes les collectivités territoriales d'arrondissement et communautés rurales du Sénégal, en collectivités territoriales de plein exercice et la création des départements comme collectivités locales, susceptibles de prendre en charge la promotion du développement harmonieux du territoire national, à partir de la valorisation des potentialités de chaque terroir.

Malgré les avancées et les changements significatifs apportés par cette loi de 2013 dans l'organisation des collectivités territoriales, le fondement juridique de la coopération inter collectivités territoriales fixé dans ses dispositions 16, 279 et 283 en tant que forme de coopération entre collectivités locales manquait de précision. Sans prévoir une définition précise de l'intercommunalité, cette loi se contente de la qualifier comme une « coopération entre collectivités territoriales ». En effet le nouveau décret est adopté essentiellement pour permettre la mise en application de l'article 16 du CGCT qui prévoit que : « *les collectivités territoriales peuvent entreprendre, suivant des modalités fixées par décret, des actions de coopération entre elles avec l'État ou toute autre structure appropriée, en vue de la promotion et de la coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques* »<sup>390</sup>. Ainsi, il n'existe pas de tutelle entre ces collectivités locales, mais, aux termes de la loi, elles « *peuvent librement entretenir entre elles des relations fonctionnelles et des relations de coopération en stricte conformité avec les textes législatifs et réglementaires en vigueur* »<sup>391</sup>. Conformément à ces dispositions législatives, elles « *peuvent se regrouper pour l'exercice des compétences d'intérêt commun, en créant des organismes publics de coopération* »<sup>392</sup>.

En plus, l'absence de dispositions législatives spécifiques sur la création des regroupements de collectivités territoriales, le nouveau décret vient préciser les modalités concrètes de cette coopération. Il constitue une réponse aux incertitudes quant aux compétences

---

<sup>388</sup> Banque Mondiale, *Revue de l'Urbanisation : Villes Émergentes pour un Sénégal Émergent*, p. 97, in <http://documents1.worldbank.org/curated/en/900681468197983382/pdf/ACS14161-REVISED-FRENCH-WP-P124695-PUBLIC-Senegal-Urbanization-Review.pdf>.

<sup>389</sup> Création en 1983 de la Communauté urbaine de Dakar chargée de gérer les services d'intérêt intercommunal pour toutes les communes de la presqu'île de Dakar et dissoute en 2001 et remplacée en 2004 par deux « Communautés d'agglomération » : la CADAK et la CAR.

<sup>390</sup> Art. 16 du CGCT.

<sup>391</sup> Art. 279 al. 2 du CGCT.

<sup>392</sup> Art. 283 al. 2 du CGCT.

et aux responsabilités des collectivités impliquées dans la coopération et la solidarité locale. En conséquence, le fonctionnement des structures de coopération était laissé largement à la discrétion de ces collectivités, sans cadre juridique clair ni organe de contrôle spécifique. Cela rend le processus de coopération intercommunale complexe et peu réglementé. Il a fallu attendre donc l'année 2023 pour voir apparaître le nouveau décret d'application de l'article 16 du CGCT qui vient pour moderniser et harmoniser le régime juridique des structures intercommunales.

En résumé, le nouveau décret fixant les modalités de coopération entre les collectivités territoriales est une concrétisation et une mise en application des dispositions législatives du code des collectivités territoriales de 2013 concernant la coopération entre ces collectivités. Son adoption marque donc une volonté politique de moderniser et de dynamiser la coopération entre collectivités territoriales au Sénégal.

En outre, il est essentiel de se pencher sur les innovations de ce décret.

## **2. LES INNOVATIONS DU NOUVEAU DÉCRET DE 2023**

Des innovations majeures ont été introduites par le nouveau décret fixant les modalités de coopération entre collectivités territoriales. Ainsi, il marque une avancée importante dans la gouvernance territoriale au Sénégal. Il favorise également la prise en compte des spécificités locales et permet aux collectivités territoriales de travailler de manière concertée pour répondre aux besoins de leurs habitants et développer leurs territoires de manière durable. Parmi les innovations, il a notamment consacré les « ententes entre les collectivités territoriales » telles que l'entente interdépartementale, l'entente intercommunale et le groupement mixte, en clarifiant les conditions de leur création, leur organisation et leur fonctionnement. Il prévoit alors la possibilité pour les collectivités territoriales de créer des groupements de collectivités territoriales, qui peuvent l'une des formes précitées. Il précise également ses compétences, le contrôle de légalité de ses actes ainsi que les règles relatives à sa dissolution.

D'abord, en ce qui concerne la création des ententes entre collectivités territoriales, le nouveau décret précise que la décision de leur création « *est prise est prise à l'initiative de deux ou plusieurs conseils municipaux et / ou départementaux. Ils prennent des délibérations concordantes sur les compétences dévolues à l'entente, notamment, sa composition, sa durée et son siège, à la majorité des membres des conseils municipaux et / ou départementaux. Ces*

délibérations sont approuvées par les représentants de l'État des ressorts territoriaux compétents.

*Des groupements mixtes, aussi, peuvent être constitués par convention entre les collectivités territoriales et l'État ou toute autre structure appropriée, en vue d'une œuvre ou d'un service présentant une utilité pour chacune des parties* »<sup>393</sup>. Ainsi, il reconnaît le principe de libre adhésion des collectivités territoriales à une entente. Cela signifie que les collectivités territoriales sont libres de décider si elles souhaitent adhérer à une entente ou non. Ces structures de coopération sont constatées par arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales sur la base des délibérations et de la convention des collectivités territoriales concernées<sup>394</sup>. Ensuite, le décret établit des principes généraux qui guident l'organisation des ententes entre les collectivités territoriales qui sont administrées par un organe délibérant et un organe exécutif. Il met l'accent sur la nécessité de renforcer la cohérence territoriale et la solidarité entre les collectivités territoriales. Ce qui fait ce décret encourage et facilite la coopération entre les différentes collectivités territoriales, notamment en renforçant le rôle des ententes. Puis, le décret prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales de transférer certaines compétences à une entente, afin de mieux répondre aux besoins des territoires et d'optimiser les ressources disponibles. Ainsi, « *l'entente entre collectivités territoriales ne peut être exercée que dans le strict cadre des compétences dévolues aux collectivités territoriales* »<sup>395</sup>. Parallèlement, en dehors de la désignation des conseillers<sup>396</sup>, le décret prévoit la mise en place d'organes de gouvernance des ententes, tels que le président de l'entente qui est assisté dans ses fonctions par un ou deux vice-présidents. Ils sont élus au premier tour par les membres, au scrutin secret et à la majorité absolue des membres présents, lors de l'installation de l'organe délibérant<sup>397</sup>. Ces organes sont chargés de prendre les décisions importantes et d'assurer le suivi de la coopération. Après avis consultatif du représentant de l'État, le président de l'entente entre collectivités territoriales peut nommer un secrétaire général parmi les fonctionnaires de la hiérarchie A ou assimilée, conformément à la réglementation fixant le statut du secrétaire général de département ou de ville. En plus, le nouveau décret établit les différentes modalités de financement de la coopération entre les collectivités territoriales. Il prévoit notamment la possibilité de mobiliser des ressources propres, de solliciter des partenaires financiers et de

---

<sup>393</sup> Art. 5 du décret n°2023-1040.

<sup>394</sup> Art. 6 du décret n°2023-1040.

<sup>395</sup> Art. 9, du décret n°2023-1040.

<sup>396</sup> Art. 11 et 12 du décret n°2023-1040.

<sup>397</sup> Art. 16 du décret n°2023-1040.

bénéficiaire de subventions de l'État ou d'autres institutions. S'agissant du contrôle de légalité des actes de l'entente, il est exercé par le représentant de l'Etat du ressort territorial de son siège dans les conditions prévues par le Code général des Collectivités territoriales<sup>398</sup>. Enfin, en ce qui concerne sa dissolution, elle peut intervenir de plein droit à l'expiration de la durée précisée par l'arrêté ; par délibération de l'organe délibérant à la majorité des deux tiers des membres de l'entente et lorsque le fonctionnement normal semble impossible. Cette situation doit être constatée par le représentant de l'État conformément aux dispositions du Code général des Collectivités territoriales. La dissolution doit être prononcée par arrêté du Ministre en charge des Collectivités territoriales qui fixe les différentes modalités de dévolution du patrimoine ainsi que le redéploiement du personnel au besoin<sup>399</sup>.

Ces innovations visent à renforcer la coopération entre les collectivités territoriales au Sénégal, afin de favoriser le développement harmonieux des territoires et d'améliorer la qualité des services publics locaux. Elles offrent également de nouvelles opportunités de partenariats et de synergies entre les différentes collectivités territoriales du pays.

Au total, il convient de préciser que le nouveau Code a annoncé des actions de coopération entre les collectivités territoriales avec l'État ou toute autre structure appropriée. Malgré ces avancées significatives, la construction juridique de l'intercommunalité au Sénégal reste encore lente et instable. La mise en œuvre effective de l'intercommunalité prend du temps dans ce pays et elle a suivi une trajectoire progressive, passant d'une simple mention dans les textes législatifs du CGCT de 2013 constituant une base législative restreinte, pour finalement être intégrée dans un nouveau décret d'application de 2023.

Après l'étude des innovations du nouveau décret de l'intercommunalité au Sénégal, il faut aussi réfléchir sur sa portée.



## **B. LA PORTÉE DU NOUVEAU DÉCRET D'APPLICATION**

Le cadre juridique de l'intercommunalité dans les pays africains présente de véritables manquements et des retards dans la mise en application des modalités de coopération entre les collectivités territoriales. Si nous prenons le cas du Mali, le processus de décentralisation a été lancé en 1993, mais le décret définissant les règles de fonctionnement des inter-collectivités

---

<sup>398</sup> Art. 37 du décret n°2023-1040.

<sup>399</sup> Art. 40, *Idem*.

territoriales, qui peuvent revêtir deux formes : le syndicat inter-collectivités et la communauté de communes, a connu un grand retard<sup>400</sup>. Le Sénégal a suivi cette même démarche lente afin de mettre en œuvre la pratique intercommunale en adoptant récemment le décret n° 2023-1040 du 16 mai 2023 fixant les modalités de coopération des collectivités territoriales s’inscrivant dans une logique de renforcement des dispositifs juridiques sur l’intercommunalité. En effet, il était nécessaire d’amender le nouveau CGCT à travers ce nouveau décret d’application qui est maintenant à l’origine de la formalisation des structures intercommunales (1) et de l’opérationnalisation des possibilités de coopération (2) offertes par la loi de 2013.

## **1. LA FORMALISATION DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES**

Le nouveau décret de 2023 relatif aux modalités de coopération entre collectivités territoriales vise à formaliser les structures de coopération. Il a pour principale objectif la clarification des règles de fonctionnement et de renforcer la coopération entre les collectivités territoriales. La portée de ce décret est donc de fournir un cadre juridique solide pour les ententes. En fixant les modalités de coopération, le décret vise également à favoriser la mutualisation des moyens et des ressources entre les collectivités territoriales sénégalaises. Il encourage ainsi les collaborations et les échanges entre les différentes entités, dans le but d’améliorer l’efficacité de l’action publique et de répondre aux besoins des citoyens de manière coordonnée. En effet, l’absence d’un décret d’application pour la formalisation de l’intercommunalité au Sénégal depuis presque une dizaine d’années a créé une situation d’incertitude juridique et de confusion administrative. La loi de 2013 renvoie à un décret pour les modalités d’actions et la mise en place des différentes structures de coopération entre les collectivités territoriales, mais elle ne détermine pas les formes de regroupements entre collectivités territoriales pour la bonne mise en œuvre du processus. Aujourd’hui, dans le cadre de l’acte III de la décentralisation, cette nouvelle loi fixe le cadre juridique de l’intercommunalité en tant que forme de coopération entre collectivités territoriales, mais reste très succincte car n’abordant pas les questions de l’organisation et du fonctionnement des intercommunalités. Aucune disposition de cette loi n’établit la typologie des regroupements de collectivités territoriales ou les formes possibles des intercommunalités. Face à ce grand vide sur la personnalité juridique et les formes possibles des intercommunalités, le gouvernement a

---

<sup>400</sup> Décret n°2015-0848/P-RM du 22 décembre 2015 détermine les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales maliennes.

adopté tardivement le nouveau décret sur les modalités de coopération entre collectivités territoriales. Ainsi, sans un cadre juridique clair, les collectivités territoriales seront toujours confrontées à des difficultés pour mettre en place des projets d'intérêt commun et pour bénéficier des avantages d'intercommunalité<sup>401</sup>.

Alors que la version initiale de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 proposait plusieurs types de structures intercommunales (entente intercommunale, entente interrégionale, groupement d'intérêt communautaire, groupement mixte, communauté urbaine), le nouveau décret d'application de l'article 16 de la loi de 2013 parle d'ententes entre collectivités territoriales dont leur création « *fait l'objet de convention autorisée par les conseils respectifs et signée par les exécutifs locaux concernés* »<sup>402</sup>. De ce fait, la mise en place et le fonctionnement des structures intercommunales dépendent principalement des conventions signées entre les collectivités concernées. À travers ce nouveau décret, trois formes d'ententes entre collectivités territoriales sont prévues : l'entente intercommunale, l'entente interdépartementale et le groupement mixte<sup>403</sup> qui doivent être administrés chacun par un organe délibérant et un organe exécutif<sup>404</sup>. D'abord, la première est un « *regroupement de communes d'un seul tenant et sans enclave, qui décident de sa création, pour exercer à la place et pour le compte des membres, certaines de leurs compétences prévues par la loi* »<sup>405</sup>. Il s'agit des actions de coopération entre l'État ou toute autre structure appropriée et les collectivités territoriales. Ensuite, la seconde est un « *regroupement des départements d'un seul tenant et sans enclave, qui décident de sa création, pour exercer à la place et pour le compte des membres, certaines de leurs compétences prévues par la loi* »<sup>406</sup>. Enfin, la troisième forme est un « *regroupement de département(s) et commune(s) décidant de coopérer entre elles, en vue d'exercer à la place et pour le compte des membres, un service présentant une utilité pour chacune des parties* »<sup>407</sup>. L'organe délibérant regroupe des conseillers municipaux ou des conseillers départementaux choisis par les conseils municipaux ou départementaux des collectivités territoriales membres de l'entente<sup>408</sup>. À la tête son organe exécutif, se trouve le président qui peut être assisté par des vice-présidents<sup>409</sup>. Ainsi, l'intercommunalité est un outil inévitable au Sénégal afin de régler

---

<sup>401</sup> Des avantages tels que la mutualisation des ressources, la gestion en commun des équipements publics, l'amélioration des services locaux et la coordination des politiques publiques.

<sup>402</sup> Art. 5 du décret n°2023-1040.

<sup>403</sup> Cf. le rapport de présentation et l'article 2 du décret du n°2023-1040.

<sup>404</sup> Art. 10 du décret n°2023-1040.

<sup>405</sup> Art. 4 du décret n°2023-1040.

<sup>406</sup> *Idem.*

<sup>407</sup> *Idem.*

<sup>408</sup> Art. 13 du décret n°2023-1040.

<sup>409</sup> Art. 16 du décret n°2023-1040.



les problèmes récurrents des collectivités territoriales et sans ce décret d'application, elle est vouée à l'échec. L'absence d'un texte législatif spécifique pose un problème pour les collectivités territoriales de matérialiser les notions de « coopération et de solidarité » énoncées par le CGCT. Ainsi, l'existence de ce nouveau décret est plus que nécessaire pour la formalisation des modes de coopération entre les collectivités territoriales. Par conséquent, même si son adoption a été tardive, il serait nécessaire aux acteurs des collectivités territoriales de se conformer maintenant à ce nouveau décret d'application pour définir les conditions de mise en place des structures intercommunales ou la conduite des actions de coopération en vue de l'application de l'article 16 et pour plus de précisions aux différentes compétences et ressources qui leurs sont transférées, ainsi que les procédures de prise de décisions et de contrôle.

En résumé, le nouveau décret marque donc une étape importante dans le renforcement de la coopération entre collectivités territoriales, en formalisant les structures intercommunales et en fournissant un cadre réglementaire précis. Il facilite ainsi le développement de projets communs, la mise en place de politiques publiques concertées et l'optimisation de l'utilisation des ressources disponibles.

En plus de la formalisation des structures intercommunales, le nouveau décret d'application a permis d'opérationnaliser les possibilités légales de coopération que nous offre le CGCT.

## **2. L'OPÉRATIONNALISATION DES POSSIBILITES LÉGALES DE COOPÉRATION**

Le nouveau décret fixant les modalités de coopération entre collectivités territoriales a également pour objectif principal d'opérationnaliser les possibilités légales de coopération entre les différentes collectivités. Tout d'abord, outre la clarification des types de coopérations possibles entre les collectivités, il précise les conditions et les modalités de leur mise en place. Ce décret facilite ensuite la mise en œuvre des coopérations en simplifiant les procédures administratives. Il prévoit notamment des règles plus souples en matière de création, de compétences, de fonctionnement financier et de gouvernance des structures de coopération. Cela permet aux communes et aux départements de s'associer plus aisément pour mener des actions solidaires ou mutualiser leurs moyens. Enfin, ce décret favorise également la solidarité territoriale en encourageant les collectivités à travailler ensemble dans le cadre de projets communs. Il incite à la prise en compte des enjeux territoriaux et à la coordination des politiques publiques. Il peut notamment faciliter la mise en place de projets structurants à l'échelle d'un

bassin de vie, d'une région ou d'une métropole. La loi sénégalaise de 2013 relative à la décentralisation constitue une avancée importante en matière de gouvernance locale, mais en matière d'intercommunalité, plusieurs manquements sont observés dans sa mise en œuvre. De ce fait, il était plus que nécessaire d'opérationnaliser les possibilités légales qu'elle offre en matière de coopération interne. Madame Awa GUEYE THIOUNE, spécialiste en gouvernance et développement territorial précise que cette loi « *est assez laconique sur la question de l'intercommunalité* »<sup>410</sup>. Jusqu'à présent, l'ancien Code de 1996 était beaucoup plus clair parce qu'il avait donné une option plus souple : la création d'une entente intercommunale ou d'une communauté urbaine. Il précise que « *Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent créer entre eux, à l'initiative de leurs maires, une entente sur les objets d'intérêt communal commun, compris dans leurs attributions* »<sup>411</sup>. Il faut préciser que ces ententes faisaient l'objet de conventions autorisées par les conseils respectifs, signées par les maires, et approuvées par arrêté du représentant de l'État ou par arrêté du ministre chargé des collectivités locales si les communes sont dans deux régions différentes.

S'agissant de la communauté urbaine, le Code avait précisé que cette structure intercommunale peut être créée<sup>412</sup> :

- *lorsque les conseils municipaux de deux ou plusieurs communes ont fait connaître, par délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'œuvres ou services d'intérêt communal et qu'ils ont décidé de consacrer en commun à ces œuvres et à ces services les ressources suffisantes ;*
- *lorsque, pour la création d'un service public ou la gestion en commun d'un service public, les conseils municipaux des deux tiers des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des communes intéressées représentant plus des 2/3 de la population totale, ont fait connaître leur volonté de créer une communauté urbaine réunissant la totalité des communes intéressées.*

Les délibérations prises à cet effet étaient autorisées par décret pris sur le rapport du Ministre chargé des Collectivités locales.

Par ailleurs, la nouvelle loi de 2013, à travers ces dispositions, ne s'inspire pas de l'ancien Code dans le processus de la mise en place des structures intercommunales. En effet,

---

<sup>410</sup> GUEYE THIOUNE Awa, *L'intercommunalité au Sénégal : un outil de coopération et de développement territorial, GUIDE PRATIQUE*, Préface de Oumar SYLLA, *L'Harmattan-Sénégal*, 2021, p. 34.

<sup>411</sup> Art. 179 du CCL.

<sup>412</sup> Art. 181, *Idem*.

on constate un manque de cohérence dans la mise en place des intercommunalités. Néanmoins, le nouveau décret d'application de 2023 précise que la décision de création des structures de coopération est à l'initiative de deux ou de plusieurs conseils municipaux ou départementaux. Ils prennent des délibérations concordantes sur les compétences dévolues à l'entente, notamment, sa composition, sa durée et son siège, à la majorité des membres des conseils municipaux ou départementaux. Ces délibérations sont approuvées par les représentants de l'État des ressorts territoriaux compétents<sup>413</sup>. Les ententes entre collectivités territoriales sont constatées par arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales sur la base des délibérations et de la convention des collectivités territoriales concernées<sup>414</sup>.

Il suffit alors d'une décision officielle (par délibération) des deux ou plusieurs conseils actés par les maires respectifs et approuvée par le représentant de l'État. Seulement, l'inconvénient d'une telle procédure, c'est que pour chaque décision à prendre, les délégations respectives des conseils municipaux devront se réunir et tomber d'accord. Tant que les élus locaux ne cherchent pas à se conformer maintenant au décret d'application, l'intercommunalité ne sera pas toujours opérationnelle au Sénégal. On doit suivre l'esprit du législateur pour bien promouvoir la coopération entre les collectivités locales. Notre pays est dans l'urgence de mettre en place un cadre juridique adéquat et approprié pour la bonne marche de la coopération interne de toutes les structures locales. Le décret d'application de mai 2023 est une avancée considérable car il permet de clarifier les procédures de création en précisant les types d'intercommunalités et les conditions financières et fiscales pour bien mener les initiatives de l'intercommunalité. Dès lors, il permettra la mise en œuvre des possibilités légales en matière de coopérations entre les collectivités territoriales sénégalaises.

En somme, nous pouvons dire que le régime juridique de l'intercommunalité en France et au Sénégal présente des différences. Dans le système sénégalais, elle trouve son fondement à travers quelques dispositions du nouveau CGCT et du décret d'application de l'article 16 adopté récemment. On attendait toujours ce décret qui devra vraiment couronner le processus engagé au Sénégal, afin de conduire à une intercommunalité sous-tendue par une économie locale circulaire soutenue, contribuant par la même occasion à consolider les fondements d'une croissance économique largement partagée à l'échelle des terroirs connectés les uns aux autres. Cette absence de cadre juridique précis pour l'intercommunalité dans le CGCT de 2013 limite

---

<sup>413</sup> Art. 5 du décret n°2023-1040.

<sup>414</sup> Art. 6, *Idem*.

la capacité des communes et des départements à collaborer efficacement et à mettre en place des projets intercommunaux bénéfiques pour l'ensemble du territoire.

Il reste aussi à aborder le cadre financier du système intercommunal sénégalais.

## ||| PARAGRAPHE 2 : UN DISPOSITIF FINANCIER RÉNOVÉ AU SÉNÉGAL

Le régime financier de l'intercommunalité au Sénégal n'est pas défini par le CGCT de 2013. Ce manque de fondement juridique vient de la caractéristique fondamentale, qui ressort des textes précédents relatifs aux regroupements entre collectivités territoriales, qu'est l'absence de dispositions précises fixant le cadre financier de ces structures. Si en France les structures intercommunales ou groupements de communes fonctionnent de la même manière que les collectivités territoriales, au Sénégal les réalités sont différentes, même s'ils disposent de moyens financiers, humains et matériels<sup>415</sup>. Le financement de l'intercommunalité ne sera pas le même avec les différentes formes de coopération existant entre les communes<sup>416</sup> suivant que le groupement est de nature associative ou fédérative<sup>417</sup>. Néanmoins, avec le temps, le système intercommunal sénégalais a évolué. Ainsi, le nouveau décret d'application de 2023 constitue un renouveau du régime financier des regroupements de collectivités territoriales. On est donc passé par un régime financier restreint de l'intercommunalité (A) à une adoption récente de nouvelles dispositions financières (B).

### ||| A. DU RÉGIME FINANCIER RESTREINT

La loi de 2013 portant CGCT a introduit la notion coopération au Sénégal, dans le but de promouvoir une meilleure solidarité entre les collectivités territoriales pour une gestion plus efficace des ressources. Cependant, cette loi ne précise pas de manière précise les dispositions financières relatives à l'intercommunalité. Toute coopération nécessite un régime financier solide avec un transfert concomitant des moyens financiers pour la gestion des compétences et

---

<sup>415</sup> DANTONEL-COR Nadine, *op. cit.*, p. 88.

<sup>416</sup> Les différents groupements intercommunaux, [www.collectivités-locales.gouv.fr](http://www.collectivités-locales.gouv.fr).

<sup>417</sup> LEMOINE A., *Le financement de l'intercommunalité*, CNFP. *Les conséquences de l'intercommunalité sur la fiscalité des communes*. [www.collectivités-locales.gouv.fr](http://www.collectivités-locales.gouv.fr). « Les finances locales » in *Les finances publiques locales, Rapport thématique de la Cour des comptes, p. 70 – 79, octobre 2014.*, « Le financement de l'intercommunalité », [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr).

des affaires communes. L'exemple du système intercommunal sénégalais nous montre le contraire du fait de l'imprécision des dispositions financières (1) dans le nouveau CGCT de 2013 pour le financement des regroupements de collectivités territoriales et de son régime financier qui est défini à la carte (2).

## **1. L'IMPRÉCISION DES DISPOSITIONS FINANCIÈRES**

Le CGCT de 2013 ne contient pas de dispositions financières précises régissant la coopération et la solidarité entre les collectivités territoriales. Ainsi, cela a été considéré comme une lacune importante dans la législation existante. Il faut rappeler qu'il a été peu fait mention des règles financières dans l'ancien Code des collectivités locales de 1996. Seuls les articles 186 et 187 de ce dernier texte qui sont relatifs à la communauté urbaine prévoyaient de brèves dispositions sur le budget et les ressources de cette structure intercommunale. De même, le décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant sur le régime financier des collectivités locales ne faisait aucune mention des ententes et regroupements entre collectivités locales. Cela peut se comprendre peut-être par le fait qu'il s'agit de textes anciens entrés en vigueur avant l'expérimentation de l'intercommunalité dans ce pays, même si une explication peut difficilement prospérer d'autant plus que les dispositions relatives à l'intercommunalité étaient déjà contenues dans la loi n° 66-64 du 30 juin 1966. En revanche, cela nous paraît assez paradoxal pour ce qui est du nouveau CGCT. Il existe une panoplie de dispositions dans cette nouvelle loi qui pourrait nous permettre de justifier la légitimité de l'intercommunalité. Parmi celles-ci, on peut citer l'exemple de l'article 283 al 2 qui donne la possibilité aux collectivités territoriales de créer des « organismes publics de coopération ». Cela dit, une déduction s'impose : celle de dire qu'à l'instar de la faculté dont dispose l'État pour créer des collectivités territoriales et leur donner des moyens financiers nécessaires pour faire face aux charges pour lesquelles elles ont été créées, les collectivités territoriales qui s'associent en vue de créer des organismes publics de coopération doivent éviter que lesdits organismes se flétrissent. Le financement de l'intercommunalité constitue un sujet essentiel, en ce sens qu'il n'y a pas de véritable coopération locale sans l'octroi aux collectivités territoriales d'une capacité financière conséquente leur permettant la prise en charge des impératifs de développement local.

L'une des principales critiques émises est l'absence de mécanismes de financement spécifiques pour les structures intercommunales. Les collectivités territoriales qui s'engagent dans une intercommunalité se retrouvent souvent confrontées à des problèmes financiers, car

elles ne disposent pas des ressources nécessaires pour mettre en œuvre leurs projets communs. De plus, la loi de 2013 ne prévoit pas de mécanismes de redistribution des ressources entre les collectivités territoriales membres d'une intercommunalité. Cela crée des inégalités entre les collectivités et peut entraver la coopération, car certaines collectivités territoriales peuvent se sentir lésées et ne pas être incitées à participer activement à l'intercommunalité. Enfin, l'absence de précision quant à la fiscalité intercommunale pose également problème. Les collectivités territoriales membres ne disposent pas de leviers fiscaux spécifiques pour financer leurs actions communes. Cela limite leur capacité à mobiliser des ressources propres et à prendre en charge leurs compétences intercommunales. C'est pourquoi une contribution financière communale paraît inéluctable. En fait, celle-ci se traduit, selon les réalités spécifiques de chaque pays, par une contribution budgétaire, fiscalisée, mais également à l'aide des ressources propres aux collectivités locales.

En plus, le cadre financier de l'intercommunalité au Sénégal est défini à la carte.

## **2. UN CADRE FINANCIER DÉFINI À LA CARTE**

Au Sénégal, chaque regroupement de collectivités territoriales est libre de définir son régime financier en fonction de ses ressources et de ses besoins. Il n'existait pas de régime financier uniforme imposé par l'État. Pour plus de précision, ce sont les actes créateurs de ces structures qui fixent en même temps les dispositions financières qui leur sont applicables et cela suivant les spécificités de chaque groupement ou entente. Dès lors, ce n'est qu'à travers les actes de création des structures de coopération entre collectivités territoriales que l'on parvient à se faire une certaine idée du régime financier de ces structures, encore que celui-ci est présentement flou. En ce qui concerne les ententes et les regroupements entre collectivités locales, un choix doit être fait pour la détermination de leur régime financier. Les expériences française et marocaine en la matière peuvent nous servir d'éléments pertinents d'argumentation. En effet, dans le système marocain, les différentes dispositions relatives aux collectivités locales<sup>418</sup> assimilent le régime financier des regroupements locaux à celui des collectivités

---

<sup>418</sup> Dahir n° 1-02 297 (25 rejeb 1423) portant sur la promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale (BO du 21 novembre 2002) ;

Dahir n° 1-97-84 (23 kaada 1417) portant sur la promulgation de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région (BO 3 avril 1997) ;

Dahir n° 1-02-269 (25 rejeb 1423) portant sur la promulgation de la loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales (21 novembre 2002) ;

territoriales. Ainsi, les dispositions financières qui s'appliquent aux entités locales sont également applicables aux regroupements de ces dernières.

À travers ces textes également, l'on peut probablement se rendre compte que le régime financier des groupements ou ententes intercommunales est généralement assimilé à celui des collectivités territoriales qui ne manque pas de poser des problèmes que nous allons voir un peu plus loin, comme d'ailleurs d'autres aspects non moins importants qui limitent l'expansion et l'efficacité de l'intercommunalité au Sénégal. La politique financière est définie comme l'ensemble des processus, règles, normes, valeurs et institutions grâce auxquels les collectivités territoriales disposent des ressources financières. La mise en œuvre de l'intercommunalité reste difficile au Sénégal du fait que le financement des collectivités territoriales au sein de l'espace UEMOA est règlementé par des textes juridiques qui ne prévoient pas de moyens financiers performants, toute chose qui dénote un manque de volonté politique centrale et une méfiance d'un partage du pouvoir financier de la part du pouvoir politique central. À l'analyse, il ressort que si la Constitution dans beaucoup de pays de l'Afrique a donné une liberté d'action aux collectivités territoriales<sup>419</sup>, celle-ci ne s'est pas accompagnée « *d'une liberté de financement de l'action* » ; or « *concernant les moyens d'action mis à la disposition des collectivités la doctrine s'accorde à reconnaître qu'ils sont à la fois financiers et administratifs*<sup>420</sup> » ; « il ne peut y avoir exercice d'attributions effectives sans un minimum d'autonomie financière qui s'avère (...) indissociable de la libre administration »<sup>421</sup>.

Au total, le régime financier de l'intercommunalité est imprécis à travers le nouveau CGCT. Face à ces lacunes, de nouvelles dispositions financières sont prévues par le nouveau décret d'application de 2023, notamment en termes de mécanismes de financements spécifiques pour les ententes entre collectivités territoriales. Il reste donc à étudier les nouvelles dispositions financières prévues par le nouveau décret de 2023.

---

Décret n° 2-26-576 (5 chaoual 1396) portant sur le règlement de la comptabilité des collectivités locales et de leurs groupements (BO 1 octobre 1976) ;  
Dahir n° 1-89-187 (21 rebia II 1410) portant sur la promulgation de la loi n° 30-89 relative à la fiscalité des collectivités locales et de leurs groupements (BO 6 décembre 1989) ;  
Dahir portant loi n° 1-76-584 (5 chaoual 1396) relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements (BO 1 octobre 1976).

<sup>419</sup> Art. 102 de la Constitution du Sénégal, art. 98 de la Constitution du Mali, etc.

<sup>420</sup> RAYMOND Patrice, « L'autonomie financière des collectivités locales et le conseil constitutionnel » in *RFFP*, n° 81, mars 2003, p. 44.

<sup>421</sup> PHILIP LOÏC, « L'autonomie financière des collectivités locales », *Les cahiers du Conseil constitutionnel* n° 12/202, p.96.

## B. À L'ADOPTION RÉCENTE DE NOUVELLES DISPOSITIONS FINANCIÈRES

Après de nombreuses années d'existence du CGCT adopté en 2013, des efforts ont été faits pour remédier au vide juridique relatif au financement de l'intercommunalité. Le Gouvernement sénégalais a pris conscience de l'importance de mettre en place un régime financier clair et adéquat pour soutenir le fonctionnement des regroupements entre les collectivités territoriales. Ainsi, une réforme a été entreprise pour combler ce vide juridique. Ainsi, avec l'adoption du nouveau décret fixant les modalités de coopération entre collectivités territoriales en 2023, de nouvelles dispositions financières ont été mises en place pour permettre un financement plus efficace et pérenne des projets intercommunaux au plan interne (1) et au plan externe (2).

### 1. AU PLAN INTERNE

Le nouveau décret n° 2023-1040 a introduit, à travers notamment son chapitre V, de nouvelles dispositions financières sur les ressources propres des ententes entre les collectivités territoriales. Ainsi, il a été maintenant précisé que « *Pour l'accomplissement de ses missions de développement, l'entente entre collectivités territoriales est dotée d'un budget propre* »<sup>422</sup>. La principale ressource de ce budget au plan interne est la contribution des collectivités territoriales membres<sup>423</sup>. Le budget est défini par le décret n°2023-2161 du 6 novembre 2023 régissant le régime financier des collectivités territoriales comme étant « *l'acte par lequel l'organe délibérant, prévoit autorise, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses de la collectivité territoriale* »<sup>424</sup>. À travers ce décret n° 2023-2161 du 6 novembre 2023, le Sénégal se conforme à la directive de l'UEMOA visant à « *promouvoir, dans l'espace communautaire, une plateforme de comptabilité des données des collectivités territoriales de l'Union, d'en moderniser le cadre budgétaire et financier et d'asseoir une gestion axée sur les résultats et la transparence* »<sup>425</sup>. De ce fait, le budget des structures intercommunales comme celui des collectivités territoriales est élaboré et exécuté conformément aux règles de la comptabilité

<sup>422</sup> Art. 29 du décret n°2023-1040.

<sup>423</sup> Art. 31 du décret n°2023-1040.

<sup>424</sup> Décret n°2023-2161 du 6 novembre 2023 portant régime financier des collectivités territoriales.

<sup>425</sup> Directive n° 01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA.



publique<sup>426</sup> en application du décret n° 2020-978 sur le règlement général sur la comptabilité publique<sup>427</sup>. Pourtant, nous restons convaincus qu'il s'agit là d'un système d'aménagement, de gestion diverse des ressources communes qui peut être salutaire pour notre politique de financement de la décentralisation et de l'intercommunalité si elle est bien mise en œuvre et rationalisée. Tout d'abord, les communes puisent leur contribution dans leur budget, bien entendu, constitué de l'ensemble des ressources et des charges ayant un intérêt local. Au terme de l'article 33 dudit décret, « *La contribution budgétaire de chaque collectivité territoriale membre est annuelle et est affectée sous forme de contribution à l'entente en fonction de leur capacité financière* ». Elle est fixée par la convention de décision de création de l'entente entre les collectivités territoriales. Cette contribution varie en fonction de l'évolution du budget de chaque collectivité membre. Dès lors, le financement au plan interne s'effectue au moyen des contributions des communes associées.

Par ailleurs, la contribution de chaque collectivité territoriale membre d'une entente intercommunale est une dépense inscrite en priorité pendant la durée de l'entente<sup>428</sup>. En effet, comme le budget de l'État et des collectivités territoriales, celui des ententes entre collectivités territoriales comporte deux sections : une section de fonctionnement et une section d'investissement<sup>429</sup>. Concernant la première, c'est tout ce qui a trait à l'accomplissement des missions habituelles et orthodoxes des communes. Les ressources y afférentes sont constituées de revenus perçus à titre de recette de fonctionnement. Les articles 185 et 195 du nouveau CGCT nous informent sur leur composition. Les dépenses de fonctionnement ont un caractère permanent et permettent à l'entente entre collectivités territoriales de faire face à ses charges et obligations courantes<sup>430</sup>. Pour ce qui est de la seconde, elle permet la réalisation des équipements et infrastructures ainsi que l'acquisition de matériels<sup>431</sup>. Les dépenses d'investissement peuvent être obligatoires en vertu des dispositions législatives, soit parce que la loi les impose à toutes les collectivités ou à certaines d'entre elles qui remplissent certaines conditions, soit parce que tout en laissant un caractère facultatif à la création de certains services publics ou à l'élaboration de programmes de développement. La loi oblige les collectivités territoriales d'inscrire à leur budget les dépenses correspondantes dès lors que ces services ont été créés ou ces programmes inscrits au plan de développement. En revanche, une dépense

---

<sup>426</sup> Art. 30 du décret n°2023-1040.

<sup>427</sup> Décret n° 2020-978 du 23 avril 2020 portant règlement général sur la comptabilité publique.

<sup>428</sup> Ar. 33, al. 3 du décret n°2023-1040.

<sup>429</sup> Art. 32 du décret n°2023-1040.

<sup>430</sup> *Idem.*

<sup>431</sup> *Idem.*

facultative ne peut être inscrite au budget que lorsqu'elle présente un caractère d'intérêt local. Le receveur de la collectivité territoriale du siège de l'entente inter collectivités territoriales tient la comptabilité des recettes et des dépenses de la structure dans les conditions définies par le Code général des Collectivités territoriales et les autres textes législatifs et les règlements en vigueur<sup>432</sup>.

Les structures intercommunales, créées par des communes pour une mission de service public d'intérêt local en phase avec les compétences transférées, concourent naturellement au fonctionnement communal. En effet, pour la plupart des activités que mènent les groupements de communes (à savoir l'entretien des cimetières, le nettoyage des rues, chemins de voirie et places publiques, ainsi que toute activité qui présenterait un caractère d'intérêt local), les dépenses qui leur sont consenties sont des dépenses de fonctionnement obligatoires aux termes de l'article 202 qui énumère lesdites dépenses. Dans ce sillage, on peut évoquer l'ancienne structure communale dénommée la CADAK qui a eu pour dessein de réaliser les œuvres d'intérêt communal comme la gestion d'un certain nombre de services publics comme les cimetières ou les hôpitaux dans la capitale sénégalaise.

Ensuite, il est important de souligner que la contribution de chaque commune n'apparaît plus dans les budgets communaux : d'où l'évolution vers ce que l'on appelle la contribution fiscalisée. Celle-ci n'est pas très développée au Sénégal dans la mesure où les collectivités territoriales disposent de ressources fiscales très faibles (l'impôt du minimum fiscal ainsi que la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal, les contributions foncières, la contribution des licences...) <sup>433</sup>. De ce fait, les groupements intercommunautaires ont du mal à développer la dimension de la contribution fiscalisée en vue du financement de l'intercommunalité. En France, la contribution des communes intéressées au financement aussi bien de la communauté urbaine que de la communauté d'agglomération se fait par le truchement de la Taxe professionnelle unique (TPU)<sup>434</sup> créée par une loi du 29 juillet 1975. Elle a été remplacée à l'origine par la patente et depuis 2010<sup>435</sup> par la Contribution économique territoriale. De même, la législation sénégalaise prévoyait également la patente en tant que recette de fonctionnement,

---

<sup>432</sup> Art. 35, al. 1 du décret n°2023-1040.

<sup>433</sup> Art. 195 du CGCT.

<sup>434</sup> Les structures intercommunales ont le choix entre le régime fiscal de la fiscalité additionnelle et celui de la taxe professionnelle unique. Dans un régime de taxe professionnelle unique, les communes-membres continuent de voter les taux, et de percevoir, la taxe d'habitation et les taxes foncières. En revanche, le groupement se substitue à elles pour le vote du taux et la perception de la taxe professionnelle.

<sup>435</sup> Projet de loi de finances pour 2010 (loi n° 2009-1673 du 30 déc. 2009, art. 78).

mais elle est remplacée aujourd'hui par la contribution économique locale (CEL)<sup>436</sup>. Cette dernière est perçue au profit des communes et pourra être par la suite transférée aux groupements de communes ainsi que toute autre recette de fonctionnement qu'elles jugeront idoine. Prévues par le CGCT<sup>437</sup>, la CEL est un impôt professionnel dû pour toute activité exercée par les assujettis à un régime d'imposition d'après les bénéfices réels (profession libérale, industrielle et commerciale) ainsi que les entrepreneurs de transport public de personnes ou de marchandises. Tout cela peut permettre de dire que l'intercommunalité peut être vue comme un prolongement du fonctionnement de la commune à travers l'entente entre collectivités territoriales. Les activités ciblées sont dès lors gérées en dehors des structures communales et les ressources qu'elles auraient dû utiliser si elles avaient décidé d'organiser lesdites activités vont servir de contribution à l'intercommunalité.

Au Sénégal, un groupement de communes peut se doter d'une fiscalité propre si la loi l'a prévu, c'est-à-dire de ressources fiscales distinctes de celles des communes membres. De ce fait, si les ententes intercommunales nécessitent la réalisation des équipements, bâtiments et infrastructures ainsi que l'acquisition de matériels relatifs à ces travaux, les dépenses ne peuvent être considérées que comme des dépenses d'investissement comme le prévoit l'alinéa 3 de l'article 200 du CGCT<sup>438</sup>.

En sus, l'origine de ses recettes est généralement extérieure aux communes parties de l'intercommunalité.

## 2. AU PLAN EXTERNE

Le nouveau dispositif financier élargit les sources de financement disponibles pour les ententes entre collectivités territoriales. En plus des ressources propres, le décret prévoit la possibilité de mobiliser des financements extérieurs pour soutenir les projets intercommunaux. Cela permettra aux collectivités de bénéficier de ressources supplémentaires pour la réalisation de leurs projets prioritaires. Ces nouvelles dispositions financières introduites par le décret d'application de 2023 concernent « *les dotations financières, les transferts financiers de l'État, les dons et legs de personnes physiques et morales ; les produits issus des conventions passées* ».

---

<sup>436</sup> Loi n° 2018-10 du 30 mars 2018 modifiant certaines dispositions du Code général des Impôts.

<sup>437</sup> Loi n° 2019-12 du 08 juillet 2019 modifiant et complétant la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales.

<sup>438</sup> Art. 200, al. 3 du CGCT : « *Les dépenses d'investissement permettent la réalisation des équipements, bâtiments et infrastructures ainsi que l'acquisition de matériels relatifs à ces travaux* ».

*avec des institutions nationales ou extérieures, les contributions perçues et toute autre ressource autorisée par les lois et règlements* »<sup>439</sup>. Parmi ces acteurs externes, on peut citer l'État par l'intermédiaire de la péréquation verticale<sup>440</sup>, les ONG et la coopération décentralisée et d'autres partenaires tels que le PRECOL<sup>441</sup>, le Plan national du développement local (PNDL).

D'abord, concernant l'État, il convient de préciser que celui-ci intervient essentiellement à travers ses concours financiers ou des dotations au profit des communes. Le législateur, après avoir posé le principe d'égalité entre les communes<sup>442</sup>, détermine le cadre de coopération et de solidarité<sup>443</sup>. À travers ce cadre, les aspects qui semblent être les plus fondamentaux se trouvent être les techniques ou mécanismes de financement. En effet, dans cette logique de financement, l'État y occupe une place incontournable à travers ses fonds de concours, ou encore des fonds de solidarité à travers les péréquations intercommunales. Dans le respect du principe de libre administration, l'État garantit et organise le principe de solidarité entre les collectivités locales<sup>444</sup> qui peuvent (...) entreprendre avec l'État la réalisation de programmes d'intérêt commun. La péréquation est selon Thierry MADÉS « *un mécanisme de redistribution qui vise à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales* »<sup>445</sup>. La révision constitutionnelle intervenue en France le 28 mars 2003 a fait de la péréquation un **objectif de valeur constitutionnelle** : ainsi, cette loi constitutionnelle « *prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* »<sup>446</sup>. Nous pouvons distinguer deux mécanismes de péréquation : celle dite **horizontale** s'effectuant entre les collectivités territoriales et consistant à attribuer une partie des ressources des collectivités les plus « riches » aux collectivités défavorisées et celle dite **verticale**, qui s'intéresse plus à notre réflexion dans cette sous-partie, est assurée par les dotations de l'État aux collectivités territoriales. L'instrument principal en est la dotation globale de fonctionnement.

---

<sup>439</sup> Art. 31 du décret n°2023-1040.

<sup>440</sup> La péréquation verticale est un mécanisme de redistribution des ressources financières entre différentes collectivités territoriales d'un même pays, généralement entre les niveaux de gouvernement central et local.

<sup>441</sup> Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales

<sup>442</sup> Art. 15 du CGCT.

<sup>443</sup> Art. 16 du CGCT.

<sup>444</sup> Art. 279, art. 283, art. 285 et art. 291 du CGCT

<sup>445</sup> MADÉS Thierry, « La concurrence fiscale entre collectivités territoriales Concurrence fiscale et externalités horizontales et verticales : une grille de lecture des comportements stratégiques entre collectivités territoriales », dans [Regards croisés sur l'économie 2007/1 \(n° 1\)](#), p. 10.

<sup>446</sup> Art. 72-2 de la Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF n° 75 du 29 mars 2003.

Au Sénégal, il existe des fonds de concours de l'État qui sont des recettes d'investissements<sup>447</sup> allouées aux collectivités territoriales et non des fonds de concours intercommunaux à l'image de la décentralisation française. Par dérogation aux deux principes de spécialité et d'exclusivité, les ententes disposent de l'autorisation d'instituer des fonds de concours au bénéfice de leurs collectivités territoriales. Elles ont également le pouvoir de recevoir de tels fonds de la part de toutes les collectivités membres. Dans ce dernier cas, ces fonds représentent un moyen nécessaire pour aménager l'exercice des différentes compétences communautaires pour bien tenir compte des spécificités locales. En France, les fonds de concours se sont beaucoup développés à cause de l'assouplissement progressif de leurs modalités d'utilisation à travers la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Ensuite, le système intercommunal sénégalais dépend d'un véritable soutien extérieur. Ainsi, d'autres acteurs tels que les ONG participent également dans le processus de financement de l'intercommunalité. En effet, ces organismes d'appui au développement interviennent essentiellement dans le cadre du financement de l'intercommunalité à travers la signature de conventions de financement. À ce propos, on peut citer le **PNDL** et l'**ONG Plan Sénégal** qui interviennent dans certaines localités. Ces ONG procèdent par la signature de conventions de financement avec les collectivités territoriales dans ses zones d'intervention prioritaire. Au sein du PNDL, il existe un guichet d'intercommunalité qui n'est pas encore mobilisé du fait du blocage de la législation actuelle ne permettant pas la reconnaissance des intercommunalités. De plus, beaucoup d'appels à projets soutiennent la dynamique de coopération territoriale et notamment l'intercommunalité : projets de pistes communautaires intercommunales, projets d'infrastructures pastorales intercommunales, etc. Globalement, l'Acte III de la décentralisation dessine une stratégie relative à la coopération territoriale avec la création de pôles territoires. Parallèlement, ce financement est étendu dans les programmes de santé avec les projets de santé communautaire. À l'image de ces ONG, l'ONG Symbiose Sénégal<sup>448</sup> emploie quasiment les mêmes mécanismes de financement de l'intercommunalité au sein du département de Nioro du Rip. Il en est de même pour l'ONG AQUADEV qui intervient en termes de financement intercommunal à travers la réunion des efforts financiers et des capacités de gestion des communes partenaires dans la région de Louga. Des partenaires tels que le PNDL et le

---

<sup>447</sup> Art. 196 du CGCT.

<sup>448</sup> Voir Plan d'action de l'ONG SYMBIOSE Sénégal (2012-2017). Organisation d'appui au développement local composée de cadres sénégalais qui militent pour l'avènement de politiques qui consacrent la centralité des populations dans la définition et la mise en œuvre de leurs programmes et projets de développement.

**PRECOL** occupent une place importante dans le financement de l'intercommunalité. En effet, le PRECOL, en collaboration avec l'Agence française de développement (AFD), apporte son appui institutionnel et financier à travers la signature de contrats d'agglomération avec la CADA-K-CAR (35 milliards réservés pour les communes d'agglomération, dont 25 milliards pour les contrats d'agglomération et 10 milliards pour les projets communaux).

En somme, le régime juridique et le cadre financier de l'intercommunalité en France et au Sénégal sont distincts. Toutefois, à y regarder de très près et à la lumière du modèle français, on se rend compte que le cadre financier ne suffit pas à permettre une mise en œuvre adéquate de ce procédé. Le nouveau dispositif financier des ententes au Sénégal, tel que défini dans le nouveau décret de coopération entre collectivités territoriales de 2023, représente une avancée significative pour permettre un financement plus efficace des projets intercommunaux. Grâce à la précision et à l'élargissement des sources de financement par le nouveau décret, à la mise en place d'une coordination financière accrue et à la mutualisation des ressources, les collectivités territoriales auront les moyens nécessaires pour mettre en œuvre des projets de développement de grande envergure au profit de leurs populations. Alors, il est important de prendre en compte les relations financières qu'entretiennent les groupements et les communes, fondant véritablement la réussite de la coopération intercommunale.

Après l'étude comparée des sources juridiques de l'intercommunalité dans les deux États, il ne faut pas perdre de vue que celle-ci repose aussi sur un statut juridique différent dans les deux systèmes.

## CHAPITRE 2 : DEUX RÉGIMES STATUTAIRES DIFFÉRENTS

Dans ce chapitre, l'objectif est d'établir les différences statutaires de l'intercommunalité entre la France et le Sénégal. L'enjeu est véritablement de faire l'étude comparative du cadre institutionnel de l'intercommunalité à travers les différentes catégories de structures intercommunales et les différentes expériences vécues en la matière dans les deux États. Ainsi, il faut noter que le développement de la coopération locale a redessiné les cadres traditionnels de l'administration territoriale française. Les structures intercommunales telles que les EPCI avec ou sans fiscalité y sont nombreuses. L'intercommunalité a été véritablement consacrée institutionnellement en France à travers le CGCT avec ses nombreux articles et elle a été confirmée par une succession de lois. Les piliers juridiques qui façonnent ce droit de l'intercommunalité sont d'ordre législatif et d'essence jurisprudentielle<sup>449</sup>. Tel n'est pas le cas du système sénégalais où elle est en construction avec une base juridique insuffisante, mais une « *collaboration intercommunale est permise* »<sup>450</sup> avec l'outil conventionnel pour la gestion des problèmes des collectivités territoriales selon la loi en vigueur de 2013 portant CGCT qui consacre son Chapitre III à la coopération et à la solidarité aux articles 16 et suivants dudit Code et du nouveau décret d'application du 10 mai 2023.

Dès lors, en France, l'intercommunalité institutionnelle est un régime statutaire qui repose sur la mise en place de structures intercommunales obligatoires, telles que les communautés de communes, les communautés d'agglomération ou les métropoles. Ces structures sont créées par la loi et regroupent un certain nombre de communes autour d'un projet commun de développement et de mutualisation des services. Au Sénégal, l'intercommunalité conventionnelle est un régime statutaire qui repose sur des accords de coopération entre les communes, avec une obligation volontaire de création de structures intercommunales. Les communes s'engagent à travailler ensemble pour mettre en place des projets de développement locaux, partager des ressources ou des services, ou encore élaborer des politiques communes.

Ces deux régimes de l'intercommunalité permettent aux communes de s'associer pour mutualiser leurs moyens, gagner en efficacité et mettre en place des politiques de développement local concertées. Cependant, ils se distinguent par le caractère obligatoire ou

---

<sup>449</sup> CHRISTIANY Damien, *op. cit.*, p. 35.

<sup>450</sup> GUEYE THIOUNE Awa, *op. cit.*, p. 33.

facultatif de la coopération entre les communes, ainsi que par le cadre juridique dans lequel cette coopération s'inscrit.

Au demeurant, nous avons une intercommunalité largement institutionnelle évolutive en France (*Section 1*) marquée par la création d'un EPCI, outil de la coopération institutionnelle et moderne, mais aussi d'une intercommunalité de gestion a priori conventionnelle au Sénégal (*Section 2*) avec quelques expériences pratiques depuis l'adoption des anciennes lois sur la décentralisation.



## SECTION 1 : UNE INTERCOMMUNALITÉ LARGEMENT INSTITUTIONNELLE EN FRANCE

En France, les intercommunalités sont généralement constituées de structures institutionnelles larges et puissantes. Elles sont des acteurs incontournables pour le développement des communes. Leur présence est reconnue comme une force essentielle pour assurer le développement durable et répondre à l'impératif de dépasser le cadre communal devenu trop étroit, spécifiquement dans les zones urbaines, au souhait de développer de nouveaux projets de territoires dans les agglomérations et au besoin de disposer d'outils de planification spatiale<sup>451</sup> plus élaborés. Traduisant une volonté des collectivités territoriales d'agir ensemble, le processus de l'intercommunalité apparaît dès la fin du XIXe siècle avec les commissions syndicales et les syndicats de communes. Cependant, « *ce n'est que dans les dernières années du XXe siècle qu'il va devenir un fait de société et s'imposer dans l'administration territoriale de la République* »<sup>452</sup> à travers des groupements les plus intégrés, en particulier en milieu urbain, évoluant vers des structures plus clairement fédérales. L'intercommunalité française est une construction juridique intentionnelle si puissante et novatrice qu'elle soit. Elle reste une innovation institutionnelle majeure du paysage territorial français avec la notion d'organisme public de coopération qui prend la forme ancienne de l'établissement public territorial, auquel le législateur français a conféré le nom d'EPCI. De manière plus marginale, cette forme de coopération peut prendre la forme de conférence intercommunale, d'entente ou de convention. Considéré comme l'expression de la décentralisation technique ou fonctionnelle, l'EPCI au titre de sa qualité d'établissement public est doté de la personnalité morale de droit public et de l'autonomie financière. Son statut est défini par l'État avec une compétence limitée. Il dispose d'un pouvoir fiscal lorsqu'il est habilité par la loi dans son pouvoir de vote et d'exécution de son propre budget. Il est autonome pour accomplir sa mission en disposant de ses propres finances, de sa propre organisation et de son propre patrimoine, même s'il existe des liens avec la collectivité publique qui l'a institué. Pour GIRARDON, l'EPCI « *est un instrument particulièrement souple capable de répondre à la grande diversité des situations que rencontre l'intercommunalité sur le terrain* »<sup>453</sup>. Ainsi, sa

---

<sup>451</sup> GUINEBERTEAU Thierry, « Supracommunalité et planification spatiale : complexité pour l'action ou délit d'initiés ? », in LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 181 et s.

<sup>452</sup> GIRARDON Jean, *L'intercommunalité*, op. cit, p.3.

<sup>453</sup> *Idem*, p. 30.

capacité d'action est encadrée par la spécialité et la territorialité des compétences qu'il exerce pour le compte des communes.

La loi française, plus particulièrement le CGCT, a conféré la dénomination d'EPCI qui est un outil de l'intercommunalité institutionnelle largement reconnue (*Paragraphe 1*). Ce bouleversement institutionnel est à l'origine de la modernisation de la coopération intercommunale en France (*Paragraphe 2*).

## ||| PARAGRAPHE 1 : UNE INSTITUTION LARGEMENT ENCOURAGÉE

En France, l'intercommunalité est une institution largement encouragée et reconnue et reste le résultat de plus d'un siècle d'évolutions textuelles. Elle est un outil plébiscité pour la cohésion sociale et territoriale permettant aux communes de travailler ensemble pour partager leurs ressources. Beaucoup d'améliorations juridiques ont été apportées à partir de 1992<sup>454</sup> à l'édifice intercommunal français. La Loi de 1999 dessine « *un paysage intercommunal nettement et clairement hiérarchisé sur le plan démographique et fiscal* »<sup>455</sup>. Ainsi, elle a progressivement « *changé de nature en passant de la gestion en commun de services de base à la mise en place d'un projet commun* »<sup>456</sup>. Dès lors, les premiers pas de l'intercommunalité en France au XIXe siècle constituent une intercommunalité institutionnelle de gestion (**A**) des services locaux de base. Toutefois, cette période a connu une intensification et se caractérise par une intercommunalité de projet (**B**).

### ||| A. D'UNE INTERCOMMUNALITÉ INSTITUTIONNELLE DE SERVICE

En France, les premiers textes juridiques ont consacré une intercommunalité associative<sup>457</sup> relativement souple avec l'institution des premières structures syndicales et urbaines. Nous poursuivons cette réflexion aux pages suivantes en montrant qu'elles sont des structures de mutualisation technique autour de services et de gestion d'équipements urbains. Dès lors, la

---

<sup>454</sup> Loi d'orientation n° 92 – 125 du 6 février 1992 op.cit.

<sup>455</sup> BERNARD-GELABERT Marie-Christine, *L'intercommunalité*, op. cit., p. 2.

<sup>456</sup> FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, op. cit., p. 176.

<sup>457</sup> *Ibid.*, p. 176 ; BERNARD-GELABERT Marie-Christine et LABIA Patrick, op. cit., p. 4.

République française a connu une intercommunalité de gestion ou associative de type syndical (1) qui constitue une intercommunalité de service présentant de nombreux avantages (2).

## 1. UNE INTERCOMMUNALITÉ ASSOCIATIVE DE TYPE SYNDICAL

Les origines de la coopération intercommunale en France sont bien connues. Il s'agissait, à la fin du XIXe siècle, de donner les moyens juridiques aux communes de pouvoir se réunir pour gérer des compétences aussi structurantes que coûteuses, sans s'unir institutionnellement au-delà du strict nécessaire. Cette période a été véritablement marquée par la création des premières structures intercommunales qualifiées de syndicats de communes qui sont des « *structures administratives, dans lesquelles les communes partagent des moyens sans mettre en cause leur capacité propre d'administration* »<sup>458</sup> [...]. Par définition, « *le syndicat de communes est un établissement public de coopération intercommunale associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal* »<sup>459</sup>. Avec la formule syndicale, la coopération s'inscrit dans une intercommunalité de pure gestion. Ce type d'intercommunalité associative est dite sans fiscalité propre, c'est-à-dire qu'elle dépend de la contribution des communes membres dont la quote-part ou la participation est en principe déterminée par les statuts de l'établissement.

En ce sens, l'intercommunalité associative de type syndical a été mise en œuvre d'abord par les **syndicats intercommunaux**. Ainsi, la loi du 5 avril 1884<sup>460</sup> relative à l'organisation municipale posant les principes concernant l'organisation, les compétences et la tutelle, est une des lois fondatrices de la République française précisant le fonctionnement des communes. Cette loi municipale revêt une importance particulière dans la mesure où, tout en consacrant les acquis antérieurs, elle constitue le véritable point de départ de l'affirmation progressive des communes face au pouvoir central. Sa caractéristique principale est qu'elle instaure des conférences intercommunales. Avec la loi du 22 mars 1890, ce choix ne sera jamais remis en cause par la suite. En dépit de la disparité extrême des communes françaises, il n'existait pourtant pas un caractère évident du nombre et de la spécificité des petites communes en particulier<sup>461</sup>. Toutes ces communes ont le même statut juridique, avec un conseil municipal élu

---

<sup>458</sup> VITAL-DURAND Emmanuel, *op. cit.*, p. 103.

<sup>459</sup> Art. L. 5212-1 du CGCT.

<sup>460</sup> Loi du 5 Avril 1884 sur l'organisation et les attributions des Conseils municipaux, JO du 6 avril 1884.

<sup>461</sup> Pour l'organisation communale, la structure choisie est la même que celle retenue pour l'échelon départemental : un organe délibérant, le conseil municipal, qui adopte des délibérations, un organe exécutif, le

par les habitants et un maire. En France, ces syndicats intercommunaux à vocation unique constituent les premières associations intercommunales. Ce sont des syndicats intercommunaux qui sont des associations de communes, même non limitrophes, se regroupant afin de gérer des activités d'intérêt intercommunal. Ils permettent à des personnes morales de droit public de diverses catégories, et non plus seulement aux communes, de s'associer pour une entreprise commune ou un objectif commun. Ils sont généralement compétents en matière d'adduction, de traitement et distribution d'eau, d'activités scolaires ou de services publics. Ils peuvent exister en fonction des besoins et des spécificités de chaque territoire. Les premiers SIVU ont été des syndicats d'installation des réseaux d'eau et de distribution d'électricité, ainsi que d'autres compétences dépassant le simple territoire communal. Cette intercommunalité associative « *est essentiellement consensuelle et se caractérise par sa souplesse* »<sup>462</sup>. Elle permet une grande liberté de choix et favorise la coopération à travers des accords librement consentis.

Ensuite, cette formule syndicale se prolonge avec le décret du 20 mai 1955 permettant d'associer des collectivités territoriales de niveaux différents au sein du **syndicat mixte**<sup>463</sup>. À l'origine, l'objet du syndicat mixte devait être « unique ». Il s'est élargi à la vocation « multiple » depuis la loi du 31 décembre 1970<sup>464</sup> assouplissant les conditions de fonctionnement des syndicats mixtes. Après les syndicats mixtes, l'ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959<sup>465</sup> renforce le syndicat intercommunal en lui reconnaissant la capacité juridique de gérer plusieurs compétences. C'est la naissance du **syndicat intercommunal à vocation multiple** (SIVOM). Ils sont considérés comme le support intégré de la planification et de la coopération entre les différentes communes membres dans les espaces ruraux. Les syndicats intercommunaux, qu'ils soient à vocation unique ou à vocation multiple, sont des EPCI associant avec souplesse et proximité des communes afin de porter des services publics d'intérêt commun<sup>466</sup>. Alors que la loi de 1890 n'envisageait que des syndicats intercommunaux à vocation unique qui sont chargés d'une seule mission, l'ordonnance de 1959 permet désormais aux communes de s'associer pour gérer plusieurs activités, au sein du SIVOM. Ce dernier

---

maire, chargé de l'application des décisions du conseil municipal, un représentant de l'Etat, le maire, qui est donc à la fois représentant de la commune et de l'Etat. L'article premier de la loi dispose : " *Le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et d'un ou de plusieurs adjoints.* "

<sup>462</sup> BERNARD-GELABERT Marie-Christine et LABIA Patrick, *op.cit.*, p. 3.

<sup>463</sup> Décret n° 55-606 du 20 mai 1955 relatif aux syndicats de communes.

<sup>464</sup> Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales.

<sup>465</sup> Ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 relative à la décentralisation et à la simplification de l'administration communale.

<sup>466</sup> Art. L. 5212-1 du CGCT.

exerce des responsabilités variées qui lui ont été transférées par les différentes communes, souvent du même canton. Celles-ci participent étroitement au pilotage du SIVOM. Le syndicat est géré par un comité syndical avec une composition de délégués de ses communes. En principe, chaque commune fait une désignation de deux délégués. Cependant, les statuts peuvent prévoir une répartition autre en fonction de différents critères. Les délégués sont élus par le conseil municipal à la majorité absolue, pour la durée du mandat du conseil municipal. Pour l'élection des délégués des communes au comité du syndicat à caractère mixte, le choix de l'organe délibérant peut porter seulement sur l'un de ses membres<sup>467</sup>. Pour l'essentiel, le comité est soumis aux mêmes règles que les conseils municipaux<sup>468</sup>. En effet, ce sont les représentants élus par les conseils municipaux des communes membres qui élisent des représentants chargés de prendre des décisions et pilotant les actions du SIVOM par le biais des différentes commissions et du comité syndical<sup>469</sup>.

Par ailleurs, avec cette formule de type syndical, les syndicats de communes sont créés pour une durée déterminée, sans limitation de durée, ou pour une opération déterminée pour « des œuvres ou des services d'intérêt intercommunal ». Ils sont régis par les **articles L. 5212-1 à L. 5212-34 du Code général des collectivités territoriales**. Toutes les communes constituant le SIVOM doivent avoir un intérêt ses différents services ou œuvres<sup>470</sup>. Ils ont un caractère communal : un objet qui ne peut s'analyser comme entrant dans le cadre de la défense des droits et intérêts appartenant aux communes membres n'entre pas dans la catégorie ou les « œuvres ou services d'intérêt intercommunal » qui peuvent justifier la création d'un syndicat de communes. Une décision du Tribunal administratif de Rennes de 1987 fait état de ce caractère. En l'espèce, l'objet était de s'opposer par tous moyens légaux à des travaux de recherche ou d'exploitation d'uranium sur le site dit « permis de Moncontour »<sup>471</sup>. Leur caractère intercommunal s'explique du fait que la réalisation d'un équipement déjà pris en charge par une commune ne peut constituer l'objet d'un syndicat de communes en tant qu'opération intercommunale. Ainsi, jugé à propos de la construction d'un établissement d'enseignement subventionné par l'État et déjà réalisé aux deux tiers<sup>472</sup>. Institué en tant que société formée pour l'exécution d'une œuvre bien déterminée, le SIVU répond à un besoin

---

<sup>467</sup> Art. L. 5711-1 du CGCT.

<sup>468</sup> Art. L. 5212-6 à L. 5212-8 du CGCT.

<sup>469</sup> [http://www.associations-vosges.org/notion\\_territoires.htm](http://www.associations-vosges.org/notion_territoires.htm) (consulté en ligne).

<sup>470</sup> [http://wikhydro.developpement-durable.gouv.fr/index.php/Syndicat\\_intercommunal\\_\(HU\)](http://wikhydro.developpement-durable.gouv.fr/index.php/Syndicat_intercommunal_(HU)) (consulté en ligne).

<sup>471</sup> TA de Rennes, 26 mars 1987, Syndicat intercommunal de défense contre l'uranium : Lebon 468.

<sup>472</sup> TA d'Orléans, 10 mars 1972, Cne de Cinq-Mars-la-Pile : Lebon 858.

précis de ses communes membres. Il est une formule syndicale « *adaptée aux zones rurales, car il permet un financement contributif simple, en fonction de coûts précis et du service rendu à la population* »<sup>473</sup>. Ainsi, cette formule syndicale a connu un succès notable, avant de diminuer par l'effet de la substitution de nouveaux EPCI à fiscalité propre aux regroupements syndicaux. Le SIVOM, comme formule de développement précédente, répond aux mêmes caractéristiques en ce qui concerne les motivations de son institution. Il faut noter que l'adaptation à un besoin réel des structures communales traduit le développement des SIVOM, dont le nombre a augmenté depuis le début des années 1970 jusqu'à nos jours. De ce fait, la simplification de leurs règles de fonctionnement par la **loi Galland du 5 janvier 1988**<sup>474</sup>, créant le syndicalisme à la carte, en a accru l'intérêt.

Cependant, les avantages de cette forme d'intercommunalité en termes de gestion méritent d'être examinés.

## 2. LES AVANTAGES DE L'INTERCOMMUNALITÉ DE GESTION

L'intercommunalité institutionnelle de service de type syndicale présente plusieurs avantages. Elle permet une meilleure coordination des ressources et des compétences entre les différentes collectivités territoriales. Constituant la forme la plus ancienne de la coopération intercommunale<sup>475</sup>, le syndicat de communes associe des communes en vue d'assurer la gestion des services d'intérêt intercommunal<sup>476</sup>. En France, cette coopération avait permis avant 1999 l'optimisation des moyens financiers et humains pour assurer une meilleure qualité de service aux citoyens parce qu'elle était la formule la plus utilisée<sup>477</sup>, même si un nombre primordial de syndicats de communes a disparu<sup>478</sup>. Ils ont connu alors une diminution irrégulière au profit des EPCI à fiscalité propre, qui ont repris leurs compétences (entre 1999 et 2020, le nombre de SIVU est passé de 14 885 à 5 212 et le nombre de SIVOM de 2 165 à 1 291)<sup>479</sup>. Elle favorise non seulement la mutualisation des ressources et des compétences entre les différentes collectivités afin de permettre d'éviter les doublons et les redondances dans la gestion des

---

<sup>473</sup> VITAL-DURAND Emmanuel, p. 106, *op.cit.*

<sup>474</sup> Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JORF du 6 janvier 1988.

<sup>475</sup> FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHIMI Paule, *op. cit.*, p. 194.

<sup>476</sup> Art. L. 5212-1 du CGCT.

<sup>477</sup> Le nombre de syndicats est désormais de 8 777 au 1<sup>er</sup> janvier 2023 selon le Bulletin d'information statistique (BIS) du département des études et des statistiques locales, DGCL, n°172, mars 2023.

<sup>478</sup> Il était plus de 16 000 en 2003 et au nombre de 12 666 en 2015.

<sup>479</sup> DORE Gwénaél, *Communes et intercommunalités. Fonctionnement et pouvoir d'agir*, coll. Les indispensables, Berger-Levrault avril 2021, p. 111.

services publics. En regroupant leurs ressources, les communes peuvent bénéficier d'économies d'échelle et d'une meilleure professionnalisation de la gestion. En sus, cette mutualisation permet de partager les coûts et les risques liés à la gestion des services publics locaux, ce qui contribue à une meilleure efficacité économique. En regroupant plusieurs communes au sein d'une intercommunalité, les coûts peuvent être réduits et les ressources optimisées. Cela permet notamment de partager les dépenses liées à l'équipement, aux services publics ou à l'administration. De même, en créant des synergies entre les différents acteurs locaux, l'intercommunalité de service favorise le développement territorial. Ainsi, les projets de développement peuvent être menés de manière plus coordonnée et cohérente, ce qui permet de renforcer l'attractivité sociale et économique des territoires. De plus, ce modèle de coopération locale conserve une certaine proximité entre les habitants et les communes, car les décisions sont prises au niveau local. Les communes associatives gardent ainsi un droit de regard sur la gestion des services publics locaux qui les concernent directement.

Parallèlement, une garantie d'une représentativité équilibrée des communes membres au sein des instances décisionnelles des structures intercommunales de gestion syndicale. Cela se traduit par la mise en place des mécanismes de répartition des sièges prenant en compte les spécificités de chaque territoire, ainsi que la taille démographique et territoriale des communes, ainsi que les spécificités de chaque territoire. Au départ, chaque commune était représentée par deux délégués sauf si les statuts du syndicat intercommunal en décidaient autrement<sup>480</sup>. Il s'agissait d'un système de représentation sur une base égalitaire adapté à des communes de même taille. Désormais, la loi NOTRe de 2015 prévoit la prise en compte de la population dans la répartition des sièges de délégués des collectivités territoriales au sein des comités de syndicats de communes. La gouvernance des intercommunalités institutionnelles de service doit favoriser la co-construction des politiques publiques à travers la mise en place de commissions thématiques, associant les citoyens, les associations, les acteurs économiques et les élus locaux. Ces commissions facilitent la prise en compte des besoins et des attentes de l'ensemble des parties prenantes, pour des décisions plus pertinentes et mieux acceptées. Après l'instauration d'un « véritable fédéralisme local, simple mais délicatement équilibré »<sup>481</sup> par la loi du 22 mars 1890, le SIVOM vient assurer de nombreuses compétences communales groupées. Il est considéré comme l'institution englobante et l'outil fédératif des communes. Avec l'intercommunalité de type syndical, la gestion publique a été adoptée aux changements des

---

<sup>480</sup> Art. L. 5112-7 du CGCT.

<sup>481</sup> RICHARD Alain, « L'intercommunalité : menace ou atout ? », revue Pouvoirs 2014/1 (n°148), p. 59.

modes de vie et des besoins des habitants. Toutefois, malgré ces multiples avantages, l'intercommunalité institutionnelle de service ou de gestion peut également rencontrer des limites. Certaines structures communales peuvent être réticentes à s'associer, par peur de perdre leur autonomie locale ou d'être sous la domination des communes les plus importantes. De plus, la mise en place de ce dispositif peut présenter une certaine complexité, notamment en termes de gouvernance et de financement.

En France, le succès de l'intercommunalité de gestion peut largement être attribué au cadre législatif français. À partir de 1990, les évolutions législatives ont été à l'origine du renforcement du pouvoir et des compétences des structures intercommunales, tout en favorisant leur regroupement. De plus, l'État français a mis en place des dispositifs incitatifs, qui ont poussé les communes à adhérer à des intercommunalités. Cela a favorisé une bonne gestion des services publics locaux, ainsi qu'une plus grande cohérence et efficacité dans l'aménagement de l'espace territoriale.

Néanmoins, l'intercommunalité ne se limite plus seulement à la prestation de services. De plus en plus, les communes se regroupent autour de projets communs, donnant naissance à l'intercommunalité de projet.

## ||| B. À UNE INTERCOMMUNALITÉ INSTITUTIONNELLE DE PROJET

La fin du XXe siècle français se caractérise par le développement d'une intercommunalité de projet. En effet, nous avons une intercommunalité qui « *a cependant changé de nature en passant de la gestion en commun de services de base à la mise en place d'un projet commun* »<sup>482</sup>. L'intercommunalité de projet est une structure de coopération entre plusieurs communes pour mener à bien des projets communs. Elle est une intercommunalité de « *forme approfondie* »<sup>483</sup>, fédérative<sup>484</sup> s'inscrivant « *dans une volonté d'intégration beaucoup plus exigeante de la part des communes* »<sup>485</sup>. De ce fait, créée pour porter des projets ambitieux et

---

<sup>482</sup> FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *op.cit.*, p. 176.

<sup>483</sup> *ibid.* p. 176.

<sup>484</sup> La forme fédérative dite à fiscalité propre est caractérisée par une fiscalité directe locale et par l'existence de compétences obligatoires : les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle, les communautés de communes et les métropoles. L'intercommunalité fédérative connaît donc un régime de fiscalité propre, ce qui permet aux communautés de disposer de recettes fiscales directes.

<sup>485</sup> BERNARD-GELABERT Marie-Christine et LABIA Patrick, *op.cit.*, p. 4.



innovants, elle est une intercommunalité pour le développement commun (1), mais avec un projet de développement approfondi (2).

## **1. UNE INTERCOMMUNALITÉ AU SERVICE D'UN PROJET DE DÉVELOPPEMENT COMMUN**

La législation française en matière d'intercommunalité est très ambitieuse<sup>486</sup> avec la consécration d'une intercommunalité au service d'un projet de développement commun. Les collectivités territoriales s'associent au sein d'un espace de solidarité en vue d'élaborer et de conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. Ainsi, à la sixième décennie du XXe siècle se développe d'abord une intercommunalité institutionnelle de gestion à la formule urbaine. Celle-ci prend naissance avec l'ordonnance du 5 janvier 1959 sur les districts urbains. Cette formule urbaine va également être saisie par la loi du 31 décembre 1966 sur les communautés urbaines. C'est par cette première ordonnance que l'intercommunalité va franchir un premier cap, avec l'instauration des districts urbains, destinés à « coller » avec une réalité française déjà de plus en plus urbaine. Michel Debré<sup>487</sup>, créateur de cette nouvelle structure, la qualifie de structure qui doit permettre d'assurer pour certains travaux et certains services une unité de vues au-dessus des distinctions ou nuances communales. Au régime particulier du district de la région parisienne, est ainsi ajoutée une réglementation valable pour toutes les agglomérations de France. Montbéliard a été le premier district urbain à être créé, suivi aussi celui de Tours puis le district de Montargis<sup>488</sup>. À l'origine réservée au milieu urbain, il est étendu aux espaces ruraux par la loi du 31 décembre 1970<sup>489</sup>. Il a disparu à partir du 1er janvier de l'année 2002 en application de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. La loi a donné la possibilité aux districts urbains le choix de se transformer en communautés d'agglomération ou communautés urbaines ou en communautés de communes.

---

<sup>486</sup> LUISIN Bernard, « Les raisons de la loi chevènement », in *L'avenir de l'intercommunalité après les réformes récentes*, Sous la direction de Nadine DANTONEL-COR, Collectif Presses Universitaires NANCY, paru le 1er janvier 2001, p. 13.

<sup>487</sup> Michel Debré, né le 15 janvier 1912 dans le 7e arrondissement de Paris et mort le 2 août 1996 à Montlouis-sur-Loire, est un homme d'État français. Il est notamment le premier ministre de la Ve République, du 8 janvier 1959 au 14 avril 1962.

<sup>488</sup> Miche Debré, *Trois républiques pour une France - Gouverner autrement - 1962-1970* ; p. 175.

<sup>489</sup> Loi n° 70-1299 du 31 décembre 1970 relative aux groupements fonciers agricoles, JO du 1 janvier 1971.

Par ailleurs, cette dimension urbaine de la République française va également prendre vivement vigueur par la loi du 31 décembre 1966<sup>490</sup> sur les **communautés urbaines**, imposant ce statut juridique pour plusieurs villes. Celles-ci sont un palliatif à l'émiettement communal comme caractéristique de l'organisation territoriale de la France comme nous l'avons vu. À l'époque, l'objectif était de remédier au décalage qui existait entre les différentes structures administratives et la réalité géographique de ces agglomérations. Cette loi a créé d'office quatre communautés urbaines que sont Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg, ultérieurement rejointes, avant 1999, par huit autres structures de coopération de la même nature, associant des communes appartenant à des agglomérations de plus de 50 000 habitants<sup>491</sup>. La communauté urbaine est définie par l'article L.5215-1 du CGCT, modifié par la loi de 1999 en ces termes : « *la communauté urbaine est une structure intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment un ensemble de plus de 250 000 habitants à la date de sa création et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire* »<sup>492</sup>.

Ensuite, la loi d'orientation relative à l'Administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992<sup>493</sup> marque une étape importante dans la volonté du législateur de créer des outils institutionnels de coopération intercommunale adaptés aux réalités territoriales et fondés sur un projet de développement commun avec une solidarité tangible. Cette unique « Loi Joxe » de 1992 a créé deux nouvelles catégories d'EPCI à FP qui sont les communautés de communes et les communautés de villes. C'est par cette loi que le législateur a véritablement « relancé la coopération intercommunale »<sup>494</sup> en cette date avant de la renforcer. Aussi, par cette loi, ce sont deux formules qui sont créées, au succès bien contrasté, à savoir les **communautés de communes** et les **communautés de villes**. Les premières qui sont plutôt destinées à l'origine aux zones rurales ont connu une réussite immense, la « nourriture » financière n'y étant pas pour rien et elles existent toujours de nos jours (malgré de nombreuses réformes). Les secondes devant structurer le secteur urbain ont été un échec. Le régime fiscal était alors organisé au travers de la perception de la taxe professionnelle avec reversement partiel aux communes qui était peut-être excessive pour les communes membres.

---

<sup>490</sup> *Ibid.*

<sup>491</sup> Seuil que la loi n° 92 – 125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a abaissé à 20 000 habitants.

<sup>492</sup> Art. L. 5215-1 du CGCT.

<sup>493</sup> Loi d'orientation n° 92 – 125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dite « Loi Joxe » en France, JO du 8 février 1992.

<sup>494</sup> DANTONEL-COR Nadine, *Droit des collectivités territoriales*, 5<sup>ème</sup> Édition, Bréal 2014, p. 78.

Les **communautés de communes**, formule de coopération intercommunale introduite par la loi du 6 février 1992 sans seuil démographique, constituent le type de regroupement le plus répandu<sup>495</sup>. Elles visent à organiser les solidarités nécessaires en vue de l'aménagement du territoire et du développement de l'espace et permettent d'élaborer un projet commun ou de gérer un service commun. Elles sont des EPCI regroupant plusieurs communes hors agglomération formant un ensemble « d'un seul tenant et sans enclave ». Généralement de taille moyenne, elles sont composées de plusieurs communes qui, depuis la loi de 1999, doivent être « d'un seul tenant et sans enclave »<sup>496</sup>. Elles exercent, à la place des communes, obligatoirement des compétences dans les matières qui leur sont dévolues. La loi NOTRe du 7 août 2015 fixe un seuil de 15 000 habitants pour créer un EPCI (sauf dérogations prévues pour les zones de montagne et les territoires peu denses, pour lesquels un seuil minimal de 5000 habitants est possible)<sup>497</sup>.

Les **communautés de villes** quant à elles s'organisaient autour d'un regroupement de plusieurs communes d'une agglomération de plus de 20 000 habitants. Leur particularité est qu'elles disposent de compétences d'attribution obligatoires. Ainsi, ces dernières bénéficient de compétences élargies et sont impérativement compétentes dans certains domaines, notamment en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Cette innovation est également perceptible dans le cadre fiscal. C'est une nouvelle impulsion donnée à l'intercommunalité à fiscalité propre avec des incitations financières<sup>498</sup>. À ce niveau, la loi du 6 février 1992 a doté ces structures nouvelles d'un régime destiné à favoriser une coopération plus intégrée en étoffant le paysage intercommunal par une distinction d'une « *spécificité urbaine (pour laquelle était créée la communauté de ville)* et une *spécificité rurale (pour laquelle était créée la communauté de communes)* »<sup>499</sup>. Aux communautés de communes, mais aussi aux communautés urbaines et aux districts existant à la date de publication de cette loi, trois régimes étaient accessibles. Ces derniers sont : le maintien de la fiscalité additionnelle aux quatre taxes directes locales, l'instauration d'un régime de taxe professionnelle de zone, à condition de créer et de gérer une zone d'activités économiques (ZEA) sur laquelle s'appliquerait cette taxe et l'institution d'une TPA (taxe professionnelle d'agglomération) sur

---

<sup>495</sup> 995 Communautés de communes au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

<sup>496</sup> GARNERO Patrick, *Annuaire de l'intercommunalité et des EPL de France*, Collection AMF 2016, Eip/les Éditions Celine, 1 mars 2016, p. 1.

<sup>497</sup> Ce seuil était fixé à 5 000 habitants par une loi de 2010 et la loi de 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République l'a relevé à 15 000.

<sup>498</sup> BOURDIN Joel, *op. cit.*, p. 9.

<sup>499</sup> BERNARD-GELABERT Marie-Christine, *op.cit.*, p. 1.

l'ensemble du périmètre avec un taux unique. Les communautés de ville recevaient obligatoirement la taxe professionnelle d'agglomération. C'est en cette date qu'apparaît une intercommunalité « *pour lutter contre l'émiettement communal et faire émerger des territoires de solidarité et de projet* »<sup>500</sup>.

Le régime de la taxe professionnelle de zone et de la taxe professionnelle d'agglomération renfermait que, dans la zone ou sur le territoire de l'agglomération, les communes membres recevaient seules le produit des trois autres taxes locales. À l'inverse, l'EPCI restait seul attributaire des produits de taxe professionnelle, sous réserve des effets de compensations aux communes devant permettre l'étalement sur cinq ans des transferts financiers induits. L'intercommunalité de projet est donc d'une logique fédérative qui se traduit par une intégration plus poussée, caractéristique des EPCI à FP. Les différentes communes y poursuivent « *un projet commun de développement et d'aménagement de leur territoire ; à cette fin, elles mettent en commun une part de leur fiscalité que l'EPCI perçoit directement* »<sup>501</sup>. Mais, indépendamment des succès et des échecs, l'on peut constater une ligne directrice par apparition. Celle-ci se matérialise par le fait que la modernisation de l'intercommunalité a consisté à passer d'une « intercommunalité de service ou de gestion », qui se concrétise dans les syndicats de communes dont les attributions sont spécifiques, en fonction des services dont la gestion leur est confiée, à « l'intercommunalité de projet » qui conduit les communes à élaborer un projet commun de développement ou œuvrer ensemble pour aménager le territoire.

Dès lors, ce projet de développement ou de valorisation sera approfondi avec une nouvelle législation marquant une étape très importante de l'intercommunalité en France.

## **2. UNE INTERCOMMUNALITÉ D'UN PROJET DE DÉVELOPPEMENT APPROFONDI**

L'intercommunalité de projet dite fédérative est axée sur un projet de développement approfondi avec la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 tendant « au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale », autrement appelée « loi Chevènement ». Cette loi de 1999 est notamment connue pour avoir effectivement simplifié le paysage intercommunal français. En effet, censée compenser l'émiettement communal,

---

<sup>500</sup> AUBOUIN Michel et MAURAUD Jean Christophe, *op. cit.*, 2006, p. 51.

<sup>501</sup> THOUMÉLOU Marc, *Collectivités territoriales : quel avenir ?* La documentation française, Paris, 2011, p. 174.

l'intercommunalité commençait également à souffrir des mêmes maux : des structures qui s'ajoutent et qui se superposent, sans que le citoyen n'y gagne rien en lisibilité et en efficacité.

La loi Chevènement est une loi consacrée spécifiquement à l'intercommunalité en France. Elle constitue une étape très déterminante du processus initié avec la loi du 22 mars 1890 instituant le syndicat intercommunal à vocation unique. Elle se veut une simplification et une clarification des mécanismes de coopération intercommunale. Les principes de base de la loi sont la préservation de la commune comme base de la démocratie locale, l'absence de tutelle entre collectivités territoriales, le volontariat, la fiscalité propre par la mutualisation de la taxe professionnelle, le renforcement de l'intercommunalité dans le milieu urbain, etc. Elle supprime les districts institués par l'Ordonnance du 5 janvier 1959 et les communautés de villes créées par la loi du 6 février 1992. À compter de la date de publication de la présente loi, les communautés de villes et les districts sont considérés comme des communautés de communes<sup>502</sup>. Et certains districts sont devenus des communautés urbaines et des communautés d'agglomération. Ces structures n'avaient pas connu une réussite escomptée en ce sens que cinq (5) communautés de villes seulement avaient été créées depuis 1992. Avec cette loi, on assiste à une modification profonde de l'architecture intercommunale française. Ainsi, à ces suppressions, la loi Chevènement répond par la consécration de trois formules d'EPCI, destinées à répondre aux différents besoins des territoires : la communauté de communes (confortée), la communauté d'agglomération (créée) et la communauté urbaine (stabilisée). Elles sont des structures fédératives qui « induisent un transfert plus marqué de compétences et de ressources »<sup>503</sup> et impliquent une plus grande intégration des compétences et des ressources.

D'abord, une **communauté de communes** est un EPCI à FP, qui prévoit une intégration limitée des communes membres. Elle est définie comme étant : « [...] *un établissement public de coopération intercommunale qui regroupent plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace* »<sup>504</sup>. Dans le paysage de la coopération intercommunale qui maille le territoire français, elle figure comme le modèle de regroupement rural dans les années 1990 dans le but de mieux assurer le transfert des compétences dans le cadre de la décentralisation. La communauté de communes était au

---

<sup>502</sup> Art. 103 de la Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

<sup>503</sup> VITAL-DURAND Emmanuel, *op. cit.*, p. 103.

<sup>504</sup> Début de l'article L 5214-1 du Code général des collectivités territoriales modifié par la LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine en son article 11.

départ urbaine, mais elle est adaptée à la coopération en zone rurale et en zones semi-agglomérées.

Ces nouvelles structures se sont développées sur l'ensemble du territoire et avaient vocation à se substituer aux nombreux syndicats intercommunaux déjà existants.

Ensuite, une **communauté d'agglomération** est un EPCI à FP, qui prévoit une importante intégration des communes membres. Elle est définie comme étant « [...] *un établissement public de coopération intercommunale qui regroupent plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes qui centrent de plus de 15 000 habitants. Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département. Le seuil démographique de 50 000 habitants est réduit aussi à 30 000 habitants lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département* »<sup>505</sup>.

Enfin, une **communauté urbaine** est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave formant, à la date de leur création, un ensemble de plus de 250 000 habitants. Elle est à fiscalité propre et prévoit une intégration importante des communes membres, bien davantage que les communautés de communes ou les communautés d'agglomération. Les communautés urbaines étaient jusqu'à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la forme la plus intégrée des intercommunalités françaises. Avec la création des métropoles, ce n'est plus maintenant le cas par cette loi. Celles-ci reçoivent des compétences qui sont déléguées par les communes, mais aussi par les départements et régions où elles se situent.

Le fonctionnement de ces EPCI à FP repose sur quelques règles communes : les compétences sont définies sur la base de l'intérêt communautaire (sauf compétences obligatoire), la mutualisation avec des économies d'échelle, une légitimité démocratique, etc. Certaines structures antérieures telles que les communautés de ville, les districts et les syndicats d'agglomération nouvelle sont appelées à se fondre dans ces trois types d'EPCI. Elles exercent des compétences qui sont obligatoires comme nous l'avons déjà expliqué dans les domaines suivants : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat et politique de la ville dans la communauté. En outre, cette loi recentre les

---

<sup>505</sup> Début de l'article L 5216-1 du Code général des collectivités territoriales, sur Légifrance [archive] modifié par la Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République en son article 70.

communautés urbaines sur les ensembles de populations les plus importants : 500 000 habitants au lieu de 20 000 précédemment. Enfin, la loi fait élargir les compétences des communautés de communes. Dans le domaine fiscal, cette loi prolonge la marche vers l'intégration déjà engagée par la loi de 1992, en instaurant la taxe professionnelle unique pour le remplacement de l'ancienne taxe professionnelle d'agglomération. Les communautés d'agglomération les communautés urbaines en bénéficient de plein droit. Les communautés de communes gardent pour leur part la faculté de choisir entre trois régimes différents, comme dans le dispositif prévu par la loi du 6 février 1992 : la taxe professionnelle de zone, la taxe professionnelle unique et la fiscalité additionnelle<sup>506</sup>.

Au-delà de ces aspects institutionnels et fiscaux, nous pouvons dire que cette loi de 1999 souhaite promouvoir une intercommunalité de pur projet. C'est ainsi qu'elle dote les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes de compétences, d'outils renforcés en matière de gestion et d'aménagement de l'espace, en leur donnant une vocation de prendre en compte des intérêts dépassant le seul territoire communal. Les lois de Joxe et Chevènement, étant à l'origine du développement constant des formes de collaboration entre les communes, ont marqué une étape cruciale du processus d'intercommunalité en France. Ainsi, « *l'intercommunalité a en effet été tout particulièrement encouragée par la loi d'orientation du 6 février 1992, puis par la loi du 12 juillet 1999 renforçant et simplifiant la coopération intercommunale* »<sup>507</sup>. Cette intercommunalité fédérative « *s'inscrit dans une volonté d'intégration beaucoup plus exigeante de la part des communes* »<sup>508</sup>. Cependant, elle trouve aujourd'hui ses limites. C'est pourquoi d'autres textes sont venus parfaire le système. Ces textes sont des lois postérieures et n'ayant pas pour objet principal l'intercommunalité, mais la concernant, entre autres sujets qui ont vu le jour. Ils tirent les conséquences des effets de la loi de Chevènement et apportent un certain nombre de correctifs ou de compléments.

D'où toute la nécessité de structurer un espace urbain en plein essor avec un cadre législatif ambitieux pour une intercommunalité modernisée.

---

<sup>506</sup> Rapport Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, Paris, Journaux officiels, novembre 2005, p. 13.

<sup>507</sup> VITAL-DURAND Emmanuel, *op. cit.*, p. 102.

<sup>508</sup> BERNARD-GELABERT Marie-Christine et LABIA Patrick, *op. cit.*, p. 4.

## PARAGRAPHE 2 : UNE INTERCOMMUNALITÉ INSTITUTIONNELLE MODERNISÉE

Avec l'adoption des lois postérieures à celle du 12 juillet 1999, on note l'avènement d'une intercommunalité modernisée après les tentatives de sa rationalisation en France. En l'espace de quelques années, le législateur français a adopté successivement plusieurs lois sur la décentralisation venant modifier à divers égards le droit des collectivités territoriales. Si cette décentralisation est toujours « *source d'inquiétudes et de craintes* »<sup>509</sup>, elle permet de confier à ces collectivités des responsabilités liées aux services quotidiens des Français. Ces réformes se cristallisent sur le devenir de la commune et de l'intercommunalité. Ainsi, Daniel HOEFFEL<sup>510</sup> affirmait : « *La réussite de la décentralisation passe par l'affirmation claire du rôle de la commune et de l'intercommunalité* ». L'intercommunalité doit donc être développée sur des objectifs stratégiques de développement et sur les nécessités du quotidien de la population. C'est pourquoi il faudra « *gérer l'intercommunalité pour ce qu'elle pourra représenter en termes de sacrifices entre les différentes collectivités* »<sup>511</sup>.

La succession de réformes s'explique par une nécessité de toujours parfaire le paysage intercommunal français. Les textes relatifs à l'intercommunalité, regroupés dans la cinquième partie du CGCT, ont par ailleurs été adaptés à de multiples reprises. Pour répondre à ses limites depuis la loi de 1999 avec le sillon approfondi du projet de développement commun, l'intercommunalité est modernisée pour beaucoup plus de rationalisation et de renforcement. C'est sans doute pour cette raison que l'on assiste à un modèle réellement rationalisé d'intercommunalité (A). Toutefois, les dernières lois ont également cette ambition d'aller vers un modèle véritablement amélioré d'intercommunalité (B).

### A. UN MODÈLE RÉELLEMENT RATIONALISÉ D'INTERCOMMUNALITÉ

Les réformes législatives récentes en France prônent pour un modèle réellement rationalisé d'intercommunalité. Cette volonté ambitieuse du législateur s'inscrit toujours dans

---

<sup>509</sup> Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, les travaux du centre d'études et de prospective, *La décentralisation en mouvement*, La documentation française Paris 2006, p. 13

<sup>510</sup> Daniel Hoeffel, né le 23 janvier 1929 à Strasbourg (Bas-Rhin), est un homme politique français. Il a été successivement maire de Handschuheim, sénateur du Bas-Rhin, secrétaire d'État puis ministre, président de l'Association des maires de France de 2002 à 2004 et président de l'Association des maires du Bas-Rhin.

<sup>511</sup> FRESSOZ Denis, *Décentralisation, l'exception française*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 44.



des besoins d'administrer et d'organiser convenablement des territoires jugés complexes. C'est vraiment tout l'enjeu des nouvelles gouvernances puisque « *le temps des mondes fermés est désormais révolu* »<sup>512</sup>. Plus connue pour ses tentatives avortées de régionalisation et ses transferts massifs de compétences et de personnels de l'État vers les départements et les régions, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL)<sup>513</sup> organise un assouplissement non négligeable de l'intercommunalité (1). En revanche, avec la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT)<sup>514</sup>, le législateur intervient dans une volonté d'achever la carte intercommunale (2).

## **1. UN ASSOUPPLISSEMENT NON NÉGLIGEABLE DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales organise un assouplissement non négligeable de l'intercommunalité. À côté du transfert de compétences de l'État vers les régions et les départements, cette loi apporte un certain nombre de précisions concernant le périmètre, le fonctionnement et les conditions d'exercice des compétences intercommunales. La loi impose désormais un délai pour définir l'intérêt communautaire, notion introduite par la loi Chevènement pour répartir l'exercice d'une compétence entre un EPCI à FP et ses communes-membres. Cette notion est capitale, car elle conditionne les principes de l'intercommunalité tels que ceux de spécialité, d'exclusivité et de subsidiarité. La loi va permettre aux maires de transférer certains de leurs pouvoirs de police administrative spéciale (traitement des ordures ménagères, accueil des gens du voyage, manifestations culturelles et sportives dans des équipements communautaires, circulation, stationnement, assainissement non collectif) au président de la communauté. En revanche, les pouvoirs faisant l'objet de transfert seront exercés par un arrêté conjoint du président et du maire<sup>515</sup>. En plus de l'assouplissement, les modalités de constitution de services communs à la commune et à la communauté sont rendues plus opérationnelles. Le succès d'une intercommunalité plus modernisée tient à la recomposition qu'elle permet de réaliser : recomposition du territoire, tout d'abord, en un territoire plus large, plus pertinent et plus solidaire que les territoires

---

<sup>512</sup> AUBOUIN Michel et MAURAUD Jean Christophe, *op.cit*, p. 1.

<sup>513</sup> Loi n° 2004 – 809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL), JORF du 17 août 2004.

<sup>514</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT), JORF du 17 décembre 2010.

<sup>515</sup> Le MONITEUR, *Communes, intercommunalités, quels devenir ?* Conseil économique et social - Rapport présenté par Pierre-Jean ROZET – le 4 août 2005.

préexistants, majoritairement déconcentrés ou décentralisés ; recomposition, ensuite, des formes juridiques, publiques ou privées accueillant la coopération intercommunale. C'est dire que le développement de l'intercommunalité donne lieu à des recompositions territoriales et gouvernementales majeures autour de la définition d'un projet territorial de développement. Ainsi, l'intercommunalité va offrir une nouvelle voie pour l'action publique territoriale<sup>516</sup>. Cette loi de 2004 constitue une relance de la décentralisation en apportant à son tour des éléments nouveaux à l'édifice intercommunal, notamment en instituant la procédure de fusion d'EPCI. Non pas, contrairement aux lois précédentes, par la création de nouvelles formes de coopération intercommunale, mais en amorçant ce qui sera le leitmotiv des réformes qui vont suivre la simplification. Un modèle véritablement rationalisé, principalement de droit public, se fonde sur des structures intercommunales spécifiques, dotées de la personnalité morale de droit public. Ces structures spécifiques gèrent des missions essentielles de services d'intérêt général, avec des moyens financiers, humains et juridiques importants. Celles-ci sont vouées à la gestion et au développement de l'intercommunalité. Elles peuvent percevoir des ressources provenant des communes membres ou d'autres structures publiques, comme l'État ou les collectivités territoriales, des rémunérations de services rendus. En plus, l'intercommunalité s'inscrit depuis longtemps « à un besoin nécessaire et évident de travail en commun, de création de services, d'équipements et d'infrastructures en commun »<sup>517</sup>. Elle comporte un ensemble de dispositions qui modifient les conditions de fonctionnement et de développement des intercommunalités à fiscalité propre. De ce fait, cette loi apporte certains changements<sup>518</sup> :

- ✓ elle trouve des solutions aux difficultés qui avaient été constatées, mais également en avalisant certaines pratiques qui s'étaient développées en marge de la loi.
- ✓ elle favorise en premier lieu les transformations de syndicats de communes en communautés de communes ou d'agglomération et facilite la fusion d'établissements publics intercommunaux de divers types afin de permettre la constitution d'un EPCI à fiscalité propre ayant les compétences les plus étendues et le régime fiscal le plus intégré de ceux le constituant.
- ✓ elle comporte diverses dispositions facilitant le retrait d'une commune d'un EPCI. Mais surtout, elle revoit l'économie du dispositif financier et fiscal relatif à la répartition du

---

<sup>516</sup> DEFFIGIER Clotilde, « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », in *RFDA* 2007/1-2 (n° 121-122), p. 3.

<sup>517</sup> BERNARD-GELABERT Marie-Christine, *op.cit.*, p. 5.

<sup>518</sup> Rapport Cour des comptes, *op.cit.*, p. 370.

produit de la taxe professionnelle unique entre l'EPCI et les communes membres et enfin elle adoucit encore les conditions ou modalités de versement de fonds de concours entre les communes membres et la communauté, de même que les mises en place de dispositions réciproques de services<sup>519</sup>.

Cette loi et la réforme constitutionnelle datant du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République<sup>520</sup>, ont apporté « *quelques aménagements quant aux compétences des intercommunalités, sans toutefois modifier les structures et formes de regroupement issues de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* »<sup>521</sup>. La loi « Raffarin », du nom de son principal promoteur, poursuit quatre objectifs clairement identifiés au sein de son titre IX intitulé « Des communes et de l'intercommunalité ».

En premier lieu, la loi cherche à avantager la transformation des syndicats de communes en communautés plus rationalisées et intégrées, avec la mise en place d'une procédure de transfert des biens et personnel<sup>522</sup>. La loi s'efforce également de faciliter l'érection de grands EPCI, en facilitant leur regroupement. En deuxième lieu, la loi de 2004 cherche à faciliter les procédures de modification de périmètre des EPCI, notamment par l'application à ces procédures des conditions de majorité requise pour la création des périmètres intercommunaux<sup>523</sup>. En troisième lieu, la loi « LRL », par son chapitre IV, procède à l'amélioration des conditions de fonctionnement des EPCI. Cette amélioration est destinée à encourager la composition et le fonctionnement des organes délibérants des EPCI, ainsi que le transfert de nouvelles compétences vers les EPCI. En quatrième et dernier lieu, il faut montrer que c'est cette loi qui a permis, de manière encadrée et sécurisée, aux EPCI de pouvoir recevoir, par délégation, la gestion de compétences du département ou de la région. En effet, l'article 151 de la loi introduit dans le CGCT un article L. 5210-4 qui stipulait, dans sa version d'origine, que « *lorsqu'il y est expressément autorisé par ses statuts, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut demander à exercer, au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités. [...] L'exercice par l'établissement public de coopération intercommunale d'une telle compétence*

---

<sup>519</sup> <https://docplayer.fr/148998-Les-enjeux-du-mandat-intercommunal-et-la-mise-en-oeuvre-de-la-mutualisation-des-services.html>, consulté le 15 avril 2023.

<sup>520</sup> Publiée au JORF le 29 mars 2003.

<sup>521</sup> LIDEC PAUL (Le), « Pourquoi une nouvelle étape de la décentralisation ? Modernisation politique et compétition politique », *Annuaire 2004 des Collectivités locales*, GRALE – CNRS, p. 15 et s.

<sup>522</sup> Art. 152.

<sup>523</sup> Art. 155.

*fait l'objet d'une convention conclue entre l'établissement et le département ou la région, qui détermine l'étendue de la délégation, sa durée ainsi que ses conditions financières et ses modalités d'exécution. Cette convention précise les conditions de partage des responsabilités encourues dans le cadre de la délégation, sans préjudice des droits des tiers »*<sup>524</sup>. Ce dispositif, particulièrement novateur et original à l'époque, a beaucoup inspiré les évolutions législatives les plus récentes.

Certes, la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004 a donc tenté de moderniser l'intercommunalité par un assouplissement en facilitant la transformation de syndicats de communes en communautés de communes ou d'agglomérations ainsi que la fusion de plusieurs EPCI. Elle facilite l'assouplissement de l'intercommunalité par une plus grande intégration des compétences et des ressources dans les structures intercommunales. D'ailleurs, même un « coefficient d'intégration fiscale » permet de mesurer le degré d'avancement de l'intercommunalité. Cependant, juste à cette période, l'intercommunalité avait fait l'objet de nombreuses critiques par la Cour des comptes en France : la hausse de la fiscalité locale, un périmètre insuffisant, un déficit démographique, un doublement des services fonctionnels entre communes et communautés, même si cette loi de 2004 permettait « *une mutualisation des services entre communes et communauté dans le cadre d'une bonne organisation de service* »<sup>525</sup>.

D'où l'adoption de la loi de réforme des collectivités territoriales comme une réponse à ces critiques et dans un objectif d'achever la carte intercommunale.

## **2. UNE VOLONTÉ D'ACHEVER LA CARTE INTERCOMMUNALE**

Avec la loi du 16 décembre 2010<sup>526</sup> de réforme des collectivités territoriales, le législateur intervient dans une volonté d'achever la carte intercommunale. Afin de s'attaquer aux structures territoriales existantes, le Comité Balladur<sup>527</sup>, installé par un décret présidentiel

---

<sup>524</sup> Art. L. 5210-4 du CGCT modifié par loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, [Article L5210-4 - Code général des collectivités territoriales - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#).

<sup>525</sup> FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *op. cit.*, p. 176.

<sup>526</sup> Loi du 16 décembre 2010, *op. cit.*

<sup>527</sup> Le Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Édouard Balladur (Haut fonctionnaire et homme d'Etat français), dit comité Balladur, a été créé par décret du président de la République française Nicolas Sarkozy le 22 octobre 2008.

du 22 octobre 2008<sup>528</sup>, avait pour mission d'étudier les mesures propres à simplifier et rationaliser les structures des collectivités territoriales, à clarifier la répartition de leurs compétences, à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers, de formuler toute autre recommandation qu'il jugera utile. Son rapport<sup>529</sup>, publié en mars 2009, a alimenté en partie la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Cette loi « ouvre la voie à une réforme visant non seulement à réformer les collectivités territoriales, mais également à s'attaquer aux cadres territoriaux légués par la révolution (communes et départements) pour leur préférer une nouvelle organisation territoriale fondée sur l'intercommunalité et la région »<sup>530</sup>. Cette loi constitue la période d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité française en raison de l'émiettement communal et de la taille souvent modeste des communes, et en raison de l'insuccès de nombreuses lois tendant au regroupement de communes. De nombreuses innovations peuvent être notées : remplacement des conseillers généraux et des conseillers régionaux par des conseillers territoriaux, la création des métropoles et des pôles métropolitains, la création du statut des nouvelles communes, etc. Elle a rendu obligatoire l'appartenance de toute commune à un EPCI à fiscalité propre à compter du 1er juillet 2013. En effet, à la fin des années 2000, plusieurs rapports<sup>531</sup> font état de la multiplicité des acteurs dans le domaine de la gestion publique, de la faible lisibilité de l'organisation territoriale, de la parcellisation des compétences entre les différents groupements communaux et de la complexité des financements<sup>532</sup>. Mais, ce sont « ceux de Balladur et des députés Quentin et Urovoas qui annoncent la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 »<sup>533</sup>. Il faut préciser qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2008, la France comptait 2 393 communautés de communes, disposant d'un financement propre et 358 pays « reconnus » (26 sont en projet)<sup>534</sup>. Si l'on ajoute à cette liste les 15 636 syndicats intercommunaux ou mixtes créés pour gérer des

---

<sup>528</sup> Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales.

<sup>529</sup> Rapport BALLADUR Edouard, *Il est temps de décider*, La documentation française, 2009.

<sup>530</sup> FRINAULT Thomas, « La réforme territoriale de 2010 : un remodelage compromis ? », *metropolitiques.eu*, 24 octobre 2012, p. 1, in <https://metropolitiques.eu/IMG/pdf/MET-Frinault2.pdf>.

<sup>531</sup> Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale (Sénat, n° 264, 2008-2009), établi par la mission sénatoriale présidée par M. Claude Belot, *Faire confiance à l'intelligence territoriale* ;

Rapport d'information n° 471 (2008-2009) de M. Yves KRATTINGER et Mme Jacqueline GOURAULT, fait au nom de la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales ;

« Il est temps de décider », rapport du comité pour la réforme des collectivités locale présidé par M. Édouard Balladur, remis au Président de la République, mars 2009.

<sup>532</sup> « Projet de loi de réforme des collectivités territoriales - Exposé des motifs », sur <http://www.senat.fr/> [archive] (consulté le 12 avril 2019).

<sup>533</sup> LONG Martine et MULLOR-QUOY Isabelle, « Du rapport Guichard à la loi NOTRe : 40 ans d'évolutions et de propositions de réforme territoriale » in *La recomposition territoriale : La décentralisation entre enjeux et obstacles*, STECKEL-ASSOUERE Marie-Christine (dir), Paris, L'Harmattan, 2016, p. 30.

<sup>534</sup> « L'intercommunalité » [archive], sur <http://www.infobest.eu/> [archive] (consulté le 12 avril 2019).

services et élaborer les **Schémas de cohérence territoriale** (SCOT), on aboutit à un ensemble confus, multipolaire, avec des chevauchements de périmètre qui réduisent vraiment l'efficacité de la gestion publique locale. Ce résultat dépend également de l'existence d'intercommunalités qui n'ont pas toutes été créées sur des territoires pertinents à l'aune de critères géographiques et économiques. Les périmètres ne sont pas larges pour pouvoir répondre véritablement à leur raison d'être qui est celle d'élaborer au sein des périmètres de solidarité des projets communs de développement. C'est tout l'intérêt de l'adoption de cette loi de décentralisation.

La volonté du législateur d'achever la carte intercommunale se justifie dans quatre secteurs clairement bien définis et identifiés. D'abord, il s'agit de créer de nouvelles structures de coopération intercommunale. En effet, la première création, sous le statut d'établissement public, est censée répondre aux besoins de « l'hyper urbain ». Ce sera la métropole, dont le premier spécimen créé sur la base de la loi portant réforme des collectivités territoriales de 2010 sera la métropole de Nice Côte d'Azur. C'est l'époque de la coopération intercommunale contemporaine développée par certains penseurs comme Bernard POUJADE et Xavier CABANNES<sup>535</sup> avec l'institution de la métropole et le pôle métropolitain. Il faut signaler que celle-ci « *semble peu à peu constituer la figure imposée et imposante de l'agir collectif* »<sup>536</sup>. La métropole est définie par le CGCT comme « *un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans une enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire, afin d'en améliorer la cohésion, la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional* »<sup>537</sup>. La deuxième création vise à mettre en place une structure destinée à renforcer la coopération entre EPCI à fiscalité propre. Il s'agit du pôle métropolitain. Ensuite, le préfet de département se voit doté de pouvoirs renforcés pour l'élaboration de nouveaux **schémas départementaux de coopération intercommunale** (SDCI), destinés à répondre aux trois objectifs que la loi leur assigne. En cela, le législateur entend d'une part achever la carte intercommunale, dans le sens où chaque commune devra appartenir à une EPCI à fiscalité propre ; d'autre part à rationaliser le périmètre des EPCI existants enfin de simplifier l'organisation territoriale par la suppression des syndicats

---

<sup>535</sup> POUJADE B., CABANNES X., *Les Collectivités territoriales*, Foucher, Paris 2019, p. 49 et s.

<sup>536</sup> GUERANGER David, « L'intercommunalité, créature de l'Etat. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale : le cas du bassin chambérien », *Revue française de Science politique (RFSP)*, 2008, p. 58.

<sup>537</sup> Art. L. 5217-1 du CGCT. [Article L5217-1 - Code général des collectivités territoriales - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/Article/L5217-1).

devenus obsolètes. Élaborés dans le cadre d'une coproduction entre les préfets et l'ensemble des collectivités concernées et les commissions départementales de coopération intercommunale, les schémas départementaux de coopération intercommunale ont servi de « *cadre de référence à l'évolution de la carte intercommunale* »<sup>538</sup> avec « *un impact sur les politiques territoriales de l'habitat* »<sup>539</sup>. Par ailleurs, la loi instituait le principe de l'élection au suffrage universel direct des délégués des communes au sein des EPCI dans le cadre des élections municipales. C'est la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 qui a organisé les modalités de cette « désignation fléchée »<sup>540</sup>, ce qui fait que la démarche d'achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale est entrée à l'année 2012 dans sa phase de mise en œuvre. Pour ce faire, elle s'est traduite par près de 450 opérations (créations, fusions, extensions) portant sur les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ; le nombre des fusions (94) a été particulièrement important<sup>541</sup>. Cependant, le droit de l'intercommunalité, à mesure qu'il évolue, ne cherche plus uniquement des formules d'établissement ambitieuses. Il se préoccupe aussi de les installer sur des territoires homogènes en favorisant leur regroupement pour un paysage intercommunal plus rationnel et plus clair. Cette préoccupation est notamment à l'œuvre dans les lois du 10 décembre 2010 et du 7 août 2015 pour la cohérence de la carte intercommunale avec des EPCI plus vastes. En plus, si en 2019, les structures territoriales ont connu peu de changements en raison du renouvellement des conseils municipaux en 2020, il y a eu très peu de créations de communes nouvelles et des modifications dans les regroupements à fiscalité propre. Seul le nombre de syndicats a continué sa diminution entamée depuis le début des années 2010, avec une nouvelle baisse significative du nombre de SIVU<sup>542</sup>. Il s'agit alors d'une stabilité de la taille des EPCI à fiscalité propre en France.

Dès lors, cette loi a tenté de répondre aux critiques de l'intercommunalité<sup>543</sup> en consacrant la majorité de ses dispositions à l'intercommunalité caractérisée comme une

---

<sup>538</sup> Répertoire des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) présentés par les Préfets et publié par le pôle Performance Publique et Intercommunalité le 13 avril 2016.

<sup>539</sup> Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire, Commission CR2H CADOL du 21 mars 2017, *La nouvelle organisation Intercommunale au 1er janvier 2017 en Pays de la Loire : Impact sur les politiques territoriales de l'habitat*, p. 3, in [http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/0848h17ob\\_evolution\\_epci.pdf](http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/0848h17ob_evolution_epci.pdf).

<sup>540</sup> Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, JO n° 0114 du 18 mai 2013.

<sup>541</sup> Bulletin d'information statistique de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), « Refonte de la carte intercommunale : bilan provisoire sur l'année 2012, n° 94 février 2013.

<sup>542</sup> Bulletin d'information statistique de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), n° 143 - Mai 2020.

<sup>543</sup> Rapport Cour des comptes, *op.cit.*

« mutualisation des services publics et des ressources entre plusieurs communes »<sup>544</sup>. La loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 a institué des dispositions temporaires pour achever et rationaliser la carte de l'intercommunalité. Elle avait donc pour vocation d'achever la carte intercommunale, rationaliser les périmètres des EPCI existants, et simplifier leur organisation et leur fonctionnement. Ce texte met en œuvre une nouvelle modalité de désignation des membres du conseil intercommunal en les soumettant au suffrage universel indirect en même temps que les élections municipales (mention des candidats au conseil municipal et intercommunal). L'on note également une nouvelle forme d'intercommunalité : les métropoles.

Au-delà de l'objectif d'achèvement de la carte intercommunale, le législateur a souhaité introduire plus de cohérence dans le paysage intercommunal. Tels sont les objectifs poursuivis par les dernières lois MAPTAM de 2014, la loi NOTRe de 2015 et surtout celle « Engagement et Proximité » de 2019 qui marquent l'amélioration véritable de l'intercommunalité en France.

## ||| B. UN MODÈLE VÉRITABLEMENT RENFORCÉ D'INTERCOMMUNALITÉ

Après la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, le législateur poursuit sa volonté de réforme du droit de l'intercommunalité vers un modèle véritablement renforcé en France. Comme suite à la longue procédure d'institution des groupements intercommunaux et au remaniement des règles de fonctionnement, l'intercommunalité « doit encore être renforcée pour être plus cohérente face aux évolutions territoriales »<sup>545</sup>. Ce renforcement s'inscrit fondamentalement dans la logique d'aller vers une nouvelle carte intercommunale. Ainsi, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014<sup>546</sup> a modifié le paysage de l'intercommunalité (1), notamment à travers les métropoles. Par la suite, la loi NOTRe du 7 août 2015<sup>547</sup> a prolongé ce mouvement en faveur de l'intercommunalité à fiscalité propre en élargissant les seuils et les compétences obligatoires de ces intercommunalités, celle du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique<sup>548</sup> qui innove la gouvernance intercommunale

---

<sup>544</sup> CABRILLAC Rémy (dir), *Dictionnaire du vocabulaire juridique 2017*, à jour de la réforme du droit des obligations, 8<sup>ème</sup> Édition LexisNexis SA, Paris 2016, p. 317.

<sup>545</sup> DANTONEL-COR Nadine, *Droit des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 78.

<sup>546</sup> Loi MAPTAM, *op.cit.*

<sup>547</sup> Loi NOTRe, *op. cit.*

<sup>548</sup> Loi du 27 décembre relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, JO du 28 décembre 2019.



en renforçant le rôle des communes et des maires dans les intercommunalités pour une véritable amélioration de l'intercommunalité (2).

## 1. UNE MODIFICATION DU PAYSAGE INTERCOMMUNAL

À travers les métropoles, la loi MAPTAM de 2014 organise un renforcement de l'intercommunalité en apportant une modification du paysage intercommunal. La création de ces structures constitue une réponse claire au problème du morcèlement administratif des plus grandes agglomérations françaises qui faisait un défaut. La vocation de la métropole est supérieure, car elle puise, à tous les niveaux de la commune, du département, de la région et de l'État, la totalité des compétences utiles à son administration. C'est pourquoi la nature de ses compétences efface son caractère ou sa qualification officielle « d'établissement public de coopération intercommunale »<sup>549</sup>. Au moyen de la métropole, il n'est plus question de faire la distinction entre les voies départementales, communales et intercommunales, celles-ci sont toutes métropolitaines. Ainsi, pour Bertrand FAURE : « *des solutions analogues s'imposent notamment pour le logement, pour les transports et les aides économiques* »<sup>550</sup>.

Cette importante loi MAPTAM vise à clarifier les compétences des collectivités territoriales<sup>551</sup> en créant de nouvelles métropoles venant s'ajouter à celle de Nice créée en 2011 avec une liste allongée de 22 métropoles aujourd'hui. Neuf métropoles satisfaisant aux critères légaux sont créées d'office à Nice, Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Rouen, Grenoble. Ce sont ensuite créées volontairement celles de Montpellier, Brest et Nancy. Aussi, trois métropoles sont dotées de règles particulières : la métropole du Grand Paris, concerne Paris et sa petite couronne<sup>552</sup>, la métropole d'Aix-Marseille-Provence, en fusionnant les six structures intercommunales dont au moins une des communes appartient à la métropole de Lyon et l'unité urbaine de Marseille et la métropole de Lyon en remplacement de la Communauté urbaine de Lyon<sup>553</sup> qui exerce sur son périmètre, les compétences du département du Rhône, collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution<sup>554</sup>.

---

<sup>549</sup> Art. L. 5217-1 du CGCT.

<sup>550</sup> FAURE Bertrand, *op. cit.*, p. 467.

<sup>551</sup> Décentralisation : l'Assemblée doit retisser ce que le Sénat a défait [archive], Le Monde.fr, 15.07.2013

<sup>552</sup> VINCENDON Sybille, « LEBRANCHU Marylise : "Un Grand Paris qui va plus loin" » [archive], Libération - Grand Paris et petits détours, 16 juillet 2013 (consulté le 25 novembre 2019)

<sup>553</sup> [Intercommunalité en France \(nina.az\)](#), consulté le 15 décembre 2021.

<sup>554</sup> Article 72 de la Constitution de la République française, modifié par Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 - art. 5 : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre*

Concernant l'intercommunalité, le Président annonçait déjà dans une tribune publiée le 2 juin 2014 que celles disposant de « moyens trop faibles pour porter des projets » devront regrouper au moins 15 000 habitants<sup>555</sup> à partir du 1er janvier 2017, contre 5 000 aujourd'hui<sup>556</sup>. Il faut souligner aussi que sont susceptibles de devenir des métropoles prochainement : Angers, Amiens, Limoges, Le Havre et Reims.

Par ailleurs, c'est avec cette loi que le législateur a poursuivi sa réforme permanente du droit de l'intercommunalité, qui confine à l'instabilité chronique. Pour cette raison, quatre dimensions majeures sont à appréhender dans ce texte législatif. D'abord, la loi imposait l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France, et précisément dans les départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines. Ainsi, il ne peut en être créé en région Ile-de-France où des dispositions particulières s'appliquent. C'est l'interdiction notamment à la communauté urbaine du Grand Paris-Seine-et-Oise de devenir une métropole malgré ses 408 000 habitants<sup>557</sup>. De plus, la loi érigeait un EPCI à FP à statut particulier dénommé « la métropole du Grand Paris », devant fusionner l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, la commune de Paris, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et les communes des autres départements de la région d'Île-de-France appartenant, au 31 décembre 2014<sup>558</sup>, à « *un établissement public de coopération intercommunale comprenant au moins une commune des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et dont le conseil municipal a délibéré favorablement avant le 30 septembre 2014*<sup>559</sup> ». La métropole du Grand Paris devait être organisée en territoires en une seule et unique entité<sup>560</sup>, d'un seul tenant et sans une enclave, d'au moins 300 000 habitants. Après cela constituait le cœur du dispositif de la loi MAPTAM, les métropoles s'organisaient autour de deux régimes juridiques. Premièrement, un régime juridique « sur mesure », visant, outre le Grand Paris, la métropole de Lyon (dotée du statut de « collectivité à statut particulier », au sens de l'article 72 de la Constitution) et la métropole

---

*collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ».*

<sup>555</sup><http://www.courrierdesmairies.fr/51505/reforme-territoriale-accord-entre-deputes-et-senateurs-sur-le-projet-de-loi-notre/> [archive].

<sup>556</sup> François Hollande : « Je propose donc de ramener le nombre des régions de 22 à 14 » [archive], sur <http://www.liberation.fr/> [archive], 2 juin 2014 (consulté le 25 novembre 2019.)

<sup>557</sup> Art. L. 5217-1, al. 10 du CGCT.

<sup>558</sup> [DALLOZ Etudiant - Actualité: Publication de la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles \(dallos-etudiant.fr\)](https://www.dalloz-etudiant.fr/actualite/publication-de-la-loi-de-modernisation-de-l-action-publique-et-d-affirmation-des-metropoles), consulté 30 octobre 2022.

<sup>559</sup> Art. L. 5219-1 du CGCT.

<sup>560</sup> Cette décision a été prise dans le but de renforcer la coopération et la coordination entre les communes de la région parisienne, afin de répondre aux enjeux spécifiques de ce territoire densément peuplé.

Marseille-Aix-en-Provence (au statut d'EPCI). Secondairement, un régime juridique « prêt-à-porter », pour les neuf métropoles dont la loi impose la création ou la modification (Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse). Sachant que Brest et Montpellier pouvaient, si elles le souhaitaient, obtenir le même statut de métropole, la loi ayant prévu deux dérogations aux conditions normales de création des métropoles qui leur étaient spécialement dédiées. Enfin, la loi institue le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR). Ce dernier est un établissement public constitué par accord entre plusieurs EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans une enclave. Il est décidé par délibérations concordantes des EPCI à FP et approuvé par arrêté préfectoral. Dans les douze mois qui vont suivre sa mise en place, le PETR doit élaborer un projet de territoire pour le compte et en partenariat avec les EPCI qui le composent, en définissant les conditions préalables du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural.

Au total, la loi MAPTAM vise à clarifier les compétences des collectivités territoriales en créant « des conférences territoriales de l'action publique » (CTAP) qui sont des organes de concertation entre les collectivités<sup>561</sup> et pour une meilleure réorganisation du régime juridique des structures intercommunales les plus intégrées, les métropoles. En plus de cette loi, celles portant loi NOTRe et « engagement et proximité » s'inscrivent dans une pure intercommunalité véritablement améliorée.

## 2. UNE AMÉLIORATION VÉRITABLE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Avec la loi NOTRe du 7 août 2015, une dernière étape de l'intercommunalité est franchie dont le maître mot est « renforcement ». Dans le prolongement du mouvement enclenché précédemment, cette loi « *vient une nouvelle fois renforcer l'intercommunalité, et ce à travers diverses dispositions* »<sup>562</sup>. Il s'agit d'un renforcement des structures intercommunales, des compétences intercommunales et de la transparence financière. On peut ainsi, parmi de nombreuses mesures, souligner que le législateur modifie le seuil de la population pour la création d'un EPCI à FP. Ainsi, le seuil, sous réserve d'exceptions (notamment dans les zones de montagne), est désormais de 15 000 habitants, cela vise à renforcer le poids démographique des EPCI et à lutter contre la création des petites entités intercommunales. En plus, de nouvelles

---

<sup>561</sup> « Décentralisation : l'Assemblée doit retisser ce que le Sénat a défait », *lemonde.fr*, 15.07.2013.

<sup>562</sup> POUJADE Bernard, Xavier CABANNES, *Les Collectivités territoriales*, Foucher, Paris 2019, p. 12.

compétences obligatoires sont attribuées aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération (promotion du tourisme, collecte et traitement des déchets, entretien et protection des aires d'accueil des gens du voyage, eau, assainissement). De plus, le législateur est venu affiner le régime des métropoles. Par ailleurs, la loi NOTRe contient un certain nombre de dispositions à caractère financier, visant au renforcement de la transparence financière. Dans ce volet financier, cette transparence s'explique par le renforcement de la publicité et des effets de contrôle opérés par les chambres régionales de compte, le caractère obligatoire de la présentation d'un rapport d'orientation budgétaire et la certification des comptes du service public local.

Cette loi augmente le seuil démographique pour les communautés de communes de 5 000 à 15 000 habitants avec toutefois quatre possibilités d'adaptation<sup>563</sup> :

- ✓ lorsque la communauté a une densité démographique inférieure à la moitié de la densité nationale (103,4/2 soit 51,7 habitants/km<sup>2</sup>), et qu'elle doit se situer au sein d'un département dont la densité est elle-même inférieure à cette moyenne nationale de 103,4 habitants/km<sup>2</sup>). Le Préfet pourra pondérer le seuil de 15 000 habitants pour ces communautés en fonction d'un tableau préétabli.
- ✓ lorsque la communauté a une densité démographique inférieure à 30 % de la densité nationale (31,2 habitants/km<sup>2</sup>). Dans ce cas, sera prise en compte, sans considération, seulement la densité de la communauté et celle du département. En fonction de la population, le système n'est pas non plus appliqué.
- ✓ lorsque l'EPCI à fiscalité propre a plus de 12 000 habitants et est issu d'une fusion réalisée entre le 1er janvier 2012 et la publication de la loi, soit le 7 août 2015. Dans cette hypothèse, un « délai de repos » est indiqué par l'instruction de la DGCL.
- ✓ les EPCI assisteront également à leur seuil adapté lorsque leur composition est au moins la moitié des communes en zones de montagne ou d'un territoire insulaire.

Ces exceptions sont visiblement compréhensibles des réalités territoriales vécues. Elles n'en étaient pas moins d'interprétation stricte. En effet, une instruction de 2015 indiquait clairement aux préfets que le seuil des 15 000 habitants n'était pas une fin en soi. Il constituait une limite basse que les représentants de l'État étaient invités à dépasser « *dès lors que la constitution d'EPCI à fiscalité propre dont la population est supérieure à ces seuils semble de nature à*

---

<sup>563</sup> « Les principales incidences de la loi NOTRe en matière d'intercommunalité » [archive], sur <http://www.mairieconseils.net/> [archive], 22 septembre 2015 (consulté le 14 avril 2019), p. 3.

*permettre le respect des autres orientations de même valeur juridique fixées par la loi* »<sup>564</sup>. Autrement dit, là où les élus locaux cherchaient à avoir juste le compte pour profiter des seuils dérogatoires, l'État visait à la constitution de périmètres plus larges, supposés plus cohérents. Au cours d'une première phase, les préfets de chaque département devaient formuler une proposition, avant le 31 mars 2016, un nouveau schéma départemental de coopération intercommunale. Apparemment préparée par le rapport Krattinger,<sup>565</sup> la loi NOTRe imposait tout d'abord la mise en place d'une nouvelle génération de schémas départementaux de coopération intercommunale, dernier délai pour cette date. En complément des objectifs maintenus de couverture intégrale du territoire par des EPCI et de la suppression des enclaves et discontinuités territoriales, assignées par les lois précédentes, le nouvel article L. 5210-1-1, III du CGCT disposait que le schéma devait prendre en compte de nouvelles orientations, dont certaines avaient été très largement débattues lors du marathon législatif préalable à l'adoption de la loi.

Le Préfet dispose de pouvoirs importants, qui figuraient déjà dans la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 : modifications de périmètres, fusions, réductions/dissolutions de syndicats, etc. Ce schéma devait être rédigé entre septembre et octobre 2015, puis transmis aux membres concernés par les propositions avant le 31 octobre 2015. Les conseils auront alors un délai de deux mois qui était une possibilité pour eux de procéder à la délibération, soit entre octobre et décembre 2015. La commission départementale de coopération intercommunale est ensuite consultée entre janvier et mars 2016 et a trois mois pour proposer éventuellement un contreprojet à la majorité qualifiée de ses membres, soit les deux tiers. Le 31 mars 2016, le schéma départemental de coopération intercommunale est effectivement mis en place dans chaque département. Cette réforme vise clairement une réduction de près de 40 % du nombre d'intercommunalités en France pour atteindre approximativement le chiffre de 1265 intercommunalités<sup>566</sup>.

Du point de vue quantitatif, les compétences communautaires sont renforcées. Ainsi, les communautés de communes et d'agglomération, s'agissant de leurs compétences obligatoires, se voient dotées de deux nouveaux champs d'intervention. Il s'agit des compétences « aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage » et « collecte et

---

<sup>564</sup> Instruction pour l'application des dispositions des articles 33, 35 et 40 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015

<sup>565</sup> KRATTINGER Yves, Rapport d'information n° 49 sur *l'avenir de l'organisation décentralisée de la République*, Sénat 2013 ; LONG Martine et MULLOR-QUOY Isabelle, *op. cit.*, p. 30.

<sup>566</sup> « Réforme territoriale. Vers une France à 1265 intercommunalités » [archive], Le Télégramme, 8 avril 2016

traitements des déchets des ménages et déchets assimilés »<sup>567</sup>. Il faut à cet égard noter que la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (GEMAPI) ne devenait une compétence obligatoire des communautés qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018, et non plus au 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>568</sup>. Les anciennes compétences optionnelles, devenues facultatives maintenant, des communautés de communes et d'agglomération étaient également renforcées. D'abord par la constitution d'un « bloc » cohérent autour de la compétence assainissement. Alors que jusqu'à présent le CGCT prévoyait une compétence optionnelle pour « tout ou partie de l'assainissement » (communautés de communes) ou « assainissement des eaux usées » (communautés d'agglomération), la loi NOTRe procède à une simplification bienvenue, consistante dans la formule simple et globalisante, « assainissement ». Ensuite, par le rajout pour les deux catégories d'une compétence optionnelle : « création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service au public y afférentes », les communautés de communes se voyant également confier une autre compétence optionnelle qu'est « l'eau ».

En outre, le contenu de certaines compétences communautaires est affiné et détaillé. Ainsi, en va-t-il de la compétence économique des communautés. Outre que la loi NOTRe leur confère une compétence exclusive « *pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles* », la compétence « actions de développement économique » est reformulée. Justement, dans les communautés de communes, le développement économique faisait l'objet d'un partage entre communes et communauté. Le législateur français a procédé à la suppression de cette possibilité de partage en imposant le transfert intégral des compétences économiques et de tous les moyens afférents à la coopération intercommunale. Cette loi NOTRe du 7 août 2015 est un renforcement véritable du rôle des communautés en matière de développement économique : transfert obligatoire de l'ensemble des zones d'activité, de la politique locale du commerce, de la promotion du tourisme. Il s'agit ainsi d'un alignement par cette loi de toutes les typologies d'intercommunalités sur le régime des métropoles et des communautés urbaines. Cela se manifeste par une obligation de transfert de la totalité des zones d'activités économiques à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2017, mais aussi de tous les autres leviers d'intervention.

---

<sup>567</sup> Art. 64-I et 66-I de la loi NOTRe.

<sup>568</sup> *Ibid.*, art. 76-II.

Par ailleurs, pour les départements sur le territoire desquels existe une métropole, la gestion de certaines de leurs compétences répond désormais à un système complexe de délégation/transfert<sup>569</sup>. Sur la base d'une convention conclue avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert (en lieu et place du département) ou par délégation (compétence gérée au nom et pour le compte du département), tout ou partie des compétences prévues au IV de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales<sup>570</sup>. À défaut de convention entre le département et la métropole au 1er janvier de la deuxième année qui suit la création de la métropole sur au moins trois des groupes de compétences mentionnés aux 1° à 8° du présent IV, la totalité de ceux-ci, à l'exception de ceux mentionnés au 8°, sont transférés de plein droit à la métropole.

Enfin, le renforcement des compétences et de l'intégration communautaire était également recherché par une grande facilitation de la détermination de l'intérêt communautaire, voire par sa disparition. En ce sens, l'impératif de la détermination de cet intérêt a été supprimé pour les « actions de développement économique » et pour les « créations, aménagement, entretien, gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire », conformément aux articles L. 5214-16 (communauté de communes) et L. 5216-5 (communauté d'agglomération) du CGCT.

---

<sup>569</sup> *Ibid.*, art. 90.

<sup>570</sup> *Par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par **transfert**, en lieu et place du département, ou par **délégation**, au nom et pour le compte du département, tout ou partie des groupes de compétences suivants :*

« 1° Attribution des aides au titre du **fonds de solidarité pour le logement**, en application de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ;

« 2° Missions confiées au **service public départemental d'action sociale** en application de l'article L. 123-2 du Code de l'action sociale et des familles ;

« 3° Adoption, adaptation et mise en œuvre du **programme départemental d'insertion**, dans les conditions prévues à l'article L. 263-1 du même Code ;

« 4° **Aide aux jeunes en difficulté**, en application des articles L. 263-3 et L. 263-4 dudit Code ;

« 5° **Actions de prévention spécialisée** auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, prévues au 2° de l'article L. 121-2 du même Code ;

« 6° **Personnes âgées et action sociale** en application des articles L. 113-2, L. 121-1 et L. 121-2 dudit code ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ;

« 7° **Tourisme** en application du chapitre II du titre III du livre I<sup>er</sup> du code du tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences ;

« 8° **Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges**. À ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle a la charge ;

« 9° **Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental** ainsi que de leurs dépendances et accessoires. Ce transfert est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département. Cet arrêté emporte le transfert à la métropole des servitudes, droits et obligations correspondantes ainsi que le classement des routes transférées dans le domaine public de la métropole. (...)

Parallèlement, il faut ajouter que la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique porte principalement sur les communes, particulièrement les plus petites constitue une amélioration de la gouvernance intercommunale. Fruit d'un travail constructif entre le Gouvernement, les sénateurs et les députés, la loi « engagement et proximité » vise à revaloriser la commune et à la remettre au cœur de notre démocratie. Ce texte se veut pragmatique et part de la vie quotidienne des 500 000 élus locaux et répond à leurs attentes en matière de libertés locales, de droits et de protection<sup>571</sup>. Elle constitue un renforcement des pouvoirs des maires en leur assurant des indemnités meilleures. Elle revoit des dispositions de la loi NOTRe et améliore les conditions d'exercice des mandats locaux. La loi rééquilibre aussi le rôle des maires au sein des EPCI et des communes. Elle rend facultative la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale prévue en mars 2022 par cette même loi. Elle simplifie la correction des périmètres des structures intercommunales avec le partage d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération existante pour la création des EPCI<sup>572</sup> dans les conditions prévues à l'article L. 5211-5. La procédure de retrait dérogatoire offrant la permission à une commune de se retirer d'une communauté de communes, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1, pour retrouver un autre EPCI aux communautés d'agglomération est également une prévision de cette loi<sup>573</sup>. Aujourd'hui, il faut souligner qu'au sein des organes délibérants des EPCI, certains maires considèrent que leur place n'est pas reconnue suffisamment, mais l'adoption du pacte de gouvernance peut nécessiter l'institution d'un conseil des maires, c'est notamment l'exemple pour les métropoles. En sus, les magistrats des communes (maires) peuvent recevoir des délégations de signature dans le but d'engager certaines dépenses liées à l'entretien courant des infrastructures ou des bâtiments communautaires et une possibilité de bénéficier d'une autorité fonctionnelle sur tout service communautaire installé sur leur localité.

La loi de 2019 est une réponse aux sentiments que les élus locaux exprimaient depuis longtemps. Parmi ceux-ci, l'on peut évoquer celui de la dépossession de la décision, notamment dans la relation entre le maire et son intercommunalité. Ainsi, grâce à cette loi, la France assure une meilleure représentativité des communes dans la gouvernance de l'intercommunalité et davantage de flexibilité dans la répartition des compétences au sein du bloc communal. L'un

---

<sup>571</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations entre les collectivités territoriales, *Guide de la loi Engagement et proximité*, [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-03/L19089-2\\_guideEngagementProximite\\_DP\\_def\\_light.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-03/L19089-2_guideEngagementProximite_DP_def_light.pdf), 40 pages, consulté le 27/10/2020.

<sup>572</sup> Art. L.5211-5-1 A du CGCT.

<sup>573</sup> Art. L.5211-19 du CGCT.



des exemples reste la création d'une délégation de compétence de la structure intercommunale vers les communes. Cela constitue une innovation majeure apportant une souplesse véritable de l'organisation au plan intercommunal autour de l'enjeu tant écologique que sanitaire. L'eau et l'assainissement qui sont transférés au niveau intercommunal en 2020 seront également transférés pour les communautés de communes en 2026<sup>574</sup>. Toutefois des garanties sont apportées à l'ensemble des communes, qui pourront plus facilement se voir déléguer l'exercice de ces compétences. La gestion des offices du tourisme et des stations classées de la même manière peut revenir au niveau communal<sup>575</sup>.

Cette loi permet donc de simplifier les relations entre communes et intercommunalités avec un pacte de gouvernance et une conférence des maires pour mieux diffuser et partager l'information au sein de l'intercommunalité avec la permission au maire des communes de moins de 1000 habitants de toujours siéger au conseil communautaire de son EPCI. En effet, de nombreux maires, en particulier ceux des communes rurales, estiment ne pas être suffisamment entendus au sein des EPCI, dont ils jugent par ailleurs le fonctionnement trop rigide. En associant davantage les maires à la gouvernance de leur EPCI, la loi vise donc à redonner de la souplesse à ce fonctionnement. En plus, dans les communes de moins de 1000 habitants, le ou les conseillers communautaires sont désignés dans l'ordre du tableau établi au moment de l'élection (maire, 1er adjoint, 2e adjoint, etc.). Auparavant, en cas d'élection d'un nouveau maire en cours de mandature, celui-ci ne devenait pas forcément conseiller communautaire. Une commune pouvait même se voir être représentée parfois à l'EPCI par l'ancien maire. Ce dernier demeurait un conseiller communautaire en opposition au nouveau maire.

Dès lors, la succession des réformes développées plus haut conduit à « *une évolution profonde, à la fois du nombre, mais aussi de la typologie des EPCI en moins de trente ans* »<sup>576</sup>. Ainsi, nous pouvons dire que les modalités de la coopération intercommunale française sont bien formalisées. Nous en déduisons donc un système abouti d'intercommunalité avec l'institution des EPCCI. En revanche, l'intercommunalité au Sénégal est a priori de nature conventionnelle.

---

<sup>574</sup> Guide de la Loi promulguée le 27 décembre 2019 du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Février 2020.

<sup>575</sup> <https://www.vie-publique.fr/loi/268675-loi-du-27-decembre-2019-engagement-dans-la-vie-locale-loi-sur-les-maires>, consulté le 27/10/2020.

<sup>576</sup> VITAL-DURAND Emmanuel, *op. cit.*, p. 115.

## SECTION 2 : UNE INTERCOMMUNALITÉ DE GESTION A PRIORI CONVENTIONNELLE AU SÉNÉGAL

En l'absence de structures institutionnelles dédiées à la gestion des intercommunalités, les communes sénégalaises ont la possibilité de créer des intercommunalités conventionnelles. Ainsi, dans les conditions prévues par la loi de 2013, le nouveau décret de 2023 précise que « *Les collectivités territoriales peuvent, aussi, dans le cadre de leurs compétences, entreprendre des actions de coopération restreintes à travers des conventions établies et approuvées par le représentant de l'État* »<sup>577</sup>. Ces actions de coopération entre elles ou l'État et toute autre structure appropriée sont régies selon l'article 3 alinéa 2 du nouveau décret de 2023 par des dispositions législatives ou réglementaires spécifiques ou par des conventions. Ainsi, elles sont dites conventionnelles parce qu'elles sont majoritairement mises en place par accord volontaire entre les communes concernées qui décident de coordonner leurs actions et de mutualiser leurs ressources pour résoudre des problématiques communes. Cela étant, l'intercommunalité peut être conventionnelle lorsque les parties en présence conviennent d'une collaboration spécifique, dans le cadre des conventions. Pour Bernard PERRIN, cette collaboration est limitée dans le temps, lorsqu'il s'agit de « conventions de développement »<sup>578</sup>. Un certain nombre d'expériences de cette typologie d'intercommunalité ont été tentées dans ce pays pour promouvoir le développement communautaire. En effet, les collectivités territoriales connaissent des difficultés liées au manque de moyens suffisants pour apporter des solutions concrètes et durables à leurs innombrables défis et pour prendre en charge de façon efficiente les compétences locales qui leur sont dévolues, surtout suite à la réforme de 1996. Forts de ce constat, certaines communes ne sont pas restées passives. Elles ont mis en place avec l'appui, soit de l'État, soit de partenaires au développement, de nouvelles structures de gestion des problèmes telles que la CAR et la CADAK et certaines ententes intercommunales à l'intérieur du pays.

À cet égard, une analyse de la typologie des expériences d'intercommunalité conventionnelle (*Paragraphe 1*) mérite une attention particulière, en vue de tirer toutes les leçons (*Paragraphe 2*) dans la perspective éventuelle d'une amélioration des conditions de mise en œuvre de la solidarité entre les collectivités territoriales.

---

<sup>577</sup> Art. 3, al. 3 du décret n°2023-1040.

<sup>578</sup> PERRIN Bernard, *op. cit.*, p.78.

## **PARAGRAPHE 1 : LA TYPOLOGIE DES EXPÉRIENCES D'INTERCOMMUNALITÉ CONVENTIONNELLE**

Quelques intercommunalités conventionnelles ont été généralement créées au Sénégal, plus particulièrement à Dakar pour pallier les insuffisances des communes en matière de moyens humains et financiers pour la gestion de certains services publics locaux. En réalité, force est de reconnaître que les premières expériences d'intercommunalité conventionnelle (A) n'ont pas été globalement concluantes. Elles ont été mises en place pour mettre en œuvre les politiques publiques communes et surtout elles constituent une réponse appropriée à l'émiettement de l'espace local de la région de Dakar. Cependant, il convient de noter que le Sénégal a mis en place de nouvelles structures pratiques en la matière (B) et leur création nécessite une délibération et un vote favorable des conseillers municipaux des communes concernées.

### **A. LES PREMIERS TYPES D'INTERCOMMUNALITÉ CONVENTIONNELLE**

Au Sénégal, les premières intercommunalités conventionnelles remontent aux années 1960, suite à l'indépendance du pays. Elles sont une forme souple et adaptable de coopération intercommunale permettant à plusieurs collectivités territoriales de se regrouper pour mener ensemble des actions de développement à travers la signature d'une convention. Le processus a été initié par le gouvernement sénégalais pour permettre la décentralisation des pouvoirs et des ressources au niveau local. Ces expériences sont intervenues avant la réforme de 1996 avec les communautés urbaines (1) et avec la réforme de 1996 avec les groupements d'intérêt communautaire (2).

#### **1. LES COMMUNAUTÉS URBAINES**

Les premières expériences d'intercommunalités conventionnelles au Sénégal se sont intervenues après la période des indépendances. Il s'agit de la communauté urbaine qui est une personne morale de droit public<sup>579</sup>. Ainsi, ce mode de coopération a été prévu par l'ancien Code de 1966, à travers les communautés urbaines, et permet une grande liberté des collectivités

---

<sup>579</sup> Art. 181 du CCL de 1996.

territoriales concernées pour définir les modalités de leur collaboration. Il faut préciser que la première tentative d'intercommunalité conventionnelle est la **Communauté urbaine de Dakar** (CUD) mise en place par décret en 1983 dans le cadre de la réforme administrative et de la région de Dakar. Sa création a été une innovation majeure destinée à optimiser la gestion intercommunale de services publics essentiels au développement régional équilibré. Le décret n° 83-1131 du 29 octobre 1983 portant création de la communauté urbaine de Dakar a mis en place un regroupement entre les communes de Dakar, Pikine, Rufisque et Bargny conformément à l'article 14 de la loi n° 83-648 du 18 février 1983 portant réorganisation administrative de la région du Cap-Vert et en application des articles 128 à 140 du CAC. La communauté urbaine de Dakar avait deux objectifs majeurs. D'une part, exprimer la volonté de construire une entité autonome sous la forme d'un groupement d'agglomérations doté de l'autonomie administrative et financière, d'autre part, assurer et garantir l'autonomie des communes membres. Elle était dirigée par un contrôle composé de délégués représentant les quatre communes précitées.

La CUD nous montre que les premières tentatives de regroupements de collectivités locales au Sénégal ne sont pas concluantes pour diverses raisons. À cause des contraintes de gestion administrative et de la faiblesse des moyens financiers et surtout des retards accumulés dans le paiement de ses agents, la CUD est complètement asphyxiée et est dissoute en 2001. Or, cette entité intercommunale avait en charge les tâches et investissements que les collectivités territoriales ne pouvaient réaliser que dans le cadre d'une solidarité agissante. Car nul n'ignore que l'enlèvement des ordures est complexe et si coûteux que les budgets individuels des différentes communes ne pouvaient pas les supporter. Il y a eu aussi un manque de consensus entre les entités concernées sur les modalités du groupement. Néanmoins, les acteurs locaux ont des visions différentes de l'organisation et de la gestion des collectivités locales, ce qui a rendu très difficile la mise en œuvre d'un accord commun pour former une structure nouvelle. Par ailleurs, nous constatons des réticences de la part des populations locales en raison de la crainte de perdre leur identité communale et les problèmes liés à la gestion des ressources financières et humaines qui entravent également le processus de la mise en œuvre de l'intercommunalité au Sénégal.

Avec la loi de 1996, il a été prévu également la création des communautés urbaines. Ainsi, aux termes de son article 181 : « *Une communauté urbaine peut être créée :*

1 - lorsque les conseils municipaux de deux ou plusieurs communes ont fait connaître, par délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'œuvres ou services d'intérêt communal et qu'ils ont décidé de consacrer en commun à ces œuvres et à ces services les ressources suffisantes ;

2. - lorsque, pour la création d'un service public ou sa gestion commune, les conseils municipaux des deux tiers des communes qui sont intéressées, représente plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des communes intéressées représentant plus des 2/3 de la population totale, ont fait connaître leur volonté de créer une communauté urbaine réunissant la totalité des communes intéressées ». Les communautés urbaines constituent la possibilité la plus régie par cette loi. Elles sont instituées en France par la loi du 31 décembre 1966 afin de « maîtriser la croissance des grandes villes »<sup>580</sup> et le législateur a prévu des règles assez strictes de création et d'évolution des communautés, en même temps qu'il a rationalisé les règles de fonctionnement de ces groupements. Au Sénégal, elles pouvaient être créées dans deux cas : lorsque les conseils municipaux de deux ou plusieurs communes ont fait savoir, par délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'œuvres ou de service d'intérêt communal et que ces conseillers ont décidé une consécration en commun à ces œuvres et à ces services les ressources suffisantes ; lorsque, pour la création ou la gestion en commun d'un service public, les conseils municipaux des deux tiers des communes intéressées, représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ou de la moitié au moins des communes intéressées représentant plus des deux tiers de la population totale, ont fait connaître leur volonté de créer une communauté urbaine réunissant la totalité des communes intéressées. Dans les deux cas, les délibérations prises à cet effet étaient autorisées par décret, pris sur rapport du ministre chargé des collectivités locales qui fixe également, sur proposition des communes associées, le siège de la communauté urbaine et, le cas échéant, les conditions de participation à la communauté des communes qui ont refusé leur adhésion. Ainsi, des communes, autres que celles primitivement associées, peuvent être admises à faire partie de la communauté, avec le consentement de son comité dont la délibération doit être notifiée au maire de chacune des communes associées. Aussi, les conseils municipaux doivent être consultés dans un délai de quarante (40) jours à compter de la notification. En cas d'avis favorable, la décision d'admission est prise dans les mêmes conditions que la création de la communauté urbaine, à savoir des délibérations approuvées par

---

<sup>580</sup> DANTONEL-COR Nadine, *Droit des collectivités territoriales, op. cit.*, p. 94.

décret. Toutefois, cette admission n'était pas possible en cas d'opposition de plus d'un tiers des conseils municipaux intéressés. La communauté urbaine était administrée par un comité constitué de membres élus (à raison de deux délégués par commune) par les conseils municipaux intéressés. Il n'est pas indispensable que le délégué au comité soit un élu local. En effet, l'article 183, en son alinéa 4, prévoit que le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal. Ce choix se fait au scrutin secret et à la majorité absolue. En l'absence de majorité absolue, et après deux tours, l'élection a lieu à la majorité absolue en cas d'égalité de suffrages, avec l'élection du plus âgé. Le comité de la communauté urbaine se réunissait chaque année en deux sessions ordinaires en avril et octobre<sup>581</sup>. Toutefois, il pouvait être convoqué en session extraordinaire par son président dans deux cas : à la demande du représentant de l'État et à la demande de la moitié au moins des membres du comité. La communauté urbaine était formée soit, sans limitation de durée, soit pour une durée déterminée par la décision d'institution. Dans ce dernier cas, elle prend fin de plein droit à l'expiration du temps pour lequel, elle a été formée. Elle peut également être dissoute soit par le transfert à l'État des services en vue desquels elle a été constituée, soit simplement par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés. La dissolution pouvait également intervenir par décret, pris après avis du Conseil d'État dans les formes requises pour sa création, soit à la demande motivée de la majorité des dits-conseils, soit d'office<sup>582</sup>. Concernant la gestion financière de la communauté urbaine, cette dernière disposait d'un budget qui pourvoit aux dépenses de création, d'entretien et de gestion des services pour lesquels elle est constituée<sup>583</sup>. En dépenses, il comprend essentiellement celles d'entretien et de gestion des services pour lesquels, l'association a été créée, auxquelles s'ajoutent les dépenses de création.

C'est à la suite de la dissolution de la CUD que de nouvelles expériences pratiques d'intercommunalité ont été mises en place. Il s'agit de deux communautés urbaines : la **Communauté des agglomérations de Dakar (CADAK)**<sup>584</sup> et la **Communauté des agglomérations de Rufisque (CAR)**<sup>585</sup> furent créées en 2004. Au Sénégal, des communautés d'agglomération pouvaient être créées dans les zones urbaines qui présentent une continuité territoriale et une interdépendance fonctionnelle, notamment en matière de développement

---

<sup>581</sup> Art. 185, al. 1 du CCL.

<sup>582</sup> Art. 189 du CCL.

<sup>583</sup> Art. 186 al. 1 du CCL.

<sup>584</sup> Décret 2004 – 1093 du 04 août 2004 portant création de la communauté des agglomérations de Dakar.

<sup>585</sup> Décret 2004 – 1094 du 04 août 2004 portant création de la communauté des agglomérations de Rufisque.

économique, de mobilité, de logement, de gestion des déchets et des inondations, d'aménagements du territoire, etc. Leur création nécessitait la réalisation d'une étude préalable de faisabilité par le ministère chargé des collectivités territoriales en collaboration avec les entités locales concernées pour analyser les potentialités économiques, démographiques et spatiales du territoire concerné. Elle était formalisée par un arrêté de ce ministre fixant notamment le périmètre géographique de la communauté d'agglomération, le nombre de membres du conseil communautaire et les modalités de représentation des collectivités membres. Elles avaient des compétences élargies par rapport aux collectivités individuelles et favorisaient une gestion efficace et une meilleure planification des territoires.

La plus grande expérience pratique d'intercommunalité a concerné la CADAK, ayant son siège à Dakar et créée conformément aux dispositions du Code des collectivités locales de 1996<sup>586</sup>. En raison de ses spécificités politiques, économiques et administratives, la capitale sénégalaise fait face à des problèmes récurrents que les collectivités locales de sa composition, prises individuellement, parviennent difficilement à prendre en charge<sup>587</sup>. Aussi, était-il nécessaire d'explorer d'autres mécanismes permettant une gestion concertée des problèmes de l'agglomération dakaroise par les collectivités locales qui la composent. C'est dans ce contexte que les villes de Dakar, Guédiawaye et Pikine avaient créé une communauté urbaine conformément aux dispositions des articles 181 à 190 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant CCL<sup>588</sup>. Cet organisme était dirigé par un comité composé de représentants des villes membres. Elle était principalement chargée de la construction, de l'entretien de la voirie municipale, du nettoyage des rues, de l'enlèvement des ordures ménagères, de la gestion de l'éclairage public et du cimetière des naufragés du Joola, et de toute autre vocation ou mission que les villes membres pourraient lui confier. Chaque ville a sa contribution au budget qui alimente la communauté des agglomérations de Dakar. Cette contribution est fixée chaque année par arrêté du ministre en charge des collectivités territoriales. Cela se fait au prorata des recettes ordinaires encaissées par ville au cours des trois dernières gestions budgétaires connues.

La seconde expérience d'intercommunalité qui a été instituée est la CAR. Elle est conçue, pour servir de « cadre à la prise en compte, des spécificités des différentes zones et d'envisager le regroupement des collectivités territoriales autour d'un organisme de coopération qui prendra en charge les problèmes dudit département ». Cette communauté qui

---

<sup>586</sup> Article 1 du Décret 2004 – 1093 *op. cit.*

<sup>587</sup> Voir le rapport de présentation du décret créant la CADAK.

<sup>588</sup> *Idem.*

est en fait, selon le rapport de présentation du décret, un GIC regroupe la ville de Rufisque, les communes de Bargny, Sébikotane, Diamniadio et les communes rurales de Sangalkam et Yenne. C'est pour cette raison que ce présent décret crée, conformément aux dispositions des articles 239 et suivants du CCL de 1996, ce groupement d'intérêt communautaire dénommé « Communauté des agglomérations de Rufisque » qui dispose d'une autonomie financière et administrative, et est dotée donc de compétences propres en matière de développement territorial. Comme pour la CADAK, la CAR est un organisme dirigé par un comité composé de représentants des collectivités membres. Elle est chargée principalement de la construction et de l'entretien de la voirie locale, du nettoyage des rues, de l'enlèvement des ordures ménagères et de la gestion de l'éclairage public<sup>589</sup>.

Maintenant que nous avons vu les communautés urbaines, nous allons voir également les GIC.

## 2. LES GROUPEMENTS D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE

Avec la loi de 1996, le Sénégal avait adopté une politique de gouvernance locale visant à renforcer la solidarité territoriale. Parmi les mesures mises en place, la création des GIC a été considérée comme un moyen efficace pour la coordination des activités des collectivités territoriales et la promotion du développement local. Ainsi, « *Plusieurs communautés rurales peuvent décider de constituer entre elles, ou avec une ou plusieurs communes, un groupement d'intérêt communautaire ayant pour objet la gestion ou l'exploitation des terres du domaine national, de bien d'équipements, d'infrastructures ou de ressources intéressant plusieurs communautés rurales et une ou plusieurs communes* »<sup>590</sup>. Le GIC est une personne morale de droit public. Il était soumis aux lois et règlements applicables aux collectivités locales, plus particulièrement au CCL de 1996 et à la loi n° 96-07 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales. Créés par décret sur le vœu des conseils municipaux et ruraux intéressés, après avis du conseil régional<sup>591</sup>, les GIC ont été mis en place au Sénégal dans le contexte de la décentralisation et du développement local<sup>592</sup> en offrant un cadre à l'échange à la solidarité intercommunautaire dans le but de renforcer les synergies

---

<sup>589</sup> Rapport de présentation du décret n° 2004-1094 portant création de la communauté des agglomérations de Rufisque.

<sup>590</sup> Art. 239 du CCL.

<sup>591</sup> Art. 240 du CCL.

<sup>592</sup> Ibrahima Diallo, *op.cit.*, p. 380.



territoriales. Les GIC ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt départemental. Le GIC pouvait être créé dans le cas où des terres du domaine national sises dans les communautés concernées sont normalement affectées à des personnes qui n'appartiennent pas à ces communautés rurales bien qu'elles s'y livrent à des activités agricoles ou pastorales à titre principal<sup>593</sup>. Le décret de création définissait le rôle du GIC ainsi que l'organisation et les modalités de fonctionnement de son conseil. Les attributions confiées aux présidents et aux conseils de communauté rurale sont exercées par le président et par le Conseil du GIC en ce qui concerne l'objet figurant dans le décret de création, dans les limites de leur domaine de compétences<sup>594</sup>.

Les premières expériences des GIC ont été menées dans différentes régions où des regroupements de communes ont été formés afin de partager des ressources et des compétences pour la réalisation de projets communs. C'est l'exemple du GIC de Dagana créé en 1996 par six communes (Dagana, Gaé, Ndombo, Richard-Toll, Ross-Béthio, Rosso Sénégal) et cinq communautés rurales (Bokhol, Diama, Mbane, Ngnith, Ronkh). L'objectif principal était de favoriser la coopération inter collectivités locales et de renforcer leur capacité à répondre aux besoins des populations. Cependant, cette coopération locale n'a pas toujours été facile à mettre en œuvre en raison des difficultés administratives, des différences de ressources, de compétences et d'intérêts entre les collectivités locales ont parfois entravé la mise en commun des ressources et la réalisation de projets communs. Les premières expériences d'intercommunalités conventionnelles au Sénégal ont été marquées par plusieurs défauts qui ont limité leur efficacité. En partie, on peut attribuer ces défauts à des problèmes juridiques, structurels et institutionnels plus larges au Sénégal, tels que la centralisation excessive du pouvoir et des ressources au niveau national, ainsi que des déficits de décentralisation.

Au total, le Sénégal a connu la création des communautés urbaines, avec l'adoption des premières lois sur la décentralisation, visant donc à renforcer la coopération entre les collectivités territoriales et à favoriser le développement local en permettant aux communes de mutualiser leurs ressources et leurs compétences pour répondre aux besoins spécifiques des zones urbaines et rurales. En dehors de ces premières expériences d'intercommunalité, de nouvelles catégories de regroupements de collectivités territoriales ont vu le jour.

---

<sup>593</sup> Art. 241 du CCL.

<sup>594</sup> Art. 242 du CCL.

## || B. LES NOUVEAUX TYPES D'INTERCOMMUNALITÉ CONVENTIONNELLE

Le système intercommunal sénégalais est marqué par la création des ententes intercommunales ou intercommunautaires. Ainsi, avec la loi de 1996, outre les ententes interrégionales<sup>595</sup>, il a été accordé aux communes la possibilité de mettre en place une entente intercommunale (1). Avec la nouvelle loi de 2013, il est uniquement possible de créer des ententes entre collectivités territoriales (2) pour conduire des actions communes.

### 1. L'ENTENTE INTERCOMMUNALE

Après les premières structures de coopération, le Sénégal a connu la naissance d'une entente intercommunale CADA-K-CAR. La réforme du CCL de 1996 a vu la naissance des intercommunalités conventionnelles qui avaient pour objectif de faciliter la gestion administrative et financière des territoires en regroupant plusieurs collectivités locales. Outre l'entente interrégionale, le groupement d'intérêt communautaire, le groupement mixte, la communauté urbaine, la loi de 1996 avait prévu la création de l'entente intercommunale. Ainsi, aux termes de l'ancien CCL : « *Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent créer entre eux, à l'initiative de leurs maires, une entente sur les objets d'intérêt communal commun, compris dans leurs attributions.*

*Ces ententes font l'objet de conventions qui sont autorisées par les conseils respectifs, signées par les maires, et approuvées par arrêté du représentant de l'État ou par arrêté du ministre en charge des collectivités locales si les communes sont dans deux régions différentes* »<sup>596</sup>. Cette création se faisait par des conventions autorisées par les conseils respectifs, signées par les Maires, et approuvées par arrêté du représentant de l'État. Aussi, si les communes sont dans deux régions différentes, ces conventions étaient approuvées par arrêté du ministre chargé des collectivités locales<sup>597</sup>. Les règles relatives à la direction, à la prise de décision et au contrôle des actes des ententes intercommunales étaient les mêmes que celles

---

<sup>595</sup> Art. 71 du CCL : « *Deux ou plusieurs conseils régionaux peuvent créer entre eux, sur l'initiative de leur président, des ententes sur des objets d'intérêt régional commun compris dans leurs attributions.*

*Les ententes font l'objet de conventions autorisées par les conseils respectifs, signées par les présidents, et approuvées par décret ».*

<sup>596</sup> Art. 179 du CCL.

<sup>597</sup> Art. 179, al. 2 du CCL.

prévues pour ce qui est des ententes interrégionales. Les questions d'intérêt commun sont débattues dans des conférences où chaque conseil municipal était représenté par une commission spéciale, constituée à cet effet, et composée de trois membres élus au scrutin secret. Les différentes commissions spéciales formaient la commission administrative chargée de la direction de l'entente intercommunale. Les décisions qui ont été prises lors des conférences sont exécutoires dans les conditions suivantes : être ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés et respecter les règles relatives au contrôle des actes des collectivités territoriales telles que posées par le titre IV du CCL. Sur la base de cette disposition, la CADAK et la CAR ont créé une entente intercommunale

Introduites par la loi de 1996, les ententes intercommunales sont des accords entre différentes collectivités territoriales en vue de coopérer sur des questions communes liées au développement et à la gestion des services publics locaux. Ces accords peuvent être conclus entre des communes et des départements et peuvent porter sur plusieurs domaines tels que l'assainissement, l'eau potable, la gestion des déchets, la sécurité, etc. La gestion des agglomérations a toujours posé des problèmes récurrents aux collectivités territoriales en raison des spécificités sociales, politiques, économiques et administratives. Ainsi, dans le but d'harmoniser et d'assurer un système homogène de salubrité sur l'ensemble de la région de Dakar, la CADAK et la CAR ont décidé de mettre en commun leurs compétences en ce domaine en créant, en 2006 et par une convention, une entente intercommunautaire<sup>598</sup> appelée « entente CADAK – CAR ». Cette structure a permis une meilleure prise en compte des problématiques spécifiques de la Région de Dakar. Elle était chargée de lutter contre l'insalubrité notamment la gestion des déchets solides urbains, le nettoyage des rues, l'enlèvement et la collecte des ordures ménagères et leur mise en décharge<sup>599</sup>. Il s'agit de **l'entente CADAK-CAR**. L'État a renforcé les moyens nécessaires à cette structure pour l'exécution correcte de sa mission en lui transférant la maîtrise d'ouvrage du programme de gestion des déchets solides et urbains financé dans le cadre des actions complémentaires. L'entente CADAK-CAR était un bel exemple concret de la mise en œuvre des ententes intercommunales au Sénégal pour améliorer les services publics locaux et la qualité de vie des populations. Elle regroupe plusieurs communes de l'agglomération dakaroise dans le but de travailler ensemble et de mettre en place une gouvernance partagée pour le développement de la région. Son action a surtout été visible dans le domaine de l'enlèvement et de la destruction des ordures ménagères. À cet effet, la taxe

---

<sup>598</sup> Décret n° 2006-95 du 9 janvier 2006 portant création de l'Entente CADAK – CAR.

<sup>599</sup> Rapport de présentation du décret n° 2006-95 du 9 janvier 2006 portant création de l'Entente CADAK – CAR.

y afférente lui a été rétrocédée par les communes impliquées. Elle démontre ainsi l'importance des regroupements entre les collectivités territoriales pour relever les défis communs liés à certaines compétences transférées. Elle témoigne aussi de la volonté des communes sénégalaises de travailler ensemble pour un développement durable et intégré en favorisant la concertation, la coordination et la collaboration entre les différents acteurs locaux, et contribue ainsi à l'amélioration de la qualité de vie des habitants. En outre, pour le suivi et le contrôle de l'exécution de ce programme, l'Entente a bénéficié de l'assistance des services et structures de l'État dans le cadre de conventions dument établies. La création de l'Agence pour la propriété de Dakar (APRODAK), de la CADAK et de la CAR participe aux tentatives de prise en charge concertée de la gestion de la région de Dakar. Toutefois, il faut noter que cette initiative est fortement tributaire de l'action étatique sans laquelle cette entente n'aura pas lieu, ce qui minimise de facto l'effet d'autonomie et d'indépendance des collectivités dans la gestion qui leur incombe. L'État stratège n'a fait que déléguer la maîtrise d'ouvrage du programme si bien qu'il a la latitude de retirer cette prérogative à l'Entente, « en cas de mise en œuvre jugée insuffisante ». Ceci est légitimé par le décret de création de l'entente qui a été une initiative de l'État et non des collectivités territoriales.

De nos jours, avec la loi de 2013 et à travers le nouveau décret d'application de 2023, la création des ententes entre collectivités territoriales est la nouvelle exigence juridique pour les actions de coopération.

## **2. LA POSSIBLE CRÉATION DES ENTENTES ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Au Sénégal, de nouvelles ententes intercommunales commencent à se multiplier, car elles jouent un rôle essentiel dans le développement local et dans l'amélioration des services publics. Sous l'acte III de la décentralisation ou de l'adoption de la nouvelle loi de 2013, d'autres expériences de coopération locale ont été créées : tout en prêtant une attention plus particulière aux liens entre les communes urbaines et GIC qui ont existé et les communautés rurales supprimées par la loi de 2013. On peut citer quelques exemples pratiques : l'entente interdépartementale de Fatick-Gossas-Foundiougne, l'entente interdépartementale de Ziguinchor (EIZ), le réseau des maires du Bassin du Fleuve Sénégal, l'entente Ngaparou-Somone-Malicounda-Mbour, l'entente intercommunale de Saint-Louis mise en place sous l'impulsion de la mairie et le soutien de l'Union européenne. Il y a également des expériences

plus récentes de coopération locale telles que l'entente intercommunale Malicounda-Nguéniène-Sandiara et des prémises d'intercommunalité dans d'autres zones du Sénégal. L'un des exemples les plus récents d'entente intercommunale est celle qui a eu lieu en 2019 dans la zone de Tambacounda, où quatre communes<sup>600</sup> ont été fusionnées en une seule entité communale qui donne naissance à la commune de Sandougou. Cette entente permet une meilleure coordination et une utilisation plus efficace des ressources pour assurer un accès équitable de l'eau potable dans la région. Il faut retenir également que le nouveau décret d'application de 2023 règlemente ce nouveau cadre conventionnel d'intercommunalité avec les nouvelles structures de coopération dénommées désormais « ententes entre collectivités territoriales »<sup>601</sup>. Ainsi, Dans le cadre de leurs compétences propres, si les collectivités territoriales sénégalaises peuvent mener que des actions de coopération qui donnent lieu à des conventions avec des collectivités territoriales des pays étrangers coopération décentralisée<sup>602</sup>, elles peuvent aussi se lancer dans des actions de coopération qui sont restreintes sur la base des conventions établies et approuvées par le représentant de l'État<sup>603</sup> comme les ententes. Le nouveau décret de 2023 reprend la formule de l'entente intercommunale qui a été prévue par l'ancien CCL de 1996 en instituant les ententes inter départementales. Celles-ci doivent être établies sur la base d'une concertation entre les différentes collectivités territoriales concernées et approuvées par les autorités compétentes et elles sont actuellement encouragées par l'État sénégalais, qui y voit un moyen efficace de renforcer la décentralisation et de favoriser la gouvernance locale. De même, les groupements mixtes, aussi, peuvent être constitués par convention entre les collectivités territoriales et l'État ou toute autre structure appropriée, en vue d'une œuvre ou d'un service présentant une utilité pour chacune des parties<sup>604</sup>. Ainsi donc, toutes ces structures intercommunales sont constatées par arrêté du Ministre chargé des collectivités territoriales sur la base des délibérations et de la convention des collectivités territoriales concernées<sup>605</sup>. Elles vont permettre de favoriser le développement économique, social et culturel des territoires concernés, en mettant en commun des ressources, en partageant des expériences et en développant des projets communs.

Les ententes entre collectivités territoriales sont désormais des exemples à suivre par les communes et départements afin d'entreprendre des actions de coopération interne. C'est ce qui

---

<sup>600</sup> Ces communes sont : Dioulacolon, Gouloumbou, Kothary et Sandougou-Sancagne.

<sup>601</sup> Art. 2 du décret n° 2023-1040.

<sup>602</sup> Art. 19 du CGCT.

<sup>603</sup> Art. 3, al. 3 du décret n°2023-1040.

<sup>604</sup> Art. 5, al.3 du décret n°2023-1040.

<sup>605</sup> Art. 6 du décret n°2023-1040.

est clairement prévu par le nouveau dispositif juridique instituant les ententes intercommunales, les ententes inter départementales et les groupements mixtes. Ces actions de solidarité territoriale offrent aux collectivités territoriales un cadre juridique de coopération pour mutualiser leurs moyens et leurs forces pour une meilleure gestion de leurs compétences et leurs opportunités d'investissements pour de grands projets, créateurs d'emplois et de richesses. La mise en œuvre de ces ententes permettra la consolidation du développement local. Elles permettront aux communes de partager leurs ressources, leurs connaissances et leurs compétences pour relever les défis communs et améliorer la qualité de vie des populations.

En définitive, les expériences pratiques de la coopération intercommunale au Sénégal sont essentiellement marquées par la création des communautés urbaines de Dakar, des GIC et des ententes intercommunales. Ces expériences d'intercommunalité conventionnelle ont aussi permis, une mutualisation des moyens, pour la prise en charge correcte des problèmes qui dépassent le cadre d'une seule collectivité territoriale. Seulement, de nouvelles intercommunalités dites entente entre collectivités territoriales sont maintenant prévues par les textes en vigueur. Mais, nous pouvons tirer quelques leçons de ces expériences vécues au Sénégal.



## **PARAGRAPHE 2 : LES LEÇONS DES EXPÉRIENCES VÉCUES**

Si en France la coopération intercommunale a connu un fort développement ces dernières années, le Sénégal a vécu des expériences timides en la matière. Des leçons de ces expériences d'intercommunalité sont visibles dans la perspective éventuelle d'une amélioration des conditions de mise en œuvre effective de la coopération solidaire entre les collectivités territoriales sénégalaises. Il s'agit d'en tirer les principaux enseignements tels que l'engagement continu des différents acteurs locaux **(A)** et la nécessaire formalisation des modalités de coopération intercommunale **(B)**.



### **A. L'ENGAGEMENT RENOUVELÉ DES ACTEURS LOCAUX**

Si aujourd'hui, dans la presque totalité des communes et de la population française, des intercommunalités se sont affirmées depuis de nombreuses années comme *des acteurs*

*incontournables de l'action publique locale*<sup>606</sup>, il est important de reconnaître que le système intercommunal sénégalais nous montre une faiblesse des actions de coordination des collectivités territoriales et des élus locaux. L'analyse de l'intercommunalité conventionnelle permet donc d'en tirer quelques leçons des expériences vécues au Sénégal, même si elle reste un outil majeur pour les collectivités territoriales de s'associer pour conduire des projets communs et de mieux répondre aux besoins de leurs administrés. Ainsi, les différents acteurs locaux doivent renouveler leur engagement avec une implication forte pour le succès de l'intercommunalité. Pour cela, cette dernière nécessite un meilleur pilotage des actions communes (1) et constitue une opportunité à saisir par les communes (2).

## **1. UN MEILLEUR PILOTAGE DES ACTIONS COMMUNES**

Au Sénégal, les expériences d'intercommunalité nous enseignent que les acteurs locaux doivent continuer de renouveler leur engagement pour mieux piloter les actions communes ou les projets d'intercommunalité. En effet, en plus d'une collaboration efficace entre les différentes communautés, il est primordial de poursuivre des efforts de renforcement des capacités des élus locaux. Il ressort du modèle conventionnel d'intercommunalité des enseignements suivants : une plus grande prise de conscience des acteurs de l'intérêt de l'intercommunalité et un engouement réel des élus pour la gestion des collectivités territoriales qui prennent de plus en plus des initiatives, parfois sans attendre l'État et les textes juridiques. Néanmoins, le nombre de partenariats véritablement fructueux demeure limité et les principaux facteurs de succès enregistrés de l'intercommunalité résident dans le financement, l'engagement des collectivités territoriales, la qualité du cadre juridique, la participation et la mobilisation de tous les acteurs, la précision de la délimitation du champ de compétence des structures intercommunales, l'accompagnement efficace de l'État, etc. Par l'amélioration des capacités de gestion et d'animation, la coopération interurbaine de Dakar et les ententes intercommunautaires dans certaines zones ont contribué à renforcer le rôle des élus locaux, pour arriver à un meilleur pilotage des actions de développement et à une amélioration des conditions de vie des populations locales. Sauf qu'il faut adapter les institutions et les systèmes à chaque région pour tenir compte de la diversité communautaire et culturelle du pays et l'impératif

---

<sup>606</sup> SAOUT Rémy (Le) dir., *L'intercommunalité en campagne : Rhétoriques et usage de la thématique intercommunale dans les élections municipales de 2008*, PU de Rennes, 2009, p. 9.

d'investir dans la création des services publics de qualité pour répondre aux attentes de la population.

L'intercommunalité est un bon modèle de gouvernance à l'échelle des territoires locaux du fait qu'elle constitue un moyen de lutte contre la dislocation et l'émiettement des territoires. Les populations elles-mêmes sont attachées à la recherche d'une identité communautaire à laquelle elles sont sensibles. Une des leçons importantes est de mettre en place une gouvernance participative et transparente pour garantir la prise de décisions équitables et justes. Aussi, il faut mettre en place des mécanismes de financement durables pour le bon fonctionnement des intercommunalités. À cet égard, l'intercommunalité favorise l'entente entre les collectivités territoriales pour réduire les coûts. Les efforts de mutualisation ont permis de percevoir l'exigence de la solidarité financière comme élément de solution. La planification concertée, à travers des outils de pilotage et de gouvernance, a favorisé dans une certaine mesure le rapprochement des points de vue entre élus locaux, réduisant ainsi leurs divergences. Les stratégies d'aménagement du territoire déjà initiées ont permis la prise en charge des problèmes importants tels que la revitalisation des espaces ruraux et le développement de nombreuses filières de production. L'intercommunalité a également favorisé le renforcement des capacités des élus dans la prise en charge des problèmes majeurs. Une certaine capitalisation des expériences existe en matière d'identification des enjeux et défis, de recherche de financement, de signatures de conventions et de mise en œuvre de projets et programmes.

Au total, l'intercommunalité a permis une synergie dans les actions et les réalisations des collectivités territoriales. C'est un outil de renforcement du poids politique des communes, d'harmonisation des interventions, et d'économies d'échelles, de financement d'infrastructures. Les partenaires techniques financiers (PTF) sont aussi plus disposés à appuyer plusieurs collectivités réunies. Il en est de même de l'UEMOA qui privilégie les grands ensembles. C'est pourquoi, elle est une grande chance et une opportunité pour les communes de développer leur potentiel économique et de fortifier leur dynamique territoriale.

## **2. UNE OPPORTUNITÉ À SAISIR PAR LES COMMUNES**

Comme en France, l'intercommunalité constitue une opportunité pour les communes sénégalaises de consolider leur capacité d'action et de redynamiser les différents secteurs vitaux (projets sectoriels). Au regard de toutes les expériences pratiques d'intercommunalité au Sénégal, l'institutionnalisation semble pertinente comme outil de visualisation des différentes



étapes du processus, mais également de capitalisation et de diffusion d'une approche territoriale du développement local dont la pertinence et l'opportunité ne sont plus à démontrer. Tout d'abord, l'intercommunalité permet aux collectivités territoriales de renforcer leurs pouvoirs et de prendre des décisions collectives, de se former mutuellement et progresser dans leur gestion et leur fonctionnement. Conformément aux différents objectifs de l'Acte III de la décentralisation, promouvoir l'intercommunalité institutionnelle au Sénégal peut précipiter la voie vers la création des pôles territoriaux de développement conformément. Ainsi, les collectivités territoriales ont tout l'intérêt à saisir cette opportunité pour renforcer leur position en matière de développement territorial et de promotion économique. Elles doivent se montrer proactives et participer activement aux instances intercommunales pour la mise en œuvre des projets structurants à l'échelle du territoire. L'intercommunalité est une chance pour les communes souhaitant renforcer leur compétitivité et leur attractivité auprès des investisseurs et des citoyens.

En outre, l'intercommunalité permet aux collectivités territoriales de peser davantage dans la négociation avec les autres acteurs territoriaux. Ainsi donc, constituant un mode d'organisation basé sur un *leadership* fort des exécutifs locaux, elle est une véritable opportunité à saisir par les collectivités territoriales des pays sous-développés. Elle leur permet de bénéficier d'une coopération locale étroite et mettre en place des politiques publiques cohérentes en matière de développement économique, de solidarité, d'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement. En outre, elle constitue également un mode de gestion durable des projets très structurants et des ressources des territoires tout en restant une approche solidaire. Elle offre des opportunités de coopération sur des projets d'envergure, tant sur le plan national que local et un modèle original de gouvernance territoriale à grande échelle en vue de permettre une meilleure prise en charge adéquate de toutes les problématiques rencontrées. Malheureusement, comme l'ont révélé les résultats et conclusions issus des ateliers organisés en février et en août 2014 par respectivement l'Union des associations des élus locaux (UAEL) et l'Agence de développement local (ADL), l'intercommunalité reste encore marginale du fait de nombreuses contraintes<sup>607</sup>. Mais, malgré les difficultés, des projets de mutualisation

---

<sup>607</sup> Atelier de capitalisation d'expériences d'intercommunalité au Sénégal de l'Agence de Développement Local (ADL) avec la participation des Agences Régionales de Développement et des Structures chargées de la Décentralisation et du Développement local, 26 et 27 août 2014 à l'Hôtel les Filaos (Mbour, Saly).

L'objectif de cette rencontre avec les Agences Régionales de Développement (ARD) et les structures en charge de la Décentralisation et du Développement locale est de partager les expériences d'intercommunalité concluantes à des fins de capitalisation dans la mise en œuvre du programme de promotion de l'intercommunalité et du développement économique local initié par l'ADL.

ont vu le jour notamment dans le domaine de la gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement. Ce qui fait qu'elle est un outil indispensable pour l'avenir des collectivités territoriales sénégalaises et pour leur contribution au développement durable et à l'aménagement équilibré du territoire national.

En somme, les communes sénégalaises ont tout intérêt à saisir les opportunités qu'offre l'intercommunalité pour améliorer leur gouvernance et contribuer au développement de leur territoire. Il ne s'agit pas seulement de dire qu'avec les quelques expériences vécues de l'intercommunalité au Sénégal, il faut que les acteurs locaux renouvellent leur engagement, il est aussi important de noter que les modes de coopération intercommunale doivent être formalisés dans ce pays.

## **B. LA NÉCESSAIRE FORMALISATION DES MODES DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE**

En dépit des expériences vécues dans le domaine de l'intercommunalité au Sénégal, il y a un manque de formalisation des modes de coopération intercommunale à l'image de la France. En effet, il reste beaucoup à faire pour permettre à plusieurs collectivités territoriales sur le principe du volontariat de se regrouper pour gérer en commun un certain nombre d'activités ou de services pour penser comme Bernard PERRIN<sup>608</sup>. Dès lors, il faut garantir une coopération intercommunale formalisée (1) et une bonne stratégie de gestion intercommunale (2).

### **1. UNE GARANTIE D'UNE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE FORMALISÉE**

Au Sénégal, il reste de nombreuses mesures pour garantir une coopération intercommunale formalisée, efficace et efficiente. Parmi celles-ci nous avons la mise en place d'une réglementation claire pour régir la coopération et la solidarité entre les collectivités territoriales. En effet, l'intercommunalité reste encore faible en Afrique en général et particulièrement dans l'espace UEMOA du fait de la mentalité de chacun pour soi, du manque

---

<sup>608</sup> PERRIN Bernard, *op. cit.*, 605 pages.

d'imagination et de l'absence des textes<sup>609</sup>. La loi de 2013 reste très limitée sur la question et certaines intercommunalités sont créées de façon informelle sans un cadre juridique approprié et peuvent avoir du mal à fonctionner efficacement, à mobiliser les ressources et à atteindre les objectifs<sup>610</sup>. Il est vrai que le CGCT sénégalais autorise les communes à s'associer dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, mais les conditions pour la mise en œuvre des initiatives de l'intercommunalité ne sont pas encore définies clairement. En dépit de ce cadre juridique insuffisant, des mesures appropriées devraient être prises pour réussir les actes de coopération locale afin de relever les défis locaux. Étant aujourd'hui une revendication forte des communes pour piloter des projets de développement, l'intercommunalité doit être mise en œuvre autour de la forme la plus élaborée : l'EPCI<sup>611</sup>. Néanmoins, du fait de la grande faiblesse des moyens financiers des collectivités territoriales et de la diversité des champs de compétences locales correspondantes, il est parfois difficile de se repérer dans ce paysage particulièrement composite. Il faut un texte législatif spécifique de coopération entre communes qui va prévoir la création d'EPCI, dont la mission consiste à élaborer et à mettre en œuvre des projets communs de développement, ainsi que la gestion en commun des équipements et des services d'intérêt et d'utilité communaux comme en France. En vertu de la libre administration des collectivités territoriales, l'intercommunalité ne peut s'affranchir du cadre institutionnel et elle ne s'est pas simplement bornée à des déclarations d'intention ou à des échanges culturels. Elle a eu pour objet des actions de développement, la prise en charge des problèmes locaux, la création de services publics locaux, les partenariats économiques dans le cadre de la coopération internationale. Cette dernière technique a ouvert des perspectives d'actions nouvelles pour l'intercommunalité. La formalisation des modes de coopération intercommunale permet aux élus locaux de choisir la formule la mieux adaptée à leurs besoins : coopération verticale ou horizontale, coopération institutionnelle ou statutaire, communautés de communes urbaines, ou d'agglomération, etc. Les voies de la coopération sont nombreuses et diverses, et dans une dimension globale, elle « offre de multiples facettes selon que tel ou tel niveau d'administration locale se trouve convié ou exclu, selon que d'autres partenaires du secteur public ou du secteur privé participent à la mise en œuvre d'un projet ou au fonctionnement d'un service »<sup>612</sup>.

---

<sup>609</sup> Rapport final, 5ème Édition du Colloque des maires de l'espace UEMOA, Thème : « La problématique de l'intercommunalité dans l'espace UEMOA », Niamey les 04, 05, 06 octobre 2011. À l'initiative de la Fondation Konrad Adenauer, le colloque sur la problématique de l'intercommunalité dans l'espace UEMOA s'est ouvert le mardi 4 octobre 2011 à 10 heures au Grand Hôtel de Niamey. La cérémonie d'ouverture a été marquée par une série d'allocutions de personnalités politiques et diplomatiques résidant au Niger.

<sup>610</sup> Les ententes intercommunales.

<sup>611</sup> LOGIÉ Gérard, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Paris Syros, 2000, p. 53.

<sup>612</sup> PERRIN Bernard, *op. cit.*, p. 77.

L'institutionnalisation de l'intercommunalité au Sénégal reste donc un grand défi afin de trouver une bonne stratégie de gestion intercommunale.

## 2. UNE BONNE STRATÉGIE DE GESTION INTERCOMMUNALE

Il est nécessaire d'avoir une bonne stratégie de gestion intercommunale, fondée sur une démarche volontaire avec un mécanisme de suivi-évaluation au Sénégal. Aussi, la coopération entre communes doit se développer à travers des actes de collaboration dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'eau, de l'assainissement et d'autres secteurs porteurs de développement local. Il s'agit des thématiques autour desquelles se fédèrent les communes « *concernent entre autres les activités génératrices de revenus, la gestion des ressources humaines, la communication communautaire et la gestion des ressources floristiques et fauniques* »<sup>613</sup>. Le fait que toutes les communes ne sont pas opérationnelles et la situation sociopolitique qui prévaut dans le pays qui font que les initiatives intercommunales ou les actions communes autour des thématiques de développement peinent à naître. L'établissement d'un dialogue régulier entre les acteurs locaux est plus qu'important. Ainsi, les collectivités territoriales doivent tenir des échanges réguliers et des consultations avec les représentants des autres municipalités pour mener des discussions aux problèmes communs et des solutions possibles. La coordination des politiques publiques demeure faible et la planification intercommunale à long terme n'est pas bien établie pour offrir une meilleure qualité de vie aux communautés locales.

Les élus doivent s'accorder autour d'une vision commune et se mobiliser aussi bien dans la phase d'identification des intérêts communautaires que de sa mise en œuvre. Si les maires restent des personnages clés de la vie publique des communes françaises<sup>614</sup>, les élus municipaux au Sénégal doivent former des comités intercommunaux. C'est dire que l'Association des Maires de France<sup>615</sup> a joué un rôle déterminant pour la bonne marche de l'intercommunalité.

---

<sup>613</sup> Rapport final sur le Thème : « La problématique de l'intercommunalité dans l'espace UEMOA », 5ème Édition du colloque des maires de l'espace UEMOA, Niamey les 04, 05, 06 octobre 2011, p. 4, in <https://docplayer.fr/56257262-Niamey-les-04-05-06-octobre-theme-la-problematique-de-l-intercommunalite-dans-l-espace-uemoa-rapport-final.html>

<sup>614</sup> GEVART Pierre, *op.cit*, p. 88.

<sup>615</sup> Créée en 1907, reconnue d'utilité publique dès 1933, l'Association des Maires de France (AMF) est aux côtés des maires et des présidents d'intercommunalité, dans le respect des valeurs et des principes qui ont prévalu depuis sa création : défense des libertés locales, appui concret et permanent aux élus dans la gestion au quotidien, partenariat loyal mais exigeant avec l'Etat pour toujours mieux préserver les intérêts des collectivités et de leurs groupements.

Ainsi, l'association des maires du Sénégal ou l'ensemble des élus locaux doivent développer des systèmes de communication pour contribuer à faire de l'intercommunalité un outil privilégié de mutualisation et de promotion du développement territorial.

Certes, la mutualisation des moyens, des ressources et des efforts doit prendre en charge les défis de développement sur lesquels, les acteurs s'accordent au plan technique, il est indispensable de disposer d'outils de diagnostic des différentes options retenues dans le cadre de l'intercommunalité et de procéder à une planification efficace, susceptible de prendre en charge les besoins des populations. L'essentiel est d'avoir des projets viables, structurants, adressés à un plan intercommunautaire et surtout de mobiliser les ressources humaines financières et techniques. Ces cadres de concertation sont indispensables pour la négociation entre les acteurs locaux, pour prévenir et régler les conflits entre intérêts divergents.

Les leçons des expériences vécues d'intercommunalité sont manifestes dans la perspective éventuelle d'une amélioration des conditions de mise en œuvre de la coopération entre collectivités territoriales au Sénégal. Il en résulte de principaux enseignements pour une nécessaire formalisation des modalités de coopération ou de gestion intercommunale.

## ||| CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Il ressort de l'analyse de l'intercommunalité entre la France et le Sénégal un certain nombre d'éléments de convergence et de divergence. En effet, cet outil de coopération locale est d'une construction relativement identique dans les deux pays parce que présentant, du point de vue théorique, un intérêt partagé malgré l'existence de différences notoires au regard des sources et statut juridique. En tant que réponse à la grande question de l'émission communal en France, la coopération locale s'est développée initialement dans des domaines techniques et stratégiques par le truchement des syndicats de communes avec l'intercommunalité de gestion d'un certain nombre de problèmes. Elle a été ouverte par la suite la voie à une intercommunalité dite de projet marquant l'émergence des groupements à fiscalité propre. C'est une intercommunalité largement institutionnelle reposant sur une base essentiellement législative à travers le CGCT qui a permis la création de l'établissement public et à travers d'autres lois qui sont à l'origine du recours à différentes structures de coopération intercommunale. Celles-ci ont été démultipliées par de nombreuses lois en vue de répondre à la demande croissante de la population<sup>616</sup>. L'intercommunalité française est régie par des principes (principes de spécialité et d'exclusivité) et constitue un levier essentiel pour la modernisation de l'action publique locale et la solidarité dans la gestion des compétences intercommunales sur la base de l'intérêt communautaire. Au Sénégal, la coopération interne entre communes demeure relativement faible à travers la loi de 2013 portant CGCT. En tant possibilité offerte aux collectivités territoriales d'entreprendre, entre elles au niveau interne, avec l'État ou d'autres organismes, l'intercommunalité sénégalaise est a priori conventionnelle au cœur du développement local et du secteur public local. Elle est un outil de coopération et de développement territorial en vue de gérer des problèmes communs, dans la limite de leurs domaines de compétence. Ainsi, le processus est en cours et on note certaines expériences dans le système intercommunal sénégalais (les ententes entre collectivités territoriales) avec une base juridique fondamentalement décrétole en application de quelques dispositions du CGCT de 2013. Ainsi, le dispositif juridique a été renforcé par le nouveau décret n°2023-1040 de 2023 relative aux modalités de coopération entre collectivités territoriales. Toutefois, en dehors des fondements théoriques elle manque d'efficacité dans les deux pays et elle mérite des améliorations, ce qui ouvre la voie à une étude pratique de l'intercommunalité dans les deux systèmes.

---

<sup>616</sup> Les lois MAPTAM de 2014 et NOTRe de 2015 ont établi la création d'intercommunalités plus grandes et plus représentatives (métropoles, communautés de communes et communautés d'agglomération).



**PARTIE II : APPRÉCIATION PRATIQUE DE  
L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LES DEUX SYSTÈMES**

La décentralisation comme l'intercommunalité est un moment fort de la réforme de l'État. Elle a pour objectif principal « *l'impulsion d'un développement économique endogène et ascendant, reposant sur un partenariat entre les collectivités locales et l'État dans le cadre de la prise en charge de leurs compétences respectives* »<sup>617</sup>. Dès lors, le rôle central de ces collectivités territoriales dans le développement économique des territoires n'est également plus à démontrer en matière de coopération intercommunale. Par contre, dans tous les pays où l'intercommunalité se construit, il existe des conditions pratiques qui favorisent, ou à l'inverse, rendent difficile le développement de cette forme de coopération interne. Celles-ci peuvent varier en fonction des contextes nationaux et des niveaux de développement. En France, après plusieurs décennies d'action, si le système d'intercommunalité est bien établi, force est de constater que les collectivités territoriales peinent encore à exercer certaines compétences qui leurs sont transférées<sup>618</sup>. Les communes, de par la proximité qu'elles offrent, ont certes contribué à l'apprentissage de la démocratie par les populations, mais elles sont encore dépourvues de moyens humains, techniques et financiers pour lutter efficacement contre la pauvreté et impulser des dynamiques de développement local durable. Au Sénégal, que ce soit les ententes interdépartementales<sup>619</sup>, les ententes intercommunales, les groupements mixtes dénommés GIC forme préconisée dans le cadre du projet d'intercommunalité dans certaines grandes zones comme Dakar et Saint-Louis, force est d'admettre qu'elles pèchent toutes du fait d'une certaine fragilité, imputable à une lourdeur administrative et financière, auxquelles s'ajoute l'imbroglio institutionnel qui les encadre. C'est notamment, le cas de la CUD dissoute en 2001 après une décennie d'existence. De plus même si elles ne disparaissent pas, elles subsistent difficilement. Or, que ce soit la gestion des déchets et ordures ménagères, en passant par l'aménagement du territoire et la gestion commune et la protection des ressources naturelles, pas besoin de rappeler incessamment que les défis que doivent surmonter les collectivités territoriales sont nombreux. Et si la solution doit passer par l'intercommunalité, l'impératif sera de surmonter ces difficultés et obstacles liés à sa mise en œuvre effective et pratique.

---

<sup>617</sup> ZAKI Moussa., « Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales au Sénégal », [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/ZAKI\\_article\\_finances\\_loc2.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/ZAKI_article_finances_loc2.pdf), p. 1, consulté le 09/09/2020.

<sup>618</sup> Guide méthodologique du diagnostic intercommunal, Grdr, *L'intercommunalité : Une réponse aux enjeux du développement local dans le bassin du fleuve Sénégal*, octobre 2019, p. 7.

<sup>619</sup> Il s'agissait pour le législateur en procédant à une décentralisation, au regard de l'exposé des motifs de la loi portant Code des collectivités territoriales de 1996 ; de créer des structures intermédiaires entre les administrations centrales de l'État et les collectivités locales de base des structures intermédiaires que sont les régions et les départements. Leur finalité consistait à servir de cadre à la programmation du développement économique, social et culturel, et où peuvent s'établir la coordination des actions de l'État et des collectivités locales.



Néanmoins, pour promouvoir une intercommunalité effective, il faut « *trouver des périmètres d'administration et de régulation de l'action publique parfaitement adaptés à la gestion, dont l'efficacité est optimale, tout en répondant à la demande sociale et en étant acceptés par les populations* »<sup>620</sup>, ce qui nécessite un engagement politique fort et une vision à long terme de l'ensemble des acteurs locaux.

Dans les deux systèmes, l'intercommunalité permet de prendre en compte les enjeux territoriaux dans une perspective plus large que la seule commune en mutualisant les moyens afin de réaliser des économies d'échelle. Cependant, malgré ces avantages théoriques, elle rencontre plusieurs difficultés dans sa mise en œuvre pratique. Ainsi, il existe des différences pratiques entre les deux systèmes et des facteurs qui bloquent son effectivité. En France, l'intercommunalité est très structurée et encadrée par la loi, avec la création d'EPCI dotés de différentes formes de compétences. Mais, au Sénégal, elle est encore en phase de développement et d'expérimentation, avec des initiatives et des expériences menées à l'échelle locale. Par ailleurs, pour améliorer son efficacité, plusieurs conditions doivent être réunies pour renforcer la cohérence et la cohésion territoriale en facilitant l'adhésion des collectivités territoriales. Il faut également une harmonisation des compétences pour coordonner les responsabilités, les mécanismes et encourager la coopération financière entre les groupements de communes.

À cet effet, dans un souci de cohérence et en observant les aspects pratiques entre les systèmes intercommunaux sénégalais et français, nous allons ainsi étayer notre logique dans cette partie par évoquer le constat d'une intercommunalité imparfaite dans les deux systèmes (*Titre 1*), avant de soutenir qu'elle mérite une amélioration pour son efficacité (*Titre 2*).

---

<sup>620</sup> DEFFIGIER Clotilde, « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », in *RFDA* 2007/1-2 (n° 121-122), p. 1.

## TITRE 1 : LE CONSTAT D'UNE INTERCOMMUNALITÉ IMPARFAITE

Le problème de l'efficacité de l'intercommunalité en France et au Sénégal se pose parfois de manière similaire dans les deux pays bien que les contextes soient différents. Elle reste et restera toujours un outil essentiel pour la gestion efficace de l'aménagement du territoire et de la vie publique dans le monde d'aujourd'hui. Cependant, malgré les avancées en la matière, on constate des insuffisances entre les systèmes sénégalais et français du fait de nombreux problèmes liés à l'aménagement du territoire, à la gestion des équipements publics et à l'engagement citoyen. Cette inefficacité tient à une combinaison de facteurs juridiques, institutionnels, financiers et politiques limitant sa capacité à constituer des ensembles territoriaux cohérents. Effectivement, en France, même s'il serait excessif de dire qu'elle est inefficace malgré les progrès significatifs réalisés, les rapports de la Cour des comptes sur l'intercommunalité de 2005 et 2022 soulignent respectivement que les intercommunalités souffrent d'un manque de moyens et de volonté politique en pointant également du doigt la complexité de la mise en place des intercommunalités et le manque de clarté dans les compétences qui leur sont attribuées<sup>621</sup>. Si l'intercommunalité en France est une institution bien ancrée dans les pratiques administratives et si les structures intercommunales ont des compétences précises dans différents domaines tels que l'aménagement du territoire ou les services publics locaux, en réalité elle y est souvent considérée comme une solution miracle pour la résolution des problèmes de gouvernance locale. Ce qui fait qu'elle peut aussi être source de problèmes et de complexité. Au Sénégal, les regroupements de collectivités territoriales ont été créés pour qu'elles puissent travailler ensemble et faire face aux défis du développement local. Mais, dans la pratique, on retrouve des dysfonctionnements et difficultés dans la mise en œuvre des actions communes ou des politiques de coopération. Le système intercommunal sénégalais est perçu comme inefficace et peu productif, avec une faible coordination et des ressources limitées. Il est encore en pleine construction, et les collectivités territoriales sont encore peu structurées. Bref, l'intercommunalité en France comme au Sénégal présente quelques difficultés et certaines limites liées à son statut juridique, institutionnel et financier. Les territoires intercommunaux de ces deux pays ont des approches différentes en matière de gouvernance locale. En France, les intercommunalités jouent un rôle important dans

---

<sup>621</sup> Cour des comptes, Rapport public, *L'intercommunalité en France*, novembre 2005, 370 pages ; Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2022 – Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements* – Fascicule 2, octobre 2022.

le développement économique et social des territoires, ce qui n'est pas toujours le cas au Sénégal où les regroupements entre collectivités territoriales ont encore du mal à se mettre en place. Les deux systèmes ne sont pas encore simplifiés du fait de la complexification de la législation, de l'absence de la clarification des normes et de certaines contraintes démocratiques.

Dès lors, dans ce premier titre, nous allons relativiser l'ineffectivité de l'intercommunalité française en essayant de préciser dans un premier temps qu'elle est peu performante (*Chapitre 1*), avant de montrer que cette ineffectivité est plus marquée au Sénégal (*Chapitre 2*).

## CHAPITRE 1 : UNE INTERCOMMUNALITÉ PEU PERFORMANTE EN FRANCE

En France, malgré sa généralisation depuis les années 1990, l'intercommunalité, en tant que mode de coopération entre plusieurs communes, reste encore inefficace. Cependant, certaines problématiques persistent et entravent son application pratique. Tout d'abord, la diversité des structures intercommunales constitue un véritable obstacle à l'effectivité de l'intercommunalité en France. En effet, il existe différentes formes d'intercommunalité telles que la communauté de communes, la communauté d'agglomération ou encore la métropole. Cette multiplicité de structures génère une complexité administrative et limite la cohérence et l'efficacité des actions menées. De plus, la compétence des intercommunalités est souvent limitée à des domaines spécifiques tels que l'environnement, l'urbanisme, les transports, etc. Cette fragmentation des compétences réduit la capacité des intercommunalités à élaborer et à mettre en œuvre des politiques publiques cohérentes, car elles dépendent souvent des volontés des communes membres. En outre, le manque de coordination entre les différentes entités intercommunales peut également compromettre l'effectivité de l'intercommunalité en France. En effet, chaque structure intercommunale agit de manière autonome, sans véritable coordination avec les autres. Cette absence de concertation et de coopération peut induire des dysfonctionnements et des retards dans la réalisation des projets communs. Le cadre juridique de l'intercommunalité y est très peu adéquat et le régime financier présente certaines limites. Son développement constitue une des réponses aux problèmes posés par le trop grand émiettement des structures communales françaises. Mais, il n'est pas sans se heurter à certaines difficultés juridiques. En effet, le régime juridique relatif aux regroupements des communes est très peu approprié, seulement au départ, toutes les tentatives de regroupement avaient échoué. À travers la Constitution de l'an III, la création et la mise en œuvre de municipalités de canton se solda par un échec, de même que l'impulsion au regroupement des communes par la loi du 16 juillet 1971 encourageant la fusion et le regroupement de plusieurs communes fusionnant en une seule<sup>622</sup>. Cette dernière formule ne convenait pas, car d'une part les élus souhaitaient conserver leur prérogative en tant que maire, et d'autre part parce que les Français étaient fortement attachés à leur commune. La seule solution consistait à les faire coopérer afin qu'elles gèrent ensemble certaines compétences. C'est ainsi que le législateur a relancé la coopération intercommunale en 1992 et a modifié la législation en 1999 afin de la maîtriser et de la

---

<sup>622</sup> DANTONEL-COR Nadine, *Droit des collectivités territoriales*, 3<sup>ème</sup> Editions Bréal, 2007, p. 76.

renforcer. La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 a vu donc la simplification de la coopération intercommunale, elle forme un ensemble cohérent avec deux autres lois importantes : celle du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire et celle du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains.

Il faut également préciser que les dispositions dédiées à l'intercommunalité ne sont pas toutes codifiées dans le CGCT. En effet, les conditions d'exercice de certaines compétences locales transférées à l'échelon intercommunal sont encadrées par de nombreux textes complémentaires<sup>623</sup>. Sur ce point la législation française en la matière n'est pas totalement suffisante, les structures intercommunales à la forme fédérative ont le statut d'EPCI même si les règles régissant les collectivités territoriales leur sont applicables. Mais, les règles de cette procédure d'institution ont été profondément remaniées afin que les établissements publics de coopération bénéficient aujourd'hui d'un véritable régime juridique. Pratiquement, il existe quatre grandes catégories juridiques d'intercommunalités dans le système français : les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles. Les établissements publics territoriaux (EPT) insérés au sein de la métropole du Grand Paris sont un statut dérogatoire (et peut-être provisoire). Les districts, les syndicats d'agglomération nouvelle, les communautés de villes ont des statuts qui ont en revanche disparu. Les différentes catégories juridiques se traduisent par des « socles » de compétences obligatoires distincts, les métropoles et communautés urbaines disposant du nombre le plus élevé. Pour autant, avec le renforcement progressif des compétences des autres catégories (sous l'effet des transferts effectués au titre des compétences facultatives ou complémentaires, mais aussi des harmonisations de compétences sous l'effet des fusions), une convergence des compétences est constatée depuis dix ans. Par conséquent, on observe donc que le processus ne doit pas être statique et doit connaître certaines dynamiques au gré des réformes afin d'être efficace.

Il sera question dans ce chapitre de relativiser l'ineffectivité du système intercommunal français en justifiant qu'elle manque de performance à cause de sa structuration juridique peu adéquate (*Section 1*), ainsi que son cadre financier reste moins efficace (*Section 2*).

---

<sup>623</sup> CHRISTIANY Damien, *op. cit.*, p. 25. On retrouve au sein du Code de l'urbanisme français certaines références applicables aux seuls EPCI.

## || SECTION 1 : UNE STRUCTURATION JURIDIQUE PEU ADÉQUATE

Le droit de l'intercommunalité, qui occupe une place importante au sein de l'administration décentralisée française et plus généralement sur les politiques de gestion publique des différentes collectivités territoriales, recèle exactement « la caractéristique d'être un droit sédimentaire »<sup>624</sup>. En effet, l'intercommunalité est régie par un cadre juridique complexe qui reflète les nombreux niveaux de gouvernance territoriale en vigueur dans le pays. Ainsi, par l'intermédiaire des lois, des décrets et des circulaires, des modifications interviennent sur plusieurs années pour rendre considérablement complexe la matière. C'est une percolation de dispositions législatives successives qu'atteste d'ailleurs différentes lois telles que les lois MAPTAM et NOTRe de 2014 et 2015 avec les métropoles, des échelons supplémentaires au mille-feuille. Le resserrement de la carte intercommunale brouille les distinctions entre les différentes catégories d'EPCI, comme le note la Cour des comptes dans l'un de ses rapports<sup>625</sup>. Ainsi, l'intercommunalité française est marquée par une sédimentation des textes juridiques (*Paragraphe 1*) bouleversant son cadre administratif et institutionnel. Il s'agit d'une « révolution silencieuse, invisible et irréversible »<sup>626</sup> traduisant le chevauchement des structures intercommunales et leurs compétences. Cette révolution est marquée par l'adoption de plusieurs textes juridiques complexes qui ont véritablement accompagné le développement de l'intercommunalité. Ce qui fait que la législation en matière intercommunale est relativement appropriée en France (*Paragraphe 2*). Dès lors, le succès de la coopération intercommunale n'est pas réel avec la superposition des textes législatifs et la multiplication des structures intercommunales.

### || PARAGRAPHE 1 : UNE SÉDIMENTATION DES TEXTES JURIDIQUES

Le statut de la coopération intercommunale française repose véritablement sur une sédimentation des textes juridiques comme le constatait l'éminent professeur et doyen de la

---

<sup>624</sup> BENCHENDIKH François, *op. cit.*, p. 21.

<sup>625</sup> Rapport Cour des comptes, 2005, *op. cit.*

<sup>626</sup> MAUROY Pierre., « La coopération intercommunale », *op. cit.*, p. 36.

faculté de droit de Tours<sup>627</sup>. Cette sédimentation résulte de l'accumulation progressive de lois et de règlements qui se sont ajoutés au fil du temps pour régir les compétences et le fonctionnement des structures intercommunales. Cela peut donc rendre la lecture et la compréhension du cadre juridique de l'intercommunalité complexe, notamment en raison des possibles contradictions et chevauchements entre les différentes dispositions réglementaires. Cette situation est généralement considérée comme problématique, car elle peut compliquer la mise en œuvre de certaines politiques publiques et entraîner une certaine opacité et instabilité juridique pour les collectivités territoriales concernées. De ce fait, en matière de coopération entre les communes, chacune des couches normatives a vu la création d'une nouvelle entité administrative. À chaque nouvelle loi sa nouvelle structure intercommunale, comme le remarque Damien Christiany<sup>628</sup>. Cette démarche du législateur français ne simplifie pas l'intercommunalité française qui est caractérisée par la prégnance d'un maquis juridique complexe (A) et la superposition de l'EPCI aux communes existantes (B).

## ||| A. UNE PRÉGNANCE D'UN MAQUIS JURIDIQUE COMPLEXE

Le maquis juridique de l'intercommunalité en France reste très complexe et dense. En effet, cet outil de coopération locale entre les communes peut être difficilement compréhensible pour le grand public en raison de sa complexité. Il existe différents niveaux d'intercommunalité, avec des compétences plus ou moins étendues et des règles de fonctionnement spécifiques. Ainsi, de sa naissance sous forme institutionnalisée<sup>629</sup> à sa rationalisation<sup>630</sup>, elle se caractérise par des réformes juridiques traduisant la grande diversité de statuts et des régimes juridiques (1) qui s'avère difficile à appréhender. Également, son cadre législatif demeure instable (2).

### 1. UNE DIVERSITÉ DES RÉGIMES JURIDIQUES

La multiplicité des modes de coopération intercommunale, des types d'EPCI et des compétences transférées se traduit par une grande diversité des régimes juridiques en France. Il existe différents types d'intercommunalités, chacune avec son propre régime juridique. Le

---

<sup>627</sup> BOURJOL Maurice, *La coopération intercommunale*, Paris, LGDJ, 1996.

<sup>628</sup> DAMIEN Christiany, *op. cit.*, p. 19.

<sup>629</sup> Dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle par le prisme du syndicat intercommunal à vocation unique.

<sup>630</sup> Loi du 12 juillet 1999 dite loi Chevènement.

système intercommunal français connaît une existence d'une diversité des régimes juridiques des intercommunalités, qui dépendent notamment de la taille et de la nature des communes concernées. On peut faire la distinction de plusieurs types de régimes. Tout d'abord, nous avons le régime de droit commun qui est celui des EPCI à fiscalité propre. Il s'agit des structures intercommunales regroupant plusieurs communes qui peuvent exercer certaines compétences en commun, comme le développement économique, l'aménagement du territoire ou encore l'environnement. Ces intercommunalités sont dotées d'une autonomie financière et fiscale, et peuvent lever des impôts sur leur territoire. Ensuite, nous avons des régimes spécifiques pour les EPCI à FP qui regroupent des communes de petite taille. Ces structures intercommunales, appelées communautés de communes, peuvent exercer un nombre limité de compétences locales, comme la voirie, la culture ou encore la collecte des déchets. Elles sont le plus souvent financées par des dotations de l'État. Par ailleurs, on note également l'existence des régimes spécifiques pour les EPCI à FP regroupant des communes situées dans une même aire urbaine ou dans un même bassin de vie. Il peut s'agir de communautés d'agglomération, qui peuvent exercer des compétences plus étendues, comme le développement économique, l'habitat ou les transports en commun. Ces intercommunalités bénéficient généralement d'un statut spécifique, notamment en termes de gouvernance et de financement. Enfin, on peut citer l'existence des régimes spécifiques pour les communes situées dans les collectivités d'outre-mer (COM) ou dans les départements d'outre-mer (DOM). Dans ces territoires locaux, des structures intercommunales peuvent avoir des compétences particulières en matière de gestion des ressources naturelles, de développement économique ou encore d'aménagement territorial.

Fondé par le législateur avec la complétion réalisée par le pouvoir réglementaire et orné par les jurisprudences constitutionnelle et administrative, le droit de l'intercommunalité se particularise alors par une multitude de structures intercommunales qui sont régies par des règles juridiques différentes<sup>631</sup>. Ainsi, le système intercommunal français se singularise par la prégnance d'un maquis juridique touffu<sup>632</sup> et c'est notamment la constatation de Maurice BOURJOL qui affirmait à ce titre que : « *le statut de l'intercommunalité repose sur une sédimentation juridique qui laisse l'impression d'une certaine incohérence : ententes, conférences intercommunales et commissions syndicales, syndicats de communes et syndicats mixtes, syndicats d'agglomérations nouvelles, districts, communautés de villes, de communes,*

---

<sup>631</sup> DEMAYE-SIMONI Patrice, *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France : un enjeu de la réforme territoriale ?* - Thèse de doctorat en droit public, sous la direction de François RANGEON, Université d'Amiens, soutenue en 2000, p. 6.

<sup>632</sup> *Idem.*



*ou communautés urbaines, se chevauchent et entrent en concurrence au gré des politiques gouvernementales imposé par l'intégration européenne »<sup>633</sup>. C'est pour montrer que Maurice BOURJOL faisait part de sa perplexité face à la « jonglerie des experts ». Effectivement, la coopération intercommunale française repose sur une sédimentation de textes législatifs où chaque nouvelle loi, en matière d'intercommunalité, a vu la création d'une entité administrative intercommunale nouvelle. L'intercommunalité combine plusieurs niveaux de compétences et de structures juridiques, impliquant souvent beaucoup de communes et de collectivités territoriales. Pour justifier cette diversité des régimes juridiques, nous pouvons revenir aux différentes structures intercommunales qui ont été créées au fil du temps pour en faire une idée plus claire. La communauté de communes est régie par les articles L. 5214-1 et suivants du CGCT. La communauté d'agglomération est régie par les articles L. 5215-1 et suivants. La communauté urbaine est régie par les articles L. 5216-1 et suivants. La métropole, composée d'un seul EPCI qui regroupe l'ensemble des communes d'un territoire donné, est régie par les articles L. 5217-1 et suivants du même Code. Par ailleurs, en fonction de leur taille et de leurs compétences, ces intercommunalités peuvent avoir des régimes juridiques distincts. Cela peut entraîner des difficultés pour certaines communes qui doivent s'adapter à des règles différentes en fonction de leur appartenance à tel ou tel EPCI. Cette diversité peut compliquer la coopération entre les différentes structures et rendre plus difficile la mise en place des projets territoriaux transversaux. C'est pourquoi une réflexion sur l'harmonisation des régimes juridiques doit être régulièrement menée.*

Néanmoins, cette complexité est aussi le reflet d'une instabilité du cadre législatif de l'intercommunalité.

## **2. UNE INSTABILITÉ DU CADRE LÉGISLATIF**

L'intercommunalité en France a connu de nombreuses évolutions législatives au cours des dernières décennies, ce qui a engendré une certaine instabilité du cadre législatif. Cette instabilité fait référence aux différents changements fréquents et à une certaine incertitude qui entourent la législation régissant surtout les communautés de communes et les autres formes de regroupement intercommunal dans le système français. Ainsi, beaucoup de dispositions législatives des différentes lois citées ci-dessus vont encore continuer d'évoluer à court terme.

---

<sup>633</sup> BOURJOL Maurice, *op. cit.*, p. 13.

D'autres réformes essentielles viendront sans doute les compléter à plus long terme. C'est notamment l'exemple des lois MAPTAM de 2014, NOTRe de 2015 et celle plus récente Engagement et proximité de 2019. Pour le Professeur Rémy Le SAOUT, cette instabilité du cadre législatif intercommunal français montre « *le caractère dynamique de l'intercommunalité* »<sup>634</sup>. Les textes législatifs sur l'intercommunalité ont connu de nombreuses modifications au fil des années. De nouvelles lois ont été adoptées, tandis que d'autres ont été abrogées ou modifiées, ce qui entraîne des changements fréquents dans le cadre juridique de ces structures. Ces différents textes confirment toujours la volonté réformatrice du législateur français. De plus, les lois intercommunales peuvent varier selon les territoires avec une flexibilité de l'exercice de certaines compétences qui peut rendre difficile la mise en place de projets et de politiques cohérentes au sein des intercommunalités. Toutefois, cette surabondance des textes législatifs est une aridité normative et elle n'a pas réellement permis d'achever la carte intercommunale. Il manque toujours un cadre général pour la rationalisation de l'intercommunalité dont la réalité reste cependant très limitée. La reconnaissance constitutionnelle apportée à l'intercommunalité, mentionnée incidemment à l'article 72 alinéa 4 de la Constitution depuis la révision du 28 mars 2003, n'a pour l'instant rien changé à cette situation d'instabilité législative, ni fait avancer la transformation des établissements publics de coopération intercommunale en collectivités territoriales. Le temps de la stabilisation institutionnelle est loin d'être terminé et il ne peut pas encore trouver toutes les solutions aux ententes formulées en faveur du processus intercommunal. Cette densité de textes illustre la frénésie législative contemporaine et les inflexions imprimées aux projets réformateurs d'une législature à l'autre. La multiplication des textes législatifs se conjugue bien souvent avec l'instabilité. Ainsi, Georges HISPALIS, en s'appuyant sur des exemples aussi différents que le pacs ou l'intercommunalité, remarque : « *Le droit engendre le droit (...), toute loi nouvelle contient le germe de lois futures* »<sup>635</sup>. Le droit devient de plus en plus compliqué, on ne s'arrête pas d'augmenter des textes juridiques qui supposent le simplifier, mais qui réellement aboutissent à l'inverse. Les nouvelles règles en viennent à une participation au mal qu'elles comptent combattre. Cela peut constituer une dégradation de la règle de droit. Il faudra une maîtrise de l'inflation normative pour simplifier le droit de la coopération intercommunale.

Dans l'ensemble, l'instabilité du cadre législatif intercommunal français représente un très grand défi pour les structures intercommunales françaises, qui doivent apprendre à

---

<sup>634</sup> SAOUT Rémy (Le) dir., *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, op. cit., p. 14.

<sup>635</sup> « Pourquoi tant de lois ? », *Pouvoirs* n° 114, 2005.

s'adapter en permanence aux nombreux changements législatifs et politiques. Cela souligne également l'exigence d'une réflexion à long terme et d'un consensus politique pour assurer une stabilité et une cohérence dans les politiques intercommunales. L'intercommunalité française se caractérise donc par une prégnance d'un maquis juridique complexe. Entre le déploiement de l'intercommunalité et la construction des structures intercommunales sous divers statuts juridiques, l'organisation territoriale française a connu de nombreuses réformes reposant sur une sédimentation des textes.

À cela s'ajoute également une superposition des intercommunalités aux communes existantes qui semble rendre l'administration territoriale française beaucoup plus complexe et justifiant une certaine inefficacité de l'intercommunalité.

## **||| B. UNE SUPERPOSITION DES INTERCOMMUNALITÉS AUX COMMUNES**

La France dispose d'un système de structures intercommunales regroupant plusieurs communes. Ces structures sont superposées les unes aux autres et forment un réseau complexe et hiérarchisé. Ainsi, l'administration territoriale française est de plus en plus complexe avec cette superposition des établissements publics intercommunaux. Elle peut permettre une organisation territoriale cohérente et adaptée aux spécificités locales. Toutefois, elle peut parfois être complexe à appréhender, tant pour les administrations que pour les citoyens. Ce qui fait que la simplification de l'intercommunalité est loin d'être acquise. Cette superposition est source des difficultés d'organisation territoriale **(1)** et présente de nombreux effets **(2)**.

### **1. LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA SUPERPOSITION**

Quelle que soit la modalité de coopération intercommunale choisie par le législateur français, celui-ci a jusqu'à présent opté pour la forme de l'établissement public qui vient se superposer aux différentes communes existantes. Cette démarche du législateur français présente des difficultés majeures. En effet, elle ne permet pas de simplifier l'administration, car l'existence de ces établissements publics ajoute « *un étage au mille-feuille territorial souvent*

*dénoncé* »<sup>636</sup>. Il s'agit d'une complexité administrative créée par la superposition des EPCI et des communes. Les compétences sont partagées entre les deux niveaux de collectivités, ce qui peut rendre la prise de décision difficile et engendrer des lourdeurs bureaucratiques. La superposition des EPCI et des communes peut rendre également la coopération et la coordination entre les différentes collectivités territoriales plus compliquées. Il peut y avoir un certain nombre de conflits d'intérêts entre les communes et les EPCI, ce qui rend la recherche de solutions communes plus ardue. Elle peut aussi entraîner des doublons de services publics. Par exemple, certaines compétences peuvent être exercées à la fois par les communes et par les intercommunalités, ce qui peut générer des coûts supplémentaires et une redondance des services. En plus, cette superposition peut diluer la responsabilité des élus locaux. Il peut être difficile de savoir qui est réellement responsable d'une action ou d'une décision, ce qui peut entraîner un manque de transparence et de redevabilité.

Par ailleurs, la superposition des EPCI et des communes peut conduire à des inégalités territoriales. Certaines communes peuvent bénéficier davantage des ressources et services offerts par les EPCI, tandis que d'autres peuvent être moins bien desservies. Cela peut renforcer les disparités régionales et territoriales. Sur un même périmètre de différents EPCI, on peut parler de la superposition partielle ou totale. En effet, la conséquence serait la coïncidence entre le périmètre d'un EPCI qui préexiste et le périmètre d'un nouveau EPCI. Ce cas est examiné par les articles L. 163-18, L. 164-4 et L. 164-9, L. 165-18, L. 167-4 et L. 168-5 du Code des communes en France. Si le périmètre est identique, la création d'un nouvel établissement public emporte la dissolution de plein droit de l'établissement préexistant, le transfert de ses compétences, des droits et obligations qui correspondent au nouvel EPCI. Il y a totalement une inclusion du périmètre de l'EPCI préexistant dans celui du futur EPCI. C'est dire que l'une des difficultés de la superposition des intercommunalités aux communes en France est le risque de redondance et de duplication des compétences. En effet, certaines compétences sont exercées à la fois par les communes et les EPCI, ce qui donne naissance à une inefficacité dans la gestion et la prise de décision et une confusion des rôles.

En France, on assiste ainsi à un désordre intercommunal avec plusieurs niveaux d'administration : intercommunal, communal, départemental, régional et central. Avec cette situation, l'intercommunalité représente une solution pour réduire le mille-feuille territorial ou

---

<sup>636</sup> JANICOT Laetitia et VERPEAUX Michel, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, coll. « Major », 4e Édition, 2017, p. 419.

institutionnel. Cependant, elle ne donne pas à ce jour l'image d'un nouvel ordre meilleur. Par ailleurs, en s'ajoutant à ce mille-feuille territorial, l'intercommunalité peut donner naissance à des hausses du personnel et des doublons. Ce qui fait que le périmètre intercommunal doit être bien adapté à l'exercice de chaque compétence pour ne pas complexifier l'organisation institutionnelle que le législateur cherche à apporter une clarification<sup>637</sup>. Pour mieux rechercher l'optimum dimensionnel de coopération intercommunale, il faudra une association de la pertinence territoriale matérialisée par le choix du périmètre d'action le plus approprié et la simplification institutionnelle même si ces deux tendances sont contradictoires<sup>638</sup>. Pour Cécile JEBEILI, en accordant un privilège à cette dernière tendance<sup>639</sup>, on assiste à une inefficacité relative à laquelle les nouveaux périmètres intercommunaux ont été condamnés<sup>640</sup>. Ainsi, il reste crucial à tout point de vue de retenir qu'avec l'évolution des périmètres intercommunaux, impliquant une possible situation d'un optimum dimensionnel pour de nombreuses compétences, entre le niveau communal et celui intercommunal.

Maintenant que nous avons évoqué les difficultés liées à la superposition des structures intercommunales en France, il est important d'analyser les conséquences ou les effets que cela peut avoir sur les communes membres.

## **2. LES EFFETS DE LA SUPERPOSITION**

En France, la superposition des EPCI aux communes membres présente des effets positifs et négatifs. Ces derniers s'analysent en fonction du principe de ces structures se trouvant sur un même territoire et n'ont pas le pouvoir de transférer simultanément les mêmes compétences à deux organismes de coopération intercommunale. La coexistence de plusieurs échelons intercommunaux sur un même territoire a donc des effets différents selon les contextes locaux.

D'une part, en ce qui concerne les effets positifs, la superposition permet la réunion des communes qui ont des intérêts communs de mutualiser leurs ressources pour développer des

---

<sup>637</sup> Exposé des motifs de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>638</sup> JEBEILI Cécile, « Le bassin de vie, nouveau critère de l'intercommunalité rurale », *in Revue du Droit rural*, n° 397, étude 12, Novembre 2011.

<sup>639</sup> Article L. 5210-1-1 II du CGCT.

<sup>640</sup> JEBEILI Cécile, *op. cit.*

projets d'envergure qui auraient été très difficiles à réaliser individuellement. Les intercommunalités peuvent ainsi mieux répondre aux enjeux territoriaux et de services publics afin de relever les défis économiques, sociaux et environnementaux. Elle permet de renforcer la coopération intercommunale, d'améliorer des services aux citoyens, de réduire les inégalités territoriales, de renforcer la gouvernance locale et la simplification administrative.

D'autre part, s'agissant des effets négatifs, ils sont nombreux. En effet, la superposition des intercommunalités aux communes peut entraîner aussi une perte de proximité, avec des décisions qui sont prises à un niveau supérieur pouvant ne pas tenir compte de la réalité des communes. Elle est liée aux problèmes de gouvernance locale et de représentativité démocratique. Cela peut conduire à une frustration des citoyens qui peuvent se sentir déconnectés des décisions prises et à une remise en cause de la légitimité des élus locaux situés à plusieurs échelons intercommunaux. Certaines communes qui se trouvent à la périphérie des schémas de coopération peuvent avoir l'impression de ne pas être entendues et défendues de manière équitable. En outre, la superposition peut engendrer une complexification du système administratif<sup>641</sup>, avec le chevauchement des compétences et les difficultés de la prise des décisions. Aussi, elle peut rendre l'exercice de la démocratie locale plus complexe. Les citoyens doivent souvent s'adresser à plusieurs instances pour résoudre leurs problèmes, ce qui peut entraîner de la confusion et de la frustration. Elle peut entraîner également l'absence de consensus entre les différents élus locaux à travailler ensemble afin de trouver des solutions pour répondre aux défis du territoire tout en essayant de maintenir la proximité et la participation des citoyens, comme elle peut être source de tensions et de conflits de compétences.

Dans l'ensemble, il s'agit de la complexification du régime de l'intercommunalité lorsque les compétences et les intérêts des territoires ne convergent pas nécessairement. Il convient de noter que ces effets négatifs peuvent varier en fonction de la spécificité de chaque EPCI et de chaque commune. Ainsi, la superposition peut accentuer la concurrence entre les territoires riches, en particulier sur les questions d'attractivité et d'économie, conduisant à l'émiettement des politiques territoriales ou à des incohérences dans la mise en œuvre des politiques publiques. Pour Florence Crouzatier-Durand, « *l'intercommunalité et ses établissements publics doivent être incontestablement distingués des collectivités*

---

<sup>641</sup> Les doublons administratifs qui entraînent une certaine confusion et parfois des coûts supplémentaires.

*territoriales* »<sup>642</sup> pour leur équilibre et leur cohabitation afin de faire face à la complexité territoriale résultant de la métropolisation.

En somme, la multiplication des textes juridiques de l'intercommunalité en France est marquée par une sédimentation des règles qui la régissent en engendrant une superposition des structures intercommunales. Il ne s'agit pas de démontrer ce constat uniquement, il sera question également de voir que la législation intercommunale est relativement appropriée.

## ||| PARAGRAPHE 2 : UNE LÉGISLATION RELATIVEMENT APPROPRIÉE

La législation française sur la coopération intercommunale n'est pas totalement appropriée. La multiplication des structures intercommunales s'est accompagnée d'une grande complexité du régime juridique et financier de la coopération intercommunale. En effet, la surabondance des textes législatifs organisant l'intercommunalité en France engendre une matière dont la simplification n'a pas encore été atteinte et présentant des ambiguïtés. Cet ensemble de dispositifs législatifs<sup>643</sup> que l'on nomme intercommunalité a fait donc l'objet de critiques et d'analyses juridiques dès la fin du XIXe siècle. Même si l'intercommunalité est réaffirmée sur des bases juridiques claires et est simplifiée dans son expression juridique avec l'institution d'un corpus juridique<sup>644</sup>, l'économie des lois montre une complexité du cadre législatif intercommunal avec des lacunes législatives (A) et une production législative ambiguë (B).

### ||| A. LES LACUNES LÉGISLATIVES DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Le cadre normatif français de l'intercommunalité présente quelques insuffisances. En effet, l'évolution du droit de l'intercommunalité est marquée par la poursuite des réformes face à des difficultés dans le sens d'une administration territoriale plus efficace. Outre le manque de

---

<sup>642</sup> CROUZATIER-DURAND Florence, « La place du département dans la France intercommunale. Vers des collectivités départementales ? », *Pouvoirs Locaux n° 116 IV/2019*, 2020, p. 38.

<sup>643</sup> LE BART Christian, « L'identité intercommunale », in CHARLES-LE-BIHAN D., DOARE R. (dir.), *Les cadres renouvelés de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2009, p. 257.

<sup>644</sup> BERNARD-GELABERT Marie-Christine et LABIA Patrick, *op. cit.*, p. 1.

clarté sur les compétences transférées, l'absence de la prise en compte de la diversité des territoires (1) arrive en tête de ces manquements. Nous avons également le problème de l'élection des conseillers communautaires (2).

## **1. L'ABSENCE DE LA PRISE EN COMPTE DE LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES**

Les politiques intercommunales en France sont souvent élaborées de manière uniforme sans prendre en compte les spécificités des territoires concernés. En effet, l'une des 12 mesures de la loi « Engagement et proximité » est le fait de sécuriser le maire dans ses décisions face à la complexité des normes. De ce fait, les lois intercommunales ne prennent sans doute pas assez en compte les caractéristiques spécifiques des territoires. Elles ne permettent pas suffisamment une approche « à géométrie variable » qui pourrait s'adapter aux situations locales. Nous avons la situation du bassin parisien qui est de ce point de vue significatif. Peut-on véritablement évoquer des périmètres pertinents dans un tissu urbain continu ? À l'inverse, ce qui pose problème, c'est vraiment l'organisation des territoires ruraux (stratégie de pays parfois floue, intercommunalités qui n'atteignent pas bien la « taille critique » ...). Dans les deux cas, la coopération intercommunale se résume souvent à une logique d'opportunité. Les structures intercommunales sont souvent caractérisées par leur opacité rendant difficile leur évaluation par les citoyens. Or, une politique publique qui ne prend pas compte de cette spécificité risque de ne pas être adaptée aux réalités locales. Cela peut avoir des conséquences négatives sur les zones rurales, les quartiers sensibles ou les zones géographiquement isolées, qui ont des besoins et des enjeux différents<sup>645</sup>. Le cadre législatif intercommunal doit aller vers une approche plus normée dans ce domaine.

Le développement du paysage législatif engendre une grande complexité. Ainsi, les modalités de regroupement des communes sont très complexes. Ce qui constitue une difficulté pour atteindre la finalisation de la carte intercommunale. La coopération institutionnelle française n'est pas encore exclusive du fait des évolutions territoriales. Même si on parle de la simplification et de la modernisation de l'intercommunalité avec les lois récentes, le paysage intercommunal français témoigne jusqu'à présent d'une volonté de faire prévaloir la souplesse

---

<sup>645</sup> Les décideurs politiques peuvent avoir tendance à penser que toutes les communes ou les quartiers ont les mêmes besoins et priorités, alors qu'en réalité, les territoires sont très diversifiés.



des organisations. On ne peut pas nier que la logique de l'intégration n'a pas été conduite à son terme par la législation : complexité de l'organisation territoriale, l'intérêt communautaire incomplètement défini, régime financier insuffisant, etc. Les errements et les faiblesses de l'intercommunalité que soulignait le rapport de la Cour des comptes en 2005 existent toujours. La coopération intercommunale n'a pas été réellement simplifiée malgré les réformes. Dans un État décentralisé depuis 1982, ce qui paraît important aujourd'hui, c'est que le législateur français doit mettre en place de nouveaux cadres territoriaux de l'action publique locale. Il doit bien maîtriser la coopération intercommunale pour plus de cohérence par une refonte du découpage territorial afin d'arriver à une bonne partition de l'espace. La législation intercommunale doit prévoir une adéquation entre les « bassins de vie » et les circonscriptions administratives. Avec l'intercommunalité, les territoires ont bien accepté le pluriel et le partage de la souveraineté, mais la législation n'a pas totalement assuré leur pertinence. Ainsi, la coopération intercommunale doit reposer sur un cadre juridique adéquat et « *un volontarisme institutionnel qui reflète cette complexité* »<sup>646</sup> de l'organisation territoriale. Il faut une bonne articulation entre aires urbaines et rurales pour mieux permettre aux structures intercommunales d'exercer leurs compétences. Le système intercommunal français présente toujours une complexité croissante, même si certaines structures intercommunales ont connu un certain succès, à l'image des communautés de communes, d'autres sont boudées par les agglomérations. Il faut bien sûr ajuster la réforme de la coopération intercommunale en raison de la complexité du droit de l'intercommunalité.

En somme, la non prise en compte de la diversité des territoires est un véritable manquement législatif et sa reconnaissance par les lois est essentielle pour que les politiques publiques intercommunales soient efficaces.

## **2. LE PROBLÈME DE L'ÉLECTION DES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES.**

En France, il y'a une absence de dispositions claires définissant l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct. Cette situation est bien liée à l'histoire de l'organisation territoriale qui a progressivement évolué vers une décentralisation partielle<sup>647</sup>.

---

<sup>646</sup> AUBOUIN Michel, MORAUD Jean-Christophe, *op. cit.*, p. 51.

<sup>647</sup> C'est notamment la création des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

La loi Chevènement de 1999 avait instauré l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct dans les communes de plus de 3500 habitants en favorisant une meilleure représentation des citoyens au sein des intercommunalités. Toutefois, cette réforme a créé des inégalités entre les différentes structures intercommunales. En effet, la mise en place de ce mode de scrutin variait en fonction de leur taille et de leur complexité, ce qui peut occasionner des situations de déséquilibres territoriaux. C'est uniquement en 2013 que l'on assiste à l'adoption d'une nouvelle loi pour réduire cette inégalité en instaurant l'élection des conseillers au suffrage universel direct dans toutes les communes quel que soit leur nombre d'habitants<sup>648</sup>. Une telle réforme a suscité des critiques et des résistances de la part de certains élus locaux, qui pensaient qu'elle remettait en cause le système de représentation actuel. Malgré tout, il faut dire aussi que les lois organique et ordinaire de 2013<sup>649</sup> relatives à l'élection des conseillers communautaires n'instaurent pas une véritable élection au suffrage universel direct. Les électeurs n'ont pas véritablement le choix de leurs élus communautaires ou métropolitains, mais ils votent préalablement pour une liste de candidats aux élections municipales, dont ils savent que certains accéderont au mandat de conseillers du fait de leur place sur la liste. D'ailleurs, le mandat du conseiller communautaire ou métropolitain est fortement lié à celui de conseiller municipal de la commune<sup>650</sup>. Ainsi, la loi dispose que le mandat des délégués est lié à celui du conseiller municipal de la commune dont ils sont issus. Il n'existe pas une loi fixant véritablement les règles d'élection au suffrage universel des conseillers métropolitains, même si celle du 28 février 2017 relative au statut de Paris l'avait prévu pour la date de 2019 à travers son article 79<sup>651</sup>.

La réforme de 2013 est restée assez obscure et n'a pas clarifié toutes les questions liées à l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct. Les électeurs votent pour des listes de candidats représentant leur intercommunalité, plutôt que pour des candidats individuels au sein de chaque conseil municipal. Ce qui peut entraîner des problèmes en termes de proportionnalité, une réduction de la représentativité des élus et une faible participation électorale. Cette réforme n'a pas cherché l'harmonisation des critères d'éligibilité pour les conseillers communautaires et les conseillers municipaux. Ce qui peut créer également une

---

<sup>648</sup> Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral, JORF du 18 mai 2013.

<sup>649</sup> Lois organique et ordinaire n° 2013-402 et 403 du 17 mai 2013 relatives à l'élection des conseillers communautaires.

<sup>650</sup> Art. L. 5211-8 du CGCT.

<sup>651</sup> VERPAUX Michel et JANICOT Laetitia, *Droit des collectivités territoriales*, 2<sup>ème</sup> Édition LGDG-Lextenso, 2021, p. 479.

complexité du système de vote dans la mesure où les élections par liste compliquent le processus de vote pour la majorité des électeurs, particulièrement lorsque les candidats sur la liste ne sont pas très connus du public. Avec cette réforme aussi, l'élection des conseillers communautaires au niveau des structures intercommunales, plutôt qu'au niveau des communes, il est possible que les citoyens se sentent moins proches de leurs représentants, car ces élus devront représenter un nombre plus important de communes et être moins disponibles pour leurs électeurs. Ce qui entraîne ainsi une perte de lien entre ces derniers et les élus.

Dans l'ensemble, il subsiste encore des incertitudes sur l'élection des conseillers communautaires en France. Parallèlement, la production législative présente aussi des insuffisances.



## **B. UNE PRODUCTION LÉGISLATIVE LIMITÉE**

La construction intercommunale française est marquée production législative par rapport aux communes. Perçue comme un moyen de préserver les structures intercommunales ou d'accroître leurs ressources<sup>652</sup>, certains concepteurs envisagent l'intercommunalité comme un moyen de préparation pour la suppression des communes. Mais, elle est une technique pour la gestion territoriale et l'intégration communautaire. Si l'intercommunalité est devenue un acteur majeur de la gestion locale en France, elle peine encore à produire des lois adaptées à ses contraintes et à leurs spécificités. On ne peut manquer d'être frappé par le caractère libéral de la législation adoptée en France relativement aux compétences ambiguës, à la définition de l'intérêt communautaire préservant le pouvoir communal et l'élaboration d'un véritable projet territorial, etc. Toutefois, des lacunes législatives relatives à la mise en œuvre du projet de territoire (1) et à l'intérêt communautaire (2) persistent.

---

<sup>652</sup> SAOUT Rémy (Le), « L'intercommunalité, une strate politique pertinente ? », in BIDÉGARAY C., CADIOU S., PINA C., (dir.), *L'élue local aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009 ; THOMAS Olivier, « Intercommunalité française et hausse de la pression fiscale : effet collatéral ou stratégie politique délibérée ? », *RFDA*, 2008/3, n° 127.

## 1. LES MANQUEMENTS LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET DE TERRITOIRE

Malgré son importance, la mise en œuvre du projet de territoire est souvent mise à mal par des lacunes législatives. Outil essentiel pour l'action intercommunale, il est certes un levier essentiel pour l'intercommunalité en France, mais la législation incite le plus grand nombre de maires à porter leur engagement dans la création de communautés et sans pour autant donner une obligation légale au projet de territoire. En effet, la loi ne précise pas les modalités de son élaboration, de son suivi et de sa révision. Elle ne prévoit pas également de sanctions en cas de défaut de mise en place ou de non-respect du projet de territoire. Ainsi, pour chaque catégorie d'intercommunalités à fiscalité propre, le CGCT qui reprend les termes de la loi 1992 dite ATR fait une grande référence à un « projet commun ». Néanmoins, il n'existe pas une définition juridique du projet de territoire des EPCI. Il est abordé très rarement par le CGCT. L'obligation légale du projet de territoire résulte seulement de la loi Pasqua<sup>653</sup> qui mentionne l'obligation d'un « projet d'agglomération » pour les regroupements de communes de plus de 50 000 habitants et si une commune comporte au moins plus de 15 000 habitants et la loi Voynet de 1999 qui soutient la dynamique de recomposition territoriale engagée par la loi Chevènement<sup>654</sup>. Mais, dans certaines dispositions relatives au pôle d'équilibre territorial rural (PETR), il est précisé que les PETR doivent faire une élaboration d'un projet territorial, préparé par la conférence des maires<sup>655</sup> dont les attendus et les objectifs sont définis dans l'article L. 5741-2. Le projet de territoire est également traité au sujet des conseils de développement pour une indication qu'ils sont consultés sur l'élaboration des projets de territoire et c'est une obligation pour les EPCI à fiscalité propre disposant de plus de 50 000 habitants<sup>656</sup>. Aussi, à propos de la mise en œuvre de la politique de l'État en matière d'aménagement et de la cohésion<sup>657</sup>, l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) accompagne les différentes communes<sup>658</sup> et leurs regroupements dans l'élaboration de leurs projets de territoires en élaborant des contrats de cohésion territoriale qui doivent s'articuler sur ces derniers<sup>659</sup>.

---

<sup>653</sup> Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, JORF n° 0254 du 1 novembre 2022.

<sup>654</sup> BROUANT Jean-Philippe, *op. cit.*, p. 906.

<sup>655</sup> Art. L. 5741-1 du CGCT.

<sup>656</sup> Art. L. 5211-10-1 du CGCT.

<sup>657</sup> Art. L. 1231-2 du CGCT.

<sup>658</sup> Art. L. 1231-2 et art. R. 1232-11 du CGCT.

<sup>659</sup> Art. L. 1231-2 du CGCT.

Progressivement, les EPCI à fiscalité propre ont élaboré des projets de territoire ces dernières années, mais le nombre n'était pas significatif d'après les études conduites par les intercommunalités de France en 2015<sup>660</sup> et en 2020<sup>661</sup>. Le CGCT doit bien aborder le projet de territoire autour de sa bonne structuration. Il constitue à la fois un document programmatique et stratégique pour le renforcement de l'intégration communautaire. Il ne doit pas être révélateur d'un déficit d'intégration et doit faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation. La réalisation d'un projet de territoire est indispensable pour les structures intercommunales françaises. Ainsi, l'association des petites villes de France pense que « *l'élaboration d'une trame de projet de territoire et son approbation par le conseil communautaire dans l'année suivant l'élection devrait être obligatoire* », « *pour fixer les grandes orientations politiques et les grands projets de l'intercommunalité* ». Ce qui fait que la Cour des comptes précise dans son récent rapport : « *le projet de territoire constitue un élément fondateur pour les intercommunalités et que son élaboration devrait à ce titre être rendue obligatoire* »<sup>662</sup>. Le projet de territoire permet une formalisation du consensus entre l'EPCI et ses communes membres, participe à la démocratie locale, à la bonne orientation et le pilotage des politiques publiques<sup>663</sup>. Il faut signaler aussi que la persistance d'une culture de centralisation administrative constitue un frein à la coopération intercommunale. En effet, les habitudes de fonctionnement et les mentalités des acteurs locaux sont encore souvent orientées vers une vision verticale du pouvoir, avec une prédominance des communes sur les structures intercommunales.

Outre les lacunes législatives relatifs à la mise en œuvre du projet de territoire, il y a également les manquements liés à l'intérêt communautaire.

## **2. LES MANQUEMENTS LIÉS À LA DÉFINITION DE L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE**

En France, les modalités de la définition de l'intérêt communautaire n'ont pas été établies par le législateur français. Le CGCT prévoit tout simplement que l'exercice de certaines

---

<sup>660</sup> Intercommunalités de France, *Les projets de territoire des communautés, enjeux et pratiques observées*, mars 2015. Étude s'appuyant sur les réponses de 323 communautés au questionnaire de l'ADCF.

<sup>661</sup> Intercommunalités de France, *Projet de territoire, ambition, méthodes et pratiques*, ADCF, décembre 2020. Étude s'appuyant sur 150 intercommunalités répondantes.

<sup>662</sup> Rapport Cour des comptes, octobre 2022, disponible en ligne, <https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-10/20221026-rapport-Fipulo-2022-fascicule-2.pdf>, consulté le 30 octobre 2022.

<sup>663</sup> TOURÉ EL Hadj Seydou Nourou, *Pilotage des politiques publiques au Sénégal de 1960 à 2012*, L'Harmattan – Sénégal, 2019, 438 pages.

compétences par les EPCI est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire sans pour autant apporter une nette définition à cette notion. Ce qui entraîne des interprétations différentes, voire contradictoires, selon les situations et les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques. De ce fait, de nombreuses associations de communes ont pris le choix de le définir sous forme d'une liste d'équipements, de voiries ou encore de zones économiques. Ce manquement législatif des critères objectifs dans la définition de l'intérêt communautaire a pour inconvénients des transferts inéquitables sur le maintien au niveau communal d'équipements à rayonnement supra-communal ou sur le territoire. Il est le fruit de compromis communaux et ne permet pas de comprendre la répartition retenue entre l'EPCI et ses communes membres<sup>664</sup>. En plus, cet intérêt est loin de constituer une ligne de partage objective entre ce qui relève de l'EPCI et des communes membres. Il n'est pas très souvent utilisé à bon escient afin de limiter les compétences transférées à la communauté. Seulement, c'est à la suite de la loi NOTRe que sa définition a revêtu une importance particulière pour la redéfinition du projet de territoire et l'harmonisation des compétences intercommunales.

Faute d'une définition précise et des critères clairs établis par la loi, les intercommunalités doivent donc faire face à de nombreux défis juridiques pour définir l'intérêt communautaire et déterminer quelles actions qu'elles peuvent entreprendre. Cet intérêt doit pouvoir prendre en compte les réalités ou situations locales à travers des *critères objectifs et formalisés*<sup>665</sup> pour sa lisibilité et son efficacité comme le préconise les magistrats financiers dans le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales. De plus, l'absence d'un référentiel commun pour évaluer l'intérêt communautaire rend difficile la supervision des actions menées dans ce cadre. Malgré les avancées législatives en faveur de l'intercommunalité, il est évident que des manquements subsistent autour de la mise en œuvre du projet de territoire et de sa détermination.

En somme, ces manquements soulignent la nécessité de revoir et d'améliorer la définition de l'intérêt communautaire en France, en la rendant plus transparente, inclusive et alignée sur les enjeux actuels tels que la justice sociale et la durabilité.

---

<sup>664</sup> Exemple : La Communauté d'agglomération Grand Lac ne précise pas les critères qui ont conduit à retenir les équipements d'intérêt communautaire, ce qui ne permet pas de comprendre la répartition retenue entre l'agglomération et les communes membres.

<sup>665</sup> Rapport Cour des comptes, *op. cit.*, p. 91.

Il ne s'agit pas seulement de présenter dans cette étude les insuffisances du cadre législatif de l'intercommunalité en France, il sera question aussi d'étudier celles liées à son régime financier.

## SECTION 2 : UN CADRE FINANCIER MOINS EFFICACE

En France, le régime financier de l'intercommunalité est complexe. En effet, on assiste aujourd'hui à une consubstantialité entre le levier financier et son développement. Ce qui justifie ces termes prononcés, lors des Universités d'été, par le président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France Pascal FORTOUL : « *L'intercommunalité est un combat dont le pacte financier et fiscal est l'arme* »<sup>666</sup>. Son essor depuis l'année 1999<sup>667</sup> trouve son fondement dans la ressource publique du fait des bases fiscales et des dotations de l'État. Il en ressort une abondance des ressources fiscales sous la forme de dotations et d'impôts locaux favorisant les intercommunalités fortement intégrées avec des compétences larges. Cependant, aujourd'hui, avec le contexte des crises sanitaires, économiques, financières et fiscales, on assiste à une raréfaction globale de la ressource publique potentiellement préjudiciable à la pérennisation des intercommunalités. Le cadre financier de la coopération intercommunale s'en trouve alors complexe et surtout moins efficace. Ainsi, cette inefficacité du régime financier de l'intercommunalité est l'aboutissement d'une intercommunalité de projet et non celle porteuse d'un projet, c'est-à-dire son propre projet de territoire. Le levier financier de l'intercommunalité doit être repensé pour mieux faire face aux contraintes fiscales et économiques actuelles. Depuis la suppression de la taxe professionnelle unique actée par la loi de Finances de 2010 en remplacement de la Contribution économique territoriale (CET), il

---

<sup>666</sup>Intervention de Pascal FORTOUL, DGS de la Communauté d'agglomération du Pays voironnais et Président de l'ADGCF, lors des Universités d'été 2010 de l'ADGCF, portant sur « Pacte financier et fiscal, mutualisation, les rendez-vous de l'intercommunalité avec son avenir » ; Phrase citée par FORTIN BLANDINE, *L'intercommunalité, d'une coopération financière politiquement intéressée à une coopération territoriale financièrement contrainte ? Etude de l'impact de la fiscalité sur l'intégration intercommunale à l'aune de la réforme fiscale de 2010*, Mémoire de fin d'études réalisé dans le cadre du Master 2 professionnel « Management du secteur public : collectivités et partenaires » Spécialité « Gestion et Pilotage financier », soutenu le 3 septembre 2010 à l'Université Lumière Lyon 2.

<sup>667</sup> Principalement depuis 1999 et la loi Chevènement, l'intercommunalité a connu un double essor. D'une part sur le plan quantitatif, le nombre d'EPCI nouvellement créés, ou passant à une structure plus fortement intégrée, a augmenté. D'autre part, sur le plan qualitatif, les ressources des intercommunalités ont cru fortement, leur permettant de développer leurs moyens et d'assurer un plus grand nombre de compétences avec de fortes exigences qualitatives.

y a eu une réduction de l'autonomie financière et fiscale des EPCI avec des pertes de recettes dynamiques. De même, leurs investissements sont encore limités au regard de ceux des communes membres auxquels ils devraient se substituer ou des moyens financiers dont ils disposent<sup>668</sup>. Dès lors, même si la situation financière de l'intercommunalité en France est assez favorable, elle n'est pas satisfaisante du fait de sa perte de ressources dynamiques réduisant l'autonomie financière des intercommunalités (*Paragraphe 1*) et des relations financières complexes (*Paragraphe 2*) entre l'EPCI et ses communes membres.

## PARAGRAPHE 1 : UN RÉGIME FINANCIER COMPLEXE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

La faible capacité financière des intercommunalités constitue également un obstacle à l'effectivité de l'intercommunalité en France. En raison de leur dépendance financière à l'égard des communes membres, les intercommunalités ont souvent des moyens financiers limités pour mener à bien leurs actions et projets communs. La réforme de la fiscalité par la suppression de la taxe professionnelle est l'une des raisons de la réduction de l'autonomie financière des intercommunalités par la perte des ressources dynamiques qui ont été à l'origine de leur développement. Non seulement son remplacement par une cotisation économique territoriale a créé des recettes nouvelles pour les EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) venant apporter une modification au montant et à la structure de leurs recettes de fonctionnement. Il y a alors des pertes de recettes suite à la réforme de la taxe professionnelle rendant difficile leur compensation intégrale avec également une hausse de la fiscalité locale. C'est dire que le régime financier de l'intercommunalité en France présente une complexité du fait de la réduction de l'autonomie financière ou fiscale des intercommunalités (**A**) et à cause des compensations financières insuffisantes (**B**).

---

<sup>668</sup> Cours des comptes, Rapport public 2005, *op. cit.*, p. 2.



## A. UNE RÉDUCTION DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES INTERCOMMUNALITÉS

Force est de reconnaître que les intercommunalités dites EPCI-FP disposent d'une autonomie financière ou fiscale de gestion et de l'autonomie financière constitutionnelle<sup>669</sup> en vertu de l'article 72-2 de la Constitution au même titre que les collectivités territoriales<sup>670</sup>. Mais, la réforme de la taxe professionnelle, en tant que levier financier du développement des intercommunalités, entraînant le passage à la contribution économique territoriale, constitue une réduction de cette autonomie financière et fiscale des structures de bloc local. Elle a engendré des pertes de ressources dynamiques (1) pour mieux assoir la gestion publique locale. Ce qui n'empêche pas la hausse de la fiscalité locale (2) avec cette imposition économique nouvelle qui n'a ni le même dynamisme ni le même volume que la taxe professionnelle.

### 1. UNE PERTE DE RESSOURCES DYNAMIQUES

La suppression de la taxe professionnelle a eu un impact sur l'autonomie financière des intercommunalités. Ainsi, elle a pour conséquence la perte d'une source importante de financement pour les EPCI. Composée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)<sup>671</sup> et de la cotisation foncière des entreprises (CFE)<sup>672</sup>, elle occasionne une réduction globale de la fiscalité économique. Ainsi, selon le rapport du Sénat en 2011-2012 : la réforme de la taxe professionnelle « a allégé la charge fiscale des entreprises et, par voie de conséquence, bouleversé les équilibres antérieurs de la fiscalité économique locale »<sup>673</sup>. Il y a un manque à gagner pour les EPCI en raison des réductions du produit de la CFE et du produit de la CVAE en fonction de la typologie des entreprises présentes sur le territoire. En plus, la CET a contribué plus généralement aux entreprises de services que les entreprises d'autres

---

<sup>669</sup> Cf. La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

<sup>670</sup> L'autonomie financière, garantie par la Constitution et la loi organique de 2004, n'est effective ni pour les collectivités territoriales, ni pour les EPCI-FP.

<sup>671</sup> Le produit de la CVAE est réparti entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres (26,5%) et les départements (48,5%).

<sup>672</sup> La CFE est assise sur des bases locatives dont le produit est destiné exclusivement aux communes et à leurs regroupements à fiscalité propre.

<sup>673</sup> Rapport d'information n° 611, *De la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale : 25 propositions pour une transition*, de M. Charles GUENÉ, fait au nom de la Mission commune d'information sur la taxe professionnelle, session ordinaire de 2011-2012, déposé le 26 juin 2012, disponible en ligne : [De la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale : 25 propositions pour une transition - Sénat \(senat.fr\)](http://www.senat.fr/rap/11_0611/11_0611_000.html)

secteurs qui sont les moteurs de la croissance de la taxe professionnelle. En sus, l'instauration du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) constitue une mesure visant à éviter que certaines collectivités publiques soient les grands perdants de la réforme fiscale en mettant en place la péréquation. Ainsi, les collectivités territoriales ayant plus de recettes fiscales après la mise en place de la CET, verront un prélèvement du différentiel par le biais du FNGIR, qui fera une redistribution, sous forme de dotations, aux collectivités dites « perdantes » à hauteur de la perte de ressources fiscales. Il s'agit d'un système qui semble être une garantie de la stabilité économique pour les regroupements de communes.

La taxe professionnelle unique avait deux effets péréquateurs : la mutualisation de la ressource fiscale<sup>674</sup> et la mise en commun des moyens. Dans le premier cas, elle limitait les inégalités fiscales entre communes membres et dans le second, elle était un moyen de réalisation des équipements en portant les compétences qu'une seule commune ne pourrait assumer. Sa suppression a fait que les intercommunalités ont dû chercher d'autres sources de financement, ce qui a entraîné une réduction de leur autonomie financière. Ainsi, la dotation globale de fonctionnement de l'État a été réduite de façon significative ces dernières années et la CET est moins favorable aux intercommunalités. Cette situation a fini par engendrer des déséquilibres en terme de leur financement, car certaines collectivités territoriales sont plus riches que d'autres, ce qui limite leur capacité à investir dans des projets d'envergure. Elles ont donc dû se tourner vers d'autres impôts et taxes pour financer leurs actions<sup>675</sup>.

Il y a également la hausse de la fiscalité locale qui a réduit l'autonomie financière des intercommunalités.

## **2. UNE HAUSSE DE LA FISCALITÉ LOCALE**

L'intercommunalité est toujours soupçonnée d'être un facteur de la hausse de la fiscalité locale entraînant des coûts pour les finances publiques<sup>676</sup> en France. En effet, l'élargissement du champ des compétences intercommunales et de la multiplication des services aux habitants

---

<sup>674</sup> La mutualisation de la ressource fiscale intervient à la date de la création de l'EPCI ou de son passage en fiscalité professionnelle unique. En effet, la fiscalité transférée par chaque commune à l'instant t est compensée par l'attribution d'une compensation d'un montant équivalent à celui de la fiscalité économique qu'elle percevait. Ce sont donc les évolutions ultérieures de fiscalité économique, à la hausse comme à la baisse, qui sont mutualisées au niveau de l'EPCI.

<sup>675</sup> Taxes sur les ordures ménagères (TEOM) et la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

<sup>676</sup> Rapport de 2005 de la Cour des comptes sur l'intercommunalité.

sont à l'origine de cette augmentation. Les intercommunalités ont souvent des compétences supplémentaires nécessitant ainsi un financement supplémentaire. Ce qui a entraîné une augmentation<sup>677</sup> des dépenses de l'EPCI à fiscalité propre qui représentent 34,31%<sup>678</sup> des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) du bloc communal et des dépenses d'investissement<sup>679</sup>. La contribution économique territoriale n'en constitue pas un gain de performance. Les taxes et impôts locaux ont été transférés des communes aux intercommunalités en conduisant à une augmentation de la pression fiscale pour certains contribuables. Il s'agit d'une hausse de la fiscalité locale qui alourdit le fardeau de l'inflation pour la population française. C'est une situation difficile pour les français, les entreprises, les collectivités territoriales, les EPCI et aussi pour l'État. En effet, les coûts de fonctionnement des intercommunalités sont souvent plus élevés que ceux des communes isolées, en vertu des investissements nécessaires et des compétences supplémentaires à acquérir. Ces coûts sont ensuite répercutés sur les contribuables locaux, ce qui peut contribuer à une augmentation de l'inflation. Cette dernière a réduit l'autonomie fiscale et son impact se fait ressentir beaucoup plus sur leurs dépenses de fonctionnement, leurs budgets ainsi que leur capacité d'investissement.

La réduction de l'autonomie financière des intercommunalités par la hausse de la fiscalité locale peut se produire si les impôts locaux augmentent de manière significative sans que celles-ci aient la possibilité de gérer elles-mêmes ces augmentations. Cela peut se produire dans le cadre de réformes fiscales imposées par le pouvoir étatique ou des circonstances économiques difficiles obligeant les collectivités territoriales à augmenter les impôts pour maintenir les services publics. La hausse porte généralement sur la taxe foncière dans les grandes villes avec l'augmentation des valeurs locatives cadastrales<sup>680</sup>. Il s'agit de nouveaux taux de la taxe sur le foncier bâti et celle sur le foncier non bâti des intercommunalités.

En dehors du moindre dynamisme de l'enveloppe de la fiscalité économique introduite par la réforme de la fiscalité à travers la suppression de la taxe professionnelle unique, les structures intercommunales verront également leur autonomie financière réduite du fait de la

---

<sup>677</sup> Les coûts de fonctionnement des intercommunalités peuvent augmenter en raison des salaires, des charges sociales et des services externes.

<sup>678</sup> Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP entre 2015 et 2021.

<sup>679</sup> Selon le rapport de la Cour des comptes : « Entre 2015 et 2019, les dépenses d'investissement du bloc communal ont connu une croissance soutenue (+ 30,7 %), portée à la fois par le dynamisme de l'investissement des communes et de celui des EPCI », p. 98, octobre 2022.

<sup>680</sup> Les taxes foncières ont augmenté de manière record dans les 200 plus grandes villes de France en 2022, selon l'Observatoire des taxes foncières réalisé par l'Union nationale des propriétaires immobiliers.

nouvelle structuration de leurs ressources fiscales avec des nouvelles mesures de compensations financières jugées insuffisantes.



## B. DES COMPENSATIONS FINANCIÈRES INSUFFISANTES

La réduction de l'autonomie financière des intercommunalités et des ressources des communes ont conduit les acteurs à repenser les techniques de gestion locale. Ainsi, l'augmentation des dépenses de fonctionnement et d'investissement et surtout la baisse des recettes de fonctionnement privent les EPCI de leurs capacités d'autofinancement. C'est pourquoi l'on s'oriente vers des mécanismes de compensation (1) qui sont souvent insuffisants et une diversification des sources de financement (2) des intercommunalités.

### 1. LES MÉCANISMES DE COMPENSATION

En France, les mécanismes de compensation financière des intercommunalités sont insuffisants pour assurer des services publics de qualité et couvrir leurs charges. Ainsi, la réforme de la taxe professionnelle unique s'accompagne par des mesures qui constituent une solution pour éviter que les structures locales et les intercommunalités ne perdent pas leur niveau financier. Cette réforme fiscale est accompagnée par des compensations de la part de l'État. Il s'agit d'un accroissement du poids des dotations de l'État dans les ressources des structures intercommunales. Selon le récent rapport de la Cour des comptes de 2022 : « *En 2020, le montant de la fiscalité économique qui revient aux EPCI s'élève à 14,3 Md€ et le montant net des compensations versées par les EPCI aux communes s'élève à environ 11 Md€* »<sup>681</sup>. La compensation financière constitue une coordination fiscale pour assurer les financements des compétences transférées aux EPCI. La DGCL évoque que le montant des attributions de compensation financière « *a vocation à être pérenne et à évoluer uniquement lors de chaque transfert de compétence ou en cas de révision dans les conditions prévues par la loi* »<sup>682</sup>. Elle constitue une garantie de la neutralité budgétaire à chaque transfert de compétences entre EPCI à fiscalité propre et ses communes. Cependant, l'insuffisance des compensations financières s'explique par la soumission des EPCI à des contraintes budgétaires

---

<sup>681</sup> Rapport Cour des comptes, *op. cit.*, octobre 2022.

<sup>682</sup> DGCL, *Guide pratique Attributions de compensation*, février 2019.

importantes<sup>683</sup> et de la diversité de leurs compétences. La répartition inégale des ressources financières entre les communes membres de l'intercommunalité aggravant le déséquilibre budgétaire et parfois le manque de moyens et d'expertise pour mettre en place des politiques publiques efficaces.

Certes, la diminution du poids des dotations de l'État au sein des budgets des structures intercommunales constitue une perte de leur autonomie financière. Il s'agit d'un transfert des recettes de l'État aux EPCI pour le comblement du différentiel entre les recettes de la taxe professionnelle et celles issues de la contribution économique territoriale. Ainsi, en cas de perte de recettes, c'est la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) qui sera appliquée. Si celle-ci ne suffit pas à couvrir ou à combler la perte des recettes, c'est le fonds national de garantie individuelle de ressources qui sera une mesure de compensation. Parfois aussi, avec l'accroissement des dotations de l'État dans leurs recettes fiscales, les structures intercommunales perdent tout pouvoir de taux et dès lors tout pouvoir d'autonomie pour en faire évoluer le dynamisme.

Par ailleurs, des solutions doivent être trouvées pour diversifier les sources de financement équitable et suffisant aux intercommunalités, afin qu'elles puissent remplir pleinement leurs rôles.

## **2. LA DIVERSIFICATION DES SOURCES DE FINANCEMENT**

La diversité des sources de financement permet aux intercommunalités de retrouver leur autonomie financière. Elles sont tributaires de l'évolution de la conjoncture économique, des subventions accordées aux collectivités territoriales ou encore de la politique fiscale de l'État. Ainsi, à partir de 2011, de nouvelles impositions renforcent le pouvoir de taux des EPCI. Il s'agit d'une diversification des impôts intercommunaux sous le régime de la CET. Cette dernière était insuffisante pour égaler les recettes issues de la taxe professionnelle. Ainsi, les EPCI ont pu recevoir deux formes d'impositions : des impôts sans pouvoir de taux<sup>684</sup> et les impôts avec un pouvoir de taux<sup>685</sup>. En outre, plusieurs autres dispositifs ont été mises en place pour plus de solidarité territoriale et atteindre un gain de performance financière :

---

<sup>683</sup> Notamment la diminution des dotations de l'État qui a empêché les intercommunalités de mener à bien leurs missions et d'améliorer les services publics.

<sup>684</sup> La Tascom (taxe sur les conventions d'assurance), la CVAE, et les IFR (pour les entreprises de réseaux).

<sup>685</sup> La CFE et les impôts des ménages sur lesquels l'EPCI pourra lever une fiscalité additionnelle.

l'attribution immédiate du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) aux nouveaux groupements ou de la totalité de la dotation de développement rural (DDR), le coefficient d'intégration fiscale (CIF), le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) en 2012<sup>686</sup>, la possibilité d'instaurer une dotation globale de fonctionnement (DGF) dite territoriale<sup>687</sup>, la dotation de soutien à l'investissement du bloc communal (DSIL) et la dotation de solidarité communautaire (DSC) dont la loi de finances pour l'année 2020,<sup>688</sup> a apporté un renforcement aux critères d'attribution. Ils constituent des mécanismes incitatifs qui ont contribué au développement de la coopération intercommunale en France. Il s'agit d'une diversification des sources de financements favorisant un renforcement économique des impôts économiques à l'échelon intercommunal.

Les intercommunalités peuvent contracter également des emprunts pour financer leurs investissements, comme la construction d'équipements publics ou la rénovation de bâtiments. La souscription de ces emprunts peut se faire auprès des établissements bancaires ou d'organismes spécialisés. Elles peuvent se tourner vers des marchés financiers afin d'émettre des obligations. Mais, malgré les efforts réalisés, le cadre financier de l'intercommunalité doit encore être amélioré pour plus d'effectivité parce que la réforme fiscale fait perdre aux EPCI le dynamisme de leurs ressources.

Au total, le cadre financier de l'intercommunalité est moins efficace du fait de la réduction de l'autonomie financière des EPCI justifiant des mesures de compensations et de la hausse de la fiscalité locale. Il l'est également en raison des relations financières complexes entre l'EPCI et ses collectivités membres.



## **PARAGRAPHE 2 : DES RELATIONS FINANCIÈRES COMPLEXES**

En France, les relations financières entre l'EPCI et ses communes adhérentes sont peu lisibles et complexes. L'évolution de la fiscalité locale et du nouveau contexte économique constituent un moindre dynamisme des recettes intercommunales emportant des conséquences sur ces relations. En effet, on note l'amenuisement des recettes globales des EPCI qui ne sont plus capables de maintenir leur niveau actuel de reversements à leurs communes membres et

---

<sup>686</sup> Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

<sup>687</sup> Art. 250 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (dite loi de finances pour 2020).

<sup>688</sup> La loi de finances pour 2020.

qui risque d'être une limitation à leur politique de péréquation et redistribution des ressources. En plus, la concertation fait défaut et il est nécessaire de bien l'instaurer puisque les bases des communes et des structures intercommunales à fiscalité propre sont identiques pour l'ensemble des intercommunalités. Dès lors, on assiste à une solidarité financière ineffective (**A**) entre les intercommunalités et les communes, ce qui occasionne bien évidemment un pilotage financier faible (**B**).

## **A. UNE INEFFECTIVITÉ DE LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE**

La situation financière et fiscale actuelle de l'intercommunalité française a modifié les relations financières entre l'EPCI et ses communes membres. Ainsi, la solidarité financière entre les structures intercommunales et les communes est loin d'être effective en raison du dévoiement des dispositifs financiers (**1**) et de certaines irrégularités (**2**).

### **1. LE DEVOIEMENT DES DISPOSITIFS FINANCIERS**

Les dispositifs financiers de la solidarité financière mis en place à l'échelle des EPCI sont dévoyés. Il s'agit des mécanismes de solidarité financière tels que le FPIC, la DSC et le fonds de concours qui sont des modes de coopération financière et de solidarité territoriale. Ils peuvent être versés<sup>689</sup> par les EPCI en faveur de leurs communes membres. La DSC a une grande ampleur sur les relations financières intercommunales. Elle permet de promouvoir deux objectifs majeurs : un objectif de péréquation (pour aider les communes dont les indicateurs de richesses sont faibles) et un objectif de compensation (destiné aux communes qui ont perdu la dynamique de leurs ressources fiscales). Elle est donc un outil de pilotage souple qui permet aux communes membres d'obtenir des compensations financières et visant à leur garantir les retombées des impôts économiques. Cependant, ces mécanismes présentent des limites, car ils conduisent parfois à des résultats très éloignés de l'objectif de solidarité financière. De ce fait, le rapport d'information de la commission des finances de 2021 avait fait le constat suivant : « *Parmi la minorité d'ensembles intercommunaux qui ont adopté des modalités de répartitions*

---

<sup>689</sup> VI de l'article 1609 nonies C du Code général des impôts, tel que modifié par l'article 185 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

*alternatives, trop peu se sont réellement emparés du dispositif comme d'un levier de solidarité financière qui s'inscrit dans un réel projet de territoire »<sup>690</sup>. Les relations financières entre les communes et leurs regroupements doivent permettre une clarification et un rééquilibrage pour le renforcement de l'intégration communautaire et intercommunale. C'est dans l'objectif de rendre effective la solidarité financière envers ou entre les communes<sup>691</sup> et les EPCI.*

La Cour des comptes, dans son rapport consacré à l'intercommunalité, propose « *la généralisation des plans pluriannuels d'investissement, recommande le versement de la dotation globale de fonctionnement au niveau intercommunal et la systématisation de toutes les conventions de partage du produit de la fiscalité foncière »<sup>692</sup>. Ainsi, le projet de territoire se décline logiquement en plan pluriannuel d'investissement (PPI) dont l'établissement est nécessaire à l'échelle des intercommunalités. Cette recommandation des magistrats de la Cour des comptes est tout simplement cruciale sur le plan financier, car elle permettra une intégration et un partage juste et équitable des ressources et des dépenses entre l'EPCI et ses communes membres. Le FPIC suscitant des incompréhensions dans sa méthode de calcul est un mécanisme qui doit être réformé. Le calendrier de notification de sa répartition entre communes doit être modifié<sup>693</sup> pour définir une trajectoire pluriannuelle et l'aligner sur la clé de répartition entre ensembles intercommunaux.*

Ce ne sont pas seulement les dévoiements des dispositifs financiers qui justifient l'inefficacité de la solidarité financière en France, il en est également de l'existence de certaines irrégularités notées dans les relations qu'entretiennent les intercommunalités et les communes.

## **2. L'EXISTENCE DE CERTAINES IRRÉGULARITÉS**

Il existe un certain nombre d'irrégularités dans les relations financières entre les intercommunalités et les communes. Celles-ci sont surtout liées aux versements de la DSC et des fonds de concours. La DSC est un outil de péréquation horizontale créé par la loi du 6

---

<sup>690</sup> Charles GUENÉ et Claude RAYNAL, *Pour un fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales plus proche des réalités locales*, rapport d'information, commission des finances, Sénat, n° 73 (2021-2022), 20 octobre 2021.

<sup>691</sup> FRINAULT Thomas et REIGNIER Hélène, « Une solidarité « envers » et « entre » les communes », *Pouvoirs locaux* n°85 II, 2010.

<sup>692</sup> Rapport Cour des comptes, *op. cit.*, octobre 2022.

<sup>693</sup> Actuellement, la DGCL notifie les montants en avril, et la répartition doit être faite au 30 juin, soit après le vote du budget. Il pourrait être décidé de voter en année n la répartition du FPIC qui vaudra en n+1.



février 1992, qui a pour objectif de réduire les inégalités économiques locales. Elle a également une autre vocation consistant à renforcer la solidarité financière entre l'EPCI et ses communes membres. Elle permet de limiter les inégalités fiscales en mettant en œuvre les compensations de l'émiettement du bloc communal. En effet, l'intégration de la dotation de solidarité communautaire dans l'attribution de compensation n'est pas expressément prévue par les dispositions du Code général des impôts régissant ces versements, car ils poursuivent des objectifs très divergents et qui ne sont pas fongibles. Si le procédé observé n'est pas illégal, il apparaît néanmoins contraire à l'esprit de la loi. La Cour des comptes avait aussi lancé, dans son rapport de 2005 consacré à l'intercommunalité, une alerte sur la question de la banalisation des fonds de concours qui « *rend plus difficile une stratégie financière coordonnée et claire et ne favorisant pas une vision communautaire partagée des grands projets* »<sup>694</sup>. Il y a alors des irrégularités qui conduisent à une fausse solidarité financière et des limites de la redistribution vers les communes. Celles-ci montrent des confusions entre les reversements des communes regroupées et la solidarité du fait de l'usage problématique des trois outils précités. Les structures intercommunales ne doivent pas se focaliser sur la seule gestion de ces mécanismes au risque d'être dans des situations problématiques de saupoudrage des moyens sans promouvoir une solidarité réelle.

Dès lors, il résulte du régime fiscal de la DSC, du FPIC et des fonds de concours des incitations financières visant à développer une intercommunalité intégrée dans la globalité des relations financières entre l'EPCI et ses communes membres. Mais ce levier fiscal s'est révélé limitatif, car il manque de lisibilité dans les relations entre les intercommunalités et les communes. Il doit prendre son sens dans une intégration à un véritable pilotage financier qui s'appuie sur des pactes fiscaux et financiers (PFF) au service d'un projet de territoire<sup>695</sup>. Ce qui suppose une fragilité du pilotage financier actuel de l'intercommunalité en France.

---

<sup>694</sup> Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, rapport au Président de la République, novembre 2005.

<sup>695</sup> Les rapports d'associations d'élus :

- ✓ Intercommunalités de France, *Pacte financier et fiscal de solidarité au service du projet de territoire*, décembre 2014.
- ✓ Intercommunalités de France, *Les projets de territoire des communautés, enjeux et pratiques observées*, mars 2015.
- ✓ Intercommunalités de France, *quelles ambitions économiques pour nos territoires ? Analyse des Schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation*, février 2018.



## B. UNE FRAGILITÉ DU PILOTAGE FINANCIER

Le pilotage financier de l'intercommunalité en France présente une certaine fragilité liée au défaut de coordination des politiques publiques ou stratégies fiscales des communes et de l'EPCI. Le lien entre le projet de développement territorial et la fiscalité doit être concrétisé par des outils définissant les stratégies fiscales. Cependant, ces outils sont les pactes financiers et fiscaux caractérisés par leur instabilité (1) et le coefficient d'intégration fiscale qui présente parfois une certaine fragilité (2).

### 1. L'INSTABILITÉ DES PACTES FINANCIERS ET FISCAUX

La mise en place de ces pactes vise à assurer une meilleure coordination financière et fiscale entre les différentes communes d'un territoire intercommunal, dans le but d'optimiser les ressources et de garantir une répartition équitable des charges. Cependant, l'instabilité des pactes financiers et fiscaux<sup>696</sup> de l'intercommunalité peut être mise en évidence à travers plusieurs facteurs. Elle est souvent liée à des problèmes politiques et économiques. Ainsi, lorsqu'il y a un changement d'équipe municipale ou de dirigeants intercommunaux, il peut arriver que les nouveaux élus remettent en question les engagements pris précédemment. Cela peut être dû à des divergences idéologiques, à des différences de priorités ou tout simplement à un manque de confiance entre les acteurs. De plus, cette instabilité peut également découler de difficultés budgétaires rencontrées par les communes ou les intercommunalités. En période de crise économique, les ressources financières sont souvent limitées et les collectivités territoriales peuvent être amenées à revoir leur stratégie en matière de pactes financiers et fiscaux afin de faire face à ces contraintes. Elle résulte également en grande partie de la complexité de la répartition des charges entre les communes membres de l'intercommunalité et de la difficulté pour celles-ci de trouver un juste équilibre entre leur contribution financière et les services qu'elles utilisent et de l'incertitude quant à l'évolution des besoins à long terme. Rappelons que les PFF sont des outils incontournables pour l'optimisation de la dépense publique locale et la clarification des relations financières entre l'EPCI et ses communes. La fiscalité a encore des rôles à jouer dans un contexte financier contraint où l'intercommunalité

---

<sup>696</sup> La notion de « pacte financier et fiscal » (PPF) est apparue dans la dialectique de la coopération intercommunale au début des années 2000, en parallèle du renforcement de la taxe professionnelle unique.

s'affirme de plus en plus pérenne dans le paysage local. D'où l'opportunité pour les intercommunalités françaises de revoir leurs interventions pour la pertinence de la réalisation d'un projet de territoire. Elles ont l'objectif de maintenir une situation financière saine qui dépend de l'ajustement des stratégies ou politiques fiscales du bloc local aux dépenses rationnelles de l'intercommunalité. Aujourd'hui, les EPCI et les communes partagent les mêmes bases fiscales, mais la montée en puissance de la fiscalité mixte ne leur garantit pas l'établissement de stratégies fiscales sans aucune concertation. Ce qui fait que le PFF est un outil pour bien clarifier les relations entre EPCI et communes en définissant les niveaux de dépenses (les investissements) ainsi que ceux des recettes (les prélèvements fiscaux). Néanmoins, c'est un outil politiquement sensible à mettre en œuvre suite aux réformes territoriales et fiscales. En plus du fait de la potentielle autonomisation politique et financière des EPCI envers leurs communes membres, certaines annoncent la désuétude des PFF<sup>697</sup>. L'intercommunalité relève d'un processus de négociation<sup>698</sup> et les relations financières doivent encore être contractualisées après la globalisation des ressources fiscales. C'est à travers cette contractualisation que les besoins financiers des structures intercommunales et des communes seront pris en compte. C'est pourquoi les PFF sont considérés comme « *l'acte de naissance du couple communes/communauté* »<sup>699</sup>. Ils permettent de définir et d'organiser une allocation stratégique des ressources entre EPCI et communes en fonction de leurs charges respectives pour une répartition plus juste. Ils jouent également le rôle d'une coordination des stratégies fiscales en lien du taux permettant le renforcement de l'indépendance entre EPCI et communes et des politiques de développement territorial pour l'optimisation des ressources et des services publics rendus à la population.

Les PFF sont des outils aux enjeux politiques pour la consolidation de l'intercommunalité en consacrant la double coordination des politiques communales et intercommunales de manière pluriannuelle. Il faut une prospective financière solide et consolidée en anticipant sur les décisions stratégiques à prendre à long terme, tant sur le plan financier que politique, afin d'obtenir des décisions conciliables et coordonnées entre EPCI et communes. Ainsi, selon le conseiller financier Michel KLOPFER l'intercommunalité doit «

---

<sup>697</sup> Il s'agit d'une mort annoncée des pactes financiers et fiscaux par les réformes territoriales et fiscales du fait de leur désuétude par l'émancipation des EPCI dans le nouveau paysage fiscal et par la politisation des EPCI dans le nouveau paysage territorial français comme le pense Éric JULLA : « On parle peut-être du Pacte au moment où il n'a plus d'avenir ».

<sup>698</sup> C'est ce qu'atteste la dotation de la solidarité communautaire (DSC).

<sup>699</sup> Extrait du discours d'Éric JULLA, Universités d'été 2010 de l'ADGCF « Pacte financier et fiscal, mutualisation ... les rendez-vous de l'intercommunalité avec son avenir ».

*jouer plusieurs coups à l'avance, tel un joueur d'échecs* »<sup>700</sup> sur toutes ses actions : la fiscalité, les reversements aux communes, la fiscalité, les investissements, mais aussi le mode d'organisation du service public. Ce qui permettra aux PFF de répondre aux besoins de formalisation des relations financières entre EPCI et communes à l'avenir pour la concrétisation du projet de territoire. Sous peine du devoir d'instauration d'une DSC, l'instauration des PFF est une obligation pour les structures intercommunales signataires d'un contrat de ville<sup>701</sup>. De nombreux EPCI qui sont liés à cette obligation ont préféré adopter une DSC, alors même que son recours ne peut être que transitoire<sup>702</sup>. En outre, aucune sanction n'est appliquée en cas d'insatisfaction à cette obligation d'adoption d'une DSC. La mise en place de ces pactes par les EPCI ne fait pas l'objet d'un suivi par la DGCL.

En conséquence, l'instabilité des pactes financiers et fiscaux en matière d'intercommunalité peut avoir des conséquences néfastes sur la gestion des finances locales. Elle peut engendrer des difficultés de mise en œuvre des projets d'investissement et de planification, des tensions entre les communes membres de l'intercommunalité et une certaine incompréhension des citoyens vis-à-vis des choix effectués.

Ainsi donc, la formalisation des relations financières de certains EPCI n'a pas été faite. À ce titre, la généralisation des PFF est nécessaire pour la mise en œuvre du projet de territoire et la réalisation de la solidarité territoriale, car ils permettent un rôle de levier financier et fiscal dans l'intégration communautaire. Voyons maintenant la fragilité du coefficient d'intégration fiscale.

## **2. LA FRAGILITÉ DU COEFFICIENT D'INTÉGRATION FISCALE**

Malgré son importance pour le renforcement de l'intégration financière intercommunale, le coefficient d'intégration fiscale connaît une certaine fragilité en France. Certes, c'est un indicateur qui permet de mesurer, au sein de l'EPCI, le degré de solidarité intercommunale et le niveau de mutualisation des ressources fiscales entre les communes membres d'un EPCI. Institué par la loi ATR, il a constitué une autre technique de promotion

---

<sup>700</sup> KLOPFER Michel, « Communes-EPCI, quel pacte financier pour 2008-2014 ? » in La Gazette, 9 juin 2008.

<sup>701</sup> Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.

<sup>702</sup> L'article L. 5211-28-4 du CGCT précise que cette dérogation vaut « *tant qu'aucun pacte financier n'a été adopté* », l'échéance pour se doter d'un tel outil étant fixée au 31 décembre 2021.

de l'intercommunalité. La méthode de son calcul avait fait l'objet d'un perfectionnement en 1999 afin de bien valoriser une véritable intégration et en opérant la déduction des transferts vers les communes<sup>703</sup>. Il s'agit de mesurer l'intégration d'un EPCI en ramenant les dépenses rattachées à l'exercice des compétences aux produits perçus. Pour ce faire, son calcul se rapporte au montant de la fiscalité directe que perçoit l'EPCI et au montant total des impositions directes levées sur le territoire, après une déduction des dépenses de transfert entre communes et EPCI<sup>704</sup>. Il reste un indicateur clé du pilotage fiscal et financier parce qu'il rentre dans le calcul de la dotation d'intercommunalité (partie de la DGF). Si le CIF est élevé, l'intégration communautaire devient quant à elle plus forte. Il faut dire qu'à l'exception de l'attribution de compensation et de la DSC, les fonds de concours n'entrent pas dans le calcul du CIF sur le plan financier. Ils n'engagent pas de réduction de la DGF, mais leur montant maximal reste plafonné à la part du financement fait par le bénéficiaire.

Cependant, la fragilité du coefficient d'intégration fiscale résulte notamment de plusieurs éléments. Il peut varier d'une année à l'autre en fonction de l'évolution de ces critères. En effet, les données socio-économiques d'une commune peuvent être sujettes à des fluctuations et des changements, ce qui peut entraîner une modification du coefficient d'intégration fiscale. Tout d'abord, il peut être affecté par des évolutions législatives ou réglementaires pouvant modifier les règles de mutualisation des ressources fiscales et les modalités de calcul<sup>705</sup>. De plus, le niveau de mutualisation des ressources fiscales peut varier fortement selon les communes membres d'une intercommunalité. En fonction de leur poids économique et ou démographique, certaines d'entre elles peuvent bénéficier de plus de ressources fiscales que d'autres. Cela peut entraîner des tensions au sein d'un EPCI. En sus, le calcul du CIF peut parfois donner lieu à des débats et des controverses, car il repose sur des indicateurs qui peuvent être interprétés différemment selon les parties prenantes. Par exemple, certains pourraient argumenter que la population ne devrait pas être le seul critère pris en compte, car il ne reflète pas nécessairement le niveau de richesse de la commune. En outre, la fragilité du CIF peut également résulter d'un manque de transparence dans sa méthode de calcul. Si les critères utilisés et les pondérations appliquées ne sont pas clairement définis et communiqués aux communes membres, cela peut engendrer des situations d'incompréhension

---

<sup>703</sup> La loi de finances pour l'année 2019 a atténué les effets du CIF sur la dotation d'intercommunalité en instaurant un « tunnel » entre + 10 % et - 5 %.

<sup>704</sup> Les dépenses de transfert : attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire.

<sup>705</sup> Par exemple, la réforme de la taxe d'habitation a eu un impact important sur les ressources fiscales des communes et des intercommunalités, avec des transferts de compétences et de ressources fiscales importantes.

voire de contestation de la part de certaines communes. Enfin, la fragilité du CIF tient à sa sensibilité aux crises économiques<sup>706</sup> et à la baisse importante de la population dans certaines communes. Ce qui peut diminuer brutalement les ressources fiscales et causer un déséquilibre dans la mutualisation des ressources fiscales. Ainsi, l'importance du CIF a été réduite en 2019<sup>707</sup> et le pilotage financier de l'intercommunalité en France nécessite des améliorations afin de réussir une intégration communautaire solidaire.

En somme, la fragilité du coefficient d'intégration fiscale en matière intercommunale réside dans sa susceptibilité à des variations annuelles en fonction de l'évolution des critères socio-économiques des communes, ainsi que dans les débats et controverses qu'il peut susciter en raison de sa méthode de calcul. Il est donc important de veiller à la transparence et à la clarté de ce coefficient afin d'éviter des situations de désaccord entre les communes membres de l'EPCI.

Par ailleurs, l'inefficacité de l'intercommunalité est à relativiser en France du fait que son cadre juridique est peu adéquat et son régime financier reste inefficace avec la complexité de la législation et des relations financières entre communes-EPCI. Toutefois, elle est beaucoup plus marquée au Sénégal.

---

<sup>706</sup> C'est notamment avec la pandémie de Covid-19 qui a engendré une crise économique mondiale inédite par son ampleur et sa vitesse de diffusion à l'échelle planétaire : l'endettement des entreprises et des ménages en France.

<sup>707</sup> Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, JORF n° 0302 du 30 décembre 2018.

## || CHAPITRE 2 : UNE INEFFECTIVITÉ PLUS MARQUÉE AU SÉNÉGAL

Au Sénégal, la construction de l'intercommunalité se caractérise par un encadrement juridique insuffisant, caractéristique de son ineffectivité notoire. Ainsi, le système juridique mis en place pour la coopération entre les collectivités territoriales ne permet pas de garantir sa mise en œuvre effective. L'émiettement des territoires pose un véritable problème de mise en cohérence de leur existence et de leur développement. Face à ce constat, il est crucial de mutualiser les capacités d'action des communes pour leur donner l'opportunité d'atteindre des missions d'intérêt général difficiles à faire supporter par une seule commune. L'intercommunalité au Sénégal est imparfaite du fait de son manque d'efficacité. En effet, certaines collectivités territoriales sont accusées de favoriser les intérêts politiques de certains élus locaux au détriment des besoins réels des populations. De plus, les ressources allouées à ces entités locales sont parfois insuffisantes pour mener à bien leurs missions, ce qui limite leur impact sur le territoire.

Par ailleurs, la coopération entre les différentes communes au sein d'une intercommunalité n'est pas toujours optimale, ce qui peut occasionner des conflits d'intérêts et des blocages dans la mise en œuvre des projets communs. Enfin, on peut pointer du doigt sur le manque de participation citoyenne dans les processus de décision au sein des regroupements de collectivités territoriales, ce qui limite la légitimité de leurs actions et leur capacité à répondre aux besoins des populations. De ce fait, l'intercommunalité au Sénégal est une structure perfectible qui doit être davantage transparente, efficace et participative pour véritablement contribuer au développement des territoires et améliorer les conditions de vie des citoyens. Mais, avec l'absence d'un cadre juridique, institutionnel et financier bien défini de l'intercommunalité, les initiatives de coopération locale attendues seront toujours complexes. Il s'avère dès à présent opportun de rechercher les voies et moyens pour renforcer la dynamique de collaboration entre les collectivités territoriales qui sont confrontées à des difficultés majeures pour la poursuite du bien-être de leurs populations. Les communes sont souvent isolées les unes des autres, avec peu de connexions et de liens entre elles. Leurs ressources sont limitées et les gouvernements locaux ne disposent pas des fonds nécessaires pour mieux développer des projets intercommunaux d'envergure. En plus, les relations internes sont communément informelles, sans aucun fondement juridique clairement défini, et se basent sur des liens individuels ou personnels plutôt que sur des connexions organisationnelles. Les services publics sont mal coordonnés entre les municipalités voisines avec un manque

d'initiatives pour piloter des projets d'infrastructures intercommunaux. Pour renforcer cette construction intercommunale, la voie à suivre est la mise en marche d'une collaboration et d'une mutualisation des moyens entre les collectivités territoriales pour la création des liens intercommunaux plus forts et plus durables. Dans beaucoup de pays africains, les compétences transférées par l'État constituent de lourdes responsabilités pour les collectivités territoriales qui, chacune prise isolément, ne disposent pas de moyens financiers et de compétences nécessaires pour les assumer. Ainsi, leurs besoins en matière de développement local se rejoignent et la nécessité de traiter tous les problèmes qu'elles rencontrent à un niveau supra-communal est évidente<sup>708</sup>. Ces difficultés et surtout l'imprécision qui entoure les dispositions existantes en matière d'intercommunalité au Sénégal, nous permettent de remarquer donc un système juridique difficile à mettre en œuvre (*Section 1*) et une intercommunalité ineffective dans la pratique (*Section 2*).

---

<sup>708</sup> Guide méthodologique du diagnostic intercommunal, Grdr, octobre 2019, p. 8.



## SECTION 1 : UN SYSTÈME JURIDIQUE DIFFICILE À METTRE EN ŒUVRE

Le système juridique intercommunal sénégalais est difficile à mettre en œuvre et il souffre d'une certaine exigüité. En effet, il existe un manque de lois et de réglementations claires et précises pour encadrer les activités des groupements de coopération entre collectivités territoriales, ce qui peut entraîner des ambiguïtés et des conflits juridiques. Malgré l'existence d'un cadre législatif dédié, l'intercommunalité rencontre de nombreuses difficultés qui limitent sa mise en œuvre effective. Tout d'abord, la législation sénégalaise manque de précisions quant aux compétences et aux modalités de coopération entre les communes. Cette lacune entrave la définition claire des responsabilités et des attributions des regroupements de communes, compromettant ainsi leur fonctionnement harmonieux. De plus, le cadre institutionnel est également déficient. Les structures intercommunales sénégalaises sont souvent mal dotées en ressources humaines et financières. Cette situation limite leur capacité à mener à bien leurs missions et à répondre aux besoins des communes membres. De plus, le manque de formation et de sensibilisation des acteurs locaux sur les enjeux et les avantages de l'intercommunalité constitue un obstacle majeur à son développement et à son efficacité. Caractérisé par une surabondance de textes législatifs qui l'organisent en France<sup>709</sup>, le système intercommunal sénégalais ne dispose pas de normes uniformes. L'aridité normative en la matière en France se distingue comme le souligne Cristian Le BART par « *l'étendue du fossé qui sépare en ce domaine les professionnels de l'action publique territoriale de leurs publics* »<sup>710</sup>. Le nouveau CGCT du Sénégal s'est juste borné, à accorder une possibilité pour ces collectivités de s'associer entre elles sans pour autant prévoir les typologies d'intercommunalité, au point qu'elles aient été assimilées à des collectivités territoriales du point de vue de leur organisation et de leur fonctionnement. Il ne prévoit pas de cadre juridique clair pour conduire des actions communes de développement, ce qui peut entraîner des difficultés pour concrétiser les projets de coopération. Cette incertitude juridique avait d'ailleurs été, à l'origine du blocage de la CADA-K-CAR. N'étant ni une collectivité locale ni établissement public, elle n'avait pu ouvrir des comptes spéciaux du trésor. En plus, le financement par les contributions budgétaires des collectivités est insuffisant. Ainsi, les retards de versement de leurs contributions ont eu des répercussions sur le fonctionnement de la structure intercommunale. Cependant, communément

---

<sup>709</sup> SAOUT Rémy (Le), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, op. cit., p. 11.

<sup>710</sup> BART Christian (Le), « L'identité intercommunale », in CHARLE-LE BIHAND D., DOARE R., (dir.), *Les cadres renouvelés de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2009, p. 257.

appréhendée comme un ensemble de dispositifs<sup>711</sup>, au Sénégal cette base juridico-institutionnelle liée à l'intercommunalité est inadéquate (*Paragraphe 1*). De même que le régime financier de l'intercommunalité est inefficace (*Paragraphe 2*).

## ||| PARAGRAPHE 1 : UN CADRE JURIDICO-INSTITUTIONNEL INADÉQUAT

Le cadre juridico-institutionnel de l'intercommunalité au Sénégal repose sur une loi nationale insuffisante (CGCT) qui encadre la création des regroupements de collectivités territoriales. Ainsi, elle trouve son fondement dans une solidarité territoriale, mais s'organise selon un dispositif légal et réglementaire imprécis. C'est un outil juridique et économique en lien avec le principe de la libre administration des collectivités territoriales tel que posé par l'article 102 de la Constitution sénégalaise, par l'article 41 de la Constitution de la première République au Mali et par l'article 98 de la Constitution mauritanienne. De ce fait, cet encadrement juridique dans certains pays francophones et voisins comme ces deux pays distingue différentes formes institutionnelles d'intercommunalité et d'inter-collectivités, mais reste inachevé et incomplet. La caractéristique fondamentale qui ressort de l'ancien CCL relatif aux attentes et regroupements inter-collectivités locales est sûrement l'absence de dispositions précises qui sont adaptées aux réalités des collectivités territoriales et permettant d'avoir une vision assez claire sur les actes constitutifs de chaque type de groupement. Nous verrons dans nos développements qu'il y a une inadéquation du cadre juridique (**A**), mais aussi celui-ci est défectueux au plan institutionnel (**B**).

### ||| A. UNE INADÉQUATION DU CADRE JURIDIQUE

Le système intercommunal sénégalais se caractérise par l'existence d'un cadre juridique inadéquat qui ne permet pas de répondre aux enjeux actuels de la décentralisation. En effet, l'encadrement juridique actuel des regroupements de collectivités territoriales est insuffisant pour répondre efficacement aux attentes de développement. Il ne prend pas en compte les particularités de chaque collectivité territoriale et ne prévoit pas de mécanismes de contrôle et de suivi des regroupements effectués. Ainsi, le système normatif est implicite (**1**) et le cadre

---

<sup>711</sup> SAOUT Rémy (Le), *op. cit.*, p. 11.

légal est superflu (2) et il ne joue pas un grand rôle dans la mise en œuvre des politiques publiques.

## **1. UN SYSTÈME NORMATIF IMPLICITE**

Au Sénégal, les collectivités territoriales constituent des entités éminemment importantes pour le développement socio-économique du pays. Elles ont été mises en place dans le but de maintenir solidement une gestion de proximité en vue de mieux répondre aux aspirations des populations. Depuis la loi de 1972, les collectivités territoriales ont connu plusieurs mutations jusqu'à la loi de 2013 qui a institué les Pôles Territoriaux de Développement (PTD). Cependant, ces textes ne définissent pas clairement un système normatif explicite régissant l'intercommunalité. En effet, l'insuffisance du cadre juridique de cette forme de gouvernance locale ou des regroupements de collectivités territoriales peut entraver leur développement. Ce système normatif de l'intercommunalité au Sénégal dont dépend en grande partie son efficacité est alors implicite. Il repose sur des accords informels et des pratiques sociales et culturelles qui sont souvent tacites, ainsi que des normes et valeurs partagées. L'un des aspects de cette nature implicite du système est la forte culture de la solidarité territoriale qui se traduit par des coopérations informelles entre les collectivités territoriales à l'exemple des ententes intercommunales. Il n'encourage pas la concertation et ne valorise pas la responsabilité sociale et environnementale des collectivités territoriales. Pour ce faire, dans un secteur bien défini, on a toujours besoin de texte législatif et réglementaire bien précis pour sa bonne organisation et son bon fonctionnement. En effet, si de tels regroupements résultent du régime juridique contenu dans le CCL issu de la réforme de 1996 et amplement inspiré des décrets n° 83-1131 du 29 octobre 1983 portant création de la communauté urbaine de Dakar, du décret n° 80-11-06 du 4 novembre 1980 portant création d'un groupement d'intérêt rural entre la commune de Joal Fadhiout et de la communauté rurale de Ngéniène, il faut tout au moins reconnaître qu'il leur manque un encadrement à même de leur donner toute l'efficacité qui est attendue d'eux. On remarque que les textes régissant ces regroupements les assimilent très clairement aux collectivités locales, du coup les règles applicables à l'organisation et au budget des collectivités locales leur sont applicables.

Les dispositions juridiques encadrant les regroupements des collectivités territoriales au Sénégal sont faibles. Toutefois, leur étude montre que l'intercommunalité sénégalaise est avant tout basée sur un système normatif très implicite. En effet, les textes de lois en vigueur ne sont

pas toujours appliqués ou sont interprétés de manière différente selon les territoires. Par ailleurs, il n'est pas permis de faire une distinction claire dans les statuts des collectivités territoriales et des groupements alors que l'article premier de la loi de 2013 dispose que : « *Dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, les collectivités locales de la République sont le département et la commune* »<sup>712</sup>. Autrement dit, dans le droit positif sénégalais et en l'état actuel du processus de décentralisation, il n'existe que deux ordres de collectivités territoriales. À ces deux ordres de collectivités correspondent donc des dispositions spécifiques dans le nouveau CGCT qui ne mentionnent et ne précisent pas les modalités de création et de fonctionnement, ainsi que les missions et compétences des regroupements des collectivités territoriales tels qu'il a été prévu par l'ancien Code de 1996. Malgré l'évolution des textes sur la décentralisation, il existe encore des zones d'ombre dans l'organisation institutionnelle et normative des regroupements de collectivités au Sénégal. En réalité, les différents découpages ont abouti à l'émiettement territorial favorisant une compétition malsaine entre collectivités territoriales et le cloisonnement des territoires communaux. C'est cette fragmentation institutionnelle d'un territoire qui est marqué par de fortes interdépendances socio-spatiales qui fait de l'intercommunalité au Sénégal un enjeu majeur pour le développement local. L'application effective des lois reste encore à améliorer et le système normatif imprécis dont on parle doit reposer sur des normes sociales et culturelles nécessitant une attention particulière. Les différents maires des communes et les chefs de village ont une grande influence sur les décisions à prendre au niveau des ententes entre collectivités territoriales. Les alliances politiques ainsi que les relations interpersonnelles sont également déterminantes dans la prise de décision.

En dehors de ce système normatif dit implicite, le cadre légal est également superflu.

## **2. UN CADRE LÉGAL SUPERFLU**

Réglementé par le CGCT, le cadre législatif des regroupements de collectivités territoriales au Sénégal est superflu voire inefficace. En effet, depuis les années 2000, le pays a connu quelques structures de coopération à la carte, souvent à l'initiative du pouvoir central, avec un encadrement complexe et peu adapté. Ces caractères sont mis en évidence par plusieurs facteurs paralysants : les difficultés de coordination entre les acteurs locaux, l'insuffisance de transfert de compétences, etc. Les collectivités territoriales concernées sont déjà liées par des

---

<sup>712</sup> Art. 1 du CGCT.

accords de coopération informels définis par le nouveau décret d'application de 2023. Ainsi, un tel cadre légal peut être perçu comme véritablement superflu et l'application de la réglementation est complexe tant pour les entités locales, les élus locaux que pour les autorités déconcentrées. En effet, ils ont du mal à s'organiser et à mettre en place des projets concrets en raison du problème de découpage administratif, de gouvernance, de financement et de coordination entre les collectivités territoriales. Ce qui fait que les textes sont vagues et ne permettent pas de répondre à certaines questions pratiques. Il est clair que cette législation ne suffit pas à elle seule pour garantir une mise en œuvre effective de l'intercommunalité au Sénégal. De plus, les textes relatifs à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement accordent également une grande importance à la coopération inter-collectivités comme outil et cadre permettant d'améliorer la cohérence, la coordination et de favoriser l'adhésion des populations locales, condition d'implantation de tout nouveau projet (article 4 du Code de l'environnement). Ainsi, il existe depuis 2004 des Réserves naturelles communautaires et des Aires du patrimoine communautaire qui se fondent sur la loi de décentralisation. La procédure de classement passe d'abord par un procès-verbal de délibération des communautés rurales, puis par un décret de création du Président du Conseil Régional et enfin son approbation par le Ministère en charge de l'Environnement. En tant que des espaces (marins, terrestres ou fluviaux) gérés par les communautés locales dans le respect des lois, avec la collaboration étroite des autorités locales et des organisations environnementales, les réserves naturelles visent la protection des ressources naturelles, la préservation de la biodiversité et surtout la promotion du développement de ces communautés. Quant aux aires du patrimoine communautaire qui sont gérés par les communautés locales, elles sont des zones définies par ces communautés elles-mêmes comme ayant une grande importance historique, culturelle ou environnementale très particulière<sup>713</sup>. Il s'agit des initiatives de décentralisation consistant pour les communautés locales de prendre en charge la conservation de leur patrimoine culturel et naturel pour bénéficier des retombées économiques de la valorisation des ressources naturelles et du tourisme durable.

La complexité de la mise en place de l'intercommunalité, associée à un cadre légal considéré comme inadapté et peu efficace, freine son développement au Sénégal. Ainsi, un cadre légal minimal et suffisamment souple sur la coopération entre collectivités territoriales est utile pour structurer les échanges et permettre l'adaptation aux spécificités locales et aux

---

<sup>713</sup> Elles peuvent comprendre des monuments historiques, des sites archéologiques, des zones écologiquement sensibles, etc.

besoins des acteurs locaux. Le rôle des structures qui existent dans la pratique, à l'image des regroupements de commune comme la CADAK ou bien la CAR et les modalités de fonctionnement de leurs organes, ne sont pas définies par les textes, mais dans le décret de leur création. Le cadre légal et institutionnel de la gouvernance locale est caractérisé par une fragmentation, une superposition et une imbrication des niveaux et des compétences qui créent de la confusion et des dysfonctionnements<sup>714</sup>. Ce qui implique qu'en l'absence dans la loi de 2013 de dispositions spécifiques consacrant le statut, le régime juridique des regroupements entre collectivités territoriales au Sénégal, la prise d'un texte juridique spécifique s'impose pour pallier ce vide juridique qui peut être source de blocages. Il est nécessaire d'établir un cadre réglementaire clair en mettant en application les dispositions contenues dans le nouveau Code comme le décret du 10 mai 2023 qui a été adopté tardivement qui a introduit un cadre légal strict pour les ententes entre les collectivités territoriales. Ce qui permettra d'avoir au détail, mais dans un cadre unifié, les règles spécifiques aux différents regroupements de collectivités territoriales. Ce décret semble ignorer la réalité du terrain et les spécificités locales. Les collectivités territoriales sénégalaises ont de nombreux problèmes et certaines d'entre elles peuvent avoir des besoins ou des contraintes qui diffèrent des autres. En imposant un cadre légal unique pour toutes les ententes entre les collectivités territoriales, le décret de 2023 risque de limiter la flexibilité et l'adaptabilité de l'intercommunalité aux réalités locales. Pour permettre leur meilleure intégration des entités locales et une meilleure rationalisation de l'espace territorial et des dépenses publiques, il est nécessaire de repenser le cadre légal de l'intercommunalité dans le but de le rendre plus incitatif et beaucoup plus précis.

En conclusion, bien que le décret de 2023 sur les ententes entre les collectivités territoriales au Sénégal vise à promouvoir l'intercommunalité, il semble superflu et contre-productif dans certains aspects. Plutôt que d'imposer un cadre légal strict, il serait préférable de favoriser une approche plus souple et adaptée aux réalités locales, afin de permettre aux collectivités territoriales de coopérer de manière volontaire et efficace.

Le superflu qui entoure les textes relatifs à l'intercommunalité au Sénégal nous permet de remarquer aussi un manquement du point de vue institutionnel.

---

<sup>714</sup> Rapport de l'Organisation de Coopération et Développement Économique (OCDE) sur la gouvernance locale au Sénégal (2018)



## B. UNE INADÉQUATION DU CADRE INSTITUTIONNEL

Conçue comme un outil pour réussir la modernisation de l'administration locale avec des projets de développement local, l'intercommunalité au Sénégal présente un certain nombre de difficultés liées à son cadre institutionnel. Ainsi, l'application du CGCT de 2013 révèle des problèmes d'organisation institutionnelle de la coopération entre les différentes collectivités territoriales. Celles-ci sont relatives à l'absence de typologie des structures intercommunales (1) et au problème de la capacité des collectivités territoriales (2).

### 1. L'ABSENCE DE TYPOLOGIE DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES

Le législateur sénégalais à travers la nouvelle loi sur la décentralisation ne dresse pas une typologie de regroupement intercommunal, ce qui fait que le volet institutionnel de la coopération entre collectivités territoriales est inapproprié. Aucun type d'intercommunalité n'est précisé par le nouveau CGCT comme en France. L'intercommunalité est souvent perçue comme un obstacle par les élus locaux ou les maires qui y voient une perte d'autonomie et de pouvoir. Cette vision peu favorable est une entrave pour la mise en place de synergies et de regroupements entre les collectivités territoriales au sein des structures de coopération. Ainsi, l'on peut dire comme le pense Damien Christiany : « *La place accordée à l'intercommunalité au sein des institutions administratives décentralisées nourrit un vrai paradoxe* »<sup>715</sup>. Si en France, l'institution intercommunale dispose d'un statut juridique d'établissement public et constitue une administration d'attributions, le législateur sénégalais ne précise pas les catégories de regroupements de collectivités territoriales. Ce qui fait que le cadre institutionnel de l'intercommunalité est inadéquat et il ne pousse pas les communes à bien mener leur mouvement de coopération et solidarité. De même, le rôle primordial qu'elle occupe dans le terrain de l'action publique locale lui confère, dans les faits un rôle présentant une analogie à la commune ou au département.

Aujourd'hui, dans le cadre de l'acte III de la Décentralisation, la loi fixe le cadre juridique de l'intercommunalité en tant que forme de coopération entre collectivités territoriales, mais reste très succincte, n'abordant pas l'aspect organisationnel et fonctionnel des intercommunalités. Elle précise que « *dans le respect du principe de libre administration, l'État*

---

<sup>715</sup> CHRISTIANY Damien, *op. cit.*, p. 35.

*organise le principe de solidarité entre les collectivités locales* ». Contrairement au CCL de 1996, la loi de 2013 fixe un régime juridique limité des actions de coopération entre les collectivités territoriales. Ainsi donc, la coopération intercommunale est restée faiblement exploitée dans de nombreux pays africains comme le Sénégal. Les ateliers organisés en 2014 par l'Union des Associations des Élus locaux et l'Agence de Développement local dressent le bilan d'un outil encore peu utilisé et peu opérationnel du fait de plusieurs facteurs : la faiblesse et le manque de clarté du cadre organisationnel et juridique régissant les initiatives d'intercommunalité, le faible portage politique de l'intercommunalité par les élus et les instances locales de décision, la faible connaissance et compréhension des enjeux de l'intercommunalité, la forte dépendance technique et financière des collectivités locales et la faible capacité de constitution et d'exécution des intercommunalités<sup>716</sup> par les élus et autres acteurs locaux. Enfin, le manque d'information et l'influence de l'État sénégalais sur la structuration intercommunale peuvent induire à un certain sentiment de méfiance ou d'incompréhension de la part des collectivités territoriales, préoccupées par la conservation de leurs prérogatives. Néanmoins, plusieurs initiatives ont vu le jour et réaffirment l'attachement des citoyens à l'identité communautaire et au renforcement des liens sociaux. La nouvelle approche territoriale de l'État sénégalais, qui vise à mettre en place des pôles de développement qui regrouperaient l'ensemble des localités s'identifiant de par leur proximité et par l'homogénéité plus ou moins relative de leurs ressources naturelles, témoigne de l'intérêt de l'État pour le développement de la coopération territoriale au Sénégal.

À côté de l'inadéquation du cadre institutionnel de l'intercommunalité au Sénégal, il y a aussi la problématique de la faible capacité des collectivités territoriales sénégalaises.

## **2. LA FAIBLE CAPACITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

L'inadéquation du cadre institutionnel ne pousse pas les collectivités territoriales sénégalaises à adhérer au mouvement de l'intercommunalité du fait de leur faible capacité à mener à bien leurs missions. En effet, que ce soit les regroupements entre communes, dont les premières formes connues, étaient avant la réforme de 1996 principalement la création du groupement d'intérêt rural (GIR) entre la commune de Joal-Fadhiout et la communauté rurale de Ngéniène dans le département de Mbour et la Communauté urbaine de Dakar créée en 1983.

---

<sup>716</sup> CAMARA Malal, « Intercommunalité », site de l'Agence de Développement Local <http://www.adl.sn/article/intercommunalite>.



Elles ont échoué, car elles se sont heurtées à des problèmes de gestion et surtout de compétences du fait d'un cadre institutionnel peu clair et ordonné. Les collectivités territoriales manquent de moyens pour mettre en place des politiques publiques ambitieuses, ce qui fait que les structures intercommunales ne disposent pas d'autonomie financière pour leur permettre de remplir toutes leurs missions. Dans le processus d'intercommunalité le Sénégal est passé de la communauté urbaine à la communauté d'agglomération<sup>717</sup>. En France ces communautés d'agglomération constituent une des formes de l'intercommunalité à fiscalité propre et sont créées par la Loi du 12 juillet 1992 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Elles ont remplacé les communautés de villes en associant plusieurs communes urbaines sur un espace sans enclave et d'un seul tenant, regroupant plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes composées de plus de 15 000 habitants. Elles exercent donc obligatoirement certaines compétences dans des domaines déterminés.

Le Sénégal est confronté à un problème majeur d'intercommunalité en raison de la taille de certaines communes qui ne parviennent pas à gérer un certain nombre de compétences locales. En effet, le Sénégal compte 553 communes dont la majorité sont très petites pour gérer efficacement certains services publics, comme l'eau potable ou les déchets. Ce qui rend difficile le partage de ressources et la mise en place de projets communs. Cette situation est encore aggravée par la concentration de la population dans les grandes villes, notamment Dakar, qui attire une grande partie des ressources et des investissements, au détriment des communes plus petites et plus éloignées. Aussi, le découpage territorial avec la communalisation intégrale ne correspond pas toujours aux réalités géographiques et économiques des zones concernées, ce qui peut limiter la mise en place de projets d'envergure régionale et la coordination des politiques publiques. Par conséquent, les habitants sont souvent confrontés à des difficultés pour accéder aux services sociaux de base.

Au total, le cadre juridique et institutionnel de l'intercommunalité au Sénégal est inadéquat. Cette inadéquation limite sa capacité à répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux du développement local. Il est donc important de repenser le cadre institutionnel afin de permettre une meilleure intégration des politiques publiques et une coopération renforcée entre les collectivités territoriales. L'autre exigüité est également le financement de l'intercommunalité que l'on juge inefficace.

---

<sup>717</sup> On fait référence ici au passage de la CUD à la CADA-CAR.

## PARAGRAPHE 2 : UNE INEFFICACITÉ DU RÉGIME FINANCIER

Au Sénégal, le régime financier de l'intercommunalité est inefficace. Issu des contributions budgétaires des collectivités territoriales membres, ce régime s'entend comme le mécanisme par lequel les regroupements de ses entités locales sont financées. Ainsi, ils sont financés par les contributions des communes adhérentes, qui constituent pour ces dernières une dépense obligatoire. Le régime financier de l'intercommunalité par des contributions versées par les communes membres est un mode de financement par lequel chaque collectivité inscrit dans son budget sa contribution et le montant de sa cotisation fixé par le ministre chargé des collectivités territoriales au prorata des recettes ordinaires constatées aux comptes administratifs. Ce mode de financement manque d'efficacité en ce sens que les ressources allouées aux communes sont dérisoires, mais aussi on note un retard dans le versement des contributions voire même une absence, qui peut freiner le fonctionnement des structures intercommunales. C'est ainsi que la CADAK, la CAR et l'entente CADAK-CAR présentent des dysfonctionnements dus principalement à un manque de ressources financières et de difficultés qui sont causées par un système de gestion peu désirable. Les intercommunalités sénégalaises sont souvent confrontées à des problèmes de mobilisation des ressources financières. La faible autonomie financière des collectivités membres limite leur capacité à contribuer financièrement aux projets intercommunaux. Elles dépendent principalement des transferts financiers de l'État central, ce qui rend leur financement incertain et instable. Les contributions budgétaires sont complétées donc par un financement externe (les dotations de l'État et les partenaires au développement) avec la technique de la péréquation qui constitue un bon système de fiscalité locale appliqué aux EPCI en France<sup>718</sup>. À cet effet, l'inefficacité du régime financier de l'intercommunalité au Sénégal s'appréhendera d'une part, par une étude des contributions budgétaires insuffisantes des collectivités membres (A) et d'autre part à travers la dépendance des ressources extérieures aux collectivités membres (B).

---

<sup>718</sup> SAINT-SERNIN (de) Dominique :

- « Le financement des EPCI : un système de fiscalité locale peu adapté (1ère partie) », *RGCT* 2002, septembre-octobre, n° 25, p. 394 et s.

- « L'intercommunalité, voie obligée pour une meilleure péréquation des ressources (2ème partie) », *RGCT* 2002, novembre-décembre, n° 26, p. 483 et s.

## **A. DES CONTRIBUTIONS BUDGÉTAIRES INEFFICACES**

Le système intercommunal sénégalais est caractérisé par une inefficacité des contributions budgétaires des collectivités membres à une structure intercommunale. Cette inefficacité tient à une technique qui prend en compte les disparités des collectivités formant une intercommunalité. Elles sont les ressources que les collectivités membres allouent aux structures intercommunales pour leur permettre de fonctionner correctement. Ainsi, les ressources intercommunales proviennent principalement des contributions financières des collectivités territoriales appartenant à une structure intercommunale. Toutefois, chacune de ces collectivités cotise, mais ces cotisations constituent une dépense obligatoire dans leur budget inégalement répartie (1). Elles ne sont pas égales du fait des spécificités de chaque collectivité membre, mais aussi des ressources dont dispose la commune. Ce qui fait que ce régime financier est prévu par un décret institutif (2).

### **1. UNE DÉPENSE OBLIGATOIRE INÉGALEMENT RÉPARTIE**

L'intercommunalité au Sénégal n'est pas toujours équitable en termes de contributions budgétaires. À cet effet, ces dernières tiennent compte de la santé financière des collectivités territoriales c'est l'exemple de la CADAK qui a, pour ces différentes villes composantes des contributions toutes aussi variables les unes que les autres<sup>719</sup>. Et le constat est que la contribution de la ville de Dakar est de loin supérieure aux autres cotisations. En effet, la supériorité de la quote-part de commune de Dakar s'explique par le potentiel financier et fiscal, mais aussi par le nombre d'habitants et l'intérêt présenté par la commune pour les services rendus (éclairage public, nettoyage des rues, voiries, etc.) comparés aux autres communes de Dakar. S'agissant de la CAR, le constat est le même et la plus grande commune supporte presque tout le budget. Il s'agit en l'occurrence de la commune de Rufisque<sup>720</sup>. Par ailleurs, l'autorité chargée de fixer les contributions budgétaires des collectivités membres est le ministre chargé des collectivités territoriales et il les répartit en fonction des ressources dont dispose la commune.

---

<sup>719</sup> Le montant de la contribution des villes de CADAK est de 400 000 000 F.CFA : 190 000 000 pour la ville de Dakar, 45 000 000 F.CFA pour la ville de Pikine et 150 000 000 F.CFA pour la ville de Guédiawaye.

<sup>720</sup> Sur les 330 000 000 F.CFA prévus pour les contributions budgétaires, la commune de Rufisque a les 67% du budget, soit un montant de 220 000 000 F.CFA.

S'agissant de la détermination de la contribution en fonction des ressources communales, il est pris en compte les ressources dont dispose la commune pour pouvoir fixer sa contribution. À cet effet, le montant mis à la charge de la commune est fixé par le ministre chargé des collectivités territoriales. Cette contribution est à la charge directe du budget des communes et des départements. Les articles précités<sup>721</sup> montrent que la répartition des contributions tient compte des ressources de la commune en ce sens que celles-ci sont fixées « *au prorata de l'accroissement des recettes ordinaires constatées aux comptes administratifs des trois dernières gestions connues* »<sup>722</sup>. C'est ainsi que les contributions diffèrent d'une commune à une autre. Du fait de l'importance du poids économique d'une collectivité territoriale. Celle-ci peut voir sa contribution doubler la contribution d'une collectivité membre d'une même entité intercommunale, exemple : la contribution de la commune de Dakar et celle de la commune de Guédiawaye. L'objet de cette contribution est d'assurer l'équilibre budgétaire une fois qu'ont été déterminés, l'ensemble des charges tant d'investissement que de fonctionnement et le total des autres recettes permettant d'y faire face. Par ailleurs, le volume des finances doit être dans la proportion de l'objet de la structure intercommunale. Ceci découle de la spécialité même qui régit l'intercommunalité.

Les contributions budgétaires des villes ou des communautés de communes membres sont déterminées par application de critères faisant exclusivement appel à la capacité financière respective de ces communes<sup>723</sup>. À cet effet, pour la CADAK, 76% de son budget vient des contributions de la ville de Dakar. Pour la CAR, 67% de son budget émane de la ville de Rufisque. Ces contributions demeurant très faibles ont été fixées par le ministre en charge des collectivités territoriales. Dès lors, l'état des finances intercommunales présentait un déficit chronique, c'est ainsi que les structures intercommunales dakaroises n'ont pu développer le projet commun à l'origine de leur création. Les autorités publiques sénégalaises ont pu opérer un réaménagement pour permettre aux structures intercommunales de pouvoir financer leurs différentes activités. C'est dans le courant de l'année 2009 que les arrêtés de réajustements ont

---

<sup>721</sup> Art. 17 du décret modifié portant création de la CADAK et art. 15 bis du décret modifié portant création de la CAR.

<sup>722</sup> *Idem.*

<sup>723</sup> Les montants globaux du budget de la CADAK (250 000 000 F.CFA) et de la CAR (200 000 000 F.CFA) ont été fixés par l'arrêté n°2804 du 08 mai 2006 du Ministre de l'intérieur.

été pris pour revoir légèrement à la hausse les montants des contributions des collectivités locales<sup>724</sup>.

Au demeurant, rappelons que les contributions constituent pour les collectivités membres d'une intercommunalité une dépense obligatoire inscrite dans leur budget. Condition essentielle au fonctionnement des structures intercommunales, chaque commune finance sa contribution par des prélèvements sur les ressources générales de son budget, ces prélèvements deviennent une dépense obligatoire inscrite dans leur budget. La contribution des communes associées prend en principe la forme d'une somme d'argent inscrite aux dépenses, au budget de chaque commune en vue de son transfert au compte de la structure intercommunale à laquelle elles appartiennent. Les contributions prélevées dans le budget communal ont un caractère annuel comme le budget lui-même. Elle est exigible chaque année, pendant la durée de la structure. Cette contribution vise à assurer l'équilibre budgétaire suite à la détermination, d'une part l'ensemble des charges tant d'investissement que de fonctionnement et d'autre part le total des autres recettes permettant d'y faire face. Cette contribution est fixée pour trois ans par le ministre chargé des collectivités locales<sup>725</sup>. Ce mode de financement est utilisé aussi pour les structures intercommunales en Italie<sup>726</sup>. La contribution des communes au financement des structures intercommunales est considérée comme des dépenses obligatoires aux termes de l'article 202<sup>727</sup>, en ce sens que le financement des compétences des entités intercommunales est inscrit comme une dépense obligatoire. Ce caractère obligatoire est attaché au regard du budget de chaque commune à la contribution elle-même, indépendamment du caractère obligatoire ou non des dépenses de la structure intercommunale dans le cadre de son propre budget. En plus d'être obligatoire, cette contribution est annuelle et doit être déterminée chaque année après évaluation des autres ressources budgétaires.

En dehors de cette répartition inégale des contributions budgétaires, celles-ci ont un fondement réglementaire et non législatif.

---

<sup>724</sup> À partir des années 2009, 2010 et 2011, les contributions ont été corrigées et ont enregistré une légère hausse avec un montant total de 400 000 000 F.CFA pour la CADAK réparti ainsi : ville de Dakar 300 000 000 F.CFA, ville de Pikine 75 000 000 F.CFA et ville de Guédiawaye 25 000 000 F.CFA. Pour la CAR, les réajustements s'élèvent à 330 000 000 F.CFA et sont répartis comme suit : Ville de Rufisque 220 000 000 F.CFA, commune de Bargny 40 000 000 F.CFA, commune de Diamniadio 20 000 000 F.CFA, commune de Sébikotane 20 000 000 F.CFA, Commune de Yenne 15 000 000 F.CFA et enfin commune de Sangalkam 15 000 000 F.CFA.

<sup>725</sup> Art. 17 du décret portant création de la CADAK.

<sup>726</sup> Luciano VANDELLI, *L'intercommunalité en Italie*, in *Annuaire des collectivités locales*, Tomes 20, 2000. p.181-184.

<sup>727</sup> Art. 202 du CGCT de 2013.

## 2. UN RÉGIME FINANCIER PRÉVU PAR LES DÉCRETS INSTITUTIFS

Le régime de financement des structures intercommunales au Sénégal est prévu par les décrets qui les instituent. En effet, chaque convention constitue la base juridique du régime de financement adopté par la structure intercommunale qu'il crée. Cependant, l'application pose problème, par exemple dans l'agglomération dakaroise, il nous montre que ce régime de financement est inefficace. Ainsi, les bases juridiques du financement par des contributions budgétaires ne sont pas d'ordres législatifs, elles sont plutôt d'ordres règlementaires. En ce qui concerne les spécificités de chaque commune, il faut prendre l'exemple des décrets portant création de la communauté d'agglomération de Dakar et de Rufisque modifiés par les décrets de 2005<sup>728</sup> qui montrent que les contributions au budget de la structure tiennent compte des spécificités de chaque commune membre. Ainsi, l'article 17 du décret modifié portant création de la CADAK dispose : « *la contribution de chaque ville au budget de la communauté des Agglomérations de Dakar est établie au prorata de l'accroissement des recettes ordinaires constaté aux comptes administratifs des trois dernières gestions connues. La contribution est fixée pour trois ans par arrêté du ministre en charge des collectivités locales* ». Et son corolaire l'article 15 bis du décret modifié portant création de la, CAR qui dispose : « *la contribution de chaque collectivité locale au budget de la Communauté des Agglomérations de Rufisque est établie au prorata de l'accroissement des recettes ordinaires qui est constaté aux comptes administratifs des trois dernières gestions connues. La contribution est fixée pour trois ans par arrêté du ministre chargé des collectivités locales* ». Ces deux articles posent les conditions dans lesquelles sont déterminées les cotisations des collectivités membres. La loi de 2013 relative au nouveau CGCT ne définit aucune disposition législative en la matière. Par contre, celles de 1996 portant CCL qui précisaient le financement par des contributions budgétaires pour les communautés urbaines<sup>729</sup>.

---

<sup>728</sup> Décret n° 2005-876 modifiant le décret n° 2004-1093 du 4 août 2004 portant création de la Communauté des agglomérations de Dakar (CADAK) ; Décret n° 2005-877 modifiant le décret du 4 août 2004 portant création de la Communauté des agglomérations de Rufisque (CAR).

<sup>729</sup> Art. 186 al. 2 du CGCT : « Le budget de la communauté urbaine pourvoit aux dépenses de création, d'entretien et de gestion des services pour lesquels elle est constituée. Les recettes de ce budget comprennent :

- la contribution des communes associées. Celle-ci est obligatoire pour lesdites communes pendant la durée de l'association et dans la limite des nécessités du service, telles que les délibérations initiales des conseils municipaux ou le décret prévu à l'article 183 ont déterminé cette contribution.

Les communes associées peuvent affecter à cette dépense leurs centimes spéciaux.

- le revenu des biens meubles et immeubles de l'association ;

La loi de 1996 était plus explicite que le décret d'institution des structures intercommunales. En effet, la loi prévoyait des moyens de financement qui ne sont pas mentionnés dans le décret instituant la CADAK. S'agissant de la CAR, cette loi précitée a été complètement muette. En effet, les dispositions faisant référence aux recettes ne mentionnent pas le financement, laissant ainsi au décret d'institution la latitude de fixer les modalités du financement. Pour ce qui est de l'entente CADAK-CAR, les dispositions législatives la concernant sont superficielles et ne font pas allusion au mode de financement, mais à la convention qui est mise en place pour entreprendre ou conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune. Par exemple, la CADAK-CAR qui est chargée du programme de gestion des déchets solides urbains. C'est une structure simple, mise en place pour pallier la complexité des institutions et organiser les communes en des ententes sur des sujets relevant de leurs compétences et dépassant leur aire géographique<sup>730</sup>.

Les bases règlementaires des contributions budgétaires ont été mises en place par les décrets d'institution des différentes structures intercommunales. En effet, le décret portant création de la CADAK qui dit que « *Les ressources financières nécessaires à l'exercice des attributions de la communauté des Agglomérations de Dakar proviennent :*

*-des contributions des villes membres ;*

*-de subventions de l'État à travers le Fonds de Dotation de la Décentralisation, le Fonds d'équipement des collectivités locales ou tout autre fonds ;*

*-de ressources qui sont octroyées par les partenaires au développement ;*

*-des bons et libéralités »<sup>731</sup>.*

---

- les sommes qu'elle reçoit des administrations publiques, des associations et des particuliers, en échange d'un service rendu ;

- les subventions de l'État, de la région et des communes

-les produits des dons et legs,

- les produits des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés,

- les emprunts »

<sup>730</sup> BOULAY F, « Les ententes, un mode méconnu de la coopération intercommunale », ADCF, n°133, avril 2009.

<sup>731</sup> Art. 15 du Décret n° 2004-1093 du 04 août 2004 portant création de la communauté des agglomérations de Dakar, JO n° 6254, p. 1070.

Pour la CAR, c'est le décret relatif à la création de la, CAR qui dispose que « *Les ressources financières nécessaires à l'exercice des attributions de la Communauté des Agglomérations de Rufisque proviennent :*

- *des contributions des collectivités locales membres dont le montant est fixé par arrêté du Ministre chargé des Collectivités locales ;*
- *de subventions de l'État à travers le Fonds de Dotation de la décentralisation, le Fonds d'équipement des Collectivités locales ou tout autre fonds ;*
- *des ressources octroyées par les partenaires au développement ;*
- *de la rémunération de prestations de services dans le cadre notamment de conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée ;*
- *des dons et libéralités »*<sup>732</sup>.

S'agissant de l'Entente intercommunautaire CADAQ-CAR, une structure dépassant l'échelon des autres entités intercommunales, les bases règlementaires de son financement ne sont pas clairement définies. En effet, le décret interministériel portant transfert du programme de gestion des déchets solides urbains à l'Entente intercommunautaire de Dakar précise que « *Les ressources afférentes au financement des prestations du programme de gestion des déchets solides urbains sont mises à la disposition de l'Entente dans des conditions fixées par arrêté conjoint des ministres chargés respectivement des collectivités locales et des finances »*<sup>733</sup>.

Ainsi présenté, le financement par contributions budgétaires a des bases règlementaires. Cependant, force est de constater que ces décrets ont mis en place un régime de financement qui n'est pas efficace. En effet, pour ce qui est aussi bien de la CADAQ que de la CAR, les ressources consacrées par le décret octroient aux structures intercommunales un pouvoir financier très faible en raison de l'archaïsme même qui est attaché à ce mode de financement. Ceci s'explique par le fait que le type de financement consacré ne peut pas être effectif, du fait que les collectivités territoriales, qui doivent elles-mêmes financer les structures

---

<sup>732</sup> Art. 15 du Décret n° 2004-1094 du 04 août 2004 portant création de la communauté des agglomérations de Rufisque, JO n° 6254, p. 1070.

<sup>733</sup> Art. 3 Décret Ministériel n° 2006-05 du 9 janvier 2006 portant transfert du programme de gestion des déchets solides urbains à l'Entente intercommunautaire de Dakar.



intercommunales, ont des problèmes financiers et le plus récurrent de ces problèmes est l'insuffisance de leurs ressources. Pour l'Entente CADAK-CAR, son financement est de la compétence du ministre chargé des collectivités territoriales et des finances, encore que ces dispositions du décret sont à la limite légères et très peu précises pour assurer l'effectivité de la compétence de l'Entente intercommunautaire.

À la lumière de ce qui précède, nous pouvons dire que les contributions budgétaires ne sont pas bien réparties. À titre d'illustration, la ville de Dakar doit payer moins de 2% du volume de ses recettes ordinaires, alors que la contribution de la commune de Yenne, qui est la collectivité locale la moins riche de la région, représente près de 25% de ses recettes ordinaires, celle de Diamniadio 12%, Sébikotane 9%, Bargny 6%, Rufisque 5%, Sangalkam 3%, Guédiawaye 2,7% et Pikine 1,5%. D'où l'absence de cotisation des collectivités membres faibles financièrement. C'est ainsi que la plupart ne s'acquittent pas de leur contribution du fait du caractère exorbitant de leur participation au regard de leur budget.

Dès lors, la nécessité de trouver d'autres ressources paraît donc constituer une alternative à ce problème de financement. À cet effet, en plus des contributions budgétaires, les structures intercommunales reçoivent des subventions et des partenaires au développement.



## B. UNE DÉPENDANCE AUX RESSOURCES EXTÉRIEURES

En dehors des contributions budgétaires des collectivités membres, il existe des financements extérieurs de l'intercommunalité au Sénégal. Il s'agit des subventions qui sont versées aux entités intercommunales pour leur permettre de disposer de moyens financiers et ainsi assurer leur fonctionnement. En raison de la décentralisation financière, ces structures devaient disposer des ressources nécessaires à leur bon fonctionnement. Cependant, elles n'ont pas assez de ressources, d'où une dépendance de ces structures quant à la réalisation de projets et programmes relatifs à leurs compétences. Awa Guèye THIOUNE pense que l'une des difficultés majeures de l'intercommunalité au Sénégal est la « forte dépendance des collectivités locales qui n'ont pas eu l'autonomie financière, qui a toujours constituée le phénix du droit financier local du pays »<sup>734</sup>. Cette dépendance financière pose une question fondamentale qui

---

<sup>734</sup> GUEYE THIOUNE Awa, *op. cit.*, p. 60.

est celle de la disponibilité des ressources de l'État et des partenaires et la preuve une fois de plus de l'incapacité des collectivités territoriales de financer à elles seules l'intercommunalité (les agglomérations de Dakar ou les ententes intercommunales). Nous allons examiner les fonds mis à la disposition des collectivités territoriales par l'État (1) pour supporter leurs compétences et avant de voir les aides allouées des partenaires au développement (2).

## 1. UNE DÉPENDANCE AUX DOTATIONS DE L'ÉTAT

Au Sénégal, le déficit de financement de l'intercommunalité perdure et entrave fortement le fonctionnement des regroupements entre collectivités territoriales. En effet, les ressources fiscales propres des départements et des communes sont limitées, tandis que les dotations de l'État restent peu stables et insuffisantes. Ceci conduit à une forte dépendance des collectivités territoriales vis-à-vis de l'État pour financer leurs projets de développement et de leurs investissements. De ce fait, le financement des entités intercommunales sénégalaises est très dépendant des subventions de l'État. Ces dernières sont un appui technique du pouvoir étatique aux structures intercommunales par le prisme des agences. Elles étaient prévues d'abord par la loi de 1996 avant d'être précisées par les décrets instituant les regroupements de communes. Selon ceux instituant la CADAK et la CAR, les subventions de l'État aux structures intercommunales se font essentiellement par le fonds de dotation de la décentralisation (FDD) et le fonds d'équipement des collectivités territoriales (FECT). En outre, ils font état de tout autre fonds que l'État peut allouer aux structures intercommunales. Les FDD sont réparties comme suit :

- Le FDD chargé de compenser le transfert de compétence de l'État vers les collectivités locales qui est lui aussi transféré aux structures intercommunales<sup>735</sup>. En substance, il constitue une subvention de fonctionnement en ce sens qu'il a été mis en place pour permettre aux collectivités locales de pouvoir exercer les compétences qui leur sont attribuées par la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences. Ces ressources sont prévues par le décret instituant la CADAK et celui de la CAR. L'entente CADAK-CAR est financée par des fonds mis à la disposition de l'entente dans les conditions fixées par arrêté conjoint des ministres chargés respectivement des collectivités locales et des finances<sup>736</sup>. Le FDD devrait permettre

---

<sup>735</sup> Entre autres compétences transférées aux structures intercommunales : habitat (salubrité et éclairage...), aménagement du territoire (voiries, nettoyage...).

<sup>736</sup> Art. 3 du décret ministériel n° 2006-05 du 09 janvier 2006 précité.

aux structures intercommunales de supporter le fonctionnement de leur service. Ce faisant, ce fonds devrait aider les structures intercommunales à pouvoir faire face à leurs dépenses de fonctionnement qui sont nécessaires pour la bonne gestion de l'administration et du comité, les dépenses courantes et les frais du personnel. Cette dotation est répartie et fixée par le Conseil national de développement des collectivités locales<sup>737</sup>.

- le FECT institué pour soutenir les efforts des collectivités locales dans la réalisation d'investissements à caractère économique, social et culturel. Il a été créé par la loi n°77-67 du 4 juin 1977 portant loi de finances de l'année 1977-1978 en son article 5 et du décret n°2018-1250 du 06 juillet 2018 fixe les modalités d'allocation et les critères de répartition du Fonds d'Équipement des Collectivités Territoriales (FECT) au Sénégal. Il a vocation à accorder aux structures intercommunales des fonds de concours ordinaires ou spéciaux aux collectivités locales pour la réalisation de leurs investissements. En 2010, le montant du FECT s'élevait à 12 500 000 000 F.CFA<sup>738</sup>. Il a été estimé pour l'année 2021 de plus de 32 milliards de F.CFA<sup>739</sup>. Ce fonds est alloué aux communes pour la maîtrise des charges personnelles et la réalisation d'épargne permettant de financer des investissements à hauteur d'au moins 25%. En outre le FECT est alloué aux collectivités territoriales qui présentent des projets relatifs à des équipements collectifs, des équipements marchands ou tout autre projet que le fonds permet de financer.

Pour ce qui est de l'entente CDAK-CAR, c'est l'État du Sénégal à travers son département ministériel chargé de l'environnement et celui chargé des finances qui met à sa disposition une enveloppe nécessaire à la prise en charge de sa compétence. Toutefois, il existe d'autres fonds qui sont destinés à des domaines qui sont de la compétence de la CADAK, de la CAR, de l'entente CADAK-CAR. Ces subventions sont celles destinées à l'éclairage public avec le Fonds national d'appui à l'éclairage public (FNAEP), mais aussi le budget consolidé d'investissement (BCI). Concernant le FNAEP, institué en 2002, ce fonds est dégagé du budget de l'État du Sénégal destiné à aider les communes dans la prise en charge des factures d'éclairage public ; en partant du principe qui veut que l'éclairage public participe de la sécurité publique, laquelle relève encore de la compétence des structures intercommunales. La gestion

---

<sup>737</sup> Institué par le décret n°96-1118 du 27 décembre 1996 portant sur le Conseil national de développement des collectivités locales.

<sup>738</sup> TURPIN Etienne, « Le financement du développement local », rapport pour le ministère des collectivités locales et de la décentralisation.

<sup>739</sup> Annonce de l'actuel ministre des collectivités territoriales Oumar Guèye.

de l'éclairage public dans l'agglomération dakaroise a été transférée à la CADAK<sup>740</sup>. Ce fonds fixé à 15 000 000 000<sup>741</sup> est transféré aux communes. Il compense les dettes des communes vis-à-vis de la SENELEC.

S'agissant de la décentralisation du BCI mise en place en 2006, ce fonds constitue un transfert de ressources financières vers les collectivités territoriales. Il résulte de la décision du Gouvernement de décentraliser l'exécution des investissements de l'État. Il a pour objectif d'associer davantage les collectivités dans l'exécution financière et technique des dépenses en capitale inscrite dans la loi de finances et qui relèvent des missions traditionnelles des ministères sectoriels. Ce faisant, les entités locales sont mises à contribution pour l'accélération de l'absorption des crédits à travers la réalisation d'opérations d'investissements simples. Par le transfert de responsabilité financière aux collectivités territoriales, l'État consolide aussi les acquis de la politique de décentralisation par l'accroissement de leurs moyens financiers.

La FNAEP et le BCI ne sont pas directement prévus par les décrets institutifs. Toutefois, il est à rappeler que ces fonds ne sont pas transférés aux structures intercommunales. D'où un échec de ces politiques. En effet, celles-ci n'ont, depuis leur création, perçu aucune subvention provenant des fonds de l'État. Ces fonds étant transférés aux collectivités territoriales, leurs mécanismes de répartition font l'objet d'un encadrement rigoureux. Ils sont répartis selon des critères fixés par le Conseil national de développement local, mais ces modalités de répartition n'ont pas prévu les structures intercommunales.

Les mécanismes de la répartition des subventions étaient définis par la loi portant transfert de compétences de l'État<sup>742</sup> vers les collectivités locales en son titre III intitulé critères de répartition du fonds de dotation de la décentralisation. Ainsi, le FDD était réparti en deux critères<sup>743</sup> : les collectivités locales de la région Dakar, les communes autres que celles de Dakar et les communautés rurales. La répartition entre ces trois grandes masses est effectuée par le comité de gestion du Fonds d'équipement des collectivités locales, prévues par l'arrêté n°124-88 du 15 octobre 1988 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du FECT. Aussi, le comité de gestion de ce fonds décide de la répartition à l'intérieur de chacune de ces

---

<sup>740</sup> Art. 2 du décret portant création de la CADAK.

<sup>741</sup> Rapport du ministère de la décentralisation et des collectivités locales : *Le développement local urbain*, juin 2004.

<sup>742</sup> Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant sur le transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

<sup>743</sup> Décret n° 96-1126 du 27 décembre fixant les critères de répartition du fonds de dotation de la décentralisation.

catégories entre fonds de concours ordinaires et fonds de concours spéciaux. Les premiers sont des mesures incitatives consistant à récompenser les collectivités locales qui font des efforts sur le plan de recouvrement des recettes fiscales. Les seconds sont destinés au financement de projets d'investissement des collectivités locales agréés par le comité de gestion du fonds<sup>744</sup>. Pour le fonds national d'appui à l'éclairage public et le budget consolidé d'investissement, ils existent depuis 2002 et 2006. Cependant, ils n'ont pas de cadre juridique bien défini. Depuis leur institution, ils n'ont pas de textes ayant une valeur juridique leur instituant. À cet égard, il faut remarquer qu'il n'existe pas de critères de répartition fixés pour ces fonds.

Force est de constater que les modalités de répartition des subventions de l'État n'ont pas prévu les structures intercommunales. En effet, même si parfois certains critères de répartition font allusion aux structures intercommunales, il apparaît que ces derniers ne sont pas transférés à la CAR et à la CADAK. Par ailleurs, certains de ces fonds font directement référence à des compétences exercées par ces entités intercommunales. C'est l'exemple du FNAEP qui finance un secteur (éclairage public) géré par ces structures. Dès lors, il serait plus judicieux de créer un fonds directement alloué aux structures intercommunales pour la compensation de charges publiques.

En outre, le FECT a une partie réservée aux collectivités territoriales et aux organes de Dakar dont devraient faire partie les structures intercommunales de l'agglomération dakaroise. Toutefois, ce fonds tout comme le FDD ne prend pas en charge celles-ci. Si la dotation de ces structures d'équipement et des infrastructures constitue l'objectif premier du FDD et du FECT, l'intercommunalité devrait être utilisée pour le financement de cet objectif, en ce sens qu'il est un moyen efficace de gestion des programmes dépassant le cadre communal. Il est à préciser, aussi que la promotion d'un aménagement du territoire par l'intercommunalité a justifié que l'Entente CADAK-CAR soit financée non pas par des contributions budgétaires des collectivités membres, mais par une dotation du ministre chargé des finances et celui chargé des collectivités territoriales.

Contrairement au Sénégal, la France a adopté une méthode plus simple. En effet, dans ce dernier pays, les EPCI à fiscalité propre reçoivent une attribution de la dotation globale de fonctionnement. Ils sont aussi éligibles, au titre de leurs, accompagnement à l'investissement

---

<sup>744</sup> Rapport du Ministère des collectivités locales et de la Décentralisation, le financement du développement local, juin 2004.

au Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) et à la dotation globale d'équipement<sup>745</sup>. En plus, les subventions sont attribuées par le préfet qui dispose d'une enveloppe départementale, après avis d'une commission d'élus chargée de déterminer les catégories d'opérations prioritaires et les fourchettes de taux applicables dans les limites au montant hors-taxe de l'investissement. En revanche, au Maroc ces dotations ont été remplacées par le transfert de 30% au produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)<sup>746</sup>.

Par ailleurs, en plus de la dépendance aux dotations de l'État, nous avons aussi une dépendance de certains partenaires au développement pour assurer le financement de l'intercommunalité au Sénégal.

## 2. UNE DÉPENDANCE DES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT

Au Sénégal, les partenaires au développement participent au financement de l'intercommunalité. En effet, si le financement de l'État va directement aux collectivités territoriales, celui des partenaires au développement qui peuvent aussi être des bailleurs de fonds leur est destiné. Ces fonds constituent une manne financière pour les structures intercommunales. Parmi ces partenaires, nous avons le Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales (PRECOL), l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public contre le sous-emploi (AGETIP), l'Agence pour la promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX), etc.

Le **PRECOL** constitue le plus grand financement destiné aux collectivités territoriales pour faire face à la crise de l'eau qui prévalait dans le pays. Financé par l'État du Sénégal, l'AFD et l'Association internationale de développement (IDA), et l'Agence de développement municipal (ADM), le PRECOL prévoit la construction de voiries intercommunales et la réalisation d'études stratégiques. Il a enregistré dans ces innovations la mise en place de programmes intercommunaux dans la région de Dakar avec la CADAK et la CAR. Entre autres innovations, le PRECOL a intégré une dimension partenariat public-privé pour la gestion et le financement des infrastructures communales. Dans le cadre de son programme de renforcement des communes pour améliorer la mobilisation des ressources et la gestion municipale urbaine,

---

<sup>745</sup> MORAUD Jean-Charles, « Le financement de l'intercommunalité », *Regards sur l'actualité* n° 314, octobre 2005, p. 23.

<sup>746</sup> Rapport 2006 du FEC du Maroc « *Analyse du portefeuille du fonds d'équipement communal* » - Période 1994-2005.

divisée en trois composantes, la première prévoit le soutien institutionnel de la CADAK et la CAR à hauteur de 157 900 000 F.CFA<sup>747</sup>. Ces projets ont été mis en œuvre à travers la signature des contrats d'agglomérations. Le PRECOL finance aussi une assistance technique et réalise un programme d'investissement intercommunal (voiries, équipement, éclairage...). Il constitue sans aucun doute le premier partenaire au développement des structures intercommunales créé le 08 juillet 1997. Il a pour mission d'appuyer la politique de décentralisation du Sénégal et contribuer au transfert progressif des fonctions ainsi que de la responsabilité, de la mise en place, puis de l'entretien des services et infrastructures aux communes. La CADAK et la CAR ne sont que des bénéficiaires. Ainsi, le financement des partenaires au développement n'est pas destiné aux entités intercommunales, mais à d'autres structures qui seront chargées d'exécuter les missions des structures intercommunales.

Dès lors, c'est le PRECOL qui assure la survie des entités intercommunales, ces dernières n'ont aucune maîtrise sur leur initiative ni leur investissement. Leur montée en puissance aussi est subordonnée exclusivement au PRECOL. De ce fait, l'autonomie des structures intercommunales est limitée du fait qu'il n'y a aucune orientation pour y arriver, l'inexistence de prestations de services pouvant générer des redevances, le risque d'inertie de chaque structure intercommunale, handicapée par ses moyens, compte sur les autres pour réaliser certaines actions. D'où une certaine stagnation du financement des investissements malgré l'importance croissante des besoins des collectivités territoriales de l'agglomération dakaraise d'infrastructures et d'équipements.

Nous avons aussi l'**AGETIP** qui assure la maîtrise d'ouvrage déléguée du programme d'investissement. Il est une agence autonome créée en 1992, ayant pour entre autres objets de faciliter l'accès aux marchés publics et de contribuer à la réduction du chômage. Dans cette perspective, l'AGETIP est financé par le gouvernement du Sénégal et les collectivités territoriales sur la base de prestations maîtrise d'ouvrage déléguée. Dans le cadre du financement de l'intercommunalité, il intervient en collaboration avec le PRECOL de façon majeure en qualité de réalisateur de maîtrise d'ouvrage déléguée par les communes bénéficiaires. À cet effet, l'AGETIP agit au nom et pour le compte des structures intercommunales<sup>748</sup>.

---

<sup>747</sup> Agence de développement municipal, programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales, présentation du programme de l'intercommunalité dans la région de Dakar, mai 2009 ([www.adm.sn](http://www.adm.sn)).

<sup>748</sup> Rapport EIES, *Compile étude d'impact environnemental et social - étude technique de voiries intercommunales dans les agglomérations de Dakar et Rufisque*, septembre 2008 ([www.adm.sn](http://www.adm.sn)).

Il y a également l'**APIX** créée en 2000 pour aider le Président de la République dans la conception et la mise en place de la politique définie dans les domaines de la promotion des grands travaux et de l'investissement. S'agissant de son rôle dans le financement des entités intercommunales, cette agence étant chargée de la maîtrise d'ouvrage du projet de construction des autoroutes à péage (comme celle entre Dakar et Diamniadio déjà réalisée) afin d'améliorer l'accès à la capitale du Sénégal. Ce projet parcourt la zone densément peuplée de Pikine, qui d'une lointaine banlieue pour les classes ouvrières est devenue urbaine au cœur de l'agglomération dakaroise, à cet effet plus de 30 000 personnes sont déplacées. Le déplacement de ces populations s'effectue à Keur Massar, une zone périurbaine, située à proximité du site de la décharge de Mbeubeuss, l'Entente CADAK-CAR est chargée de la gestion des déchets solides de la zone de dakar ou métropolitaine dakaroise<sup>749</sup>. Cette entente a pour mandat officiel de fermer la décharge de Mbeubeuss et de procéder à l'ouverture du centre d'enfouissement technique de Sindia, son partenaire, l'ADM, mais aussi l'APIX dont le programme de réinstallation constitue une grande opportunité pour la mise en œuvre et le financement de ce projet.

En plus nous avons l'**Institut africain de gestion urbaine (IAGU)**, ONG environnementale intervenant dans la gestion de Dakar. Il est spécialisé dans l'appui technique aux collectivités territoriales. En effet, le transfert de compétences ou le désengagement de l'État de certains secteurs d'activités a favorisé l'émergence d'un secteur associatif au niveau communal. L'IAGU coordonne sous l'égide de l'entente CADAK-CAR, un projet de recherche-action sur l'analyse des impacts de la décharge de Mbeubeuss sur l'environnement et les populations déplacées. Il est financé par le CRDI<sup>750</sup>. Depuis 2006, il participe avec les structures intercommunales à la gestion des déchets particulièrement dans le cas de la décharge de Mbeubeuss.

Le **Conseil exécutif des transports urbains de Dakar (CETUD)** intervient dans le cadre de la mobilité urbaine. Il a été créé sur l'initiative de l'État du Sénégal de réformer les transports urbains à travers une lettre de politique sectorielle signée le 25 septembre 1996 pour une performance du sous-secteur des transports urbains de manière durable. Dans cette perspective qu'a été créé le CETUD par une loi n°97-01 du 10 mars 1997, un établissement public à caractère professionnel chargé d'organiser et de réguler les transports urbains dans

---

<sup>749</sup> Rapport de l'APIX et de la CADAK-CAR, *Cadre de politique de réinstallation projet autoroute à péage Dakar – Diamniadio, fermeture de la décharge de Mbeubeuss*, Dakar septembre 2008.

<sup>750</sup> Centre de Recherche et de Développement International.



l'agglomération dakaraise, c'est l'agence d'exécution des Programmes d'appui aux transports à la mobilité urbaine (PATMUR) qui envisage de réformer le cadre institutionnel et développer de nouveaux modes de transports. Ce projet est financé par l'État du Sénégal en partenariat avec la Banque mondiale, l'Agence française de développement et le fonds nordique de développement. À cet égard, le CETUD travaille en collaboration avec les entités intercommunales dans la réhabilitation, la construction et l'exploitation du réseau de voiries intercommunales.

L'**Agence pour la gestion des routes (AGEROUTE)**, créée par la transformation de l'AATR (Agence autonome des travaux routiers), cette structure est chargée généralement de la gestion du réseau routier à la charge de l'État mais également la maîtrise d'ouvrage déléguée des différents travaux sur ledit réseau. En outre, l'AGEROUTE est chargée de la mise en œuvre du programme d'entretien routier annuel où elle intervient du réseau communal et intercommunal, et construit des voies structurantes dans l'agglomération dakaraise. Elle reste une partenaire importante des structures intercommunales dans la coordination et l'harmonisation des différentes interventions. Dans le cadre de ses compétences, elle prépare les dossiers de recherche de financement pour les projets routiers.

Le **Fonds d'Entretien Routier Autonome (FERA)**, créé par le décret 2007-1272 du 30 octobre 2007, le FERA assure le financement en collectant les ressources et en veillant à leur utilisation efficace au profit de l'entretien routier. À cet effet, il a pour mission de mobiliser les ressources nécessaires au financement de l'entretien et l'exploitation du réseau routier de manière efficace et transparente. Ainsi, les structures intercommunales sénégalaises sont éligibles au fond pour le financement de l'entretien de leurs voiries, en ce sens que les bénéficiaires du fonds sont les agences d'exécution ou maitres d'ouvrages en charge d'entretien de réseaux routiers. Fort de cela, les structures intercommunales ont préparé et transmis des demandes de financement au FERA. Financé essentiellement par l'État du Sénégal par une dotation budgétaire et la taxe parafiscale<sup>751</sup>. Il est ainsi le partenaire essentiel des organismes intercommunaux pour la prise en charge de la compétence voirie.

Il existe d'autres partenaires financiers et techniques qui interviennent dans le financement de l'intercommunalité à travers ces organismes et agences qui accompagnent l'émergence des structures intercommunales. Nous pouvons citer l'AFD, l'IDA et la Banque

---

<sup>751</sup> Décret 2008-85 du 12 février 2008 instituant une taxe parafiscale pour le FERA.

mondiale. L'État du Sénégal à travers ses ministères participe au financement de l'intercommunalité. À cet effet, le ministère de l'économie et des finances finance l'entente CADAK-CAR.

Au demeurant, il est à rappeler que les subventions des partenaires au développement obéissent à certaines conditions. Ces conditionnalités constituent les critères à remplir pour pouvoir bénéficier des fonds. Appelées aussi critères d'éligibilité, ces conditions font que les financements des partenaires au développement souffrent de lenteur administrative et constituent une charge lourde. Une analyse de tous les critères serait exhaustive. Mais, le plus souvent, il s'agit du respect des règles de la bonne gouvernance. C'est le cas du PRECOL qui exige des demandeurs de subventions :

- Avoir moins de trois mois d'arriérés de remboursement ;
- Mettre en service les équipements réalisés dans le programme d'appui aux communes ;
- Respecter les engagements au titre du Programme d'entretien prioritaire.

Pour les autres structures, il s'agit de mettre en place des projets de développement local qui permettent d'équiper les collectivités territoriales. En outre, des investissements dans les programmes entrant dans les compétences des entités intercommunales. Par ailleurs, les conditions de financement garantissent la transparence qui est le maître-mot du financement des partenaires au développement. L'octroi des ressources financières est soumis à des conditions pour garantir leur bonne utilisation. Ainsi, il est à signaler que le manquement à beaucoup des critères d'éligibilité vient des limites techniques des structures intercommunales. C'est-à-dire, des personnels chargés de mettre en place de ces programmes par exemple dans ces structures. C'est le Directeur administratif et financier qui est chargé d'assurer à la CADAK et à la CAR un niveau de ressources suffisant. D'où un suivi des relations avec les partenaires tels que l'IDA, l'AFD et autres bailleurs de fonds. Cependant, les missions dont il est chargé, à savoir la gestion des traitements du personnel, la préparation du budget, les relations avec le Trésor, font que ces activités sont moins axées sur les financements des bailleurs de fonds que des partenaires au développement.

Les décrets instituant la CADAK et la CAR ont consacré des ressources annexes qui sont des « dons et libéralités ». Elles doivent être toujours acceptées par le Conseil d'administration, lorsque leur attribution est assortie de conditions de charges ou conditions d'acceptation. La délibération d'acceptation du comité ne sera exécutoire qu'après approbation

du ministre de la décentralisation. Ces ressources peuvent provenir des associations ou des fondations<sup>752</sup>. En effet, elles sont des donations à titre gratuit prévues par la loi, elles peuvent être en nature ou en espèces et permettre aux structures intercommunales de faire face à leur déficit d'équipement. En outre, ces fonds peuvent aussi provenir de la coopération décentralisée avec des structures intercommunales ou des collectivités territoriales d'autres pays. Rappelons aussi que le jumelage peut produire des fonds qui seront considérés comme des dons.

En somme, les projets des structures intercommunales sont financés par les bailleurs de fonds et les partenaires au développement. Certaines structures intercommunales comme la CADAK et le CAR ne jouent qu'un rôle de bénéficiaires. Cette dépendance financière concerne donc des appuis dans le domaine de l'investissement, c'est-à-dire des infrastructures. Pour éviter une telle dépendance aux ressources extérieures, il serait alors judicieux de redéfinir les modalités de répartition du FDD et FECT, pour y inclure les groupements des collectivités territoriales. Ainsi, une institutionnalisation des subventions provenant des bailleurs de fonds et de leur gestion directe par les entités intercommunales constituent un moyen de redressement de la situation financière des collectivités membres.

Au demeurant, l'inefficacité du régime de financement des entités intercommunales fait que l'intercommunalité au Sénégal est défectueuse dans la pratique.

## **SECTION 2 : UNE INTERCOMMUNALITÉ DÉFECTUEUSE DANS LA PRATIQUE**

À travers ce monde en pleine mutation et une société en perpétuel mouvement, les communes constituent un repère politique et administratif. En effet, elles représentent un visage humain en offrant des services très accessibles aux administrés, mais la pratique de l'intercommunalité n'est pas simple et il est indispensable de préserver cet échelon de proximité. Le cadre de l'organisation intercommunale a permis de mutualiser des moyens financiers et humains pour répondre à la demande croissante des populations en nouveaux services et faire face à des investissements de plus en plus lourds. L'optimisation des ressources locales, la simplification administrative et la maîtrise de la dépense publique restent des

---

<sup>752</sup> Exemple de la Fondation Konrad Adenauer.

objectifs majeurs de l'intercommunalité<sup>753</sup>. Mais dans la pratique, elle peine à répondre à ses objectifs et à maîtriser la dépense publique. En France, même si la coopération locale a l'ambition et la mission de résoudre bien des problèmes institutionnels de territoires, ses défauts, son court-termisme, son opacité sont si nombreux qu'elle n'arrive pas à remplir ses objectifs et au point d'en oublier sa raison d'être : le service au citoyen. Par ailleurs, dans la pratique, l'intercommunalité au Sénégal présente des difficultés sérieuses qui témoignent de sa déficience du mode de financement des structures intercommunales. Il y a un véritable problème de mobilisation des fonds au Sénégal (si c'est un groupement à « une fiscalité propre », la pression fiscale s'accroît sur les populations, si c'est par « contribution des collectivités locales » concernées, les cotisations ne sont pas toujours régulières (C'est l'exemple de l'ex. Communauté Urbaine de Dakar).

Dès lors, l'intercommunalité au Sénégal est défectueuse dans la pratique, car présentant de véritables difficultés (*Paragraphe 1*) et on note un certain nombre de dysfonctionnements relatifs à son financement (*Paragraphe 2*).

## ||| PARAGRAPHE 1 : LES VÉRITABLES DIFFICULTÉS PRATIQUES

L'intercommunalité est elle-même génératrice de véritables difficultés dans la pratique. Ainsi, au cœur des nouveaux bassins de vie qui obéissent davantage aux attentes de la population, la gestion effective de l'intercommunalité avec les services publics locaux les plus structurants s'impose aujourd'hui comme une évidence. L'une des difficultés spécifiques rencontrées par l'intercommunalité au Sénégal concerne la coordination entre les communes membres. Malgré leur proximité géographique et leurs intérêts communs, les communes sénégalaises ont du mal à se coordonner et à mutualiser leurs ressources. Cette coordination insuffisante nuit à la mise en œuvre de projets communs, à la rationalisation des ressources et à la réalisation d'économies d'échelle. Si, la pratique de l'intercommunalité en France a aujourd'hui pénétré dans les « mœurs » de la politique de décentralisation et de l'aménagement du territoire, elle présente beaucoup de contraintes et une défaillance statutaire qui plombent

---

<sup>753</sup> MEHAIGNERIE Pierre, Député-Président de Vitré communauté, in Préface de l'ouvrage CHRISTIANY Damien, *Pratique du droit de l'intercommunalité. Communautés, syndicats, transferts et gestion de compétences*, Pierre Méhaignerie (Préfacer), Édition du Moniteur, Paris, 2007, p. 10.

son effectivité au Sénégal. L'intercommunalité doit devenir, dans ce pays, un « *pouvoir à même de définir et d'imposer un intérêt général local, même si cela contrevient aux intérêts particuliers de certaines communes* »<sup>754</sup>. La logique de la coopération entre les collectivités territoriales ou de l'intégration des communes n'a pas été conduite à son terme<sup>755</sup> : des moyens et financements limités. Le système intercommunal sénégalais est source de véritables défauts. Les institutions intercommunales ont également montré des signes de faiblesse en raison de multiples contraintes malgré les atouts importants, dont elles disposaient<sup>756</sup>. À l'échelle de toutes les zones du pays, alors que la décentralisation a abouti au transfert, de l'État vers les communes, de nombreuses compétences-clés pour le développement local impliquent d'importants investissements qui ne sont pas accompagnés de moyens financiers suffisants dans un contexte de faibles ressources locales. Il y a un manque de moyens auquel s'ajoute l'insuffisance d'aptitudes techniques et administratives des nouvelles équipes dirigeantes. Aussi, le découpage territorial n'a pas pris en compte certaines questions primordiales pour favoriser le développement local qui est porteur de conflits et pouvant menacer l'existence même des nouvelles entités décentralisées telles que les régimes de propriété foncière ou la gestion des ressources naturelles. Dans ce contexte, l'intercommunalité apparaît comme un moyen de mutualiser de rares ressources et d'engager ainsi potentiellement des actions davantage structurantes malgré ses limites.

De ce fait, le système d'intercommunalité sénégalais présente de nombreuses insuffisances (A) et d'un défaut statutaire marqué par des contraintes majeures (B).



## A. UNE INTERCOMMUNALITÉ GÉNÉRATRICE DE CERTAINES INSUFFISANCES

Les collectivités territoriales sénégalaises, du fait de leur positionnement institutionnel, doublé de leur rôle de promoteur du développement local et durable, sont positionnées au cœur de l'architecture territoriale. En effet, elles assument donc un rôle d'impulsion, de pilotage, de coordination et de mise en œuvre des dynamiques de développement afin de répondre à la forte

---

<sup>754</sup> BOINO Paul, « Logique de champ et intercommunalité », in BOINO Paul et DESJARDINS Xavier (dir.) : *Intercommunalité : politique et territoire*, La documentation française, 2009, p. 34.

<sup>755</sup> AUBOUIN Michel, MORAUD Jean-Christophe, *op. cit.*, p. 46.

<sup>756</sup> Commission nationale du dialogue des territoires (CNDT), *Étude de synthèse sur le bilan de l'intercommunalité au Sénégal*, octobre 2016, p. 29.

demande sociale. Toutefois, il y a beaucoup d'insuffisances qui limitent son efficacité et son impact sur le développement local. En effet, force est de reconnaître que dans la dynamique de réinvention de l'action publique, notamment à travers la mutualisation, des difficultés pratiques majeures telles que des manquements de coordination, de collaboration et de compétences techniques traversent l'action des collectivités territoriales. Elles sont surtout liées au manque de moyens de celles-ci (1), mais aussi des difficultés relatives à l'environnement politique et sociologique à travers une absence de logique associative relativisant l'objectivité de la coopération intercommunale (2).

### **1. UN MANQUE DE MOYENS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Dans la pratique, on se rend compte que malgré l'existence de subventions et de quelques ressources propres, les collectivités territoriales sénégalaises rencontrent d'énormes difficultés pour financer leur développement. Qu'ils soient matériels ou financiers, le constat patent porte à dire qu'ils sont insuffisants. Les variables explicatives de ces problèmes sont essentiellement : la faiblesse de l'assiette fiscale, l'insuffisance de la subvention de l'État, le faible recours à l'emprunt, l'incohérence au niveau de l'intervention des partenaires techniques et financiers et la rationalisation des ressources de la coopération décentralisée.

Les réformes de 1996 ont eu le mérite d'insuffler une nouvelle dynamique à la décentralisation au Sénégal à travers le transfert de neuf domaines de compétences. L'importance de ce transfert de compétences réside ainsi dans le fait qu'il permet aux responsables locaux d'intervenir dans des matières touchant directement le vécu quotidien des populations, donc de s'impliquer de manière significative dans la recherche du développement local. Par conséquent, c'est une politique de responsabilisation des acteurs locaux qui se trouvent désormais soumis à l'obligation de présenter des résultats au moment de l'évaluation.

Toutefois, le constat est que le transfert de compétences vers les collectivités territoriales sénégalaises ne s'est pas bien accompagné d'un transfert satisfaisant des ressources étatiques. Ainsi, sur le plan financier, force est de constater que le processus de décentralisation se heurte donc à plusieurs contraintes. Les responsables des collectivités territoriales et les élus locaux estiment qu'ils ne disposent pas d'assez de ressources pour faire face à leurs anciennes et nouvelles missions. Les moyens financiers disponibles sont limités, puisque l'État lui-même a des problèmes financiers. Comment donc imaginer les collectivités territoriales qui peinent à sortir de ce marasme financier, mettre en place des structures intercommunales et leur assurer

une autonomie budgétaire ? L'on sait que « *la décentralisation est purement fictive lorsque les collectivités locales n'ont pas une autonomie réelle même si elles bénéficient de compétences juridiques étendues* »<sup>757</sup>. En effet, dans presque toutes les collectivités territoriales au Sénégal comme à Saint-Louis, les signaux sont rouges. Malgré l'accès à plusieurs sources de financement, les budgets locaux présentent généralement un déficit financier chronique à cause de la douleur croissante de la demande sociale due à la gestion de proximité. Ce qui situe bien la pression pesante sur les collectivités locales : la demande sociale est trop importante par rapport aux moyens financiers<sup>758</sup>.

Ce qui devient plus compliqué et contraignant dans le cadre de l'intercommunalité pour les communes du fait de l'absence de dispositions à caractère financier dans le Code des collectivités locales et les textes financiers des collectivités territoriales. De ce fait, aux termes des dispositions de l'ancien Code de 1996, régissant la coopération entre collectivités territoriales, il était peu fait mention des dispositions financières relatives à celles-ci. Seuls les articles 186 et 187 de ce texte, relatifs à la communauté urbaine, prévoyaient de brèves dispositions sur le budget et les ressources de cette entité. L'expérience française est un élément pertinent d'argumentation en la matière. Au Maroc également, les différentes dispositions relatives aux collectivités locales assimilent le régime financier des regroupements locaux à celui de ces collectivités. C'est pourquoi les dispositions financières qui s'appliquent aux collectivités territoriales sont également applicables aux regroupements de ces dernières. Pour ce qui est de la France, les structures intercommunales sont considérées comme des établissements publics, ce qui veut dire qu'en principe leurs règles de fonctionnement et de gestion financière devraient être celles de ces dernières. Toutefois, il est prévu que les règles budgétaires et comptables aux EPCI sont notamment des actes réglementaires pour les syndicats de communes et les syndicats d'agglomération nouvelle.

On peut dire que le régime financier des associations entre collectivités territoriales au Sénégal est défini à la carte ; en des termes plus clairs, ce sont les actes créateurs de ces structures qui fixent en même temps l'ensemble des dispositions financières qui leur sont applicables et cela suivant les spécificités de chaque groupement ou entente. Ainsi, ce n'est qu'avec les actes de création des GIC qu'on parvient à se faire une certaine idée sur le régime

---

<sup>757</sup> BALDE Abdoulaye, « Le contrôle des finances locales au Sénégal » (approche comparée avec le système français de contrôle des finances locales), un acte du colloque international sur la régionalisation, p. 300.

<sup>758</sup> Témoignage d'Amadou GAYE, Chef de la division des finances à la Direction des collectivités, <http://www.ponosao.org/spip.php, article 3103>.

financier de ces structures, encore que celui-ci est présentement flou. Néanmoins, à l'analyse des dispositions du CCL de 1996 mettant en place les différentes ententes, on s'aperçoit que leurs ressources sont constituées principalement :

- ✓ des contributions des communes membres ;
- ✓ des subventions de l'État à travers les fonds de dotation de la décentralisation ;
- ✓ du fond d'équipement des collectivités locales ou tout autre fond ;
- ✓ des ressources octroyées par les partenaires au développement ;
- ✓ de la rémunération des prestations de services dans le cadre de conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée ;
- ✓ des dons et des libéralités.

Aussi, on va ajouter à ce chapitre le manque de ressources humaines qualifiées et compétentes afin pour mener à bien leurs missions, et embrasser totalement la maîtrise de tous les domaines de leurs compétences. Ainsi, des insuffisances, à la fois d'ordre technique et qualitatif, plombent l'efficacité dans la gestion des élus locaux. La qualité de ces élus qui gèrent les collectivités territoriales est déplorée par un grand nombre d'acteurs. Les raisons avancées sont diverses : le manque de rigueur dans le choix des candidats, la faiblesse du niveau de formation requis des élus, l'absence de spécialisation de la fonction d'élu local, le taux élevé de renouvellement des élus et le manque crucial d'archives et de documentation pour capitaliser des connaissances. Ces manquements ressortent par ailleurs dans un rapport d'enquête du Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) aux termes duquel « *les faibles capacités de gestion des élus locaux et des ressources humaines œuvrant au sein des services déconcentrés et décentralisés constituent un des problèmes identifiés dans la gestion administrative des élus locaux* ». Le constat est que si le phénomène est observé dans les grandes communes, il est plus apparent dans les communes rurales où la quasi-totalité des élus sont confrontés à des problèmes d'illettrisme et le manque d'une bonne formation. C'était le résultat d'enquête sur quelques conseillers ruraux de Gamadji Saré et de Guédé situés dans la région de Saint-Louis, une situation qui était presque partout la même dans toutes les communautés rurales du Sénégal<sup>759</sup> et de même que pour aujourd'hui avec les nouvelles communes depuis la loi de 2013. Enfin, on ne remarquera pas de signaler que cette faiblesse des capacités des ressources humaines aura comme corolaire, la faible capacité de répondre aux projets issus des plans locaux, le caractère inopérant et peu pertinent des Plans locaux de

---

<sup>759</sup> DIALLO Ibrahima, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, Harmattan 2007, p. 237.



développement (PLD), où on est obligé d'avoir sans cesse recours à l'aide des services techniques déconcentrés de l'État qui sont souvent débordés.

Au-delà des manques de moyens, les collectivités territoriales et plus spécifiquement les communes font face à une absence de logique associative remettant en cause l'objectivité de la coopération intercommunale.

## **2. UNE ABSENCE DE LOGIQUE ASSOCIATIVE**

L'environnement politique au niveau des collectivités territoriales sénégalaises fait face à une absence de logique associative qui fragilise l'objectif de la coopération intercommunale. En effet, la couleur politique, les sensibilités politiques et les rapports personnels des responsables et dirigeants des collectivités territoriales inhibent lourdement la promotion de l'intercommunalité ; car le constat est que les organes de celles-ci sont politiquement marqués avec des adversités parfois réelles. Il faut à ce propos signaler que l'existence de plusieurs sources de conflits latents entre collectivités territoriales : conflits territoriaux (conflits de compétence en matière domaniale, guerre des marchés, ancrage territorial d'infrastructures industrielles comme SOCOCIM) ou institutionnels (présence entre les divers ordres de collectivités territoriales, divergences dans l'interprétation de certaines de leurs compétences et des dispositions de la loi<sup>760</sup>).

La plupart de ces conflits concernent les communes et les communes d'arrondissement (Ngor et ville de Dakar, Nimzatt et Nietti Mbar, Pikine et Guédiéwaye, Bargny et Rufisque-Est). Ils concernent surtout les divers ordres de collectivités dans l'agglomération dakaroise ainsi que certaines grandes villes n'ayant plus d'espace et voulant s'étendre sur des communes voisines. C'est le cas de Saint-Louis par rapport à la commune de Gandon.

La non-appropriation de l'intercommunalité par les populations locales, autrement dit son acceptation et son intégration dans les mentalités, est également une donnée d'ordre sociologique à prendre en compte. La contrainte demeure dans le fait que les citoyens ont mandaté les organes des collectivités territoriales et non les structures nées de la coopération entre ces dernières et qui n'ont que des délégations des pouvoirs de leurs conseils.

---

<sup>760</sup> NDIAYE Sambou (Enseignant Chercheur à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sociologie), « Itinéraire et situation actuelle de la politique de développement local en contexte d'alternance politique : l'expérience sénégalaise », *La relance du développement local*, Harmattan, 2011, p. 235.

Le mauvais fonctionnement de l'intercommunalité ainsi que ses difficultés au Sénégal, surtout dans l'agglomération dakaroise, a favorisé une dénaturation de l'objectif de l'intercommunalité, mais aussi une remise en cause de la relativité de l'objectivité des structures intercommunales. D'abord, parlant de la dénaturation de l'objectif de l'intercommunalité, force est de savoir que son objectif est de réaliser une intégration poussée dans les communes appartenant à un même ensemble poussé (agglomération dakaroise). À cet effet, les communes se regroupent pour gérer ensemble une activité ou un service d'intérêt technique ou une activité qui par nature dépasse les limites territoriales des communes. Le financement défectueux de l'intercommunalité ne répond pas vraiment aux objectifs de l'intercommunalité. Les ressources financières des structures intercommunales ne permettent pas aussi d'effectuer convenablement des investissements. Elles ne servent qu'à assurer les dépenses de fonctionnement. C'est pourquoi les regroupements de collectivités territoriales ne peuvent pas initier des innovations. Et pour ce qui est des équipements, l'objectif de tels regroupements devrait être la fourniture de nouveaux équipements aux collectivités territoriales membres. En revanche, avec un manque de ressources, ils sont obligés de rester derrière les partenaires techniques tels que l'AGERROUTE, l'AGETIP, etc. qui sont les acteurs principaux des équipements de voirie, de l'éclairage public et de l'assainissement qui sont les enjeux principaux de l'intercommunalité au Sénégal. Cet état de fait change l'objectif de l'intercommunalité qui était d'ailleurs la gestion poussée des activités communes à plusieurs collectivités territoriales. Mais, dans cette situation, les regroupements ne jouent qu'un rôle annexe de bénéficiaires des œuvres des partenaires au développement.

S'agissant de la relativité de l'objectivité de l'intercommunalité, elle tient au fait que les équipements et infrastructures réalisés, et les œuvres faites par les structures intercommunales doivent être accomplis au niveau de toutes les collectivités membres, ce qui prouve l'égalité des communes devant la CADAQ et la CAR. Cela signifie que la décentralisation des équipements réalisés par les entités intercommunales, les infrastructures et équipements sociaux de base doit se réaliser dans les collectivités les moins peuplées et les moins équipées. Dans le cadre de l'intercommunalité dakaroise, ce serait dans les communes telles que Sangalkam, Yenne ou Diamniadio pour éviter une concentration des infrastructures sur les communes les plus riches. Dès lors, l'intercommunalité répond et cela depuis très longtemps en France « à un besoin nécessaire et évident de travail, de création de services, d'équipements et d'infrastructures en commun<sup>761</sup> ». Mais, elle manque d'objectivité au Sénégal et face aux

---

<sup>761</sup> BERNARD-GELABERT Marie-Christine, *L'intercommunalité*, 6e Édition, Politiques locales, 2007, p. 1.

besoins croissants des populations, il est devenu nécessaire de créer des structures adéquates pour une coopération intercommunale cohérente et porteuse de développement.

Toutefois, le financement actuel des regroupements entre collectivités territoriales ne permet pas l'égalité des prestations entre collectivités membres. À cet effet, seules celles qui sont les plus dynamiques bénéficient des prestations de la CADAK, de la CAR et de l'entente CADAK-CAR. C'est ainsi que pour la première communauté d'agglomération, c'est la ville même de Dakar qui bénéficie de plus des prestations de l'intercommunalité. Pour ce qui est de la seconde, c'est la ville de Rufisque qui bénéficie des œuvres de la structure intercommunale. Ainsi, les collectivités territoriales de l'agglomération dakaroise les plus nécessiteuses ne sont pas toujours celles qui profitent des retombées de l'intercommunalité en matière de services et équipements intercommunaux. Il est à rappeler que le manque d'objectivité des structures intercommunales a été à la cause de la dissolution de l'ex CUD et c'est ainsi que M. Mbaye Jacques DIOP, maire de l'ancienne commune Rufisque-Bargny a pu dire que « *la CUD était une propriété privée de la commune de Dakar où était réalisée la quasi-totalité des investissements* »<sup>762</sup>.

En dehors de ces difficultés, il existe des contraintes qui empêchent l'effectivité du système d'intercommunalité au Sénégal.

## ||| B. UN SYSTÈME D'INTERCOMMUNALITÉ AUX CONTRAINTES MAJEURES

La plupart des systèmes intercommunaux des pays africains sont confrontés à des contraintes majeures. Ainsi, au Mali et au Sénégal, pour ne citer que ces deux pays, les lois de décentralisation favorisent les regroupements inter collectivités territoriales, mais différentes contraintes institutionnelles et des difficultés juridiques, notamment un niveau inégal d'encadrement et d'accompagnement, limitent de plus en plus leur efficacité<sup>763</sup>. Celles-ci sont généralement d'ordre juridique (notamment le statut des regroupements de collectivités territoriales), politique, sociologique et financier, et pas les moindres, elles bloquent sa mise en œuvre effective. On assiste alors à des contraintes juridiques, sociologiques et politiques de

---

<sup>762</sup> NDOYE (M.), NDIAYE (G.), LEYE (M.) et SARR (S.), *L'intercommunalité : des enjeux pour nos territoires : le cas de la communauté des agglomérations de Rufisque*, ENEA, 2005, p. 13.

<sup>763</sup> Guide méthodologique du diagnostic intercommunal, Grdr, octobre 2019, p. 7 et 8.

l'intercommunalité qui se traduisent par la défaillance statutaire des structures intercommunales (1) résultant du cadre juridique et des contraintes socio-politiques (2) empêchant l'effectivité de l'intercommunalité au Sénégal.

## 1. LES CONTRAINTES D'ORDRE STATUTAIRE

De multiples contraintes statutaires justifient l'inefficacité de l'intercommunalité au Sénégal. D'abord, la création d'une association de communes est soumise à la signature d'un accord entre au moins deux communes qui doit être adopté par délibération concordante des conseils municipaux des collectivités territoriales concernées. Ensuite, les textes réglementaires régissant les ententes et regroupements entre collectivités territoriales (Décrets portant création de la CADA, de la, CAR et des différents GIC) les assimilent souvent aux collectivités territoriales. Autrement dit, les règles régissant les collectivités territoriales s'appliquent aux ententes et regroupements locaux. Ainsi, celles relatives au contrôle, au budget, et à l'organisation de ces entités locales leur sont en principe applicables. Seulement, ce subterfuge, même s'il permet de conférer un régime juridique et même parfois financier aux ententes et regroupements entre collectivités territoriales, ne manque pas de poser un certain nombre de problèmes. En effet, l'article premier du nouveau CGCT de 2013 dispose que « *Dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, les collectivités locales de la République sont le département et la commune* ». En conséquence, il n'existe, à l'état actuel du processus de décentralisation et du droit positif, que deux ordres de collectivités territoriales. Avant cette réforme, il comptait trois ordres de collectivités : les régions, les communes et les communautés rurales<sup>764</sup>. Les différents niveaux de gouvernement (État central, départements, communes) manquent souvent de coordination et de collaboration dans la mise en œuvre de l'intercommunalité, ce qui limite son efficacité.

Ensuite, au regard des textes consacrant certains regroupements de collectivités territoriales sénégalaises, un constat s'impose. La réglementation relative à l'intercommunalité est complexe et peu accessible, ce qui rend difficile la compréhension et l'application des textes par les acteurs locaux. Si la coopération locale est acceptable du point de vue structurel, en revanche, elle nous semble inadéquate et illégale au regard des dispositions de la loi de 2013 et apparaît comme une transposition maladroite des dispositions relatives au système français. Au

---

<sup>764</sup> Art. 1 du CCL.

Sénégal, on ne peut affirmer exactement que cette coopération répond effectivement à la définition qui lui est donnée dans le contexte français, au moins pour différentes raisons. Le nouveau Code qui donne la possibilité aux collectivités de se regrouper ne prévoit aucune sorte de regroupement. Seules deux sortes de regroupements étaient précisées par l'ancien Code de 1996. Sous cet angle, les décrets créant la CADAK et la CAR violent le CCL en ce sens qu'ils créent une structure non reconnue par celui-ci. Ensuite, il n'y a pas de compétences transférables obligatoirement parce que c'est le décret de création qui fixe les compétences sur la base des délibérations des collectivités territoriales intéressées. Enfin, concernant la structuration de la communauté d'agglomération en un seul tenant et par uniquement des communes, si la CADAK peut se targuer de respecter une telle exigence. Concernant la CAR, le rapport de présentation du décret l'instituant la qualifie de regroupement d'intérêt communautaire. Une telle qualification ne nous semble pas conforme en ce sens que l'initiative d'instituer un GIC selon la lettre du Code des collectivités territoriales relevait des communautés rurales. Ce qui ne nous semble pas être le cas en l'espèce.

Parallèlement à cette défaillance statutaire, des contraintes socio-politiques limitent également l'effectivité de l'intercommunalité au Sénégal.

## **2. LES CONTRAINTES D'ORDRE SOCIO-POLITIQUE**

Le système intercommunal sénégalais est confronté à des contraintes socio-politiques. Il peut être entravé par des rivalités politiques entre les différentes collectivités territoriales et leurs représentants, ce qui rend difficile la mise en place de projets communs. D'abord, il faut noter que l'environnement politique au niveau des collectivités territoriales ne doit pas non plus être perdu de vue dans cette logique associative. La couleur politique des organes dirigeants des collectivités territoriales peut être un frein à l'exigence de regroupement. En effet, le constat est que les organes des collectivités territoriales sont politiquement très marqués par des adversités parfois réelles. En l'absence de dispositions imposant les regroupements entre collectivités locales lorsque certaines conditions sont réunies, comme c'est le cas en France, cette adversité politique peut négativement influencer sur la nécessité qu'il y a pour des collectivités territoriales à se regrouper pour mener à bien des actions d'intérêt collectif. Aussi, les politiques partisans affectent parfois la mise en œuvre de l'intercommunalité au Sénégal. Parfois, les partis politiques ont souvent du mal à mettre de côté leurs différences pour le bien commun. La centralisation du pouvoir avec une grande influence de l'État sur les décisions

locales limite également l'autonomie de l'intercommunalité. Certaines collectivités territoriales sont également confrontées à des pratiques de clientélisme et de corruption, ce qui compromet l'efficacité et l'équité de la coopération territoriale.

S'agissant des contraintes sociologiques, il faut dire que la désappropriation par les populations, autrement dit son acceptation et son intégration dans les mentalités, est également une donnée à prendre en compte. La contrainte demeure dans le fait que les citoyens ont mandaté les organes des collectivités territoriales et non des structures nées de la coopération entre ces dernières et qui n'ont que des délégations des pouvoirs des conseils de ces collectivités. Par conséquent, il est important d'ancrer dans l'esprit des citoyens le concept et la réalité intercommunales pour en faire un relais nécessaire voire indispensable de l'action locale. Cela pourrait par exemple permettre l'acceptation d'un certain effort fiscal si la nécessité de créer une fiscalité propre ou d'instaurer des centimes additionnels pour ces structures se faisait sentir ou simplement s'il faut augmenter la pression fiscale pour doter les ententes d'une quote-part sur le produit des impôts locaux existants. Il y a également des inégalités sociales qui rendent difficile l'intégration communautaire ou la coordination entre les entités locales. En réalité, le Sénégal est l'un des pays sous-développés de l'Afrique, avec des clivages ethniques et religieux disposant d'une population rurale très importante. Ces différences peuvent compliquer l'adoption des politiques communes et la mise en place de projets intercommunaux.

À la lumière de cette analyse, nous pouvons affirmer que l'intercommunalité au Sénégal est soumise à un certain nombre de contraintes statutaires, politiques et sociologiques qui entravent sa capacité à répondre aux besoins de ses habitants ainsi que son effectivité. Véritablement, si les structures intercommunales sont pour l'essentiel financées par les collectivités membres avec une dépendance des ressources extérieures, il n'en demeure pas moins qu'elles sont largement insuffisantes au regard de leurs compétences, mais aussi au regard de la zone géographique qui leur est attribuée. Le financement des structures intercommunales présente dès lors des limites certaines.

Au total, l'intercommunalité au Sénégal est défectueuse dans la pratique. Beaucoup de contraintes limitent la pleine réalisation du potentiel de l'intercommunalité dans ce pays, tant sur le plan administratif et statutaire que sur le plan socio-politique. Néanmoins, le mode de financement de l'intercommunalité est également à diverses limites.

## PARAGRAPHE 2 : UN FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ À DIVERSES LIMITES

Le financement de l'intercommunalité au Sénégal rencontre diverses limites qui entravent sa mise en œuvre. Ainsi, elles demeurent significatives et l'aspect financier constitue, d'une manière implicite, la raison d'être de l'intercommunalité. Pour bien fonctionner, la structure intercommunale a besoin de financement. En réalité, pour la réalisation des actions d'intérêt communautaire<sup>765</sup>, il est nécessaire que la structure intercommunale ait des ressources financières suffisantes. Les regroupements des collectivités territoriales opérés au Sénégal sont comparables à ce qu'on appelle en France des intercommunalités associatives ou de gestion. Leur financement dépend ainsi en grande partie des participations des collectivités adhérentes, mais également de ressources extérieures. Les structures mises en place ne sont donc pas dotées d'une compétence fiscale propre. Mais la pratique témoigne qu'il y a des difficultés pour le financement des actions communes des collectivités territoriales sénégalaises : l'exemple de la CADAK-CAR en est une parfaite illustration.

Au-delà des impératifs de recherche de la pertinence territoriale, l'on peut dire que les limites de ressources financières encourageant, par ricochet, les mutualisations des moyens, peuvent justifier les initiatives d'intercommunalité. C'est conscient de cet enjeu que les Collectivités territoriales, à travers les décrets portant création des communautés intercommunales, ont volontairement désigné les ressources financières nécessaires à l'exercice de leurs attributions. Selon ces décrets, elles doivent provenir en premier lieu des contributions des collectivités membres. Ces dernières prévoient dans leur budget les frais de dépense consacrés aux différents secteurs transférés. Ensuite, il y a les subventions de l'État à travers le Fonds de dotation de la décentralisation, le Fonds d'équipement des Collectivités locales ou tout autre fonds. Et enfin, les communautés intercommunales pourront compter sur les ressources octroyées par les partenaires au développement ainsi que les dons et libéralités. Cependant, le financement de l'intercommunalité au Sénégal se heurte à différentes limites. Parmi celles-ci, il y a des limites conjoncturelles (A) et des limites structurelles au financement de l'intercommunalité (B).

---

<sup>765</sup> L'intérêt communautaire désigne la volonté des communes de s'associer afin de conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire dans le cadre du périmètre de la communauté.



## A. DES LIMITES CONJONCTURELLES AU FINANCEMENT

L'intercommunalité sénégalaise rencontre diverses limites qui entravent sa mise en œuvre effective. En effet, le regroupement des collectivités territoriales dans une organisation d'intérêt communautaire reste complexe pour gérer ensemble une activité ou un service d'intérêt général technique (électrification, adduction d'eau, ramassage d'ordures ménagères) soit une activité qui par nature dépasse les limites territoriales des communes associées (transports urbains, urbanisme, assainissement, etc.). C'est en ce sens que la CADAK, la CAR et l'Entente CADAK-CAR n'ont pas réussi à gérer des compétences telles que le ramassage des ordures, l'éclairage public, le nettoyage des rues, de la voirie communautaire et de la réalisation de projets d'intérêts communautaires. Ce qui nécessite donc d'asseoir des ressources financières importantes ou conséquentes.

Dès lors, ces structures fonctionnent mal et sont limitées surtout par la situation économique et technique, ceci pour plusieurs raisons : d'abord, par une modicité des contributions budgétaires des collectivités territoriales associées (1), ensuite par une contingence des subventions prévues (2).

### 1. UNE MODICITÉ DES CONTRIBUTIONS BUDGÉTAIRES

Le financement de l'intercommunalité est limité par une modicité des contributions budgétaires des collectivités territoriales qui caractérise le régime financier des structures intercommunales. En effet, selon les budgets de la CADAK et de la, CAR, les ressources provenant des cotisations tirées des budgets des collectivités membres constituant les principales sources de financement des structures intercommunales sont trop modestes voire insuffisantes au regard des compétences qui leur sont attribuées. Cette modicité des contributions budgétaires constitue un handicap financier majeur pour les entités intercommunales. À coup sûr, ces ressources ne peuvent pas permettre aux structures intercommunales de faire face à leurs compétences, mais aussi de répondre à leur objectif premier d'équipement de celles-ci, si ce n'est que pour payer la masse salariale du personnel ou effectuer des dépenses de fonctionnement de ces structures. Cette situation prouve une fois de plus l'archaïsme de ce régime de financement en ce sens qu'il n'est plus utilisé dans les États



où l'équipement des structures est la mission de l'intercommunalité<sup>766</sup>. Contrairement à la Mauritanie<sup>767</sup> où les contributions des collectivités locales membres sont fiscalisées et à ce titre, ce sont les produits des taxes et impôts prélevés par ces collectivités elles-mêmes ou pour leur compte qui constituent le financement de l'intercommunalité. Aussi, la faiblesse des contributions budgétaires se justifie par la situation financière des collectivités territoriales associées qui sont quelque peu identiques et confrontées à leur tour à des difficultés de mobilisation des ressources qui auront comme conséquence le retard du délai de paiement des personnels qui sont en charge des prestations de services. Donc, on peut dire que le régime de financement de l'intercommunalité par ces contributions budgétaires modestes met sous perfusion les structures intercommunales. En outre, les structures intercommunales sont confrontées à des difficultés de mobilisation des ressources ce qui constitue un facteur d'inefficacité.

De même, la gestion des fonds des structures intercommunales est également caractérisée par le non-respect des règles budgétaires et la défaillance de la gestion comptable. S'agissant du non-respect des règles budgétaires, les structures intercommunales en tant que personnes morales de droit public ont leurs propres budgets distincts des budgets communaux. Le budget est présenté selon les mêmes règles que le budget communal (section fonctionnement et section investissement). En effet, les copies du budget et des comptes (administratifs et de gestion) de la communauté sont adressées chaque année aux conseils municipaux des communes associées. À ce niveau, c'est le Directeur administratif et financier (DAF) qui a en charge l'élaboration du budget dans le plus grand respect des principes budgétaires : ce qui s'avère impossible. Et le président de la CADAK et la CAR est l'ordonnateur principal du budget<sup>768</sup>.

Dans la pratique, ces règles ne sont jamais respectées. Bien sûr, les DAF de la CADAK et de la CAR assurent aussi la gestion des agents de l'Entente CADAK-CAR en termes de préparation des états mensuels et paiement des salaires et des droits sociaux (impôts, IPRES, mutuelle). D'où un manque d'investissement dans la mobilisation des ressources financières et dans les relations avec les bailleurs de fonds principaux pourvoyeurs d'investissement. Mais surtout, il échoue à sa mission de promotion et d'innovation dans les prestations des structures intercommunales.

---

<sup>766</sup> Exemple France et Maroc

<sup>767</sup> Art. 18 de la Loi mauritanienne n° 2001-51 du 19 juillet 2001 portant création de la Communauté Urbaine de Nouakchott

<sup>768</sup> Art. 68 de la Loi organique relative aux lois de finance de 2011.

En plus, les présidents de la CADAK et de la CAR sont l'ordonnateur des budgets, c'est-à-dire une fonction lourde qui exige une présence et un véritable contrôle de l'administration intercommunale et, en l'état actuel, il existe des manquements liés à l'exécution du budget. S'agissant enfin de la défaillance de la gestion comptable, il faut noter que tout comme les règles budgétaires, les règles comptables des communes s'appliquent à la comptabilité des structures intercommunales. À cet effet, le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables est respecté. Ainsi, dans les structures intercommunales dakaroises, c'est le président qui est l'ordonnateur principal du budget et la fonction de comptable est exercée par le receveur percepteur municipal. Aussi, la règle du dépôt obligatoire de fonds libres au trésor s'applique aux regroupements de collectivités territoriales en raison du principe de l'unicité de trésorerie. Par ailleurs, le système comptable de la CADAK et la CAR doit être conforme aux prescriptions du Règlement du système comptable ouest-africain (SYSCOA).

Cependant, ces règles ne sont pas respectées, voire inappliquées. Ainsi, il est à déplorer d'abord la non-régularité des rapports périodiques qui doivent être trimestriels. Ensuite, les comptes administratifs qui doivent clôturer l'exercice du budget sont tout aussi rares. Enfin, le DAF, qui est chargé de la préparation du budget et des documents comptables et également de la mobilisation des fonds à travers les partenaires au développement, effectue des tâches quotidiennes très lourdes, d'où un manque d'investissement de sa part dans la recherche de financement. Le DAF et le président effectuent de nombreuses tâches, ce qui fait qu'ils ne sont pas très investis dans leur fonction de financiers.

À côté de cette modicité des contributions budgétaires, il y a une contingence des subventions prévues.

## **2. UNE CONTINGENCE DES SUBVENTIONS PRÉVUES**

La contingence des subventions prévues constitue une autre caractéristique des limites conjoncturelles du financement de l'intercommunalité. En effet, la possibilité pour les structures intercommunales de recevoir ou non les subventions ne dépend pas de ces dernières. Les subventions provenant soit de l'État soit des partenaires au développement ne constituent pas des ressources sûres pour les structures intercommunales. Ceci étant, les partenaires au développement mettent en place des subventions soumises à des conditions. Elles ne seront allouées aux communes que quand celles-ci les respectent. Également, ces subventions sont aléatoires en ce sens que pose le problème de leur disponibilité. Les partenaires au

développement mettent en place des subventions soumises à des conditions et qui ne seront allouées qu'aux structures les respectant. Aussi ces subventions sont aléatoires en ce sens que se pose le problème de leur disponibilité. C'est ainsi que ces partenaires au développement dont la transparence constitue une garantie pour leur financement sont parfois réticents à investir sur les structures intercommunales dakaroises dont les limites institutionnelles et relationnelles constituent un handicap majeur. Dans cette même logique, s'agissant, du fonds de dotation de la décentralisation et du fond d'équipement des collectivités locales, l'absence d'équité dans leur répartition a fait que ces ressources ne parviennent plus à leur destination. En effet, une dotation en FDD et en FECT pour la CADAK et pour la CAR devrait leur permettre de faire face à leurs charges financières.

Si la technique de la péréquation est utilisée pour lutter contre les inégalités des ressources entre les collectivités locales, elle devrait pouvoir prévoir les structures intercommunales pour leur permettre de recevoir des ressources autres que les contributions budgétaires, par exemple l'impôt. En effet, l'intercommunalité de l'agglomération dakaroise est une intercommunalité de service, car elle est prestataire de service en cela qu'elle se constitue en un service public local. Par conséquent, elle devait forcément bénéficier d'un financement public qui est certes apporté par les contributions budgétaires, mais qui doit être renforcé par l'État. Relativement, à la France, il faut préciser à ce titre que les indispensables rééquilibrages économiques et sociaux imposent à l'État le devoir de rénover le cadre institutionnel d'intervention des collectivités locales, pour organiser la solidarité financière, mais aussi leur permettre d'agir avec davantage de cohérence. Autrement dit, ces exigences de rééquilibrages économiques et sociaux permettent la mise en place d'un système de péréquation tendant à la création des établissements intercommunaux de gestion. La logique sous-jacente de tels établissements intercommunaux s'apparente toute proportion gardée à la distribution entre actionnaires des dividendes issus d'une mise en commun de capitaux. Parfois, les entreprises implantées dans les zones intercommunales appelées entreprises péréquâtées représentent la quasi-totalité du potentiel fiscal et économique des partenaires. Néanmoins, la différence de logique entre les deux types de partages justifie la typologie proposée. Ainsi, se dessine la ligne de fracture essentielle de la coopération locale écartelée entre une logique strictement fonctionnelle centrée sur la gestion conjointe d'investissements ponctuels et une logique de solidarité prônant une intégration économique et sociale renforcée des communes. La cohésion communale permet aux communes de vivre pacifiquement en groupe. Elle ne va pas de soi, mais résulte d'un processus complexe d'intégration qui suppose que les communes soient passées par des

dispositifs de solidarité qui leur font intérioriser les normes et valeurs du groupe et les rôles sociaux durables qu'ils auront à jouer en fonction de leur position sociale. L'intercommunalité est l'instrument clé de la solidarité, car la commune se construit comme être ou sujet de droit dans sa relation avec une autre collectivité et assimile normes et valeurs à la fois par imprégnation implicite et apprentissage explicite.

Cependant, les limites conjoncturelles du financement de l'intercommunalité sont accompagnées par des limites structurelles.



## **B. DES LIMITES STRUCTURELLES AU FINANCEMENT**

Le financement de l'intercommunalité connaît des limites structurelles. Ces dernières se traduisent par une absence de coordination et de contrôle. Par conséquent, ce financement est marqué par un manque d'organisation et le cadre organisationnel de l'intercommunalité manque de clarté. En réalité, c'est l'une de ses contraintes majeures comme l'a signalé Aliou KANDJI, le Directeur des systèmes d'information et de l'Observatoire de l'Agence de développement local<sup>769</sup>. Dès lors, nous constatons qu'il y a une absence d'organes chargés des finances intercommunales (1) et un manque de contrôle financier (2).

### **1. UNE ABSENCE D'ORGANES EN CHARGE DES FINANCES INTERCOMMUNALES**

Au Sénégal, il n'existe pas pour les structures intercommunales une instance chargée de les financer, de rechercher et de recueillir des informations pour elles à l'image du FERA dans le financement des projets et programmes routiers ou du PNDL finançant le développement local. Les regroupements de collectivités territoriales sont obligés de négocier directement leurs subventions ou contrats avec les bailleurs de fonds ce qui n'est pas très formaliste pour des projets qui sont destinés à toute l'agglomération dakaroise. En effet, le financement de l'intercommunalité est soumis aux mêmes règles que les communes, tant budgétaires que comptables, comme on le sait déjà. Mais, la règle du dépôt obligatoire qui s'applique aux

---

<sup>769</sup> KANDJI Aliou, Directeur des systèmes d'information et de l'Observatoire de l'Agence de développement local, Le pôle territoire : outil d'intégration nationale et internationale, Gouvernance territoriale, n°2, Novembre 2015, p.22

structures intercommunales conformément au principe de l'unité de trésorerie et aux prescriptions du système comptable ouest-africain (SYSCOA) n'est pas appliquée<sup>770</sup>. Le DAF qui se charge du volet administratif et du volet financier de la gestion d'une structure intercommunale s'occupe aussi bien des tâches administratives que de celles financières. Du coup, ils ne remplissent pas le volet financier de leurs fonctions.

Concrètement, il n'y a pas de structures chargées de financer les intercommunalités et également d'organiser et de contrôler le financement de l'intercommunalité au Sénégal. La mise en place d'une telle structure serait une bonne initiative et permettrait de faire de la promotion et offrirait aux structures intercommunales une bonne visibilité. Il n'y a que le Programme de renforcement des équipements des collectivités locales (PRECOL) qui est mis sur pied par l'entremise de la coopération décentralisée, qui a pour objectifs entre autres le soutien financier aux efforts des municipalités urbaines de la CADAK et de la CAR pour l'augmentation de la mobilisation des ressources locales<sup>771</sup>. Mais ce n'est pas une instance et il ne prend en compte qu'un groupement intercommunal bien précis pour des objectifs déterminés dans un délai précis. Cependant, il devait y avoir une instance qui prendrait en charge le financement de l'intercommunalité. Cela pourrait être financé par l'État et pourrait par ailleurs alléger les charges financières des DAF. Le handicap majeur des structures intercommunales est sans doute le manque des procédures financières contenues dans un manuel de procédures destiné aux structures intercommunales : l'exemple du manuel de mise en œuvre du PNDL avec un comité qui sera régi par ces procédures. Il n'y a pas d'instance spéciale chargée de recueillir le financement, qu'il s'agisse des cotisations budgétaires ou des financements extérieurs (subventions, aides).

En ce qui concerne les cotisations budgétaires, il n'est indiqué que les sources montrées ci-dessus. Les textes sont muets sur la question de savoir comment elles vont être versées et où elles seront réellement effectuées. Il est précisé que la contribution est fixée au prorata de l'accroissement des recettes ordinaires des trois derniers exercices sur la base des comptes administratifs. Cela était prévu par le décret n°2005-876 modifiant le décret de 2004 créant la CADAK, en son article 15, et par le décret portant création de la, CAR en son article 17. Également dans le cadre de l'entente CADAK-CAR, en vertu de l'article 3 du décret de 2006, il est prévu que « *les ressources afférentes au financement des prestations du programme de*

---

<sup>770</sup> Mémoire de THIAM Marième Gnagna, *Le financement de l'intercommunalité dans la région de Dakar : Enjeux et Perspectives*, Université Gaston Berger de Saint-Louis, 2010-2011.

<sup>771</sup> Portail du PRECOL.

*gestion des déchets solides urbains devaient être mises à sa disposition dans des conditions fixées par arrêté conjoint des ministres chargés respectivement des collectivités territoriales et des finances* ». Cependant, cet arrêté, s'il a été pris, il n'a pas pour autant permis la structuration du financement de l'intercommunalité. Contrairement en France, les syndicats intercommunaux de gestion forestière peuvent déposer certaines de leurs ressources sur un compte individualisé ouvert dans le Fonds d'épargne forestière créé en vertu de l'article 9 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt<sup>772</sup>.

Relativement aux sources de financement étrangères (aides des partenaires étrangers), il y a également des limites qui se manifestent par le manque de formalisme dans les négociations avec les bailleurs de fonds dans la mesure où les syndicats intercommunaux s'entretiennent directement avec ces derniers. En conséquence, des partenaires sont réticents à investir dans les structures intercommunales dakaroises dont les limites institutionnelles et relationnelles constituent un handicap majeur<sup>773</sup>. En effet, une structure spécialisée permettrait aux groupements intercommunaux d'avoir une bonne visibilité, partant aussi attirer les investisseurs étrangers.

En somme, l'institutionnalisation du financement à travers une structure pourrait permettre aux regroupements entre collectivités sénégalaises d'avoir une transparence dans la gestion des fonds et aussi rendre leur gestion efficace et efficiente. De ce manque d'organisation relatif au financement de l'intercommunalité, il en résulte aussi une inexistence de son contrôle financier.

## **2. UN MANQUE DE CONTRÔLE FINANCIER SYSTÉMIQUE**

Au Sénégal, il n'existe pas d'instances chargées de contrôler le financement de l'intercommunalité. Ainsi, on note un manque du contrôle financier systémique réservé aux structures intercommunales. Seules les sources de financement sont précisées par les décrets instituant les regroupements entre les collectivités territoriales. Le suivi et le contrôle ne sont pas pris en compte et cela a pour conséquence de compromettre la transparence dans la mobilisation des fonds. En revanche, ce moyen n'est pas utilisé pour contrôler les finances de ces instances. Le système de contrôle est inadéquat au fonctionnement de la CADAK et du CAR ou des ententes intercommunales. En effet, il n'y a pas de système d'audit pour les entités intercommunales ni de contrôle de gestion, et les procédures de passation des marchés publics

---

<sup>772</sup> Article L. 1618.2 du CGCT en France.

<sup>773</sup> Mémoire, op.cit.

telles que disposées dans le Code des marchés publics ne sont pas souvent respectées. En d'autres termes, le contrôle même s'il existe n'est pas effectif. Au contraire, en France, la pratique est toute autre, les structures intercommunales étant soumises aux mêmes règles que les communes, par ricochet, elles seront soumises au contrôle<sup>774</sup> que celles-ci. Normalement, il devrait y avoir une structure chargée d'analyser le financement de l'intercommunalité. Est-ce que le financement est efficace ? Est-ce que les modalités de financement sont adéquates ? Est-ce qu'il n'y a pas de problèmes dans le financement ? Ces questions trouveront des réponses qui s'inscriraient dans le sens de l'optimiser.

En plus, l'absence de contrôle entraîne un climat de méfiance marqué par des accusations, de part et d'autre, de détournement à l'égard de certains membres d'un syndicat intercommunal. Par ailleurs, lorsque l'ancien maire de la commune de Dakar, Khalifa SALL, fustigeait la création de la Société pour la propreté du Sénégal (SOPROSEN), Cheikh Dieng, le Directeur général de cette dernière, lui a rétorqué qu'il est tout simplement « frustré parce qu'il avait un fromage de dix-milliards de francs CFA » qui lui est désormais retiré et que l'entente CADAK-CAR fonctionne depuis plusieurs années avec un déficit de 800 millions F. CFA<sup>775</sup>. Dans tous les cas, le manque de contrôle ne garantit pas une transparence dans la mobilisation des fonds pour le financement de l'intercommunalité. Nous pouvons également inscrire dans les limites structurelles l'absence de mécanismes incitant les collectivités membres à s'acquitter de leurs cotisations. Comme il est déjà évoqué, certains membres participent ou ne participent pas en deçà de ce qu'ils devaient verser. Et cela met en échec l'intercommunalité qui avait pour principal fondement la solidarité.

En somme, le système intercommunal sénégalais est inefficace du fait des contraintes et des limites financières. Après avoir montré les insuffisances de l'intercommunalité en France et au Sénégal, nous allons pencher sur les pistes de son amélioration dans les deux systèmes.

---

<sup>774</sup> Art. L 1617-2 du CGCT.

<sup>775</sup> Le populaire, Gestion des ordures ménagères : l'entente CADAK-CAR a fonctionné avec un déficit budgétaire annuel de 800 millions F. CFA, Seneweb.sn, le 27 août 2011.

## TITRE 2 : LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ

L'une des originalités des systèmes français et sénégalais d'intercommunalité réside dans le fait qu'elle constitue non seulement une réponse positive à l'émiettement de l'espace local permettant une rationalisation ainsi qu'une revitalisation des territoires dans une approche intégrée. Elle permet aussi de modifier positivement l'architecture traditionnelle du secteur public local en étant au cœur de l'action publique locale, à travers une gestion commune et solidaire des ressources dont la principale conséquence débouche sur des économies d'échelles. Cependant, son effectivité pose des problèmes dans la mise en place de politiques cohérentes de développement territorial dans les deux systèmes. En effet, à travers quelques difficultés pratiques, la France se retrouve avec une intercommunalité paradoxale et son développement résulte de quelques différences comme le précise Rémy le SAOUT : « *d'un ensemble de négociations et de compromis passés entre les élus et les administrations d'État, mais aussi entre différents groupes d'acteurs représentant des intérêts différenciés (associations d'élus, partis politiques, chambres parlementaires, défense d'intérêts territorialisés...)* »<sup>776</sup>. Au Sénégal, en dépit des expériences accumulées et des progrès accomplis en matière de décentralisation, des difficultés<sup>777</sup> demeurent aussi bien qu'en ce qui concerne la participation des divers acteurs locaux, le renforcement des capacités qu'un fonctionnement du développement local. Cela ouvre bien évidemment la portée à un ordre de questionnement forcément inévitable, à savoir l'amélioration de l'intercommunalité pour son efficacité et sa mise en œuvre effective dans les deux pays, pourtant si bien promue par les textes juridiques. Malgré les avancées notées dans les deux pays, des défis demeurent à relever. En France, certaines communes refusent toujours de se regrouper au sein d'un EPCI, ce qui ne facilite pas la mise en place de politiques publiques cohérentes. Le système intercommunal sénégalais reste peu développé et les associations des collectivités territoriales sont souvent confrontées à des problèmes de gouvernance et de transparence. En sus, les financements publics sont parfois mal

---

<sup>776</sup> Voir notamment LE SAOUT R., *Intercommunalité, démocratie et pouvoir politique. Pour une analyse sociologique des enjeux politiques contenus dans les dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat en sociologie, Nantes, 1996 ; DESAGE F., *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale*, Thèse de doctorat en science politique, Lille 2, 2005 ; LE LIDEC P., « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *RFAP*, n° 121-122, 2007.

<sup>777</sup> Au chapitre de ces difficultés liées à la décentralisation, le législateur sénégalais reconnaît dans l'exposé des motifs de l'Acte III que « *malgré les progrès et acquis enregistrés, beaucoup de faiblesses et de contraintes pèsent encore sur la mise en œuvre de la politique de décentralisation* ».



utilisés et sa mise en œuvre est souvent entravée par des difficultés politiques et des problèmes de gouvernance. En effet, la satisfaction des besoins des citoyens passe nécessairement par un accroissement substantiel et une mutualisation des moyens. C'est la raison pour laquelle la réforme de la décentralisation a préconisé la possibilité pour les collectivités territoriales de s'activer au niveau du partenariat et de coopération pour pouvoir mieux faire appuyer leurs interventions. Ce qui veut dire que cette tendance vers le regroupement des collectivités territoriales, bien que la possibilité soit offerte par les textes législatifs, n'en demeure pas moins porteuse d'obstacles qui peuvent compromettre sa bonne mise en œuvre. Il faudra alors s'interroger sur les paradoxes de l'intercommunalité en France (*Chapitre 1*) et de son avenir au Sénégal (*Chapitre 2*) pour son amélioration qui est un enjeu majeur afin de renforcer son efficacité de gestion territoriale et la qualité des services publics dans les deux pays. Cela nécessite une bonne gouvernance pour garantir la démocratie locale, la transparence et la gestion efficiente des fonds publics, une volonté politique forte, des moyens financiers et techniques adéquats.

## CHAPITRE 1 : UNE INTERCOMMUNALITÉ FRANÇAISE PARADOXALE À AMÉLIORER

La coopération intercommunale en France soulève de nombreux paradoxes. Si la construction intercommunale des territoires est encore jeune, le temps de la stabilisation institutionnelle ne peut pas encore apporter toutes les réponses aux attentes formulées en faveur du processus intercommunal. Ainsi, de nombreux paradoxes sont liés à la mise en œuvre effective de l'intercommunalité dans ce pays. Certains d'entre eux sont relatifs non seulement à la sédimentation des textes juridiques, mais surtout à la conciliation entre intercommunalité et démocratie locale, la géographie de l'intercommunalité, etc. Parmi les nombreuses critiques qui ont été faites à son égard, celle liée à la démocratie locale a été plus soulevée<sup>778</sup>. Ce qui fait que la question de la légitimité démocratique des intercommunalités constitue un véritable problème. Le rapport présidé par Pierre MAUROY en 2000<sup>779</sup> apportait des propositions pour assurer la réalité démocratique de ces structures : leur élection au suffrage universel direct, mais l'application n'a pas été faite. La loi du 16 décembre 2010<sup>780</sup> relative à la réforme des collectivités territoriales et celle instaurant l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct et dont l'application a été faite en mars 2014 par la loi du 17 mai 2013<sup>781</sup> n'ont pas suffi pour corriger les lacunes institutionnelles de l'intercommunalité en matière de déficit démocratique. La démocratie intercommunale dans la réforme des collectivités territoriales a vu la naissance de controverses scientifiques<sup>782</sup>. Sa mise en œuvre effective en France n'a pas atteint son degré de perfectionnement. Ce qui fait que le maillage des structures locales reste toujours complexe et l'intégration communautaire doit encore être renforcée pour plus de démocratie dans les intercommunalités françaises. Certaines structures intercommunales peuvent se révéler peu performantes et paradoxales, avec des dysfonctionnements qui entravent leur efficacité. Parmi les difficultés souvent rencontrées au sein des intercommunalités françaises, on peut citer : une gouvernance peu transparente et complexe, avec des rivalités politiques entre les différentes communes membres qui entravent

---

<sup>778</sup> Cf. Les rapports de la Cour des comptes sur la thématique de l'intercommunalité novembre 2005 et octobre 2022.

<sup>779</sup> Rapport Mauroy, *Refonder l'action publique locale*, Paris, 2000.

<sup>780</sup> Art. 2 et 3.

<sup>781</sup> Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, modifiant le calendrier électoral, JORF n° 0114 du 18 mai 2013.

<sup>782</sup> RINGNER Hélène, « La démocratie intercommunale dans la réforme des collectivités territoriales : quels cadres d'analyse pour la recherche ? », in *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, SAOUT Rémy (Le) dir., Presses Universitaires Rennes, octobre 2012, p. 65.

la prise de décisions efficaces ; des compétences mal réparties entre les différentes intercommunalités, conduisant à des inégalités de services pour les habitants ; une communication insuffisante avec les citoyens, qui ne comprennent pas toujours le rôle et les actions de leur intercommunalité et une gestion financière parfois peu rigoureuse, avec des dépenses inutiles ou peu efficaces.

Il est donc crucial d'améliorer la performance et la gouvernance des intercommunalités françaises pour assurer une meilleure qualité de vie aux habitants et favoriser le développement harmonieux des territoires. Pour cela, il est essentiel de renforcer la transparence et la concertation au sein des intercommunalités, de clarifier les compétences de chacune et d'impliquer davantage les citoyens dans la prise de décisions. La promotion de la formation et de la professionnalisation des élus locaux en charge des intercommunalités est nécessaire, afin d'améliorer leur expertise et leur capacité à gérer des structures complexes. Enfin, il est important de renforcer le contrôle et l'évaluation des intercommunalités, pour s'assurer qu'elles remplissent efficacement leur mission de service public et d'aménagement du territoire. Ce chapitre cherche moins à évoquer quelques paradoxes apparents de l'intercommunalité en France (*Section 1*) avant de voir les pistes à suivre pour rendre cette coopération plus effective au regard de cette situation paradoxale (*Section 2*).

## SECTION 1 : DES PARADOXES APPARENTS DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Le système intercommunal français présente de nombreux paradoxes. Pour dire vrai, la réforme de l'intercommunalité inscrite dans la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a permis le développement d'une réflexion sur la démocratie au sein des structures intercommunales. Mais, le législateur n'avait jamais évoqué le problème de la démocratie au sein de ces intercommunalités. Les élus locaux, lors de l'adoption des textes relatifs à la coopération intercommunale, se sont réunis pour soutenir le respect de leurs prérogatives au sein des groupements territoriaux. Ils ont toujours opposé un refus catégorique à toute solution autoritaire de la redéfinition du paysage communal et intercommunal. Dans cette perspective, la logique de rationalisation de l'administration locale soutenue par le pouvoir central, notamment à partir des années 1970, ne pourra pas s'imposer. La référence aux modèles des autres nations européennes, qui ont su, au nom de l'efficacité, réorganiser le territoire local, n'aura guère d'influence sur le système français<sup>783</sup>. Il y a donc un problème de conciliation entre intercommunalité et démocratie locale. La question du pouvoir des élus municipaux et des conseillers intercommunaux focalise et épuise tout le processus de l'intégration communautaire dans de nouvelles structures hétérogènes avec la gestion complexe des compétences et de ce fait, exclut toute référence à la place de l'administré ou du citoyen. Dans ce sens, les élus locaux peuvent prétendre, en apportant leurs critiques sur les exigences « bureaucratiques » du centre, pour obtenir une légitimité suffisante face aux revendications qui se développent en faveur de la démocratie locale. La coopération intercommunale témoigne aussi du « paradoxe » de la construction intercommunale. Les réformes législatives cherchent à s'adapter à de nouvelles surfaces pour encourager l'établissement de nouvelles enveloppes étanches alors même qu'aujourd'hui les pratiques du territoire intercommunal sont davantage construites par rapport aux différents réseaux et qui sont circonscrites dans des frontières administratives. La démocratie locale toute entière s'inscrit dans le combat pour le respect des communes contre la redéfinition d'une carte administrative communale imposée depuis Paris. Ce difficile conflit a été mis en terme par M. Guichard dans son rapport « Vivre ensemble » qui adhère à l'idée selon laquelle « *le maintien de toutes les communes est une caractéristique*

---

<sup>783</sup> DOMENACH Jacqueline, « L'intercommunalité : nouvelle chance pour la citoyenneté locale ou relance notabiliaire ? », in *Intercommunalités : invariance et mutation du modèle communal français*, Jacques Caillosse (dir.), PUR, 2012, p. 131.

*nécessaire du paysage administratif français* »<sup>784</sup>. Il s'agira alors dans cette section de montrer que l'intercommunalité en France est régulièrement confrontée à des paradoxes liés à la démocratie locale (*Paragraphe 1*) et de la construction de l'intégration communautaire (*Paragraphe 2*).

## ||| PARAGRAPHE 1 : UNE DÉMOCRATIE LOCALE PARADOXALE

Même si l'on note une certaine amélioration de la démocratie locale en France, l'intercommunalité est marquée par un déficit démocratique. Son renforcement constitue un fil rouge des réformes sur la coopération intercommunale. Cette dernière doit être un lieu de démocratie parce qu'elle doit des comptes à la population. En effet, la majorité des décisions qui intéressent l'action publique locale sont transférées aux institutions intercommunales, les collectivités territoriales ne disposent plus qu'un pouvoir subalterne sur la gestion de proximité. Malgré le système de fléchage des candidats aux sièges communautaires, l'identification de l'intercommunalité reste encore insuffisante. Dès lors, le « serpent de mer de la démocratie intercommunale »<sup>785</sup> doit surgir pour le renforcement des liens entre citoyens et élus locaux au sein des structures locales et intercommunales. Ce déficit démocratique est double, car il concerne les intercommunalités (A) et la faible participation des citoyens (B).

### ||| A. UN DÉFICIT DÉMOCRATIQUE DES INTERCOMMUNALITÉS

Le système intercommunal français peut présenter plusieurs paradoxes relatifs à la coordination, à la souveraineté et à l'efficacité de la coopération intercommunale posant des défis importants pour les acteurs locaux. Ainsi, on retient généralement le paradoxe de légitimité démocratiques des intercommunalités (1) et celui de la gouvernance de proximité (2).

---

<sup>784</sup>Rapport de la commission du développement des responsabilités locales, *Vivre ensemble*, présidé par Olivier GUICHARD, octobre 1976.

<sup>785</sup>FRINAULT Thomas, « Le serpent de mer de la démocratie intercommunale », *Pouvoirs locaux*, n°86, 2010.

## 1. LE PARADOXE DE LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE

Les intercommunalités de France sont caractérisées par un déficit démocratique profonde. Elles cherchent toujours à obtenir une plus grande légitimité favorisant leurs interactions par rapport aux citoyens. Pour certains, « si la modification du mode d'élection des représentants intercommunaux représente un progrès sur le terrain de la légitimité démocratique, elle conduit aussi à une moindre visibilité des constructions institutionnelles classiques »<sup>786</sup>. Celle-ci est à rechercher dans la démocratie qui manque de force ou d'efficacité dans la vie des structures intercommunales. Ainsi, les structures intercommunales veulent une visibilité auprès de la population citoyenne pour fonder cette légitimité qui ne provient pas seulement de leur élection au suffrage universel direct. Pour certains auteurs, le procès en légitimité démocratique<sup>787</sup> des intercommunalités mérite d'être élargi à l'ensemble d'une machine communautaire réglée pour fabriquer du consensus partisan<sup>788</sup> et du compromis<sup>789</sup>. Ce qui est dénoncé ici, c'est l'irrespect de l'arithmétique électorale à tous les niveaux de la machinerie électorale. Alors, le système de représentation démographique et territoriale pose problème et au sein des conseillers communautaires, les villes centres sont sous-représentées. Le principe de proportionnalité entre la répartition des sièges au conseil communautaire et la démographie communale peut être tempéré par des règles qui garantissent une représentation de toutes les communes membres.

L'échange entre les élus locaux, les citoyens et les services des collectivités territoriales est indispensable pour enrichir les décisions politiques au nom de l'intérêt général. Aujourd'hui, ils sont considérés comme représentant « *une dimension incontournable de la vie locale et un enjeu stratégique majeur pour le développement local et la croissance et ils doivent encore trouver une part très importante de leur légitimité démocratique auprès des citoyens* »<sup>790</sup>. Le mode de désignation actuel des conseillers qui siègent dans les intercommunalités s'opère au suffrage universel direct selon la technique du fléchage au suffrage universel direct pour les communes de plus de 1 000 habitants. Durant les élections municipales de 2014, la lecture de

---

<sup>786</sup> WOLFF Nathalie, « L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI – Les paradoxes de la légitimité », *AJDA*, 2011, pp. 1120-1127.

<sup>787</sup> CAILLOSSE Jacques, LIDEC Paul (Le), et SAOUT Rémy (Le), « Le procès en légitimité démocratique des EPCI », *Pouvoirs locaux*, n° 48, 2001.

<sup>788</sup> DESAGE Fabien, « La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative internationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille » *Lien social et politique*, 2006, p. 56.

<sup>789</sup> DESAGE Fabien, GUÉRANGER D., *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant, 2011.

<sup>790</sup> Rapport de la Coordination nationale des conseils de développement (CNCD), *Au-delà de la participation citoyenne, réussons la transition démocratique Dans les intercommunalités*, juin 2019, disponible en ligne : [Territoires, équilibres institutionnels et transition démocratique - CNCD \(conseils-de-developpement.fr\)](https://www.conseils-de-developpement.fr/)

l'ensemble des documents constitués par les candidats est édifiante sur l'absence des préoccupations intercommunales. Ainsi, l'utilisation de ce système électoral fait que les débats abordés se centralisent quasiment sur les projets communaux, méprisant radicalement les questions intercommunales. Le sujet de la légitimité démocratique n'est pas totalement réglé. Il manque d'illisibilité sur le mode scrutin pour les élus eux-mêmes mais également pour les citoyens. Absolument, il ne sert à rien d'élire les conseillers municipaux et les conseillers communautaires le même jour. Déjà, l'élection municipale prend le pas sur l'élection des conseillers des conseillers communautaires. Il serait souhaitable d'élire ces derniers un autre jour. Les structures intercommunales souffrent alors d'un manque de légitimité démocratique.

En plus du paradoxe de légitimité démocratiques, le système intercommunal français est marquée également par le paradoxe de la gouvernance de proximité.

## **2. LE PARADOXE DE LA GOUVERNANCE DE PROXIMITÉ**

L'intercommunalité en France est souvent présentée comme un mode de gouvernance de proximité permettant aux communes de travailler ensemble pour gérer des compétences et des ressources communes. Cependant, cela soulève également différents paradoxes et défis liés à cette forme de gouvernance. De par sa complexité, l'intercommunalité implique un mode de gouvernance rapprochée en conciliant deux exigences : la mutualisation ou la mise en commun et la libre administration des collectivités territoriales<sup>791</sup>. Elle a été instituée pour renforcer la gouvernance locale en rationalisant l'organisation territoriale, mais elle peut affaiblir la proximité entre les élus et les habitants. Elle peut parfois rendre la prise de décision plus complexe en multipliant les compétences et les acteurs avec des coûts supplémentaires. Ainsi, parmi les paradoxes de l'intercommunalité, celui de la gouvernance de proximité, notamment avec l'éloignement des citoyens de la prise de décision et de la gestion de leur territoire, est donc effectivement l'un des plus récurrents en France. L'intercommunalité vise à regrouper plusieurs communes pour résoudre des problèmes communs, mais en même temps, cela peut conduire à la dilution de la gouvernance locale et à l'éloignement des décisions des citoyens. Ce qui fait qu'à côté de la simplification institutionnelle ou de la pertinence territoriale, la thématique du « déficit démocratique » est, déjà, une vieille rengaine des observations du fait intercommunal. Il s'agit d'une reproduction des critiques formulées à l'égard des institutions

---

<sup>791</sup> GUEYE THIOUNE Awa, *op. cit.*, p. 49.

européennes, jugées trop technocratiques et trop éloignées des citoyens. En effet, les institutions intercommunales sont dominées par des intérêts municipaux qui s'expliquent par le poids des revendications corporatistes des représentants de ces intérêts. Ce qui fait dire à Hélène REIGNER que « *les maires seraient donc les grands responsables des bégaiements de l'histoire institutionnelle, ponctuée de réformes avortées, dénaturées, édulcorées par eux pour que les établissements publics de coopération intercommunale ne soient précisément que des EPCI, c'est-à-dire des échelons de coordination de politiques restées fondamentalement communales tant en termes de compétences que de légitimité* »<sup>792</sup>. Il s'agit d'un déficit de gouvernance de proximité ou de démocratie imputable au corporatisme des maires se trouvant au cœur du processus de construction nationale des réformes intercommunales. Choisis parmi les candidats à l'élection municipale, les élus communautaires sont des élus qui cumulent mandat parlementaire et mandat local dont l'organisation se passe au sein de puissantes associations (Assemblée des maires de France et Association des maires de France). En conséquence, certains pensent qu'il résultera de l'autonomisation des intercommunalités et de leur évolution juridique possible vers le statut de collectivité territoriale<sup>793</sup>. Dès lors, les élus locaux n'ont aucun intérêt à voter une réforme qui entrainera une limite à leur « domestication » de l'intercommunalité<sup>794</sup>. Il y a une faible remobilisation des outils de gouvernance introduite par l'État même si la loi « Engagement et proximité » de 2019 a imposé l'institution d'une conférence des maires et l'organisation d'un dialogue sur des pactes de gouvernance en inscrivant un dispositif largement préexistant<sup>795</sup>. Toutefois, ces pactes ne sont pas opérationnels et limités puisque beaucoup d'intercommunalités ne disposent pas de pacte de gouvernance.

Par ailleurs, l'agrandissement des périmètres communautaires jugés imparfaits a abouti à la multiplication du nombre d'élus locaux dans les différentes assemblées délibérantes. Cela a occasionné une complexification du processus décisionnel. Si certaines localités ont apporté une solution à ce risque par l'instauration des commissions et d'instances parallèles qui associent les élus et par le déploiement de la conférence des maires, la question du renforcement du lien démocratique des intercommunalités avec les habitants reste posée. L'intercommunalité

---

<sup>792</sup> REIGNER Hélène, *op. cit.*, 2012, p. 67.

<sup>793</sup> CAILLOSSE Jacques, LIDEC Paul (Le), et SAOUT Rémy (Le), *op. cit.*, 2001.

<sup>794</sup> LIDEC Paul (Le), « L'État, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Ve République : Rapports de force et compromis » : rapports de force et compromis », in LE SAOUT R., (dir.), *L'intercommunalité – logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presse universitaire de Rennes, 1997.

<sup>795</sup> Environ 90 % des commissions thématiques des EPCI ont été ouvertes aux conseillers municipaux, selon une enquête d'Intercommunalités de France (Intercommunalités de France, Enquête sur la gouvernance intercommunale, octobre 2021).



doit assurer une équité territoriale entre les communes membres. Toutefois, elle ne doit pas accentuer des disparités entre les territoires en concentrant les moyens sur les zones les plus dynamiques. Les élus locaux doivent mettre en œuvre de nouvelles stratégies pour dépasser les limites de ces périmètres.

Dès lors, ces paradoxes montrent la nécessité d'adapter constamment l'organisation territoriale française aux réalités locales, en associant les citoyens et les acteurs locaux à la prise de décision et en promouvant une réelle subsidiarité<sup>796</sup>. Ce qui fait qu'il s'agira aussi d'étudier la faible participation citoyenne à l'action intercommunale en plus du déficit démocratique des intercommunalités.



## **B. UNE FAIBLE PARTICIPATION CITOYENNE À L'ACTION INTERCOMMUNALE**

Malgré les nombreux outils mis en place pour favoriser la participation des citoyens, tels que les conférences participatives, les sondages, les consultations en ligne, les rencontres avec les élus, il semblerait qu'ils ne soient pas encore suffisamment impliqués dans la vie intercommunale. Cette faible participation des citoyens à l'action intercommunale est un véritable paradoxe à la démocratie participative (1). En effet, la participation citoyenne est un impératif aux choix politiques locaux. Les citoyens sont confrontés à un problème de représentants (2).

### **1. LE PARADOXE DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**

La participation directe des habitants au pouvoir décisionnel est faible pour assurer une démocratie intercommunale. Le débat citoyen à la construction de la décision est déficitaire. La coopération intercommunale est au cœur de la vie des citoyens dans un territoire vécu au quotidien. Néanmoins, la faiblesse de leur implication dans les débats est cruelle et l'action de l'intercommunalité « demeure trop peu lisible pour le citoyen »<sup>797</sup>. Dans certaines localités, les citoyens méconnaissent très largement l'existence de l'action des structures intercommunales. Cette absence de visibilité fait souvent l'objet de beaucoup de dénonciations. Mais, parfois elle

---

<sup>796</sup> MOLITOR Cédric, « La subsidiarité et les collectivités locales », in *Le principe de subsidiarité*, F. DELPEREE, Bruylant, LGDJ, Bruxelles, 2002, p. 257.

<sup>797</sup> Rapport Cour des comptes, *op. cit.*, octobre 2022, p. 14.

peut servir des « excuses » dans les réponses qui sont apportées par certains élus locaux à leurs administrés en matière de services publics de proximité. Plusieurs facteurs expliquent ce paradoxe de démocratie participative. Nous avons le manque de transparence du fait que les mécanismes de décisions et les résultats des actions intercommunales sont souvent peu visibles pour les citoyens, ce qui peut décourager leur implication. De plus, les listes proposées par les partis politiques sont souvent peu diverses et peu représentatives de la population locale. Aussi, les outils de participation sont relativement peu développés. En revanche, l'intercommunalité dispose quelques dispositifs de participation citoyenne, tels que les budgets participatifs ou les consultations publiques, qui pourraient favoriser l'engagement des citoyens et leur implication dans la vie publique locale.

La pratique de l'intercommunalité a nui à la mise en œuvre de la démocratie participative. Qu'il s'agisse de la concertation ou de la collaboration, les citoyens ne sont pas souvent partis prenantes. Ils ont une vision désincarnée et dépolitisée de la participation pour reprendre les mots de Romain LAJARGE. Les structures intercommunales demeurent un échelon ignoré et méconnu des citoyens. Si l'objectif de départ était de redessiner des territoires locaux mieux adaptés aux nouveaux besoins de la population sur leur façon de se déplacer et d'habiter, les intercommunalités sont restées un outil pour mutualiser les moyens, sans fondation démocratique. Pourtant, elles sont des technostructures qui ont un rôle politique de plus en plus, ce qui génère un déficit démocratique à la fois pour les élus communaux et les citoyens ou habitants. Pour faire face à cette anomalie de démocratie, les intercommunalités françaises doivent avoir une ouverture aux citoyens. Cela débute par une bonne information sur leur rôle et de toutes les décisions qu'elles prennent. Bien évidemment, les délibérations peuvent être retransmises en direct et lors de la tenue de réunions publiques ou dans les bulletins municipaux, on peut intégrer une rubrique « interco ». Par contre, ce n'est qu'une phase première : à l'heure où chaque jour plus de la moitié des français franchisse les limites territoriales de leur commune pour se rendre au boulot, se divertir et partir pour les courses, l'échelle intercommunale s'avère aujourd'hui très pertinente pour une bonne organisation de la participation citoyenne à l'action des intercommunalités<sup>798</sup>.

À côté de la faiblesse de participation citoyenne, il y a le paradoxe de représentation.

---

<sup>798</sup> Le « projet de territoire » de la coopération intercommunale peut être un bel objet pour instaurer une démarche de co-construction de la citoyenneté intercommunale, c'est notamment l'expérience récente du Grand Annecy.

## 2. LE PARADOXE DE REPRÉSENTATION

L'intercommunalité est nourrie par le paradoxe de la représentation citoyenne. Avec cette modalité de coopération entre les communes, les décisions sont prises par des élus qui représentent un territoire plus large que celui d'une seule commune. Cela peut poser la question de la légitimité démocratique de ces élus vis-à-vis des citoyens des communes membres. Ainsi, la citoyenneté intercommunale est totalement liée à la problématique de l'élection au suffrage universel direct des élus intercommunaux évoquée plus haut. Le scrutin n'est plus déjà indirect depuis 2014 en réalité : les citoyens votent simultanément pour choisir leurs conseillers municipaux et intercommunaux<sup>799</sup>. Ces derniers représentants se situent en début de liste. Malgré tout, les élus communaux ont le contrôle de la distribution du pouvoir politique intercommunal<sup>800</sup>. La légitimité démocratique des élus intercommunaux ainsi que leur redevabilité devant les citoyens seront donc renforcées grâce à ce mode de scrutin direct et autonome pour ces élus découplés du scrutin municipal. Cependant, ce découplage va accentuer la perte de pouvoir politique des élus municipaux tout en nécessitant de revoir leur rôle. Les citoyens n'étant pas bien associés aux décisions, il n'est pas rare qu'il adopte une posture de méconnaissance des structures intercommunales. Il est plus qu'urgent d'impliquer davantage les administrés à l'évaluation et l'élaboration des politiques publiques communautaires en tant que bénéficiaires et consommateurs des activités de services publics. Le développement des formes d'implication des citoyens dans les décisions permettra de pallier les limites du système représentatif des citoyens. La vie politique dans le champ local est aussi animée par la sphère « contre-démocratique » pour reprendre les mots de Rosanvallon. C'est pour dire que la distance en matière de représentation entre les arènes délibératives des intercommunalités et les citoyens constitue une entrave à la démocratie locale. Sur ce point, la démocratie représentative est mise à mal dans le système intercommunal français. Le point de vue des citoyens constitue une garantie si on veut réussir le projet intercommunal, car permettant la légitimité et la lisibilité de l'action publique intercommunale. Ils sont très attachés à leurs communes, mais leur

---

<sup>799</sup> Les électeurs des communes de plus de 1 000 habitants s'expriment avec le même bulletin de vote pour deux listes. La première comporte l'offre des conseils municipaux, la seconde celle des conseillers communautaires. Les premiers sur la liste municipale sont aussi les premiers sur la liste pour la communauté, d'où l'expression « scrutin fléché » puisque c'est la place sur la liste municipale qui détermine la position sur la deuxième liste.

<sup>800</sup> SAOUT Rémy (Le), « L'élection des conseillers communautaires au « suffrage universel direct ». Un contrôle citoyen... sous contrôle des élus municipaux », *Métropolitiques*, 12 mars 2014, <https://metropolitiques.eu/L-election-des-conseillers.html>.

connaissance du niveau des intercommunalités est faible. Ils ne doivent pas être minimisés dans les choix politiques qui orientent les actions des intercommunalités.

Enfin, la qualité des informations à destination des citoyens est parfois insuffisante. L'information citoyenne doit également être au cœur de l'action intercommunale. En effet, les intercommunalités qui sont dotées d'un programme politique ciblé et basé sur des ressources publiques et levant des impôts (impôts « ménages ») doivent bien se rapprocher du citoyen-contribuable. Ainsi, l'information budgétaire et comptable doit être transparente et améliorée aux yeux des élus et des citoyens. Il y a encore une présentation incomplète du débat d'orientations budgétaires au regard des exigences légales<sup>801</sup>. La concertation entre élus et citoyens est une évidence démocratique dans la phase de traitement des informations.

Après avoir évoqué quelques paradoxes liés à la démocratie locale, notre réflexion va porter aussi sur les problèmes de l'intégration communautaire en France.

## III PARAGRAPHE 2 : UN REcul DE L'INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE

La construction intercommunale française est paradoxale du fait aussi des difficultés liées à l'exercice des compétences dans des périmètres élargis. En effet, les territoires locaux de nos jours sont, sans doute, marqués par une hétérogénéité avec des transferts de compétences illisibles. Le pouvoir local se complexifie<sup>802</sup> de plus en plus davantage par la superposition de niveaux spatiaux communaux (à fort contenu identitaire) et intercommunaux (en pleine structuration). Cette complexification se justifie par l'émergence de nouveaux groupements d'intercommunalités (les espaces de coopération métropolitaine, les communes nouvelles) souvent différents des espaces fonctionnels (difficile à définir) ou statistiques (les aires urbaines) et de l'élargissement du champ de compétences intercommunales. Certainement, la loi du 12 juillet 1999 est très remarquable du fait des moyens financiers et institutionnels dont elle met à la disposition de l'intercommunalité et pour remédier à l'essoufflement des formules traditionnelles de regroupements qui ont instauré « un système à la fois incohérents et opaque »<sup>803</sup>. Par ailleurs, bien que les élus des intercommunalités se montrent disposés à de nouvelles avancées, les réformes fiscales récentes ont pour effet de fragiliser et assombrir

---

<sup>801</sup> Art. L. 2312-1 et L. 5217-10-4 et D. 2312-3 du CGCT.

<sup>802</sup> MOINE A. (2006), « Le territoire comme système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *L'Espace géographique* vol. 2-2006, p. 115-132.

<sup>803</sup> LUISIN Bernard, *op. cit.*, p. 14.

l'horizon des institutions dont ils ont la charge. De même, nombre d'obstacles, de caractère géographique, règlementaire ou institutionnel, continuent de contrarier les évolutions et progrès nécessaires au moment où s'affermissent leurs responsabilités. Le paradoxe lié à la construction de l'intercommunalité est déjà là, il y a une forte hétérogénéité des territoires (A) et une répartition de compétences inaboutie et surtout illisible (B).



## A. UNE FORTE HÉTÉROGÉNÉITÉ DES TERRITOIRES

L'intercommunalité en France est marquée par une forte hétérogénéité des territoires. Les territoires intercommunaux ont connu une forte évolution au cours des dernières décennies et la création des structures intercommunales dans les années 1990 a pris de plus en plus d'importance dans l'organisation territoriale du pays. Cependant, l'existence d'une grande diversité de situation au sein de périmètres imparfaits (1) et de la juxtaposition de nombreuses territoires (2) limite l'intégration communautaire.

### 1. UNE DIVERSITÉ DE SITUATION AU SEIN DE PÉRIMÈTRES IMPARFAITS

Il existe une grande hétérogénéité entre les différents territoires intercommunaux en termes de taille, de population et de compétences des intercommunalités. Elle se manifeste par une grande diversité de caractéristique économique, géographiques, sociodémographiques et culturelles. Ainsi, les communes de tailles et profils différents composent les intercommunalités caractérisées soit par une population jeune et dynamique soit par une population vieillissante avec des profils économiques très différents (agriculture, industries, services, etc.). En plus, les territoires peuvent être ruraux, urbains, périurbains allant d'unités urbaines densément peuplées à des régions rurales très étendues. Alors que sont engagés, en ce début de législature, de nombreux chantiers, dont les intercommunalités, ont vocation à être des acteurs de premier plan du « Grenelle de l'Environnement » à l'effort de construction de logements, de la modernisation de nos services publics aux politiques de compétitivité, le paysage territorial devient de plus en plus complexe. Ce qui fait que « *l'intercommunalité demeure en attente de réponses précises et de choix clairs* »<sup>804</sup>. L'augmentation du poids et de la taille démographique des structures

---

<sup>804</sup> Marc Censi, Président-fondateur de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) depuis 1989.

intercommunales, telle qu'inscrite et imposée dans le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) par le préfet<sup>805</sup>, n'a pas simplifié l'intégration communautaire<sup>806</sup>. Il s'agit de l'émergence de structures intercommunales multipolaires dépassant le schéma traditionnel qui s'appuyait sur une ville centre. Beaucoup de difficultés liées à l'élargissement des périmètres ont conduit à un sentiment d'éloignement de l'intercommunalité générant ainsi un recul de l'intégration communautaire.

La non-pertinence des périmètres rend difficile l'effectivité de l'action des intercommunalités en entraînant une dilatation de l'espace urbain et une hétérogénéité de l'espace métropolitain. En effet, il existe une très forte hétérogénéité de l'espace périurbain français. Dans beaucoup d'agglomérations, on note des débordements à cause des extensions de périmètres suite à la loi NOTRe de 2015. Celles-ci ont limité l'historique distinction de l'intercommunalité en effaçant les frontières entre l'urbain et le rural<sup>807</sup>. Les agglomérations font leur intégration dans de vastes territoires ruraux

<sup>808</sup>. En 2020, la Cour des comptes faisait état de cette situation à travers l'expression « ruralo-urbains » : une émergence dans la région d'EPCI, dans son rapport sur les villes en Occitanie<sup>809</sup>. Nous pouvons faire cette même remarque à Dakar où la croissance urbaine a débordé largement les limites des communautés des agglomérations de Dakar et de Rufisque (CADAK ET CAR). Elles se sont reliées au reste du pays, d'autres localités situées le long de la route principale (Thiès Ville, Mbour, etc.).

Toutes ces différentes problématiques peuvent rendre complexe la mise en œuvre des politiques intercommunales efficaces. Par ailleurs, la juxtaposition des structures intercommunales françaises est aussi un paradoxe.

---

<sup>805</sup> Dans beaucoup de départements où le préfet peu ou n'a pas utilisé la contrainte pour pouvoir imposer un périmètre nouveau, des regroupements de communes ont eu lieu par la suite à l'initiative des élus. C'est le cas de la ville de Havre.

<sup>806</sup> Des départs de communes (en Sarthe par exemple) ou des défusions (communauté de communes du pays d'Opale) ont ainsi été constatés dans certains territoires.

<sup>807</sup> C'est l'exemple de la Communauté d'agglomérations du Puy-en-Velay dont l'élargissement du périmètre à quatre communautés de communes en 2017 lui a donné une dominante rurale (54 % de la population).

<sup>808</sup> L'ADCF - devenue Intercommunalités de France - parle ainsi de « ruralisation » des agglomérations (Intercommunalités de France, *Fusions 2017, bilan des SDCI et nouvelle typologie des communautés*, mai 2018).

<sup>809</sup> Cour des comptes, *Les villes moyennes en Occitanie*, rapport public thématique, octobre 2020.

## 2. LA JUXTAPOSITION DE NOMBREUSES CIRCONSCRIPTIONS TERRITORIALES

La structuration du territoire urbain français a prévalu à l'institution de nombreuses structures. Ainsi, l'espace métropolitain (pôles d'équilibre territorial rural et pôles métropolitains) est véritablement marquée par une forte hétérogénéité avec la juxtaposition de nombreuses circonscriptions territoriales. La fragmentation urbaine nous montre également une grande hétérogénéité dans le regroupement des métropoles et des grandes intercommunalités à l'élaboration des contrats de plan État-Région (CPER) et des programmes opérationnels européens. Malgré une obligation législative, toutes les associations de métropoles n'ont pas systématiquement un volet métropolitain du CPER dans sa co-construction. La division urbaine/rurale perd fortement sa pertinence et son sens avec les extensions de périmètre. Plusieurs métropoles ou communautés à caractère urbain ont associé des communes plus rurales afin de diffuser une offre de services publics plus intéressante et plus homogène sur une étendue de territoire. Toutefois, cette vision trop réductrice est considérée comme un prolongement de la ville-centre et beaucoup de communautés rurales restent polycentriques sans que cela contraigne leur bon fonctionnement. Par ailleurs, les Intercommunalités de France font depuis longtemps la plaidoirie pour que le bloc « communes-communautés soit considéré comme une structure à part entière.

La montée en puissance des métropoles a conduit à une mixité entre les périmètres urbains et ruraux et une explosion économique. Ainsi, la mixité urbaine et rurale a amplifié les associations de communes au sein d'un même EPCI, de communes rurales, urbaines et périurbaines. Ce qui présente une grande hétérogénéité des compétences transférées à cause de ce rapprochement d'intercommunalités urbaines et rurales. Les communautés urbaines ont pour vocation de gérer les grandes infrastructures ou les grands équipements et non les services de proximité comme l'évoque le rapport sénatorial de Mathieu Darnaud et autres<sup>810</sup>. La totalité des métropoles et des communautés urbaines constituent des territoires mixtes. Autrement dit, ils comprennent des pôles urbains de grandes et de moyennes aires urbaines comme le relève l'Association des collectivités locales françaises (ADCF) en 2017<sup>811</sup> communément appelée Intercommunalité de France. Ces grands périmètres présentent des risques qui freinent la

---

<sup>810</sup> DARNAUD M., VANDIERENDONCK R., COLLOMBAT P.-Y. et MERCIER M., Rapport d'information du Sénat n° 485 fait nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales, 2016-2017.

<sup>811</sup> ADCF, « France intercommunale : quelle typologie des nouvelles communautés ? », 14 avril 2017.

réalisation des économies d'échelle, la capacité fiscale et financière des EPCI et la qualité des services publics. De ce fait, il y a une certaine divergence entre les besoins urbains et ruraux, des lourdeurs de gestion et d'administration, l'incertitude des économies d'échelle, le risque de moindre implication des citoyens dans la vie de leur territoire et une hausse taux d'abstention aux élections locales dans les territoires périphériques<sup>812</sup>.

Dès lors, la forte hétérogénéité des territoires cause des imperfections de périmètres et qui empêche le bon fonctionnement de l'intégration communautaire en France. Ce qui fait que la répartition des compétences reste illisible.



## **B. UNE RÉPARTITION ILLISIBLE DES COMPÉTENCES**

Avec la grande hétérogénéité qui caractérise les territoires français, il apparaît ainsi une illisibilité de la répartition des compétences au sein du bloc communal. L'on peut remarquer alors l'inaboutissement du transfert de compétences intercommunales **(1)** qui sont parfois mal connues **(2)**.

### **1. UN TRANSFERT INABOUTI DE COMPÉTENCES**

Le transfert des compétences entre les collectivités territoriales membres et leur intercommunalité reste encore inabouti. Cela signifie que certaines d'entre elles n'ont pas été transférées avec succès de la commune à l'intercommunalité. Ce transfert n'est pas toujours effectif et lorsque l'intérêt communautaire est requis, il ne constitue pas toujours une ligne de partage clairement définie. Cela peut se produire pour plusieurs raisons, telles que des différends politiques entre les communes membres de l'intercommunalité, des difficultés de ressources humaines ou financières, ou encore des difficultés d'interprétation ou de compréhension des compétences. C'est l'exemple de certaines compétences partagées comme le tourisme avec la loi 3DS qui parfois leur répartition ne s'inscrit pas sur des relations coopératives au sein du bloc communal et ce qui pourrait conduire à des situations inefficaces<sup>813</sup>. Ce manque d'aboutissement du transfert de compétences des communes vers

---

<sup>812</sup> DUMONT G.F., « La démocratie se construit par le bas », in AMF, *Ensemble, inventons les communes du XXIème siècle*, 2016, p. 18-22.

<sup>813</sup> La loi 3DS étend à toutes les structures intercommunales la possibilité offerte, en 2019, aux seules communautés de communes de restituer la compétence de promotion du tourisme aux communes touristiques érigées en stations classées de tourisme.



l'EPCI traduit aussi l'absence d'une élaboration véritable de la politique communautaire. En effet, les relations complexes au niveau du bloc communal ont influencé l'efficacité de l'action publique ou de la performance des transferts, en particulier dans les domaines concernés par les compétences inabouties.

Certaines structures intercommunales ont pris une des compétences partagées au niveau de la ville-centre (des compétences en matière d'eaux pluviales, d'accueil de gens du voyage, d'accueil de loisir sans hébergement et de tourisme). Ce qui donne l'affaiblissement de la vision communautaire des intercommunalités ou de l'EPCI à travers la délégation de gestion des compétences aux communes. Ce qui constitue également un morcèlement de ces compétences rendant difficile l'élaboration d'une politique communautaire globale pour les EPCI. C'est le cas des syndicats intercommunaux qui assument certaines compétences dans une partie ou tout le territoire. En plus, certaines compétences comme la gestion des déchets ou de l'eau sont transférées partiellement, ce qui peut entraîner des difficultés de coordination et des incohérences. Par exemple, si un EPCI a pour compétence la gestion des déchets, mais que certaines communes le composant ne transfèrent pas leurs compétences en matières de collecte de déchets, cela peut entraîner des incohérences pour gérer cette compétence à l'échelle intercommunale.

Dès lors, un transfert de compétences ne doit pas être inabouti pour la réussite de l'intégration communautaire, il faut qu'il soit complet et efficace. En outre, il faut réfléchir aussi sur les compétences mal connues dans le système intercommunal français.

## **2. DES COMPÉTENCES MAL CONNUES**

En France, les citoyens ont souvent du mal à comprendre certaines compétences exercées par l'intercommunalité et à évaluer leur impact réel sur leur vie quotidienne. La répartition de ces compétences peut être parfois complexe et difficile à comprendre pour les citoyens. En effet, au regard des lois et règlements en vigueur, certaines d'entre elles sont obligatoires pour les intercommunalités alors que d'autres leur sont facultatives. En plus, certaines compétences peuvent faire l'objet d'un exercice commun avec d'autres collectivités territoriales comme les départements. D'autant plus qu'elles peuvent varier d'un EPCI à un autre en fonction de leur taille et de leur économie. Ce qui fait que les citoyens ont du mal à comprendre quelles sont réellement les missions de leur intercommunalité et son intervention

sur leur territoire. Par ailleurs, les dispositions de la loi 3DS<sup>814</sup> pourraient affecter aussi la lisibilité de la répartition des compétences entre EPCI et communs membres en ce qu'elle introduit l'accroissement de compétences supplémentaires « à la carte » et l'opportunité d'élaborer un intérêt communautaire géographique. Ces dispositions constituent un risque de lisibilité ou de compréhension des compétences transférées ou dans leur répartition même si elles participent à l'adaptation des situations locales. Elles peuvent être à l'origine de la complexité du contrôle de la légalité des actes locaux.

Également, on constate une diversité de la gestion des compétences qui limite les économies d'échelle. Elle entraîne, au sein d'un même territoire, des situations hétérogènes entre les habitants relativement à la tarification à l'usager ou la qualité du service<sup>815</sup>. Si le développement de la coopération intercommunale en France a permis ainsi un accroissement des services pour les citoyens sur les territoires, il est très dur d'en mesurer le gain financier et fiscal sur un périmètre élargi. La détermination des objectifs fixés par les transferts de compétences pris au sein du bloc local pose problème, et l'appréciation de leur valeur ajoutée reste complexe faute d'indicateurs. Ainsi, la Cour des comptes pense que « *le maintien d'une dynamique de dépense tant communale qu'intercommunale doit conduire à s'interroger sur l'atteinte de l'objectif d'efficience initialement assigné* »<sup>816</sup>. Dans cette perspective où des objectifs de lisibilité liés à la répartition des compétences s'imposent et qui prônent l'approfondissement de l'intercommunalité, certains territoires locaux pourraient opter pour la formule de la « commune communauté » dont la mise en œuvre n'a pas encore vu le jour.

Au total, la forte hétérogénéité des territoires intercommunaux, générant une répartition inaboutie et illisible des compétences au niveau du bloc communal, a rendu difficile l'intégration communautaire. L'intercommunalité en France est donc loin d'atteindre ses objectifs de perfection pour son efficacité et son effectivité.

Après cette étude relative aux paradoxes du système intercommunal français, il serait nécessaire de voir les pistes d'amélioration à suivre pour plus d'effectivité.

---

<sup>814</sup> La loi 3DS a élargi les possibilités de délégation de compétence des EPCI vers les régions et les départements.

<sup>815</sup> Ce constat est notable pour les compétences relatives à l'eau, l'assainissement et à la collecte des ordures ménagères.

<sup>816</sup> Rapport Cour des comptes, *op. cit.*, octobre 2022, p. 13.

## SECTION 2 : POUR UNE INTERCOMMUNALITÉ PLUS EFFECTIVE AU REGARD DES PARADOXES

L'intercommunalité en France présente quelques insuffisances qui nous interrogent sur son effectivité à l'avenir. Il faut comprendre que le mouvement est irréversible comme le précise bien Denis FRESSOZ : « *si l'intercommunalité est un fleuve qui s'appelle le progrès, les digues qui le canalisent pour l'instant ne résisteront pas et une grande partie des communes seront englouties* »<sup>817</sup>. En dépit des efforts consentis par les collectivités territoriales en termes de collaboration, il faudra une gestion durable de l'intercommunalité afin de faire face à ses problèmes. Pour cela, plusieurs solutions peuvent être envisagées. Tout d'abord, il convient de renforcer le pouvoir des intercommunalités en leur attribuant des compétences plus larges et en favorisant leur capacité à agir de manière autonome. Cela peut passer par une révision des législations existantes et par la mise en place d'une réelle décentralisation des compétences. De plus, il est nécessaire de promouvoir une culture de coopération et de coordination entre les différentes structures intercommunales. Cela peut être fait en encourageant la création de pôles de coopération intercommunale, en favorisant la mutualisation des ressources et des services, ainsi qu'en instaurant des instances de concertation et de décision à l'échelle intercommunale. Déjà les magistrats financiers de la Cour des comptes ont tiré son bilan dans le cadre du second fascicule de son rapport sur les finances publiques locales précité. Pour eux, le fonctionnement du bloc communal est « complexe et peu lisible ». Ainsi, le cadre actuel du système intercommunal français nécessite une réorientation et des améliorations pour le renforcement de l'intégration communautaire et vers plus d'efficacité de l'organisation territoriale. Il faut un accroissement de la démocratie locale afin d'assurer la transparence et la lisibilité de l'action intercommunale aux yeux des citoyens. Face à la complexité induite par l'élargissement des périmètres, il est indispensable à positionner les structures intercommunales comme « *la locomotive du bloc communal* » et « *l'interlocuteur privilégié des autres niveaux d'administration* »<sup>818</sup>. De plus, il est impératif de démocratiser le fonctionnement de la coopération intercommunale<sup>819</sup> pour mieux associer les élus municipaux et les citoyens<sup>820</sup> à la

---

<sup>817</sup> FRESSOZ Denis, *op.ci.t.*, 2004, p. 35.

<sup>818</sup> Cour des comptes, *op. cit.*, p. 14.

<sup>819</sup> DORÉ Gwénaél, « Démocratiser le fonctionnement de l'intercommunalité », *Gazette des communes* 31 mars 2014.

<sup>820</sup> LEFEVRE Antoine et SCHILLINGER Patricia, *Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques*, Rapport d'information, n° 559, 11 juin 2019.

vie des intercommunalités. Au regard de ce qui précède, des perspectives d'avenir sont ouvertes par la Cour des comptes et à travers les évolutions récentes du droit positif comme une exigence d'évaluation de l'effectivité de l'intercommunalité relativement à la démocratie locale et la construction intercommunale. Il s'agit du renforcement des exigences de démocratie (*Paragraphe 1*) et de parfaire la réforme du système intercommunal (*Paragraphe 2*).

## ||| PARAGRAPHE 1 : UN RENFORCEMENT DES EXIGENCES DE DÉMOCRATIE

L'intercommunalité a constitué un progrès indéniable en matière de responsabilité des élus, mais avec les dernières réformes entreprises en France, l'ampleur des réorganisations territoriales qui ont conduit aux dernières réformes<sup>821</sup> a montré un fonctionnement démocratique limité (des divergences partisans des maires, règlement des arbitrages dans le huis clos des bureaux communautaires, etc.) en suscitant des pertes de repères et des tensions dans certains endroits (marginalisation de simples élus communaux et leur manque d'association à l'intercommunalité). Les élargissements des périmètres de structures intercommunales se sont accompagnés par, des pertes de mandats exécutifs, des restructurations administratives, des fusions d'assemblées, des harmonisations de fiscalité et de compétences, qui ont été parfois douloureusement vécues. Ainsi, le contrôle démocratique des intercommunalités est devenu plus que fondamental pour répondre aux attentes de démocratisation ou de transparence (A) et garantir la gestion de proximité (B).

### ||| A. RÉPONDRE AUX ATTENTES DE DÉMOCRATISATION

En matière intercommunale, le renforcement de la démocratie reste un défi majeur pour les intercommunalités. La coopération intercommunale doit alors répondre aux attentes de démocratisation. Ainsi, au-delà de la représentativité, quelques exigences comme la transparence (1) et la participation citoyenne (2) sont importantes afin de pouvoir assurer le renforcement de la cohésion territoriale et l'efficacité des politiques publiques.

---

<sup>821</sup> La loi RCT de 2010 puis les lois MAPTAM de 2014, loi NOTRe de 2015 et la loi Engagement et proximité de 2019.

## 1. L'EXIGENCE D'UNE TRANSPARENCE

L'efficacité de la coopération intercommunale en France s'acquiert par la réponse aux attentes de démocratie locale qui nécessite une transparence. En effet, les décisions intercommunales doivent être transparentes et accessibles aux citoyens en vue d'offrir une information compréhensible et claire sur les projets et les impacts de l'action intercommunale. Une des critiques les plus fréquemment émises au regard de la définition des actions intercommunales et de la mise en œuvre des politiques publiques en France est l'opacité qui les entoure. Il est inévitable d'associer citoyens et communes en rendant la construction de la décision politique lisible pour tous les habitants d'un territoire donné, principalement pour ceux qui se sont bien investis dans le débat par le biais d'une diversité des modes de participation. L'intérêt intercommunal doit être au cœur de la démocratie pour le renforcement de la participation des citoyens<sup>822</sup>. Ainsi, « *tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* »<sup>823</sup>. Or, le fait que les intercommunalités ont le pouvoir de lever l'impôt fait naître forcément un lien de représentation démocratique entre les élus et les citoyens. En raison de la réforme de la TPU, ce lien est d'ailleurs d'autant plus qu'affirmé aujourd'hui puisque les structures intercommunales lèvent principalement les impôts ménages. Désormais, une nouvelle relation s'établit entre les habitants et la communauté, les usagers et dorénavant les contribuables de cette communauté. Ce qui fait que l'exigence de démocratisation, de la transparence et de lisibilité des choix opérés par la coopération intercommunale en sera d'autant plus développé et doit inéluctablement faire apparaître un véritable citoyen de l'intercommunalité.

La transparence est inévitable en matière de démocratie locale. Elle est obligatoire pour réussir les politiques intercommunales. Ainsi, elle permettra de « *rendre plus robustes tous les modes de démocratie participative* »<sup>824</sup>. Pour cela d'abord, depuis la définition du cadre jusqu'au compte rendu des choix réalisés, la concertation doit être privilégiée et se reposer sur des règles clairement définies et exprimées pour l'ensemble du processus décisionnel. Au regard du principe de la participation citoyenne, les choix réalisés nécessitent un retour pédagogique et explicite par les élus intercommunaux. L'on parle déjà de guides ou de chartes

---

<sup>822</sup> La contribution publiée en 2019 du Conseil national des conseils de développement (CNCD) à l'occasion de la Journée internationale de la démocratie impulsée par l'Assemblée générale des Nations unies : « Au-delà de la participation citoyenne, réussissons la transition démocratique dans les intercommunalités » in <https://conseils-de-developpement.fr/journee-internationale-democratie-propositions-intercommunalites/>

<sup>823</sup> Art. 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

<sup>824</sup> Rapport de la CNCD, *op. cit.*, juin 2019, p. 12.

de la participation dans certaines structures intercommunales dont leur généralisation serait opportune. Ensuite, il est indispensable de favoriser la concertation sur la nature et le coût des projets territoriaux avec déontologie. Les intercommunalités doivent veiller à la création des commissions communautaires ou métropolitaines du débat public afin d'impliquer le public aux choix d'élaboration de l'action publique intercommunale.

Au total, le renforcement de la démocratie en matière d'intercommunalité suppose une plus grande transparence. Il faut aussi une participation citoyenne active.

## **2. L'EXIGENCE D'UNE PARTICIPATION CITOYENNE**

La gouvernance intercommunale doit se reposer sur une permanence de la démocratie participative et continue pour l'effectivité de l'intercommunalité. Pour ce faire, les citoyens doivent être impliqués dans la définition des politiques intercommunales, notamment par la consultation via des sondages ou des débats publics. La réforme de l'intercommunalité avec des changements majeurs a des impacts importants sur le territoire français. L'enjeu serait donc de favoriser la communication avec la population sur les changements à venir et d'essayer de les faire participer pour une démocratie locale. L'intercommunalité doit donc être lisible aux yeux de la population. Mais, le constat est que certains projets comme celui du Grand Paris restent trop peu clairs pour les citoyens et constituent vraiment une grande nébuleuse, dont personne n'arrive pas à comprendre leur fonctionnement. Pour Erik KERROUCHE, « *nous devons faire comprendre aux citoyens que les enjeux de l'intercommunalité, parce que nous avons un territoire très large, se distinguent du simple horizon communal* »<sup>825</sup>. Il faut un partage plus large des élus et des citoyens sur tout le processus décisionnel en ouvrant la concertation dès le début de sa préparation. Les avis des citoyens comptent beaucoup sur l'élaboration des différents programmes intercommunaux (mobilité, aménagement, habitat...) et la réalisation d'initiatives qui sont directement axées sur des compétences de l'intercommunalité. Des dispositifs de participation citoyenne peuvent être renforcés pour permettre aux citoyens de donner leur avis et de participer à la vie intercommunale.

Par ailleurs, la mise en place des services publics locaux nécessite la création des commissions consultatives par les intercommunalités<sup>826</sup> et des comités consultatifs sur toutes

---

<sup>825</sup> Éric Kerrouche, Président de la Communauté de communes Marenne Adour Côte-Sud de 2005 à 2008 et sénateur des Landes depuis 2017.

<sup>826</sup> Art. L. 14113-1 du CGCT.

les actions d'intérêt intercommunal qui relèvent de leurs compétences sur une partie ou toute l'étendue de leur territoire<sup>827</sup>. Avec ces commissions, il faudrait que l'on instaure des formes de participation plus audacieuses pour pérenniser leurs pratiques à l'échelle intercommunale, pour qu'elles ne soient pas considérées comme de simples formalités sans aucun effet. La mise en œuvre d'un budget participatif à l'échelle locale (villes et collectivités) serait un atout considérable dans le terrain intercommunal. Il faudrait également renforcer la représentativité citoyenne ou de la société civile dans les comités consultatifs pour plus de majorité (réservation d'une place aux membres du Conseil de développement) afin d'avoir une vision inclusive et transversale du projet territorial.

Dès lors, pour répondre aux attentes de démocratisation, il serait nécessaire d'associer tous les acteurs locaux et favoriser l'intervention directe des citoyens à la vie communautaire et de pallier l'insuffisance de la communication sur les compétences intercommunales. Il restera toujours utile d'engager des réflexions et des travaux collectifs pour assurer l'effectivité de l'intercommunalité. En dehors de ces perspectives, il faut aussi chercher à garantir une gestion de proximité.



## **B. GARANTIR UNE GESTION DE PROXIMITÉ**

Pour une intercommunalité effective en France, il est impératif de garantir une gestion de proximité. En effet, l'extension des compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre et l'élargissement du périmètre intercommunal soulèvent le problème de la proximité d'exercice de certaines compétences (1) et des services publics de proximité (2).

### **1. LA PROXIMITÉ D'EXERCICE DE CERTAINES COMPÉTENCES**

En France, le développement de l'intercommunalité s'est accompagné du transfert de compétences communales transformant les communes en « coquilles vides ». Ce constat constitue un regret pour les élus locaux en renforçant chez certains élus locaux le sentiment d'une « subordination » des communes envers l'intercommunalité, surtout en milieu rural, mais aussi du problème de la gestion de proximité en raison de l'éloignement des communes et de

---

<sup>827</sup> Art. L5211-49-1 du CGCT.

leurs habitants aux services publics, de leur perte d'identité, la peur d'un déclassement, etc. On peut considérer que dans un contexte d'agrandissement des régions et des intercommunalités, cette perte de proximité reste d'autant plus mal vécue. Or, la grande majorité des compétences communales sont difficiles à transférer au niveau intercommunal du fait de la proximité que réclame leur exercice. Ainsi, Mme Christine Pires Beaune, députée du Puy-de-Dôme, avait bien précisé que « *la clause de bon sens doit prévaloir et l'EPCI doit laisser à la commune nouvelle les compétences de proximité, en privilégiant le principe de subsidiarité* »<sup>828</sup>. La commune nouvelle est une commune qui est issue de la fusion de deux ou plusieurs communes et reconnue comme étant une collectivité territoriale. Avec un fonctionnement adapté à l'existence de communes dites déléguées, elle est créée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Les intercommunalités doivent organiser certaines de leurs compétences de manière territorialisée<sup>829</sup>. En effet, l'élargissement conséquent des périmètres génère nettement un sentiment d'éloignement et une difficulté à offrir des services de proximité aux habitants. Les pratiques territoriales ont été marquées par de très fortes évolutions et des modifications économiques et sociales transformant l'espace vécu au quotidien. Il y a une forte dispersion de tout ce que l'on trouvait auparavant dans la proximité sur un vaste territoire (habitat, enseignement, emploi...). Les structures intercommunales cherchent toujours à s'engager au cœur de la vie des citoyens. Avec la révision des SDCI, la question de la proximité doit être réglée par les nouvelles intercommunalités. Dans les nouveaux territoires intercommunaux, les précieuses expériences anciennes pourront s'appliquer. Le principe de la libre administration des collectivités territoriales n'est pas un principe inutile en la matière. On note une prolifération des initiatives locales dans les espaces « de liberté » laissés par le législateur avec le recours aux outils, comme le SDCI, que celui-ci a développés ces dernières années. Il faut alors suivre la voie de la déconcentration de l'organisation de l'EPCI : délégations de fonction aux membres de l'exécutif communautaire, commissions géographiques, structuration du périmètre communautaire en pôles territoriaux<sup>830</sup>, territorialisation des services en faveur de l'équité territoriale<sup>831</sup> pour mieux connaître les spécificités territoriales et résoudre plus facilement les difficultés du quotidien, etc. Néanmoins, malgré les efforts consentis pour

---

<sup>828</sup> Troisième Édition de la Rencontre nationale des communes nouvelles, organisée par l'AMF le 2 mars 2017.

<sup>829</sup> *Intercommunalités : gouvernance, proximité, efficacité*. France urbaine, ADCF, INET, 2018.

<sup>830</sup> Par exemple, le périmètre de Bordeaux Métropole a ainsi été divisé en quatre et celui de la Métropole européenne de Lille en huit.

<sup>831</sup> GUYON Laurent, « La territorialisation comme levier de la performance de l'action publique », *Pouvoirs Locaux*, n° 78, III/2008, p. 31.



garantir la vie aux nouvelles structures intercommunales, il est plus que nécessaire d'organiser un dispositif permettant de résoudre les difficultés qui résultent des multiples fusions, d'un périmètre trop hétérogène ou large, d'un effectif communal « démesuré ». Il s'agirait alors de confier à la CDCI la compétence d'apporter une modification au périmètre de l'intercommunalité dite XXL à l'initiative d'une majorité simple des communes qui sont concernées ou celles qui représentent la moitié de la population toute entière. La légitimité de la CDCI réside dans la fonction que le législateur lui a attribuée dans la procédure d'élaboration du SDCI.

En plus du besoin de proximité d'exercice de certaines compétences, il faut également assurer des services publics de proximité de qualité.

## **2. LA MISE EN PLACE DE SERVICES PUBLICS DE PROXIMITÉ**

En matière d'intercommunalité, l'exigence de proximité suppose aussi que les habitants bénéficient de services publics au plus près de leurs besoins. Cette proximité est un critère important avec *une logique gestionnaire dominante* et *une logique alternative*<sup>832</sup> (les nouvelles proximités) pour garantir une bonne gouvernance locale. En effet, l'intercommunalité est conçue elle-même comme une technique de bonne gestion des services publics dans des communes ou des collectivités territoriales de proximité en vue de répondre aux besoins collectifs. Ainsi, les structures de proximité sont encore à définir pour une gestion mutualisée des compétences locales en France. Il s'agit de développer des services publics de proximité de qualité et de promouvoir une gouvernance locale de proximité à la fois organisationnelle et institutionnelle. Cette gouvernance locale est un processus de structuration et de mise en compatibilité de différentes stratégies de coordination entre des acteurs locaux qui sont proches géographiquement afin de contribuer à la réalisation d'un projet collectif porteur de développement local. Autrement dit, il constitue un processus de construction d'une proximité institutionnelle qui permettra de réaliser une proximité organisationnelle entre des acteurs se trouvant dans des structures proches.

Pour être efficace et pertinente en France, l'intercommunalité doit offrir des services publics accessibles à tous les citoyens et répondant aux besoins spécifiques de chaque territoire.

---

<sup>832</sup> HORGUES-DEBAT Jean, « La proximité : une autre logique pour les services publics », dans POUR 2008/1-2, n° 196/197, p. 25 à 53.

Ainsi, les intercommunalités ont pour missions de gérer et de développer des services publics de proximité tels que les transports en commun, les équipements sportifs et culturels, les déchèteries, les crèches, les centres de loisirs, etc. C'est une exigence forte car cela permet de renforcer la cohésion sociale et territoriale et en assurant un accès équitable et juste aux services publics sur l'ensemble du territoire. Effectivement, la mise en place de services publics de proximité dans les intercommunalités en France est fondamentale pour mieux répondre aux besoins des populations. Cela implique nécessairement de prendre en compte les spécificités de chaque territoire et de proposer des services adaptés à leurs besoins. Il est également important de favoriser la participation citoyenne pour recueillir les avis et les besoins des habitants. Enfin, il est essentiel de garantir une bonne coordination entre les différents acteurs impliqués dans la mise en place de ces services publics de proximité.

En somme, face aux paradoxes et à la complexité de l'intercommunalité en France, il est plus que nécessaire de garantir une gestion de proximité dans les intercommunalités afin d'assurer son effectivité. De plus, la réforme du système intercommunal est aussi à parfaire.

## **PARAGRAPHE 2 : UNE RÉFORME À PARFAIRE DU SYSTÈME INTERCOMMUNAL**

Malgré les nombreuses réformes successives qui ont contribué à la transformation en profondeur de l'intercommunalité, le système français reste encore à parfaire pour plus d'effectivité. La mise en œuvre de cette politique a été inégale et les intercommunalités peinent toujours à jouer pleinement leur rôle. En effet, le renforcement des intercommunalités « *est un fil rouge des réformes territoriales selon leur principe général de regroupement des collectivités* »<sup>833</sup>. Aujourd'hui, avec les nouveaux EPCI, l'objectif est de veiller à l'application et à l'adaptation des réformes entreprises en cherchant à limiter autant que faire se peut les difficultés et les blocages liés à la démocratie intercommunale par de nouvelles réformes. Il faut par ailleurs une simplification de l'action commune des élus locaux et à leur offrir les moyens d'assurer un développement équilibré des territoires et la réussite des projets locaux, en organisant mieux les outils et en encourageant les coopérations. Il est donc important de parfaire

---

<sup>833</sup> Rapport d'information du Sénat n° 485, *op. cit.*, p. 20.

la réforme intercommunale pour une maturité des intercommunalités (A) et pour leur visibilité financière (B).



## A. POUR UNE MATURITÉ DES INTERCOMMUNALITÉS

Avec les nouvelles mutations qui affectent l'organisation territoriale française (métropolisation, communes nouvelles), il est important de réformer le système intercommunal pour une maturité des intercommunalités. Ainsi, une orientation s'impose aujourd'hui pour rendre lisibles les relations entre communes et structures intercommunales. C'est notamment la révision de la gouvernance territoriale (1) et de la déclinaison du principe de subsidiarité (2).

### 1. UNE RÉVISION DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

Manifestement, la réforme intercommunale doit redessiner les contours d'une gouvernance territoriale au sein des ensembles communes-communauté, où chacun se sente très bien, à sa place et dans son rôle, au point d'étape actuel de l'évolution de l'intercommunalité en France. Pour une maturité démocratique des structures intercommunales, chacun doit pouvoir trouver sa bonne place. Autrement dit, il faut que chacun puisse être autonome en trouvant son efficacité dans la gestion du service public local qu'il doit rendre au citoyen, tout en donnant également à celui-ci sa juste place pour qu'il puisse s'approprier cette action en apportant sa contribution. Si le nombre d'intercommunalités ne cesse d'augmenter, leur organisation et leur fonctionnement laissent encore à désirer. Il est nécessaire de favoriser l'émergence de structures plus solides et capables de répondre aux enjeux territoriaux. Ainsi, l'évolution du couple communes-communauté a des horizons primordiaux tels que la démocratie et l'efficacité. Certains penseurs précisent que : « À l'aune de son degré de maturité, chaque communauté invente une culture administrative qui lui est propre »<sup>834</sup>.

L'intercommunalité doit essentiellement devenir le laboratoire d'une démocratie vivante au quotidien, faite d'interactions permanentes. Sa réalisation doit s'appuyer sur la qualité des relations entre citoyens, communes et intercommunalités ainsi que la diversification des modèles d'organisation et de coopération, vivifiés par la dynamique naissante des

---

<sup>834</sup> FORTOUL PASCAL et LE BRAS David, « L'intercommunalité, un laboratoire pour le management collaboratif ? L'exemple de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais », in *Travailler dans les services publics : la nouvelle donne*, 2020, pages 15 à 26.

communes nouvelles : elles sont un ferment d'optimisation au sein du couple communes-communauté. La gouvernance intercommunale doit alors reposer sur une maturité collective pour une efficacité et une efficience décisionnelle qui témoignent du degré de maturité de la coopération entre collectivités territoriales. Pour faire face à ces défis, il faut s'appuyer davantage sur les dynamiques de projets plutôt que sur les limites administratives, en mettant en place des outils de coopération entre les collectivités territoriales afin de favoriser une vision globale et partagée du territoire. Il faut aussi un renforcement de la capacité d'action des intercommunalités en matière de gestion urbaine et de projets<sup>835</sup>.

Parallèlement, pour une consolidation effective de l'intercommunalité, il faut s'inspirer ou tenir en compte des derniers rapports d'information du Sénat<sup>836</sup> et de la Cour des comptes en France qui dressent un certain nombre de recommandations utiles. Ainsi, au regard de l'extension conséquente des périmètres communautaires, de l'affadissement en résultant des différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre, de la multiplication des métropoles, certaines propositions sont nécessaires :

- ✓ institution dans tout EPCI de plus de trente communes d'une conférence communautaire réunissant l'ensemble des maires des communes membres ;
- ✓ pour l'élection des conseillers communautaires et métropolitains, il faudra conforter la commune comme circonscription de base ;
- ✓ prescrire que l'intérêt communautaire soit défini par le groupement intercommunal sur la base de critères formalisés et objectifs dans le cas d'un transfert de compétence subordonné à sa reconnaissance ;
- ✓ assouplir l'adoption d'un schéma de mutualisation en rendant obligatoire l'élaboration d'un projet de territoire par les EPCI à fiscalité propre, prévoir la faculté pour les intercommunalités « XXL » de saisir la commission départementale de coopération intercommunale pour modifier leur périmètre, mais à travers une demande de la majorité des communes membres ou des communes représentant au moins la moitié de la population ;
- ✓ limiter la création des métropoles aux seuls territoires très urbanisés en continu.

Toutes ces recommandations participent à la maturité des intercommunalités et permettent de renforcer l'effectivité de l'intercommunalité en France. Il s'agit de trouver un équilibre entre

---

<sup>835</sup> Donner des moyens financiers et des compétences accrues aux intercommunalités en matière de développement économique, de logement, de l'environnement ou de transport.

<sup>836</sup> Rapport d'information n° 485 (2016-2017) de MM. Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER.

la coopération et la coordination entre les différents échelons de collectivités territoriales pour répondre aux défis du développement local.

Il en est également de la déclinaison du principe de subsidiarité.

## 2. UNE DÉCLINAISON DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Dans leurs échanges avec les communes, les intercommunalités ont besoin d'une déclinaison opérationnelle du principe de subsidiarité. Ce principe constitue la ligne de partage entre les compétences communales et intercommunales et il peut être lié à la définition d'un intérêt communautaire. Cette définition « *entérine surtout une conception dynamique de la subsidiarité qui privilégie la complémentarité et la solidarité des échelons institutionnels, sur l'étanchéité des « blocs » de compétences* »<sup>837</sup>. Il a un contenu qui est la signification du principe de subsidiarité, de différenciation locale et d'adaptation amplement promu par la loi 3Ds. En tenant compte des différences entre les communes (en matière de charges et de centralité, d'équipements, d'ingénierie, de moyens financiers, etc.), de la vocation de chaque territoire et du contexte historique, sociologique, géographique, économique, l'intérêt communautaire doit être déterminé par les élus du territoire. La coopération intercommunale est considérée comme « *une solution contre les effets pervers du morcellement communal... et à la fragmentation institutionnelle* »<sup>838</sup>. En tant qu'un levier essentiel du développement local et un instrument de cohésion sociale, de solidarité territoriale et de politique économique, l'intercommunalité est comme une sorte de décentralisation<sup>839</sup> approfondie, car elle vise l'essor d'un développement inclusif et surtout participatif en cohérence avec le principe de subsidiarité. Ce principe suppose une maturité collective pour les intercommunalités en postulant en réalité que la gestion d'une compétence doit revenir à celui qui est mieux placé pour en assurer l'exercice : cas des EPCI pour la gestion de certaines compétences locales.

Visiblement, l'intercommunalité est conçue comme « *dépassement des intérêts individuels et elle vise à maximiser l'intérêt général...* »<sup>840</sup>. Elle constitue un outil pour lutter contre l'apartheid social, pour instaurer une mutualisation des moyens et instaurer une démocratie locale dans un espace de solidarité, le tout au service de la citoyenneté

---

<sup>837</sup> PORTIER Nicolas, « Loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité », AJDA, n° 3, 2005, p. 142.

<sup>838</sup> PASQUIER Romain et al., *op. cit.*, 2020, p. 283.

<sup>839</sup> FISSETTE Jacques, RAFFINOT Marc, *Gouvernance et appropriation locale du développement : au-delà des modèles importés*, Presses de l'Université d'Ottawa, 2010. 242 pages.

<sup>840</sup> AUBELLE Vincent, « L'intercommunalité française est-elle efficace ? », in Pouvoirs Locaux, n° 42, vol. 3, 1999, p.22.

réconfortée comme l'affirme Jean Pierre CHEVÈNEMENT : « *Pour restaurer la solidarité territoriale, réduire les ghettos urbains, mieux répartir le logement social, faire vivre ainsi au quotidien le projet d'une société citoyenne, il faudra mutualiser les ressources* »<sup>841</sup>. Il s'agit d'une coopération intercommunale stratégique et subsidiaire au nom d'un ordre ou de valeurs supérieures à un territoire donné. Sur ce dernier, il sera question d'y développer une maturité collective et de veiller à l'harmonisation de la qualité de vie pour tous les citoyens, peu importe leur commune.

Dès lors, la maturité des intercommunalités est impérative pour promouvoir l'effectivité de la coopération intercommunale en France. Ainsi, l'organisation intercommunale doit rechercher une maturité collective au-delà du strict cadre institutionnel pour créer des espaces de démocratie, de solidarité sociale, financière et fiscale. Ce qui nous permettra de dire également qu'en plus de cette maturité, il faudrait aussi une visibilité financière des intercommunalités.

## ||| **B. POUR UNE VISIBILITÉ FINANCIÈRE DES INTERCOMMUNALITÉS**

Les perspectives financières de l'intercommunalité en France sont le plus souvent incertaines. Ainsi, il est plus qu'urgent d'assurer une visibilité financière des intercommunalités qui n'ont aucune visibilité et aucune certitude sur l'évolution de leurs recettes fiscales. Les seules raisons sont l'inflation et la hausse du coût de l'énergie, la crise sanitaire, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de son remplacement par la TVA, l'incertitude qui pèse sur le budget des collectivités territoriales et de la crise financière économique. De ce fait, la portée et l'effectivité du projet de territoire intercommunal doit être largement conditionnée à l'amélioration de la gouvernance financière des intercommunalités **(1)** à moyen terme et à la prévisibilité de la fiscalité locale **(2)**.

### **1. UNE GOUVERNANCE FINANCIÈRE À AMÉLIORER**

Aujourd'hui, il est plus que nécessaire d'améliorer la gouvernance financière et fiscale des intercommunalités et favoriser les investissements en fonction du projet de territoire. Ainsi, le renforcement de l'intercommunalité doit s'accompagner de réels engagements financiers

---

<sup>841</sup> CHEVENEMENT J-P., 1998, « Le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale - Un outil pour lutter contre l'apartheid social », in Le Monde, Paris, 26 mai 1998.

pluriannuels de l'État français et d'une véritable politique nationale ambitieuse. Ce qui serait une véritable innovation afin de réussir la coopération intercommunale. Avec la complexité des réformes financières et fiscales (réforme des indicateurs financiers, suppression de la CVAE et de la taxe d'habitation) ainsi que l'évolution du contexte économique créant des incertitudes et de nouvelles contraintes, on est dans une situation où les intercommunalités ont besoin de stabilité et de visibilité financières. Déjà, en plus de l'établissement d'un plan pluriannuel d'investissement à l'échelle des intercommunalités, l'une des recommandations de la Cour des comptes est la promotion d'une plus grande intégration financière par la mise en place d'un encadrement des conditions de partage de recettes financières et fiscales et d'une DGF territoriale<sup>842</sup>. Ainsi, dans une perspective d'une intégration intercommunale plus forte, il est réellement souhaitable de simplifier, d'harmoniser et de rendre plus lisibles les relations financières multiples au sein du bloc local (rôle cumulé des péréquations verticales et horizontales) et de garantir une plus grande prévisibilité des recettes. En effet, la mise en œuvre de ces relations financières doit impérativement découler d'un projet de territoire.

Pour pallier tous les problèmes liés à l'inefficacité du régime financier de l'intercommunalité, il est impératif de prendre des mesures concrètes. Tout d'abord, le contrôle de l'État et des chambres régionales des comptes est insuffisant, les membres des conseils des intercommunalités devraient être responsables de la gestion financière de leur organisation et ils doivent être soumis à une surveillance financière indépendante. Ils devraient être en mesure de justifier toutes les dépenses et de s'assurer que les fonds publics sont utilisés de manière efficace. Ensuite, il est primordial de mettre en œuvre des mécanismes de financement adaptés aux particularités des intercommunalités. Puis, il est essentiel de mettre en place des systèmes de suivi et de contrôle budgétaire efficaces pour mieux garantir la transparence et l'efficacité de la gestion financière de l'intercommunalité avec une publication par les EPCI de tous les rapports financiers détaillés fournissant des informations sur les dépenses et les recettes de l'organisation. Enfin, il est impératif de revoir les règles de partage des charges financières pour les adapter aux spécificités de chaque communauté de communes. Bref, améliorer la gouvernance financière des intercommunalités en France nécessite une combinaison de mesures, allant de la transparence financière à la formation des membres des conseils, en passant par la responsabilisation et l'indépendance des structures intercommunales. Ces

---

<sup>842</sup> Rapport Cour des comptes, *op. cit.*, octobre 2022.

mesures contribueront à renforcer la confiance des citoyens dans leurs institutions locales et à garantir l'utilisation efficace des fonds publics.

Au total, en mettant en place des bonnes pratiques de gouvernance financière, les EPCI peuvent améliorer leur performance financière tout en renforçant leur crédibilité auprès des communautés et des partenaires locaux. Cela permettra aussi d'assurer une prévisibilité des recettes locales.

## **2. UNE PRÉVISIBILITÉ DES RECETTES LOCALES**

En France, l'intercommunalité repose en grande partie sur un financement basé sur les recettes fiscales locales. Ainsi, la loi de Finances 2020<sup>843</sup> avait ainsi fixé les taux des différentes taxes<sup>844</sup> pour les collectivités territoriales et les intercommunalités. En revanche, la prévisibilité des recettes locales est souvent incertaine, notamment du fait de l'évolution de la population, de la conjoncture économique locale, de l'implantation de plusieurs entreprises, etc. Il n'est pas facile pour les EPCI de prévoir leur budget avec clarté et précision. L'intercommunalité nécessite de poursuivre la dynamique de la péréquation afin d'améliorer son effectivité et la prévisibilité des recettes locales<sup>845</sup>. D'abord, il est important de conforter la fiscalité locale de stock parmi les ressources, avec une possibilité de l'associer à un pouvoir de tarif, de taux, et d'assiette. La fiscalité locale de stock en France est principalement composée de la contribution économique territoriale et de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Au service de l'objectif de territorialisation des politiques publiques, il est nécessaire qu'une proportion cruciale des recettes de grandes intercommunalités ou de villes puisse d'une manière directe découler de leurs actions propres qui visent l'accueil des entreprises et l'attractivité économique ou qu'elles concourent au renouvellement de l'offre de logements et à la promotion du développement urbain. Il s'agira alors de bien veiller à l'encadrement de la dynamique de recettes et au développement des mécanismes d'auto-assurance individuelle ou collective, dans l'objectif d'une compensation de la volatilité croissante. Ensuite, une autre mesure est celle consistant à l'identification d'un nouveau moteur qui permettra de prendre la suite des ponctions sur la dotation forfaitaire trouvant ses limites aujourd'hui<sup>846</sup>. Enfin, la dernière mesure essentielle est

---

<sup>843</sup> LOI n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, JORF n° 0302 du 29 décembre 2019.

<sup>844</sup> Taxe d'habitation, taxe foncière, cotisation foncière des entreprises

<sup>845</sup> Des mécanismes de péréquation financière existent pour réduire les écarts de richesse entre les différents EPCI.

<sup>846</sup> À titre d'information, depuis l'année 2022, la ville de Paris, ne dispose plus de dotation forfaitaire qui est susceptible d'être écartée au bénéfice de la péréquation et le gouvernement a été contraint à indiquer que, dans



celle de réviser les indicateurs financiers utilisés pour répartir les dotations. Les différentes réformes de la fiscalité locale ont engendré une obsolescence relative au potentiel financier et fiscal et à l'effort fiscal.

De nombreux défis financiers sont à relever avec les bouleversements de la fiscalité locale ces dernières années. En effet, la visibilité et la stabilité financières et fiscales des intercommunalités sont des prérequis indispensables concernant leurs recettes et leurs charges. Parmi ces défis financiers, il faudrait évoquer la prévisibilité des engagements financiers de l'État qui doit être associée à la stabilité des recettes fiscales. Il est primordial d'en finir avec les logiques « en silo » sur la durée des actions financées par l'État en favorisant une vision consolidée. Il est aussi impératif de simplifier le système de dotations, au sein duquel se sont sédimentés beaucoup de mécanismes de compensation. Une montée en puissance d'une logique de péréquation en faveur des territoires les plus fragiles doit donc accompagner cette simplification. Il faut également mettre en place des stratégies fiscale et financière coordonnées entre EPCI et communes membres et en établissant une évaluation prospective des besoins de financement de l'EPCI et en adaptant en conséquence la politique de redistribution vers ces communes.

Dès lors, pour que l'intercommunalité soit beaucoup plus effective, il faudra assurer une visibilité financière des intercommunalités en plus de leur maturité. Cette effectivité est à atteindre pour parfaire le système intercommunal français. Par ailleurs, si l'intercommunalité présente quelques paradoxes en France, elle est marquée aussi par une ineffectivité totale au Sénégal et nécessite des solutions et de nombreuses corrections pour son efficacité à l'avenir.

---

le cadre du projet de loi de finances pour l'année 2023, il renouerait avec un abondement pour financer l'augmentation des dotations de péréquation.

## CHAPITRE 2 : POUR UNE INTERCOMMUNALITÉ PLUS EFFECTIVE À L'AVENIR AU SÉNÉGAL

La mise en œuvre des initiatives intercommunales au Sénégal constitue un véritable problème. En effet, les entités intercommunales existantes ne sont pas encore tout à fait opérationnelles du fait qu'elles rencontrent des contraintes, à la fois techniques (l'absence de consensus entre les différents acteurs sur leur statut juridique et leur cadre administratif), mais aussi institutionnelles causées par un manque d'appropriation de l'intercommunalité par les élus membres, l'irrégularité des réunions de comités et de conseils. Toutefois, la contrainte majeure de l'intercommunalité est d'ordre financier. Celle-ci se manifeste par la faible contribution voire l'absence de contributions financières des collectivités territoriales membres. Face aux différentes contraintes identifiées et aux difficultés qui risquent de se poser quant à l'effectivité de l'intercommunalité au Sénégal, des perspectives sont visibles à l'horizon. De telles difficultés ou contraintes doivent trouver des solutions dans l'optique de renforcement de l'intercommunalité qui nous semble nécessaire à l'état actuel de la décentralisation au Sénégal gouvernée par des principes tels que l'autonomie financière et la libre administration des collectivités territoriales. Il est essentiel de renforcer la coopération et la coordination entre les différentes collectivités territoriales.

Parmi les recommandations pour une intercommunalité plus effective à l'avenir nous avons la nécessité de mettre en place des instances de concertation et de coordination entre les différentes collectivités territoriales membres d'une intercommunalité. Cela peut se traduire par la mise en place de réunions régulières entre les élus locaux pour discuter des enjeux communs et des actions à mener ensemble. Il faut aussi favoriser le partage des ressources et des compétences entre les communes membres de l'intercommunalité pour que chaque commune puisse bénéficier des atouts et des expertises des autres pour mener à bien des projets en commun. Il serait possible également de développer des projets communs et des politiques de développement cohérentes au sein des ententes entre collectivités territoriales. Cela peut passer par la mise en œuvre d'une stratégie de développement partagée et l'élaboration de projets structurants pour l'ensemble des collectivités membres. Enfin, favoriser la participation citoyenne et la consultation des habitants dans les prises de décision au sein des regroupements de collectivités territoriales. Il est essentiel que les citoyens puissent être associés aux réflexions et aux actions menées par les collectivités locales pour garantir une gouvernance plus démocratique et participative. En suivant ces recommandations, les intercommunalités au

Sénégal pourront être plus efficaces dans leur action et contribuer de manière plus significative au développement harmonieux des territoires et au bien-être des populations.

Il serait judicieux de proposer de nouveaux modèles de financement qui permettront de faire de l'intercommunalité un levier essentiel de développement économique et social<sup>847</sup>. Des conditions peuvent donc être explorées pour une intercommunalité plus efficace et effective au Sénégal (*Section 1*). En tout état de cause, la réussite de l'intercommunalité au Sénégal passe par un certain nombre de réformes. Celles-ci sont d'ordre juridique, institutionnel, organisationnel et financier. Dès lors, il est important de développer un modèle adéquat d'intercommunalité par l'exploration d'une nouvelle technique de financement. C'est tout l'intérêt de s'interroger sur la promotion de la coopération financière de l'intercommunalité au Sénégal (*Section 2*).

---

<sup>847</sup> Dans une perspective économique du développement d'un territoire, l'intercommunalité apporte aussi des réponses concrètes, en matière de rentabilité, de partage des coûts et de retour sur l'investissement.

## || SECTION 1 : DES CONDITIONS D'AMÉLIORATION VISIBLES À L'HORIZON

Le système intercommunal sénégalais est essentiellement une intercommunalité de gestion. Ainsi, il s'agit pour les regroupements de collectivités territoriales de gérer un ou des services publics en commun. Cette finalité de l'intercommunalité est certes des plus générales, mais cet outil de coopération tend à se renforcer avec les projets de coopération intercommunale et les regroupements qui commencent à foisonner sur le territoire national. Toutefois, il serait plus judicieux de moderniser cet outil performant pour la gestion des services publics, mais aussi pour l'aménagement et l'équipement des territoires. Les structures intercommunales comme celles dans la région de Dakar n'ont pas atteint les résultats escomptés des années après leur création. La raison majeure de cette entrave est relative au mauvais financement. En effet, le régime de financement n'est pas adéquat et met sous perfusion les groupements de communes. Ces derniers souffrent d'un déficit financier chronique d'où l'existence de performances piètres. Assurément, les structures intercommunales sénégalaises disposent de ressources qui ne couvrent que leur fonction. Pour ce qui est du reste, ce sont les autres partenaires techniques ou autres bailleurs qui exécutent les autres financements en se substituant aux regroupements de collectivités territoriales. De nouvelles pistes sont à explorer avec des analyses claires pour favoriser le développement du système intercommunal sénégalais et pour le besoin de sa modernisation. Ainsi, comme solutions aux différents problèmes, un nouveau modèle de l'intercommunalité s'impose avec un nouveau cadrage financier qu'est le financement par des ressources fiscales propres. Dans cette optique, nous verrons qu'il est nécessaire, non seulement de définir un nouveau modèle d'intercommunalité basé sur un régime juridique spécifique (*Paragraphe 1*) en s'inspirant du système français pour l'adapter au contexte de la démocratie locale, mais aussi d'aller vers un nouveau cadrage financier de l'intercommunalité (*Paragraphe 2*).

### || PARAGRAPHE 1 : UNE DÉFINITION D'UN NOUVEAU MODÈLE D'INTERCOMMUNALITÉ

Le bon fonctionnement de l'intercommunalité au Sénégal ne peut se comprendre sans une base législative spécifique et un cadre institutionnel rationnel pour favoriser une démocratie locale. Effectivement, « *le fonctionnement des grandes démocraties ne peut se concevoir sans*

*une vision claire de celui des collectivités territoriales* »<sup>848</sup>, qui doivent jouer un rôle majeur au service de la population. Ces entités locales doivent dessiner un nouveau paysage institutionnel et financier dont la complexité dépend de la perception des responsabilités respectives des différents protagonistes de l'action publique locale au Sénégal (État, communes, établissements intercommunaux, etc.). À l'aube des nouvelles évolutions de la décentralisation sénégalaise, il est plus que jamais impératif de définir un nouveau modèle de coopération entre les collectivités territoriales orienté vers un véritable projet de territoire et connaître les communes d'aujourd'hui pour comprendre leur rôle et leur organisation de demain. Il faut un nouveau cadre financier d'intercommunalité répondant aux exigences des groupements de communes comme la France avec un régime financier de fiscalité propre. Le grand nombre de communes et le problème de découpage territorial doivent conduire au législateur sénégalais à envisager des structures diverses de coopération. Développer une intercommunalité de projet est une nécessité parce qu'elle est une condition indispensable d'une intercommunalité réussie, qui est fondée sur la constitution d'un projet de territoire<sup>849</sup>. Dès lors, il est temps de définir un nouveau modèle d'intercommunalité dans un cadre législatif spécifique (A) et pour mieux renforcer son cadre institutionnel et règlementaire (B).

## A. L'ADOPTION D'UN CADRE LÉGISLATIF SPÉCIFIQUE À L'INTERCOMMUNALITÉ

L'évolution du droit de la coopération entre collectivités territoriales doit être marquée par la poursuite de réforme qui sera engagée dans le sens d'une administration territoriale plus simple et plus efficace. Force est de constater qu'en matière de coopération interne dans certains pays de l'Afrique francophone à l'exemple du Bénin et Sénégal, les communes n'ont pas attendu les lois sur la décentralisation ou sur l'intercommunalité pour « *commencer par se regrouper autour des thématiques communes de développement* »<sup>850</sup>. Les initiatives de regroupement entre les collectivités territoriales demeurent encore faibles du fait de la mentalité du chacun pour soi et de l'individualisme, du manque d'imagination et de l'absence des textes<sup>851</sup>. Avec cette inadéquation du cadre juridique, la rationalisation de l'intercommunalité

<sup>848</sup> THOUMÉLOU Marc, *Collectivités territoriales : quel avenir ? op. cit.*, p. 87.

<sup>849</sup> DANTONEL-COR Nadine, *Droit des collectivités territoriales*, Op.cit., p. 79.

<sup>850</sup> Rapport final de la 5ème édition du colloque des maires de l'espace UEMOA Niamey les 04, 05, 06 octobre 2011, Thème : *La problématique de l'intercommunalité dans l'espace UEMOA*, p.3.

<sup>851</sup> *Idem*, p. 2

passer forcément par l'instauration d'une cohérence juridique du système intercommunal (1) et de l'adoption d'une loi spécifique à l'intercommunalité (2) pour la simplification ou l'harmonisation des quelques dispositions juridiques existantes.

### **1. L'INSTAURATION D'UNE COHÉRENCE JURIDIQUE**

L'instauration d'une cohérence dans le système intercommunal sénégalais passe par plusieurs démarches importantes. L'intercommunalité, on l'a vu, est incontestablement un moteur de développement et permet véritablement de répondre aux attentes de la population. Il est cependant apparu que celle-ci, telle qu'elle existe actuellement, souffre d'un dispositif trop complexe qui constitue un obstacle à une réelle solidarité communale, tant en milieu rural qu'en milieu urbain. La majorité des élus, a fortiori beaucoup d'agents municipaux et de citoyens, comprennent mal l'intercommunalité ou ce qui différencie un groupement d'un autre, et quelles sont les compétences et les responsabilités de chacun. Pour cela, il faut tout d'abord renforcer leur formation en impliquant la société civile dans le processus de gouvernance locale en favorisant leur participation active. Cela peut se faire à travers l'organisation des débats citoyens et des consultations publiques pour recueillir les avis et les besoins des habitants.

Il faut reconnaître que le législateur sénégalais, à travers la loi de 1996, a contribué à rendre la compréhension du système intercommunal plus ardue, en ne cadrant pas d'une manière suffisamment précise les différentes formules qui ont été proposées<sup>852</sup>. Avec l'avènement de l'acte II de la décentralisation qui renforce l'autonomie des collectivités territoriales, on n'aura que la communauté d'agglomération et les ententes intercommunales en tant que modèle d'intercommunalité. La loi de 2013 baptisée Acte III de la décentralisation ne précise aucune forme d'intercommunalité mais, c'est seulement après une décennie qu'un décret d'application de son article 16 que les ententes entre collectivités territoriales sont instituées. On doit inciter davantage à la création d'établissements publics de coopération intercommunale, avec un régime juridique simple et efficace. En mettant à la disposition des groupements une fiscalité propre avec une grande souplesse de gestion. L'objectif de rationalisation doit aussi se traduire par une définition des compétences. Il s'agit d'éviter une confusion dans le partage des attributions au niveau communal et intercommunal. Ces réformes pourront ainsi permettre de rationaliser la carte intercommunale du Sénégal.

Pour ce qui est encore du système intercommunal sénégalais, la réforme pourrait tendre vers l'optique de confier de façon obligatoire certaines attributions à chaque type d'association

---

<sup>852</sup> Les deux formules sont : les ententes intercommunales et la communauté urbaine.

de communes. Ainsi, certaines difficultés de développement territorial ou d'aménagement du territoire pourraient être confiées aux ententes entre collectivités territoriales. Dans ce lot pourraient figurer la collecte et le traitement des ordures ménagères, l'aménagement du territoire et particulièrement la gestion des inondations et bidonvilles (notamment dans la région de Dakar), la gestion de certaines ressources communes à plusieurs collectivités territoriales (telles que celles issues de l'aide au développement et rétrocédées aux collectivités territoriales), la réalisation de projets de développement spécifiques aux collectivités territoriales, la planification locale, communale et intercommunale<sup>853</sup>, etc. Cela aura le mérite de réaliser des économies d'échelle, d'harmoniser les pratiques et de limiter la diversité des interventions dans un même domaine, mais aussi une plus grande cohérence dans l'action.

L'harmonisation des textes juridiques, synonyme du bon fonctionnement de l'intercommunalité, constitue donc un pilier du processus de solidarité entre les communes et de mutualisation des moyens. Car, si des États décident, à un moment donné, d'intégrer leurs économies partiellement ou totalement, l'objectif est d'abord de promouvoir la solidarité entre les collectivités territoriales, avec des répercussions « *positives sur le relèvement du niveau de vie des habitants* »<sup>854</sup>. La marche vers un droit intercommunal harmonisé, en ce qu'elle participe du phénomène de gestion des compétences et la cohérence des politiques publiques à l'échelle intercommunale<sup>855</sup>, sous-tend utilement la marche vers la simplification du droit. Petit à petit, au fur et à mesure que se précisait le cadre législatif, on a vu émerger des intercommunalités telles que les syndicats inter-collectivités (Mali) dotées d'une autonomie morale et financière ou les groupements d'intérêts communautaires (Sénégal). C'est le cas du GIC Bakel qui est une intercommunalité initiée par un programme bilatéral entre le Sénégal et la France. Il a été créé par décret présidentiel en 2004 pour mettre en œuvre un programme d'investissement financé par l'Agence française de Développement.

En plus de l'instauration d'une cohérence juridique dans le système intercommunal sénégalais, l'adoption d'une loi spécifique est nécessaire.

---

<sup>853</sup>Déjà, le Conseil d'État relevait que la « *planification intercommunale s'est retrouvée en porte-à-faux par rapport à la planification communale, dans la mesure où elle ne repose sur aucune structure décentralisée véritablement efficace et pertinente comparable à celles des collectivités locales.* » (CONSEIL D'ÉTAT : *L'urbanisme. Pour un droit plus efficace*, Les Études du Conseil d'État, La Documentation française, 1992, Paris, p. 51)

<sup>854</sup>TOSSAVI Kodjo Patrice, « Les expériences d'harmonisation des lois en Afrique », 28 juin [LES EXPÉRIENCES D'HARMONISATION DES LOIS EN AFRIQUE - Revue de l'ERSUMA](#), consulté- en ligne le 4 août 2020.

<sup>855</sup> L'État du Sénégal a créé depuis 2014 des Agences de développement communal (ADC) dans le but de coordonner les actions et projets des collectivités territoriales membres de leur zone d'intervention.

## 2. L'ADOPTION D'UNE LOI INTERCOMMUNALE SPÉCIFIQUE

En France, l'intercommunalité trouve son fondement dans une solidarité territoriale, mais s'organise selon un dispositif légal et réglementaire précis. Tel n'est pas le cas du système intercommunal sénégalais et dans beaucoup de pays africains<sup>856</sup>. Il est plus que jamais nécessaire d'adopter une loi spécifique à l'intercommunalité dans ce pays. Pour ce faire, il faut une élaboration d'une loi d'orientation spécifique à l'intercommunalité et celle portant sur l'organisation administrative et territoriale de la République en référence au système juridique intercommunal français. Ainsi, une nouvelle vision de l'intercommunalité fondée sur le renforcement de la coopération intercommunale, la simplification et la mise à disposition de ressources propres notamment fiscales afin d'assurer une autonomie financière par rapport aux collectivités territoriales apparaît comme une réponse appropriée à tous les enjeux et défis de la coopération locale. Ces nouveaux textes pourront permettre l'émergence d'un nombre raisonnable de grands projets préfigurant les futurs pôles territoires en définissant les modalités, au cas par cas de la mise en place des nouvelles structures de coopération intercommunale, en s'appuyant sur les forces présentes localement et en aménageant des dispositifs et mécanismes financiers appropriés. C'est pour relever ces défis et accompagner la mise en œuvre effective de la toute récente loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADT)<sup>857</sup>, dans l'optique d'une nouvelle intercommunalité effective fondée sur la nécessité de mettre en synergie les richesses et les potentialités dynamiques des collectivités territoriales, en vue de remédier et de corriger les disparités actuelles au sein du territoire national. Ceci permettra d'avoir au détail, mais dans un cadre unifié, des règles spécifiques aux regroupements entre communes. Cette solution aura l'avantage de combler le vide juridique actuellement constaté relativement à cette intercommunalité. Cette réforme pourrait s'inspirer du système français en l'adaptant à la réalité décentralisatrice du Sénégal. C'est dans ce contexte que doit s'inscrire l'adoption d'une loi d'orientation spécifique à l'intercommunalité qui définira les voies et moyens d'atteindre la cohérence territoriale et de renforcer la coopération et la solidarité entre les collectivités territoriales, et d'améliorer par des mesures d'ordre institutionnel, organisationnel, fonctionnel et financier, la mise en œuvre des stratégies arrêtées par le Gouvernement en la matière.

---

<sup>856</sup> Le cadre réglementaire et juridique du Mali, du Sénégal et de la Mauritanie distingue différentes formes institutionnelles d'intercommunalité et d'inter-collectivités, cependant, il reste inachevé et incomplet.

<sup>857</sup> Loi n° 2021-04 du 12 janvier 2021 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADT).



Il faudra dès lors un plus grand ancrage dans la décentralisation par un accompagnement de l'État à l'instar de ce qui se fait en France. Sur ce point, la loi française n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale pourrait être une référence très importante. Celle-ci, en procédant à une réorganisation après la modernisation de 1992 (Loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République française), constitue une étape très cruciale du processus initié depuis la fin du XIX siècle. Le nouveau cadre juridique de l'intercommunalité aura pour objectifs de mettre en place des Établissements publics de coopération intercommunale, destinés à l'émergence de nouveaux territoires et projets et à la relance de la planification territoriale. Ainsi, la loi d'orientation sur l'intercommunalité aura à prévoir, plusieurs formes de regroupements de collectivités territoriales sous la forme d'un Établissement public territorial à fiscalité propre (EPT)<sup>858</sup>. Il peut s'agir de la Communauté urbaine ; la Communauté de communes ; la Communauté d'agglomération ; le Groupement d'intérêt communautaire ; l'Entente, etc. Ces structures seront dotées d'une fiscalité propre et d'un seul tenant sur un territoire compact, sans enclave et constituant un périmètre cohérent. En outre, cette loi aura à fixer les objectifs, les moyens, l'évaluation ainsi que le contrôle de l'intercommunalité et du développement territorial.

Ces lois évoquées plus haut doivent viser d'abord la coordination dans le temps et dans l'espace des politiques menées notamment en matière de planification, d'urbanisme, d'habitat et d'aménagement du territoire et la définition de territoires de développement prioritaires où pourront être institués des zones urbaines sensibles, des schémas de services collectifs, des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire élaborés dans le cadre des pôles territoires. Elles doivent ensuite viser la mutualisation des ressources et des compétences des collectivités territoriales ; le renforcement de la démocratie, des libertés, des responsabilités locales et de la solidarité entre les collectivités territoriales ; la mise à disposition de moyens humains et financiers pour l'exercice correct des compétences des collectivités territoriales. Enfin, le développement des projets de territoire et l'aménagement équilibré et harmonieux ; la relance de la planification territoriale sur des périmètres territoriaux à travers des outils de planification et d'urbanisme adaptés ; la mobilisation de tous les acteurs locaux par la négociation, le contrat, la solidarité et la participation sont des exigences pour une

---

<sup>858</sup> C'est une opportunité d'intercommunalité et de manière plus spécifique, le nouveau Code général des CL dans son chapitre VII prévoit la création des établissements publics locaux ainsi que la participation à des sociétés à participation publique ou à des entreprises privées.

intercommunalité réussie. Tels doivent être les objectifs du cadre juridique de la coopération intercommunale au Sénégal.

Il ne suffit pas seulement de définir un cadre juridique solide à l'intercommunalité, il faut également un cadre institutionnel et règlementaire précis. Dès lors, un travail de contextualisation, d'adaptation et d'harmonisation est nécessaire pour ne pas être en décalage avec les réalités locales. La simplification du droit existant va permettre le renforcement du cadre générique de l'intercommunalité.

## **III B. LE RENFORCEMENT DU CADRE GÉNÉRAL DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

Même si le cadre général de l'intercommunalité défini par les textes juridiques à travers le nouveau CGCT n'est pas suffisant, le développement des capacités institutionnelles ou du cadre structurel **(1)** et la bonne application du cadre règlementaire **(2)** sont nécessaires pour permettre l'émergence des modalités de coopération entre les collectivités territoriales au Sénégal.

### **1. LE DÉVELOPPEMENT DU CADRE STRUCTUREL**

Avec les innovations institutionnelles introduites par l'acte III de la décentralisation au Sénégal, il est plus que nécessaire de mettre en place des structures devant piloter le processus de la coopération entre les collectivités territoriales. Ainsi, la dernière étape de développement de l'intercommunalité dans ce pays concerne la mise en place de l'Agence nationale du développement local (ADL) en 2010<sup>859</sup> et de la Commission nationale du dialogue des territoires (CNDT) en 2015<sup>860</sup> qui doivent se présenter comme une passerelle État-Collectivité territoriale capable de relayer, au niveau national, les questions qui se posent au niveau local. Elles ont pour mission d'appuyer les collectivités territoriales dans la mise en place de projets de développement local. L'ADL apporte notamment un soutien technique et financier pour la réalisation de projets prioritaires. En effet, une intercommunalité doit reposer sur un cadre institutionnel et structurel important pour le développement local. Son développement a connu

---

<sup>859</sup> Décret n° 2010-995 du 2 août 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence de Développement local.

<sup>860</sup> Décret n° 2015-1970 du 21 décembre 2015 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de la Commission nationale du Dialogue des Territoires (CNDT)

plusieurs étapes, marquées par la mise en place de structures informelles. Ce cadre structurel doit permettre de renforcer la coopération entre les collectivités territoriales et de promouvoir une approche participative et inclusive du développement local. En France, avec la constitution de 11226 groupements<sup>861</sup> rassemblant la quasi-totalité des communes, l'essor de l'intercommunalité à fiscalité propre constitue sans aucun doute l'une des réformes institutionnelles les plus significatives qu'ait connues la France sous la Vème République. Cela est la conséquence directe de la loi n°2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. Cette nouvelle étape s'apparente à une consécration institutionnelle de l'intercommunalité à fiscalité propre avec sa généralisation à l'échelle nationale et sa démocratisation à travers l'instauration d'un mode de scrutin « jumelé » qui visait à désigner par les citoyens les conseillers communautaires dans le cadre des élections municipales de 2014. L'adoption, en mai 2013, d'une loi relative aux élections locales est venue préciser les modalités d'élections au suffrage universel direct des conseillers. La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013<sup>862</sup> dite loi « Valls » relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, est donc venue parachever ces réformes importantes en précisant les modalités d'élections au suffrage universel direct des conseillers communautaires issus de toutes les communes à partir de 1000 habitants. Un système de fléchage des noms des candidats communautaires a été introduit par ce texte législatif. Depuis mars 2014, les « conseillers communautaires » sont désignés par les citoyens<sup>863</sup>. Le nouveau bulletin de vote comporte ainsi deux listes : une liste des candidats au siège de conseiller municipal et une présentant ceux d'entre eux qui seront également candidats pour un siège de conseiller communautaire. Cette loi a permis à l'intercommunalité de franchir en France une nouvelle étape attendue depuis de nombreuses années en renforçant son encrage démocratique. Elle regroupe donc les élus de même niveau, mais organise également une certaine compétition entre les différents niveaux territoriaux (cas des nouvelles « métropoles »). L'essor des EPCI à fiscalité propre, permet donc la mise en œuvre de véritables politiques de solidarité et de projets territoriaux, prélude sans doute à la suppression future des actuelles communes au profit de ces nouveaux espaces devenant communes à leur place.

Aujourd'hui, il faut savoir qu'en France le regroupement n'est ni volontaire ni obligatoire, car on semble avoir dépassé le débat s'il faut obliger ou non, les communes à se regrouper.

---

<sup>861</sup> [www.comersis.fr](http://www.comersis.fr), Annuaire des intercommunalités de France 2019.

<sup>862</sup> JORF n°0114 du 18 mai 2013, texte n°1.

<sup>863</sup> VITAL-DURAND Emmanuel., *op.cit.*, p. 104.

C'est l'État qui favorise la coopération intercommunale par des incitations financières diverses. Celles-ci n'ont pas d'égal dans la majorité des pays de la communauté européenne, même s'il en existe en Espagne et en Italie. Tel n'est pas le cas au Sénégal où il faut impérativement obliger les collectivités territoriales à aller vers l'intercommunalité. C'est un travail que semblent faire les agences régionales de développement (ARD) qui sont implantées dans toutes les grandes régions du Sénégal. Par ailleurs, c'est souvent grâce à ces incitations que les États arrivent à convaincre les élus les plus réticents qui voient l'intercommunalité comme une menace pour leur commune, mais plutôt stimulée par les subventions étatiques. Cette formule a été encore rappelée récemment par l'ancien Président de la République française, M. François HOLLANDE, en adressant ses vœux de Nouvel an aux Corrèziens lors d'un déplacement dans la ville de Tulle : « *Moi je leur fais cette proposition : les régions qui se regrouperont ou qui mutualiseront des services ou des équipements bénéficieront d'un bonus dans le calcul des dotations de l'État. Et ce principe vaut d'ailleurs pour toutes les collectivités territoriales. Toutes celles qui essaient de mettre en commun des moyens pour être plus efficaces, pour être plus utiles, devront être bien encouragées* »<sup>864</sup>.

Au total, dans le système intercommunal sénégalais, la réforme pourrait aller jusqu'à l'institution d'une dotation spéciale d'encouragement de l'intercommunalité pour les ententes et autres regroupements entre les collectivités territoriales. Cela va inciter plusieurs collectivités à franchir le pas afin de normaliser davantage la carte intercommunale du pays à travers un cadre juridique clair.

## **2. LA BONNE APPLICATION DU CADRE NORMATIF**

La mise en œuvre effective de l'intercommunalité suppose de préciser un cadre normatif précis et accompagné d'une politique de développement économique et social mettant l'accent sur les besoins des populations et les priorités des collectivités locales. En effet, le nouveau décret portant application de l'article 16 du CGCT sénégalais doit faire l'objet d'une bonne application pour mieux assurer l'organisation et le fonctionnement des structures de coopération intercommunale ou des ententes entre collectivités territoriales. L'objectif de ce décret du 10 mai 2023 est de définir les modalités de mise en place de nouvelles structures de

---

<sup>864</sup> Discours de M. François HOLLANDE, ex-Président de la République française, sur l'organisation administrative du territoire, à Tulle, [Prononcé le 18 janvier 2014 - Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur l'o / vie-publique.fr](#), consulté en ligne le 18 octobre 2022.

coopération entre les collectivités territoriales. En effet, les actions de coopération entre l'État ou toute autre structure appropriée et les collectivités territoriales doivent être conformes aux dispositions législatives et réglementaires spécifiques ou par des conventions établies et approuvées par le représentant de l'Etat<sup>865</sup>. Il convient de préciser que l'article 16 a annoncé des actions de coopération entre les collectivités territoriales avec l'État ou toute autre structure appropriée et renvoie à un décret pour les modalités d'actions et la mise en place des différentes structures de coopération entre les collectivités territoriales. Il s'agit d'un nouveau cadre juridique qui établit maintenant la typologie des regroupements de collectivités territoriales sous la forme d'entente entre collectivités territoriales disposant de la personnalité juridique.

Par ailleurs, à travers le nouveau décret d'application, il s'agit de définir avec précision le cadre juridique et règlementaire des regroupements de collectivités territoriales, cela aidera à garantir une coopération fructueuse et à long terme entre les départements et les communes, tout en stimulant le développement inclusif et durable à travers le pays. Ainsi, les définitions et la typologie des structures de coopération entre les collectivités territoriales, la création, les compétences, l'organisation et le fonctionnement, les dispositions financières, la dissolution de l'établissement public territorial, seront mises en lumière sur la base de ce décret. En ce qui concerne la création de l'entente intercommunale, l'initiative pourra appartenir à plusieurs conseils municipaux qui prendront des délibérations concordantes sur l'espace communal et les statuts du futur regroupement à la majorité des deux tiers au moins, des membres des conseils municipaux. Il sera créé par décret, sur proposition du Ministre chargé de la décentralisation. À la création de l'entente, les collectivités territoriales membres pourront lui transférer une partie de leurs biens meubles et immeubles et mettre à sa disposition, le personnel nécessaire à son fonctionnement dans des conditions qui sont fixées par leur propre organe délibérant<sup>866</sup>. Il sera bien évidemment administré par un organe délibérant, le conseil communautaire et un organe exécutif.

Au Sénégal, la bonne application du cadre normatif de l'intercommunalité visera une garantie d'une gestion efficace des compétences locales, à renforcer la participation citoyenne, à améliorer les services publics, à faciliter le développement économique et social. Cette réglementation vise avant tout le renforcement de la gouvernance locale et l'optimisation de l'utilisation des ressources locales. Dans l'ensemble, elle contribuera à renforcer la coordination

---

<sup>865</sup> Art. 3, al. 3 du décret n°2023-1040.

<sup>866</sup> Art. 8 du décret n°2023-1040.

entre les collectivités territoriales pour favoriser le développement local en contribuant à la réalisation du développement durable. Ainsi, l'intercommunalité doit trouver son fondement dans une solidarité territoriale qui s'organise selon non seulement un dispositif légal, mais aussi un dispositif réglementaire précis. Bien que l'Acte III de la décentralisation au Sénégal réaffirme la pertinence de la coopération entre les collectivités territoriales, le nouveau décret d'application, constitue une réponse au grand vide sur les formes possibles et la personnalité juridique des intercommunalités<sup>867</sup>. L'une des recommandations prioritaires reste également l'adoption du gouvernement sénégalais d'autres décrets permettant une précision des statuts juridiques et fiscaux des intercommunalités et la tutelle entre les collectivités territoriales, y compris la notion d'intérêt communautaire.

En dehors de la définition d'un cadre juridico-institutionnel et réglementaire, il faut également promouvoir une gouvernance intercommunale pour des intercommunalités fondées sur un véritable projet intercommunal ou un plan de développement intercommunal et qui pourront ainsi émerger.

## **PARAGRAPHE 2 : UNE CONSTRUCTION D'UN VÉRITABLE PLAN DE DÉVELOPPEMENT INTERCOMMUNAL**

L'intercommunalité est tout d'abord une affaire de projets. C'est tout le sens du but de la coopération intercommunale (projet de territoire). On s'associe pour atteindre en semble le développement de son territoire, mais aussi pour créer des richesses ou des charges et les partager. La raison d'être et la force de la coopération entre des collectivités territoriales sont donc de pouvoir conduire ensemble des projets communs d'aménagement et de développement de l'espace communautaire. Cette conscience d'un destin commun nécessite d'être amplement portée par les acteurs locaux des différentes collectivités territoriales sénégalaises à travers une intercommunalité fondée sur un projet communautaire (**A**). Ainsi, la solidarité instituée par la loi de 2013 doit être maintenue dans une logique d'appropriation et de coproduction des populations, qui a besoin d'être renforcée par une meilleure sensibilisation autour du projet (**B**).

---

<sup>867</sup>Guide méthodologique du diagnostic intercommunal, Grdr, octobre 2019, p. 274.

## III A. L'ÉLABORATION D'UN VÉRITABLE PROJET COMMUNAUTAIRE

L'intercommunalité suppose une élaboration d'un véritable projet intercommunal. À ce titre, la seule alternative, à condition d'assoir sur un projet de développement de l'espace, est la structure intercommunale avec un « respect de la spécificité de chaque commune »<sup>868</sup>. Avant tout, elle est de façon générale un projet politique, au sens où elle sert d'intérêts et de choix des hommes et des femmes qui habitent un territoire et décident d'en assumer collectivement leur développement, mais au-delà aussi de l'avenir intercommunal. En outre, elle constitue un outil qui traduit le vouloir vivre ensemble autour d'un projet commun, dans une vision d'avenir partagée entre les collectivités territoriales (1) et pour une sensibilisation ou une appropriation autour du projet communautaire (2).

### 1. UNE VISION PARTAGÉE ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le projet communautaire est un outil stratégique essentiel pour les collectivités territoriales permettant une définition d'une vision partagée de leur avenir. Il favorise la coordination entre les différents acteurs de l'action publique, la mobilisation des ressources nécessaires, le renforcement de l'attractivité du territoire et l'amélioration de la qualité de vie des habitants. En France, c'est la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR) qui, avec l'introduction des communautés de communes et de villes, a engendré la distinction entre « intercommunalité de gestion » et « intercommunalité de projet ». Cette différenciation entre une intercommunalité syndicale le plus souvent gestionnaire de réseaux et les nouvelles structures s'inscrivait alors dans un processus progressif d'appropriation de la décentralisation. En posant que « *le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* »<sup>869</sup>, le législateur consacrait donc le local comme relais essentiel de l'aménagement et du développement du territoire. La révolution conceptuelle était de taille, l'intercommunalité technique, outil des communes, s'émancipant pour se saisir du statut d'échelon territorial doté des moyens de conduire une véritable politique. Cette volonté de territorialiser une action publique centrée sur le projet et cette invitation aux élus à prendre de nouvelles responsabilités ont été depuis maintes fois confirmées. C'est ainsi

---

<sup>868</sup> FRESSOZ Denis, *op.cit.*, p. 59.

<sup>869</sup> Art. L. 5210-1 du CGCT.

que dès 1995, la loi d'orientation du 4 février pour l'aménagement et le développement du territoire érige en principe le fait que « *les collectivités territoriales ou leurs groupements incitent les personnes physiques et les personnes morales de droit privé à participer à la réalisation des objectifs d'aménagement et de développement du territoire* »<sup>870</sup>. Ce texte, fondateur d'une politique nationale du pays, a vu ainsi la création en trois ans de 760 communautés, véritables creusets du rapprochement entre la culture de la gestion administrative et celle participative du développement local.

Par ailleurs, il n'y a pas de territoire sans avenir, il n'y a que des territoires sans projets. Maxime fameuse qui doit révéler désormais à beaucoup la nécessité de se prendre en main et de se projeter. C'est aux acteurs locaux d'inventer le devenir de leurs collectivités territoriales et de se donner les moyens de le mettre en scène<sup>871</sup>. C'est à eux donc de montrer leur capacité à engager une politique d'accroissement de l'offre de services aux populations dans le cadre de l'intercommunalité, à travers la réalisation d'infrastructures dans les secteurs sociaux de base (santé, éducation, eau, équipements marchands, etc.) et à contribuer au développement de leur localité.

En plus, l'intercommunalité, parce qu'elle permet de dépasser les contingences communales et de mobiliser, matière grise et ressources nouvelles, est l'un des outils du projet local. Celui-ci est l'occasion de définir une nouvelle appartenance fondée sur une solidarité renouvelée. S'il n'existe pas de projet « clé en main » et si chaque collectivité est unique, la démarche est essentielle et prime le contenant. Le projet doit être un sésame, une condition sine qua non de l'intercommunalité. Au point qu'on ne doit pas prendre le risque qu'elle soit dénoncée comme une union d'aubaine ou les coquilles vides qui n'auront d'autres buts que de capter les dotations de l'État ; les détourner vers d'autres objectifs que l'intérêt général.

À ce propos, même si l'intercommunalité que connaît le Sénégal aujourd'hui n'est pas encore à fiscalité propre, on peut sans se tromper que ceci permet aux acteurs locaux dans le cadre de projets, avec les moyens de leur ambition, de se fixer des objectifs dans l'espace et d'en assurer la réalisation sur le long terme. La formalisation doit permettre d'en assurer l'appropriation par le plus grand nombre. Elle passe par des choix stratégiques et politiques en

---

<sup>870</sup> Art 1, al. 7 de la loi d'orientation n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire (Loi Pasqua), JORF n°31 du 5 février 1995.

<sup>871</sup> MARC Censi, Président de l'Assemblée des communautés de France (ADCF), avril 2001, la Gazette des Communes – des départements – des régions, Études et documents « Le choix de l'intercommunalité : notions essentielles et principe d'action », cahier 2, n° 15 – 1583.



termes d'allocation de l'espace et des ressources, d'organisation et de gestion des services publics ou d'exercice de la solidarité entre communes.

Le projet communautaire ou territorial ne se décrète pas, il se construit. C'est un exercice particulièrement exigeant et complexe, qui ne doit pas se limiter à un catalogue d'actions. Les acteurs locaux de toute nature, dans une collectivité territoriale et pas seulement les politiques, doivent adopter la culture du projet et prendre l'habitude de confronter leur point de vue, attentes et besoins. Lorsqu'ils auront identifié les forces et faiblesses de leurs collectivités, il faudra ensuite rassembler toutes ces forces vives pour énoncer le projet, le définir et faire en sorte que chacun se l'approprie pour une mise en œuvre réussie. La mobilisation sur le long terme est essentielle. Cette intelligence collective autour du territoire est la condition du succès du projet local. Elle suppose d'identifier et d'activer de nombreux réseaux, au sein même du territoire ou à l'extérieur de celui-ci.

Outre cette intercommunalité fondée sur un projet communautaire, il faut aussi une meilleure sensibilisation ou appropriation autour du projet.

## **2. UNE MEILLEURE SENSIBILISATION AUTOUR DU PROJET**

L'intercommunalité ne doit pas rester une affaire d'initiés. Elle doit descendre dans la rue et être compromise par le plus grand nombre, sur un terrain où elle ne doit plus rester une interrogation, mais désormais un fait réel. Dans la mesure où la nouvelle donne pour l'organisation territoriale de notre République sera conçue pour l'essentiel autour du renforcement et du développement de la démocratie participative locale. En effet, on s'est rendu compte au cours de nos recherches que le citoyen lambda ne s'intéresse pas ou très peu à cette politique ; encore faut-il qu'il en sache les tenants et les aboutissants afin de se l'approprier. Ceci s'explique largement par le fait que le citoyen africain ou plus précisément les populations locales sont plus préoccupées par des problèmes d'existence ; de survie liés à l'alimentation et à la bonne santé que d'affaires les concernant au plus haut point. En dehors des périodes électorales et souvent des Plans locaux de développement (PLD), le niveau d'implication des populations ainsi que des chefs traditionnels dans la gestion des affaires locales reste très limité. Ils sont très peu associés aux décisions des élus et leur information sur le fonctionnement des collectivités territoriales reste faible. Et sur des questions aussi importantes que celle-ci, le manque d'information laisse place à des rumeurs qui peu à peu gagnent les esprits, et donnent

une autre connotation au projet, lui enlevant toute sa valeur. La loi de 2013 portant CGCT réaffirme les conditions d'exercice d'une nouvelle citoyenneté plus représentative que participative. Ainsi, la démocratie représentative est organisée par la Section 2 du Code qui donne à toute personne morale ou physique la possibilité de faire des propositions pour l'impulsion du développement local ou l'amélioration du fonctionnement des collectivités territoriales. Le droit à l'information est garanti avec la possibilité d'avoir accès aux procès-verbaux et aux comptes. La loi rend aussi possible la participation des populations à travers la création de cadres de concertation par les maires et président de département et renvoie pour les modalités de mise en œuvre de l'intercommunalité à un décret. Enfin, ce texte démocratise le processus budgétaire en rendant obligatoire le débat d'orientation budgétaire avant le vote du budget. Dans ce sillage, le Guide méthodologique de la DRGR précise que « *La participation citoyenne doit intervenir à toutes les étapes du cycle de projet de l'intercommunalité, du diagnostic de territoire à l'évaluation des performances, en passant par l'élaboration du plan de développement intercommunal, le suivi des activités et les instances de l'intercommunalité* »<sup>872</sup>. Aujourd'hui, les nouveaux outils en procession des collectivités territoriales notamment les conseils de quartier, les organisations paysannes, associations et groupement féminins doivent permettre de pallier rapidement ces insuffisances.

La sensibilisation sur le projet est importante à plus d'un titre, puisqu'elle permettra aux citoyens de participer à la coproduction et à la mise en place des projets de développement. Mais, elle permettra à celles-ci d'accepter un certain effort fiscal si la nécessité de créer une fiscalité propre ou d'instaurer des centimes additionnels pour la structure intercommunautaire se faisait sentir ou simplement s'il faut augmenter la pression fiscale pour doter le groupement d'une quote-part sur le produit des impôts locaux existants. Le plaidoyer en faveur de l'intercommunalité doit évoluer dans ce sens. C'est-à-dire que sans communication, un projet est difficilement acceptable et fait soulever certaines résistances, qui portant disparaissent assez rapidement après des démarches d'animation de concertations et de sensibilisations. Construire un projet intercommunautaire passe par la définition d'un objectif et d'une vision assez claires, dont l'objectif final est la satisfaction de l'intérêt général. À cet effet, il doit être partagé par un très grand nombre de personnes. Car on sait que le processus de mise en place du GIC dans les collectivités sénégalaises rentre dans une phase charnière, à savoir sa mise en œuvre pratique pour qu'il puisse prendre réellement forme. Ainsi, il est nécessaire d'instaurer une certaine

---

<sup>872</sup> Guide méthodologique du diagnostic intercommunal, Grdr, 2019, p. 59.

congruence dans les différentes démarches et méthodes d'approche envers les citoyens, afin d'avoir l'adhésion de ceux-ci.

Le progrès économique, social et environnemental d'un territoire ne peut se réaliser sans l'adhésion libre et responsable des citoyens par le biais des collectivités territoriales décentralisées chargées de promouvoir le développement des territoires. Par conséquent, il est important, voire indispensable, d'ancrer dans l'esprit des citoyens de diverses collectivités qui aspirent à se regrouper sous forme de groupement d'intérêt communautaire ou sous forme d'attente ; cadre institutionnel adéquat qui sera préconisé après l'avènement de l'approfondissement de la décentralisation annoncée pour bientôt à travers le projet du gouvernement « Plan Sénégal émergent » (PSE) ; le concept et la réalité de l'intercommunalité. Cela dans l'esprit d'une nouvelle gouvernance fondée sur les dynamiques locales qui place le citoyen au cœur de l'action des collectivités territoriales.

En dehors de ce projet intercommunal, il faut également promouvoir une gouvernance intercommunale.



## **B. LA PROMOTION DE LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE**

Pour mieux rationaliser le système intercommunal sénégalais, il est nécessaire de promouvoir une bonne gouvernance intercommunale. Ainsi, la gouvernance est la manière de gérer et d'administrer une structure. Elle touche à la fois le pilotage stratégique et l'administration de celle-ci, allant des instances de décision, aux modes de décision en passant par les acteurs qui sont associés et la façon dont les décisions sont exécutées. Au regard de l'article L.5210-1 du CGCT français et de l'article 16 du CGCT sénégalais, le progrès de la coopération entre les collectivités territoriales se fonde sur un objectif d'équité territoriale entre les collectivités territoriales et entre les usagers ainsi que d'amélioration du service public. On retient alors que la gouvernance de l'intercommunalité doit être adaptée et refléter cette vision avec des modes de gouvernance adaptés aux mutualisations (1), même si ses vertus sont à explorer en profondeur au Sénégal (2).

## 1. DES MODES DE GOUVERNANCE ADAPTÉS AUX MUTUALISATIONS

Au Sénégal, la gouvernance intercommunale doit se reposer sur des modes de gouvernance adaptés aux mutualisations. En effet, la mutualisation implique un mode de gouvernance garantissant l'équilibre entre la mise en commun des moyens et le respect de la libre administration de chacune des collectivités territoriales. Selon le degré d'intégration (groupements de commande, conventions de partage des moyens, ou au contraire mutualisations de nombreux services), la gouvernance doit être renforcée, avec des outils de suivi financier et une réorganisation de l'administration. La première question à se poser concerne donc le type de mutualisation souhaitée. Il convient ainsi d'impliquer les acteurs locaux dans la mise en place de la gestion de la mutualisation qui peut se faire par la création d'un comité consultatif composé de représentants des différents acteurs concernés (habitants, entreprises, associations, collectivités territoriales, etc.) qui participeront à la mise en œuvre des actions. Il est également important d'organiser des réunions régulièrement, des échanges et de concertation pour garantir l'implication et la prise en compte des différentes perspectives. En plus, il est important de mettre en place des outils de suivi et d'évaluation<sup>873</sup> pour mesurer l'efficacité de la mutualisation et permettre l'évaluation des économies réalisées, les bénéfices pour les acteurs impliqués avec un ajustement des actions si nécessaire. Enfin, la dernière recommandation est le développement des collaborations et des partenariats entre acteurs locaux et structures impliqués dans des initiatives similaires pour favoriser les bonnes pratiques, les échanges d'expériences et les synergies entre les différentes initiatives de mutualisation.

L'efficacité de la gouvernance adaptée aux mutualisations et de l'action publique ne dépend pas seulement de la pertinence des orientations choisies. Elle dépend également de la conscience qu'ont les différentes catégories d'acteurs de leurs responsabilités et des capacités dont elles disposent pour intervenir dans les décisions et infléchir l'action publique dans le sens de l'intérêt général. Une décentralisation fondée sur la gouvernance intercommunale qui donne effectivement le pouvoir aux collectivités territoriales serait également un gage de démocratie fondée sur une implication plus forte du citoyen dans la vie politique et une mutualisation des moyens. Il est très certain que « *la gestion des affaires publiques, au plus près de la population, offre de grands avantages : une meilleure connaissance des attentes, une possibilité de dialogue direct, plus de flexibilité dans la satisfaction des besoins, l'exercice du pouvoir de contrôle des*

---

<sup>873</sup> Ces outils peuvent prendre la forme de tableaux de bord, de rapports périodiques et d'indicateurs de performance, etc.

*citoyens sur les responsables publics* »<sup>874</sup>. À travers la gouvernance intercommunale, le local est ainsi tout à la fois le premier point d’ancrage de la citoyenneté, le lieu de naissance des expérimentations sociales, le maillon initial des liens sociaux, la base du « vivre ensemble » et une gouvernance locale adaptée à la mutualisation et construite de manière participative en impliquant les acteurs locaux dans la prise de décision.

Il faudra réorganiser la carte administrative sénégalaise. En effet, la première phase de l’acte III de la décentralisation s’effectue par la création de la ville définit une entité juridique qui désigne un territoire urbain administré par une municipalité. Ainsi, l’article 167 du CGCT dispose que : « *Une Ville peut être instituée, par décret, pour mutualiser les compétences de plusieurs communes qui présentent une homogénéité territoriale. Ce décret détermine le nom de la ville, en situe le chef-lieu et en fixe les limites qui sont celles des communes constitutives. Les compétences de la ville, ses ressources financières et ses différents rapports avec les communes qui la constituent sont déterminés par le présent chapitre. La ville a le statut de commune* ». Cependant, la seconde phase de l’acte III « doit parachever la première et se traduira par l’émergence volontaire de nouveaux ensembles territoriaux intégrant des régions et des départements ». De ce fait, l’idée est la suppression de la ville de Dakar fondée en 1857 est érigée en commune par le décret du 17 juin 1887<sup>875</sup>, pour permettre d’alléger l’architecture institutionnelle des collectivités locales, en simplifiant le nombre d’échelons qui va se réduire à deux<sup>876</sup>. La ville telle qu’elle est instituée par l’acte III de la décentralisation<sup>877</sup> viole le principe de la libre administration des collectivités territoriales et d’autre part, elle ne favorise pas une mutualisation effective des compétences des communes qui la composent. La mutualisation des compétences communales est également nécessaire pour une bonne application de l’acte III. Elle favorise l’intercommunalité et permet de pallier son absence, c’est-à-dire une coopération qui regroupe plusieurs communes en vue de réaliser des projets dépassant l’intérêt d’une seule commune en mobilisant les moyens de toutes les collectivités membres. La mutualisation facilite une cohérence du pouvoir d’investissement. Or ces deux

---

<sup>874</sup> Rapport national sur la gouvernance au Sénégal, p. 36, 2011.

<sup>875</sup> Décret du 17 juin 1887 [archive] qui érige les deux sections de Gorée et de Dakar en communes distinctes, dans Bulletin des lois de la République française. 2e série, t. 35, Paris, Imprimerie nationale, 1888, bulletin n° 1114, texte n° 18300, p. 525-526.

<sup>876</sup> Aujourd’hui, nous devons nous conformer au Code. C’est-à-dire, l’existence de deux entités que sont le département et la commune ». Effectivement, le Code général des collectivités locales, en son article 1er dispose : « Dans le respect de l’unité nationale et de l’intégrité du territoire, les collectivités locales de la République sont le département et la commune. » Il est ainsi bien clair que la Ville n’est pas nommément désignée comme une collectivité locale dans l’article 1er.

<sup>877</sup> Art. 167 du CGCT.

principes constituent le socle du bon fonctionnement de la ville en tant que collectivité territoriale. Ainsi, « *il faut que le Sénégal se conforme au code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire l'existence que de deux entités : le département et la commune* »<sup>878</sup>. Mais ce rôle de « mutualisation » de la ville n'est pas encore effectif à cause du statut que lui confère l'acte III. Si la ville doit être une « mutuelle » pour les communes qui la composent, elle n'a pas besoin d'un statut de commune au sens du CGCT. La ville étant déjà investie de plein droit de compétences définies par les articles 169 et 170 du CGCT, si elle doit recevoir des compétences à mutualiser, il ne peut s'agir que celles qui sont choisies par chaque structure communale. En principe la mutualisation des compétences ne peut résulter que de la volonté des communes et non de procéder d'un acte unilatéral du pouvoir exécutif. Dès lors, l'acte III de la décentralisation exige des réglages et des corrections en vue d'assurer un développement local équilibré de nos territoires. Il est donc nécessaire de corriger et de s'inscrire dans une logique d'amélioration continue de la gouvernance de nos collectivités locales pour une intercommunalité effective.

Ces modes de gouvernance intercommunale adaptés aux mutualisations présentent des vertus qu'il faut explorer.

## **2. DES VERTUS DE LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE À EXPLORER**

Le Sénégal doit explorer en profondeur toutes les vertus de la gouvernance intercommunale. En effet, le paradigme de gouvernance territoriale peut constituer des leviers de modes d'action dans les domaines de développement local, d'intercommunalité, de coopération régionale et sous régionale, etc. Pour se faire, il faut tenir compte des articulations aux niveaux politico-institutionnels comme nous l'avons théorisé dans les lignes précédentes. Aussi, face à la nouvelle dynamique territoriale, faut-il une meilleure prise en compte de l'espace dans la recherche de régulation. Il faut des structures de régulation et d'arbitrage pour une gouvernance intercommunale réussie. Il peut être utile de prévoir une instance.

L'intercommunalité est une alternative très avancée en France. En revanche, au Sénégal, malgré une prévision dans les textes de décentralisation, l'intercommunalité reste encore faiblement explorée. Actuellement, il existe en embryon, un processus de reterritorialisation de

---

<sup>878</sup> Déclaration du ministre des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des territoires, M. Oumar GUEYE.

l'espace régional de Dakar. Un processus qui, si on prend garde, pourra dépasser les approches sectorielles qui ne répondent plus aux stratégies et modes de pratiques spatiales<sup>879</sup>. Ce qui en perspective, nécessite un changement d'approche. Les limites administratives rigides sont appelées à être dépassées. Les acteurs territoriaux devront s'outiller en modes d'action souples et consensuels afin de concevoir des projets territoriaux adaptés à des échelles territoriales pertinentes<sup>880</sup>. Ce qui reviendrait inéluctablement à explorer en profondeur toutes les vertus de la gouvernance territoriale. Par exemple, entre l'État et les autorités des structures communales ou intercommunales, il doit y avoir un esprit de complémentarité. Cette relation mérite nécessairement des cadres de coordination et de partenariat pour enfin trouver une cohérence. Celle-ci doit se faire par concertation facile dans la pensée, mais très délicate dans l'opérationnalisation. La concertation devrait fondamentalement trouver des structures formelles en dehors de toute sphère politique pour enfin éviter les problèmes de dédoublement et la confusion dans les rôles et responsabilités. Chaque structure devra respecter le cadre juridique et règlementaire qui reste pourtant clair dans les dispositifs règlementaires et institutionnels déjà mis en évidence précédemment.

En perspective, pour réconcilier logique territoriale et logiques sectorielles, il faut dépasser les limites administratives rigides. Il faut explorer en profondeur toutes les vertus de la gouvernance intercommunale. Il faut créer des cadres de coordination et de partenariat, réconcilier tous les niveaux territoriaux afin d'assurer la cohérence et la complémentarité dans l'action publique. Ainsi, il n'existe *« plus aucun problème qui soit ou local ou global. L'idée qu'il y a des problèmes locaux, nationaux, des problèmes mondiaux et que l'entièreté de la solution peut se trouver à un seul niveau est illusoire. Qu'il s'agisse bien de l'énergie, de l'exclusion sociale, de l'éducation, de l'habitat, ou même de la sécurité - on pourrait multiplier les exemples et évoquer tous les domaines de gestion des sociétés, aucun problème réel ne peut se traiter à un seul niveau. Donc, on passe son temps à essayer de faire rentrer de force dans des boîtes institutionnelles des questions qui ne peuvent plus trouver place dans ces boîtes »*<sup>881</sup>. À travers un projet de territoire intercommunal, il est donc possible d'utiliser la contractualisation<sup>882</sup> comme mode d'intervention. Cette méthode permet d'articuler les projets

---

<sup>879</sup> Actuellement, le facteur le plus marquant capable d'accélérer ce phénomène de reterritorialisation demeure les grands sentiers de l'Etat, et les autoroutes à péage et l'aéroport international Blaise Diagne. Que l'on veuille ou pas, les modes de pratiques spatiales y subiront des effets sans commune mesure.

<sup>880</sup> JEBEILLI Cécile, « L'intercommunalité à la recherche du territoire pertinent », *JCP A*, n°45, 3 novembre 2008, p. 14.

<sup>881</sup> Pierre Calame, 2008.

<sup>882</sup> NEVEU P, « Contractualisation et mutualisation, outils de l'intercommunalité », *JCP-A*, n° 30-34, juillet 2010, p. 29 et s.

de territoire avec les projets sectoriels de l'État. La contractualisation est donc un outil d'articulation et de cohérence entre le niveau national et local. Son application permet la bonne mise en œuvre des orientations stratégiques telles que définies dans les documents de planification.

En définitive, pour un développement de l'intercommunalité au Sénégal, il faut la définition d'un nouveau modèle de coopération intercommunale avec un cadre juridico-institutionnel spécifique et rationnel et un véritable plan de développement intercommunal. Cette réorganisation ne manquera pas d'avoir des implications sur l'organisation et le régime financier des regroupements entre collectivités territoriales. En outre, des réformes sont-elles également nécessaires dans ce domaine pour explorer un nouveau cadre financier de l'intercommunalité n'est pas en reste.

## **SECTION 2 : UNE NOUVELLE VOIE ENVISAGEABLE POUR LA PROMOTION DE LA COOPÉRATION FINANCIÈRE**

Le cadre financier de l'intercommunalité au Sénégal ne répond pas aux impératifs des regroupements de communes. Il convient de noter que les collectivités territoriales sénégalaises font face à des défis financiers importants, notamment en termes de gestion efficace des fonds, capacité et de mobilisation des ressources. Ces défis sont souvent dus à une faible capacité institutionnelle, à un manque de compétences techniques et à une dépendance excessive vis-à-vis des transferts gouvernementaux. Dès lors, un nouveau cadre financier doit être trouvé pour permettre à ces derniers d'exercer les compétences attribuées. À cet effet, le financement par des ressources fiscales propres est le mieux indiqué pour garantir à ces structures une autonomie fiscale par rapport aux collectivités membres, mais aussi une possibilité d'action. C'est ainsi qu'il est suggéré de procéder à un transfert de fiscalité des collectivités territoriales membres vers les regroupements entre collectivités territoriales pour plus d'efficacité et d'efficience. Ce type de financement sera l'expression d'un pouvoir fiscal qui se traduit par le transfert, la rétrocession, ou le partage de fiscalité entre l'État, les collectivités territoriales et les intercommunalités. À cet égard, ces structures intercommunales à fiscalité propre pourront lever l'impôt, c'est-à-dire la définition de ses propres bases et le vote de ses propres taux. C'est la garantie de leur autonomie fiscale par rapport aux finances des collectivités membres.



Dès lors, le premier des modèles à envisager serait un financement par la fiscalité directe locale ou additionnelle, de la DGF et du CET comme en France. Les EPCI qui ont été financés par la taxe professionnelle disposent pour ce type de financement de l'intégralité de la taxe professionnelle nécessaire à leur fonctionnement<sup>883</sup>. L'instrument fiscal aide à promouvoir l'aménagement du territoire en spécialisant l'impôt économique<sup>884</sup> à un échelon où la compétence appartient en propre à la sphère communale. De ce fait, des mesures incitatives ont été prises en France, pour aider les collectivités territoriales à se regrouper<sup>885</sup>.

Toutefois, ce régime de financement ramené au Sénégal, et particulièrement aux regroupements de communes ne peut s'appliquer et il apparaîtrait comme exagéré. En ce sens que la principale richesse fiscale des communes, la taxe professionnelle toujours appelée patente au Sénégal, représente 21% des recettes municipales des collectivités territoriales de Dakar. Ainsi, priver les collectivités territoriales de cette ressource reviendrait à les appauvrir puisqu'elles souffrent en l'état actuel d'un déficit financier acerbe. Aussi, la taxe professionnelle est-elle appelée à disparaître ? En effet, jugée comme un impôt anti-économique par le MEDEF<sup>886</sup>, la taxe professionnelle a été supprimée par la loi de finances française pour 2010<sup>887</sup>, en ce sens qu'elle est considérée comme un impôt sur le travail et remet en cause la compétitivité des entreprises françaises, mais aussi décourage les investisseurs étrangers.

En outre, transférer la taxe professionnelle aux structures intercommunales obligerait l'État à verser une dotation compensatrice à ses collectivités territoriales, les privant ainsi de l'autonomie financière qui leur est indispensable. L'aménagement en profondeur, de la fiscalité locale s'avère donc plus approprié. Il s'agira pour l'État de distribuer la fiscalité actuelle par le transfert total ou partiel de certaines recettes aux collectivités territoriales qui auront fait le choix de se mettre en intercommunalité pour gérer un certain nombre de compétences comme les ententes intercommunales ou les groupements mixtes. En plus, les communes devront aussi laisser aux structures intercommunales une partie de leurs ressources pour la gestion des compétences qui leur sont transférées.

---

<sup>883</sup> BERNARD-GELABERT Marie-Christine, « Taxe professionnelle et intercommunalité », RFPF n° 67, septembre 1999.

<sup>884</sup> C'est une autre dénomination de la taxe professionnelle.

<sup>885</sup> PERRIN Bernard, « Les incitations financières et fiscales à la coopération intercommunale », RFPF n° 34, 1991, p. 31.

<sup>886</sup> Mouvement des entreprises de France ([www.medef.fr](http://www.medef.fr), 5 février 2011).

<sup>887</sup> Loi française 09-1673 du 30 décembre 2009 instituant la contribution économique territoriale.

En bref, le financement de l'intercommunalité que nous proposerons sera basé sur une extension des modes de financement pour les structures intercommunales (*Paragraphe 1*), avec des aménagements spécifiques pour sa mise en œuvre à travers une addition des ressources non fiscales (*Paragraphe 2*).

## **PARAGRAPHE 1 : UNE EXTENSION DES MODES DE FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

Le modèle de financement proposé exige un transfert de fiscalité des collectivités membres et de l'État vers les structures intercommunales. Cependant, ces ressources peuvent ne pas suffire à la gestion des compétences transférées aux structures intercommunales. Dès lors, une autre voie est nécessaire pour permettre aux regroupements de collectivités territoriales non pas d'avoir des ressources allouées, mais d'avoir des partenaires privés (**A**). Aussi, en sus de cette ouverture au financement privé, il sera aussi proposé un autre type de financement, que peuvent adopter les structures intercommunales, qui sera toujours basé sur un régime de contribution des communes (**B**).

### **A. UNE OUVERTURE AU FINANCEMENT PRIVÉ**

S'il est admis que les établissements publics ne sont financés que par de fonds publics, ceux de coopération intercommunale feront l'exception en ce qu'ils seront, en plus d'être financés par une dotation de l'État et de toutes les ressources énumérées provenant des collectivités membres, soumis à un régime de financement privé. Cette ouverture se fera suivant deux ordres : d'une part par l'ouverture au partenariat public-privé (**1**) et d'autre part par le recours à l'emprunt (**2**).

#### **1. L'OUVERTURE AU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ**

Le PPP est défini en faisant une référence explicite aux différentes tâches nécessaires à la fourniture des services publics et à la répartition de ces tâches entre les partenaires publics privés. Il suppose que la puissance publique délègue au secteur privé l'ensemble des tâches et

signe un contrat de long terme avec ce dernier pour la fourniture du service. Ces taches du partenaire privé sont au nombre de quatre : la définition des projets, leur financement, la construction des infrastructures correspondantes et enfin leur gestion quotidienne<sup>888</sup>. Dès lors, il nous faudra préciser l'étendue du PPP dans le cadre de la coopération intercommunale et sa mise en œuvre avec l'exemple des contrats de construction, d'exploitation et de transfert d'infrastructures.

Sur l'étendue du PPP dans le cadre intercommunal, il faut noter que cette technique diffère de la privatisation et elle obéit à des caractéristiques spécifiques et constitue un meilleur moyen de modernisation de la gestion publique. Premièrement, ces caractéristiques qui sont au nombre de trois témoignent du souci d'encadrer la PPP dans une théorie pour des raisons méthodiques, en ce sens qu'il existe d'autres caractères, mais moins communes. D'abord, sa caractéristique première est la consolidation des taches<sup>889</sup>. C'est ainsi dire que dans un PPP la conception, la construction, le financement et la gestion du projet sont accomplis par la même entreprise (ou consortium) qui devient de facto responsable pour tous les aspects du service. Ensuite, il y a le transfert du risque qui en comparaison avec le mode contractuel traditionnel, les PPP impliquent un transfert d'une partie significative des risques financiers et opérationnels et des responsabilités en direction du contractant privé. Si ce transfert peut paraître surprenant puisque la puissance publique est en général considérée moins averse au risque que des schémas de partage de revenus, des coûts plus puissants et des entrepreneurs privés ont des vertus incitatives pouvant favoriser l'amélioration de la gestion du service et de la conception des infrastructures. Et enfin la dernière caractéristique du PPP est sa durée qui est très longue, c'est-à-dire des contrats qui s'étalent généralement sur 25 à 35 ans environ. Ceci fait que les contrats de PPP sont sujets à la fois à des incertitudes intrinsèques sur les demandes et coûts futurs, mais aussi à des incertitudes sur l'environnement institutionnel et politique du contrat. Deuxièmement, le PPP permet une modernisation de la gestion locale. Il est une nouvelle logique d'action au service des collectivités territoriales, pour faire plus, plus vite et moins cher, préconisé par la Banque mondiale et la Banque européenne d'investissement. Les contrats de PPP donnent le pouvoir de « faire-faire » pour faciliter la mise en œuvre des investissements et multiplier les projets, ainsi donner un contenu innovant à l'expérimentation, en plus de la valorisation du rôle et de la mission des acteurs. À cet effet, l'innovation majeure de ce nouveau

---

<sup>888</sup> LOSSA (E), MARTIMORT (D), POUYET (J), « Partenariats public-privé : quelques réflexions », Association Française d'Économie, Paris-Sorbonne, congrès 2007.

<sup>889</sup> Idem.

mode contractuel de financement d'équipement public est la recherche de la performance par le biais de la rentabilité et de l'efficacité. Ces apports du PPP répondent à la rationalité des politiques publiques qui entend moderniser la gestion publique à tous les niveaux. Le développement des infrastructures et des équipements collectifs est une nécessité pour le développement économique des collectivités territoriales, qui a été traditionnellement financé par ces structures elles-mêmes et le gouvernement. Le poids de ces investissements pèsent lourdement sur les budgets publics, il alourdit la fiscalité en pesant sur la consommation et l'investissement privé et augmente la dette publique<sup>890</sup>. Par ailleurs, les échecs de la gestion publique favorisent l'argument de l'efficacité de la gestion privée et la recherche de la satisfaction du client paraît plus favorable au citoyen que le traitement de l'utilisateur. En outre, l'utilisateur qui utilise de manière inefficace et exagérée des services sans que le prix soit réellement proportionné. Ces facteurs ont conduit les autorités publiques à opter pour une gestion privée contractuellement par des contrats de service et de gestion ou des baux. Au Sénégal, cette modernisation de la gestion des infrastructures est consacrée par la loi n° 2004-13 du 1<sup>er</sup> mars 2004 relative aux contrats de construction – exploitation – transfert d'infrastructures (CET)<sup>891</sup> dont le décret d'application n° 2010-489 du 13 avril fixant les modalités de passation des contrats CET par les collectivités locales. La bonne application de ces contrats et le suivi du PPP sont assurés par le conseil des infrastructures<sup>892</sup>.

Sur la mise en œuvre du PPP avec l'exemple du CET : il faut dire que le PPP met en avant la nature essentiellement entrepreneuriale et managériale des structures intercommunales. Sa mise en œuvre par les contrats CET répond à la logique de la performance de la gestion publique. Dès lors, il convient d'exposer la procédure de passation des contrats CET des structures intercommunales avant d'en venir à l'exécution.

---

<sup>890</sup> DELCROS Xavier, PEYRICAL Jean-Marc, « Le financement privé des équipements collectifs », AJDA numéro spécial, 1994.

<sup>891</sup> Selon la Direction de l'action du secteur privé (DASP) du Sénégal, ces contrats ont pour « objectif de doter le Sénégal d'un cadre juridique moderne et sécurisé, permettant désormais l'établissement de PPP pour la réalisation des projets d'infrastructures dans des conditions assurant une plus grande transparence et une efficacité économique accrue », *Actu Entreprises n°11, Partenariats Public-Privé et financement de projets*, février 2010, p. 3.

<sup>892</sup> Loi n° 2004-14 du 1<sup>er</sup> mars 2004 instituant le Conseil des infrastructures.

D'abord, les contrats CET sont des contrats administratifs régis par les dispositions de la loi sur les contrats CET<sup>893</sup>, et le Code des obligations de l'administration (COA)<sup>894</sup> du Sénégal. Le contenu des contrats CET est fixé par décret, pris après avis du Conseil des infrastructures. La passation des contrats CET doit se faire dans la grande transparence afin de mettre en concurrence les candidats potentiels et d'obtenir le meilleur engagement possible de la part des partenaires privés<sup>895</sup>. Pour ce faire, la procédure de passation des contrats prévoit trois étapes :

- dans une première étape dite de préqualification, les entreprises candidates sont sélectionnées en fonction de leur capacité à réaliser puis à exploiter l'infrastructure en cause ;
- dans une seconde étape, l'autorité publique concédante discute avec les candidats préqualifiés des conditions techniques de réalisation de l'infrastructure ;
- dans une troisième étape, les offres font l'objet d'une évaluation sur la base des propositions financières qu'elles contiennent. On sélectionne le candidat qui présente la meilleure offre financière pour passer le contrat.

Cependant, pour la passation des contrats CET des collectivités territoriales, des dispositions particulières<sup>896</sup> sont prévues. Elles visent à simplifier la procédure de sélection aux contrats CET pour les collectivités et d'en déduire les délais. Ainsi, les étapes de passation des contrats CET sont réduites à deux étapes pour les contrats ne dépassant pas 15.000.000.000 F.CFA, à cet effet, la procédure d'appel d'offres se fera en une seule étape. Les contrats CET des collectivités territoriales contresignés par le Ministre chargé des Finances sauf pour les projets n'impliquant pas une contribution financière directe de l'État. Dans ce cas, le contrat est signé par la seule autorité locale compétente après avis du Ministre chargé des Finances. Aussi, les contrats CET des collectivités territoriales entrent en vigueur dès leur signature et leur approbation par le représentant de l'État. Ils sont obligatoirement signés publiés au Journal

---

<sup>893</sup> Loi n° 2004-13 du 1<sup>er</sup> mars 2004 relative aux contrats de construction – exploitation – transfert d'infrastructures.

<sup>894</sup> Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration modifié par la loi n°06-16 du 30 juin 2006.

<sup>895</sup> Exposé des de la Loi de 2004 sur les contrats de CET.

<sup>896</sup> Décret n° 2010-489 du 13 avril 2010 fixant les modalités particulières de passation des contrats CET par les collectivités locales.

officiel. Par conséquent, les collectivités territoriales peuvent initier des contrats CET avec des procédures spécifiques au cadre local.

Ensuite, parlant de l'exécution : les contrats CET ont connu application au Sénégal avec la convention du 2 juillet 2009 qui constitue une convention de concession pour la conception, le financement et la construction, l'exploitation et l'entretien de l'autoroute à péage entre les communes de Patte d'Oie et de Diamniadio<sup>897</sup>. Également, les collectivités territoriales, conformément à la politique de promotion du PPP, ont recouru au mécanisme CET pour la réalisation du projet de Centre d'enfouissement technique de la commune de Sindia<sup>898</sup> compte tenu de l'urgence attachée à ce projet de l'indisponibilité immédiate d'une source de financement public. Les contrats CET en question ont été signés par l'Entente CADAK-CAR en conformité avec sa compétence de gestion des ordures ménagères. Ainsi, le comité de conduite de la contractualisation<sup>899</sup> était composé des représentants de l'Entente CADAK-CAR, du Ministère chargé de l'Environnement, de l'APIX, du Ministère de l'Économie et des Finances et de l'Agence de la propriété du Sénégal (APROSEN). Les contrats CET concernent la réalisation et l'exploitation du Centre d'enfouissement technique de Sindia et de l'extension du Centre de transfert et tri (CTT). L'entente a signé la convention avec l'opérateur, en l'occurrence l'entreprise GICOS et le ministère chargé des finances à la date du 15 juillet 2010. Cependant, vu l'urgence liée à l'absolue nécessité de fermer la décharge de Mbeubeuss et d'ouvrir concomitamment un nouveau centre d'enfouissement technique, le contrat CET en question a été passé par la procédure de gré à gré<sup>900</sup>. Les contrats CET constituent une démarche innovante et permettent d'engager des stagiaires alternatifs de financement des infrastructures

---

<sup>897</sup> Le contrat CET est conclu entre l'État du Sénégal (autorité concédante) et la société Eiffage - Sénégal (titulaire).

<sup>898</sup> Sindia est une localité du Sénégal, située à proximité de la Petite-Côte, au sud de Dakar.

<sup>899</sup> La contractualisation est une notion nouvelle qui a connu plusieurs définitions doctrinales. Dans leur ouvrage *Approche critique de la contractualisation*, Sandrine Chassagnard-Pinet et David Hiez définissent la contractualisation comme la « *généralisation du recours à la procédure contractuelle pour l'adoption et le suivi des règles et des décisions* ». La contractualisation selon J.M. PONTIER « *évoque non seulement un acte, ou ce qui en découle, mais toute une activité ou un mode de relation entre les personnes* ». Il a ajouté que « *la contractualisation peut désigner deux types de situation : il peut s'agir du fait d'établir des relations contractuelles qui n'existaient pas jusque-là : la contractualisation des rapports entre l'État et les entreprises publiques par exemple. En second lieu, la contractualisation peut désigner le mouvement, considéré comme souhaitable le mouvement considéré comme souhaitable, par lequel les relations contractuelles entre des personnes se développent et se multiplient au point de devenir un mode normal ou habituel de relation entre ces personnes* ». Elle serait selon Pierre Rosanvallon « *la solution miracle aux apories du droit public français* ». Une autre définition est celle de Jérôme VALLEY pour qui la contractualisation serait « *l'ensemble des négociations se concluant par un accord entre une autorité publique au moins et un (des) ressortissant (s) de son domaine d'intervention sur le contenu d'actions finalisées à réaliser par l'un et / ou l'autre des partenaires* ».

<sup>900</sup> Avis n° 003 du 7 octobre 2009 du Centre des infrastructures approuvant le recours à un contrat CET pour la réalisation d'un Centre d'enfouissement technique et approuvant la procédure de gré à gré pour le projet susmentionné.

intercommunales. À cet effet, la structure intercommunale se mue en acteur-stratège pour assurer un environnement attractif et propice aux investissements productifs privés.

En considération de cela, une alternative viable pour financer l'intercommunalité au Sénégal serait de combiner l'ouverture au partenariat public privé avec le recours à l'emprunt.

## 2. LE RECOURS À L'EMPRUNT

Les ressources les plus importantes de la section d'équipement des budgets locaux sont l'autofinancement et le recours à l'emprunt<sup>901</sup>. L'emprunt est un recours par convention négociée avec un établissement spécialisé à une prestation de moyens financiers remboursables et moyennant une rémunération (le taux d'intérêt)<sup>902</sup>. Marge de manœuvre pour les structures intercommunales, l'emprunt des structures intercommunales répond à des modalités et un encadrement juridique. Il a été rigoureusement encadré par l'ancien CCL<sup>903</sup> du Sénégal et il est aujourd'hui régi par l'article 245 du nouveau CGCT qui évoque « *les emprunts et les garanties d'emprunts* » parmi d'autres domaines soumis à l'approbation préalable du représentant de l'État.

S'agissant des modalités de l'emprunt, son recours pour les structures intercommunales ne doit pouvoir être possible que pour le financement des dépenses de fonctionnement. En France, les prêts sont consentis dans les mêmes conditions que les communes. À cet effet, l'emprunt des structures intercommunales étant sous forme contractuelle, dans ses stipulations doit disposer des différents éléments tels le montant, la garantie. Cependant, il présente des spécificités contenues dans le dispositif même de l'emprunt et même pour les établissements publics. Le recours à l'emprunt est très connu dans le mode de financement local. En effet, il a connu plusieurs étapes qui sont chacune sanctionnées par l'institution d'un nouvel instrument financier chargé de la gestion de l'emprunt des structures locales. C'est ainsi qu'au Sénégal ; il a été créé en 1989, le Crédit communal<sup>904</sup>, première institution sénégalaise spécialisée dans le financement des investissements municipaux. Au départ, il a été logé à la BHS<sup>905</sup> et doté de 5,2 milliards de F.CFA sur le financement de la Banque mondiale et d'un apport annuel de l'État

---

<sup>901</sup> CUZEL Jean, *Les finances locales décentralisées*, Paris, LGDJ, 1998, p. 59.

<sup>902</sup> BOURDIN F, *Les finances intercommunales*, Paris, Economica, 1983, p. 199.

<sup>903</sup> Art. 336 du CCL.

<sup>904</sup> TANO Félix, « Le Crédit Communal du Sénégal », *Bulletin du Crédit Communal*, n° 198, 1996/4.

<sup>905</sup> Banque de l'Habitat du Sénégal.

évalué à 600 millions de F.CFA<sup>906</sup>. Géré par le Comité national des Prêts (CNP) qui était chargé de sélectionner au premier ressort les projets soumis au Crédit communal. Un comité de Crédit examine en dernier ressort les différents projets communaux qui éligibles au Crédit communal. Au sein de la BHS. Les conditionnalités d'accès à ses fonds étaient que la commune candidate devait réaliser une gestion saine à un taux d'intérêt de 11% pour une durée pouvant atteindre douze ans avec un différé proportionnel à la dimension des projets retenus, mais ne pouvant dépasser trois ans. Cet instrument financier ne concernait que les collectivités territoriales du fait que pendant ce temps l'intercommunalité n'était pas encore développée au Sénégal. Toutefois, cet instrument n'a pas survécu à cause de la faiblesse des ressources dont disposent les collectivités territoriales, mais aussi du taux d'intérêt assez élevé (17%), d'où sa dissolution et son remplacement en 1997 par l'Agence de Développement municipal (ADM).

L'ADM est une agence mise en place par les autorités publiques sénégalaises et des partenaires au développement pour appuyer la politique de décentralisation du Sénégal et contribuer au transfert progressif des fonctions et responsabilité de la mise en place puis de l'entretien des services et des infrastructures aux communes. Pour cela, l'ADM a mis en place un premier programme dénommé PAC (Projet d'Appui aux Communes) qui a permis d'évaluer la capacité d'endettement des communes. Il pose comme condition d'accès au financement du PAC, le remboursement intégral de la dette envers la défunte institution. Elle accorde des financements aux communes sous forme de subventions représentant en moyenne 70% du montant des besoins, d'un prêt à hauteur de 20% (condition 4,25% sur douze ans de paiement sous forme de mensualités, absence de différé) et d'un autofinancement de 10%. Le PAC a ainsi mixé subvention, un autofinancement et un emprunt. En 2007, le PRECOL a vu le jour dans le circuit de financement des investissements municipaux au Sénégal, étendu sur une période de cinq ans. Le PRECOL joue un rôle essentiel dans le financement des structures intercommunales. En effet, ce programme a déjà à son actif deux contrats d'agglomération : le Programme d'Investissement prioritaire (PIP) de 26 milliards 464 millions et un Programme d'Appui à l'Investissement (PAI) de 1 milliard 600 millions<sup>907</sup>. Pour les structures intercommunales déjà existantes que sont la CADK et la CAR. À cet effet, le PRECOL dans le cadre de l'intercommunalité se propose de renforcer de façon opérationnelle les structures

---

<sup>906</sup> « L'emprunt des collectivités locales en Afrique subsaharienne : les systèmes par pays (Sénégal) », *RAFL*, numéro spécial, juin 2008, p. 43.

<sup>907</sup> Programme de renforcement et d'Équipement des Collectivités Locales (PRECOL), présentation du programme de l'intercommunalité dans la région de Dakar, ADM, mai 2009 ( [www.adm.sn](http://www.adm.sn), 30 novembre 2011).



intercommunales dakaroises, le Grand-Dakar<sup>908</sup>. Le PRECOL financé par l'État du Sénégal et des bailleurs de fonds<sup>909</sup> vise à un appui aux intercommunalités dans un but de soutien dans la gestion des missions confiées aux structures intercommunales (voirie, ordures ménagères, éclairage public...). Générateur de charges, l'emprunt coûte globalement plus cher en valeur nominale que sa durée est longue. Étant l'une des solutions au problème de financement des structures intercommunales, il peut fournir à celles-ci les moyens adaptés à leurs besoins particuliers et peut constituer le plus sûr aiguillon à l'amélioration et à la transparence de la gestion municipale. Cependant, les systèmes fiscaux de prêts intercommunaux, dès lors les établissements prêteurs ont mis en place un dispositif de financement assez original.

Ce mécanisme mis en place par les établissements prêteurs exige des conditions à remplir pour être éligible au financement. C'est le dispositif de financement encadré dans des contrats. Les modalités de financement des investisseurs du PRECOL prévoient que les investissements intercommunaux dans la région de Dakar seront entièrement financés par le projet de déduction faite d'un autofinancement de 10% pris en charge par le FECT. Aussi, pour les cinq grandes communes du Grand Dakar, afin de rendre compte de l'avantage obtenu au niveau intercommunal, le financement sera de 7,5% pour l'autofinancement, 30% pour l'emprunt et de 62,5% sur la subvention<sup>910</sup>. Les structures intercommunales sont éligibles au PRECOL dans les mêmes conditions que les communes c'est-à-dire avoir moins de trois mois d'arriérés de remboursement, mettre en service les équipements réalisés dans le PAC et respecter les engagements au titre du Programme d'Entretien prioritaire (PEP). En outre deux autres exigences sont posées pour les structures intercommunales de Dakar. Il s'agit du caractère opérationnel de ces structures (mise en place d'organes, un budget et les modalités budgétaires prévues) et de la stabilité de leur financement connu. Les moyens de mise en œuvre du PRECOL sont les contrats de ville et d'agglomération. Est considéré comme contrats de ville, le cadre par lequel, l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre de façon concertée des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain visant à lutter contre le processus de dévalorisation de certains territoires de nos villes ; le contrat d'agglomération est un contrat conclu par les communautés d'agglomération avec l'État, les partenaires au développement en application de contrats de

---

<sup>908</sup> Les cinq grandes communes de Dakar (Dakar, Guédiawaye, Rufisque, Bargny).

<sup>909</sup> « PRECOL », ([www.afd-sn.fr](http://www.afd-sn.fr), 05 novembre 2011)

<sup>910</sup> PRECOL, *op. cit.*

plan-État<sup>911</sup>. Ainsi, pour Jean Philippe BROUANT : « *Les contrats de coopération entre personnes publiques sont souvent perçus comme des artefacts de contrats. S'il est vrai que le projet de territoire censé être par le contrat d'agglomération se heurte aux règles rigides qui président le fonctionnement de l'intercommunalité, on peut se demander si la contractualisation territoriale ne bénéficiera pas d'un essor considérable compte tenu des enjeux de la nouvelle décentralisation* »<sup>912</sup>. Pour cela, il est nécessaire de tourner vers la logique contractuelle, qui conduit à associer plusieurs niveaux de collectivités et à croiser plusieurs sources de financement, favorisant l'émergence de projets. Ce contrat va garantir aux structures intercommunales des financements de l'État, des partenaires au développement pour mettre en œuvre ce projet. Ces contrats sont des vecteurs de financement des investissements communaux et permettent à une collectivité territoriale d'améliorer le niveau et la qualité des services rendus aux populations.

L'emprunt renforce la vocation première des organisations intercommunales qui est soit la réalisation de divers travaux de services publics urbains à savoir l'assainissement, voirie, services sociaux, ordures ménagères, éclairage et soit la construction d'équipement lourd qui ne pouvaient supportés par une seule commune. Les EPCI sont à cet effet principalement des investisseurs<sup>913</sup>. De ce fait, les EPCI pour bénéficier des emprunts doivent être solvable. Ils doivent présenter une situation financière satisfaisante. Au demeurant, rappelons que l'emprunt est strictement encadré.

Concernant l'encadrement strict du recours à l'emprunt, force est de retenir que les emprunts des structures intercommunales sont juridiquement et administrativement encadrés. Par encadrement juridique, on entend l'ensemble des règles juridiques applicables aux actes des collectivités territoriales qui ont le même régime financier que les instances intercommunales. La limitation première des emprunts est due au fait que l'emprunt est un acte budgétaire. C'est ainsi dire qu'il est soumis au même contrôle que les autres dépenses du budget. Il conviendra de préciser aussi que l'emprunt est exclusivement destiné au financement des investissements et ne peut en aucun cas concourir en tout ou une partie au financement du remboursement anticipé d'un emprunt existant. De même l'emprunt ne peut servir à financer le déficit

---

<sup>911</sup> SY Demba, *La technique des contrats-plan au Sénégal : Contribution à l'étude de la contractualisation des relations entre l'État et les entreprises du secteur parapublic*, Thèse pour le doctorat d'État, UCAD, année 1989, 682 pages.

SY Demba, « Quelques considérations sur l'expérience des contrats-plan au Sénégal », EDJA, n°23.

<sup>912</sup>BROUANT Jean-Philippe, *op. cit.*, p. 905.

<sup>913</sup> Art. 196 du nouveau CGCT : « Les recettes d'investissement comprennent : les fonds d'emprunt »

budgétaire. L'encadrement juridique de l'emprunt est perceptible aussi dans le contrôle qui est effectué sur la rentabilité du projet à financier, c'est-à-dire que le projet financé doit permettre le remboursement. Puissant moyen de développement économique, le projet doit contribuer à l'équipement public différents niveaux<sup>914</sup>. Aussi, les critères d'ordres juridiques exigent que le projet à financer présente un intérêt local en se situant dans le domaine de compétences des structures intercommunales. Ces domaines d'intervention prioritaires ont été prescrits. Ils concernent la réalisation et l'exploitation de certains équipements<sup>915</sup> à caractère économique et social (marchés, gares routières, etc.) en harmonie avec la stratégie de développement définie par l'État. En outre l'**encadrement administratif** tient au fait que l'emprunt est un acte administratif donc soumis au contrôle de légalité du représentant de l'État. En effet, les emprunts font partie des actes soumis à l'approbation du représentant de l'État pour être exécutoires<sup>916</sup>, car l'emprunt fait l'objet soit d'une inscription d'office sur l'initiative de représentant de l'État. Ce contrôle est un contrôle a priori et constitue une tutelle du représentant de l'État. En France, les emprunts des collectivités locales sont soumis à un contrôle de légalité a posteriori. Cette règle connaît cependant deux exceptions. Il existe en effet deux catégories d'emprunts qui restent soumises à l'accord préalable du représentant de l'Etat : les emprunts obligatoires par voie de souscription publique d'un montant supérieur à 500.000.000 et les emprunts à l'étranger.

En plus des PPP et des emprunts, d'autres financements peuvent être proposés aux structures intercommunales. Il s'agit du financement par des contributions fiscalisées des communes.



## **B. UN REMODELAGE PAR DES CONTRIBUTIONS FISCALISÉES DES COMMUNES**

Le financement de l'intercommunalité peut s'effectuer par des contributions fiscalisées des collectivités territoriales ou même par des financements complémentaires qui permettront aux structures intercommunales d'autofinancer les charges lourdes d'investissement. Les

---

<sup>914</sup> TANO Félix, *op. cit.*, p. 173.

<sup>915</sup> Art. 256 du nouveau CGCT : « Les dépenses d'investissement permettent la réalisation des équipements, bâtiments et infrastructures ainsi que l'acquisition de matériels relatifs à ces travaux ».

<sup>916</sup> Art. 245 du nouveau CGCT.

contributions fiscalisées sont les participations des communes qui sont assurées par leur produit fiscal. Le financement par des contributions fiscalisées des communes est un système qui les permet de collecter des impôts auprès de leurs habitants pour financer leurs dépenses. Il offre aux communes une certaine autonomie financière, mais peut également créer des inégalités entre les communes. Dans ce mode de financement, les collectivités territoriales ont recours aux différentes taxes directes locales selon une technique de répartition assez particulière. Il sera question d'aborder cette technique de répartition (1) avant d'analyser l'originalité des contributions fiscalisées (2).

## **1. LA TECHNIQUE DE RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS FISCALISÉES**

Les contributions fiscalisées doivent obéir à une technique de répartition spécifique. Elles sont le mode de financement alternatif pour les syndicats de communes en France<sup>917</sup>. C'est le mode de financement qui veut que la contribution des collectivités soit par des impositions additionnelles aux impôts locaux communaux. Tout comme les contributions budgétaires, les contributions fiscalisées sont obligatoires. L'EPCI vote alors un produit du groupement dont le taux apparaît distinctement sur l'avis d'imposition. Il faudra préciser qu'il ne dispose d'aucun pouvoir fiscal propre dans ses impositions (pas de vote de taux ni de pouvoir d'exonération). Il perçoit simplement sur le territoire de communes ayant accepté la fiscalisation, des produits fiscaux qui ont le caractère de suppléments à la fiscalité communale<sup>918</sup>. Aussi, soulignons que la structure intercommunale pourra fonctionner avec une double situation. C'est ainsi dire que les collectivités territoriales qui se sont opposées à la fiscalisation des contributions peuvent continuer à alimenter le budget de la structure intercommunale par le biais des contributions budgétaires. La contribution fiscalisée permet donc une plus grande transparence. En effet, la partie des cotisations acquittées par les contribuables de la collectivité au profit de la structure intercommunale ne transite pas par le budget de la commune pour être reversée aux structures intercommunales, mais elle va directement du contribuable au groupement (en passant bien sûr par le système traditionnel d'attribution des produits fiscaux aux collectivités territoriales, par la caisse du comptable de l'État, pour être reversée par deuxième. À l'heure actuelle, la forme de l'entente CADA-K-CAR peut être assimilée à un syndicat à vocation unique sans fiscalité

---

<sup>917</sup> Art. L. 5212-30 du CGCT et 1609 quater du Code général des impôts français modifiés par la loi française n°2004-809 du 13 avril 2004 relative aux libertés et responsabilités.

<sup>918</sup> BERNARD-GELABERT Marie-Christine, *Intercommunalités : mode d'emploi*, Paris, *Economica*, 1992, p.99.

propre puisque cette entente ne s'occupait que d'un seul volet de l'intercommunalité : la gestion des ordures ménagères<sup>919</sup>. Ce type de financement serait adéquat pour l'entente.

Parallèlement, dans le cadre de l'adoption de son budget primitif annuel, l'EPCI fixe la participation globale des collectivités membres. Comme dans l'hypothèse d'une structure intercommunale alimentée uniquement par des contributions budgétaires des communes membres, cette participation globale est ventilée entre les communes en fonction de la clé de répartition figurant dans le pacte de l'EPCI. Il en résulte le montant de contribution fiscalisée à demander à chaque collectivité. Le produit fiscal à recouvrer est réparti entre les quatre catégories de contribuables de la commune en fonction des « produits assurés » des quatre taxes de la commune, c'est-à-dire en fonction des produits communaux obtenus en appliquant aux bases d'imposition de l'année en cours les taux d'imposition de l'année précédente. Il en résulte pour chaque commune un « taux » propre à chaque taxe qui est calculé chaque année par les services fiscaux. Ces taux apparaissent sur les avis d'imposition pour chacune des quatre taxes. Il constitue un supplément aux taux d'imposition communaux. Les taux varient d'une collectivité territoriale à une autre selon les clés de répartition et la richesse fiscale de chaque collectivité. La contribution fiscalisée prend en compte le potentiel fiscal de chaque collectivité pour déterminer la contribution. Cette répartition est effectuée par les services fiscaux, du fait que les fonds des structures intercommunales sont gérés selon les mêmes principes que ceux des communes. Notamment la règle du dépôt obligatoire au trésor des fonds libres des communes qui est étendue aux EPCI. Le financement par contributions fiscalisées permet de structurer, dans le cadre intercommunal, des initiatives communales, qui deviennent plus efficaces, et le contribuable local connaît l'effort fiscal qui lui est demandé<sup>920</sup>.

Cependant, il convient également de souligner l'originalité de ces contributions fiscalisées.

## **2. L'ORIGINALITÉ DES CONTRIBUTIONS FISCALISÉES**

L'originalité du mode de financement par des contributions fiscales est perceptible dans les avantages que peuvent présenter ce type de financement et ses variables. En effet, selon

---

<sup>919</sup> Décret ministériel n° 2006-05 du 9 janvier 2006 portant transfert du programme de gestion des déchets solides urbains à l'Entente intercommunautaire de Dakar.

<sup>920</sup> LEMAS Pierre-René, « Finances locales et coopération intercommunale », *RFFP*, n° 34, 1991, p. 79.

Marie Christine Bernard-Gélabert<sup>921</sup>, les raisons qui peuvent justifier le choix du financement par les contributions fiscalisées sont de deux ordres : une plus grande clarté et une gestion financière plus souple. S'agissant de la clarté de gestion, les contributions fiscales présentent des ressemblances formelles avec la fiscalité propre pour constituer a priori un financement plus lisible. En effet, le contribuable local a le loisir de suivre sur sa feuille d'impôt la part de sa cotisation qui alimente le budget de la structure intercommunale. L'intérêt premier des contributions fiscalisées est sans nul doute de donner une dimension pédagogique à l'intercommunalité en sensibilisant le citoyen aux missions qu'il finance directement. De ce point de vue, les contributions fiscalisées peuvent constituer un palier utile vers la fiscalité propre, qui est le véritable pouvoir fiscal donné au groupement et qui se matérialise pour le contribuable par des taux de fiscalité identiques sur le territoire intercommunal. Concernant la facilité de gestion qu'offre la contribution fiscalisée, celle-ci est due au fait que le calcul des contributions est effectué directement par les services fiscaux départementaux, à partir de la clé de répartition déterminée, et est versée par les comptables de l'État, par douzième mensuel, ce qui assure à la structure des facilités de trésorerie. Les collectivités territoriales n'ont plus à prendre de délibérations annuelles pour voter le montant des contributions. L'inconvénient majeur de ce régime est lié au fait que les contributions fiscalisées impliquent une répartition indifférenciée entre les quatre taxes. En effet, le montant que l'EPCI doit recouvrer chaque collectivité est réparti entre les quatre taxes directes locales, à partir de la clé de répartition choisie, proportionnellement au produit fiscal de chacune des taxes concernées. Par conséquent, les taux des contributions fiscalisées ne corrigent pas les différences de pression fiscale, elles confirment les disparités fiscales entre les communes, dues aux disparités de base et de taux.

Cette originalité des contributions fiscalisées se distingue aussi dans les variétés qu'elles présentent. Ainsi, le régime du financement par des contributions budgétaires peut s'effectuer par l'institution d'une taxe parafiscale pour financer la structure intercommunale. La parafiscalité est un ensemble de taxes et de redevances obligatoires perçues au profit des personnes publiques ou privées autres que l'État, les collectivités locales et les établissements publics habilités à percevoir des impôts. À l'instar du Fonds d'entretien routier autonome du Sénégal qui dispose d'une taxe parafiscale pour le financement de l'entretien routier<sup>922</sup>. Les contributions fiscalisées peuvent aussi concerner d'autres types de ressources au titre d'un fonds de compensation de la TVA, une attribution correspondant au remboursement d'une

---

<sup>921</sup> BERNARD-GELABERT Marie-Christine, *op. cit.*, p.99.

<sup>922</sup> Décret n° 2008-85 du 12 février 2008, instituant une taxe parafiscale pour le FERA.

partie de la TVA acquittée sur les dépenses d'investissement réalisées par les collectivités territoriales membres. La nature des dépenses d'investissement réalisées par les collectivités territoriales membres et celle des dépenses et opérations éligibles ainsi que les conditions et critères de mise en œuvre seront prévus par les textes relatifs à la TVA. Néanmoins, d'autres types de financements complémentaires peuvent compléter le budget de l'EPCI en cas de déficit : les fonds de concours ou les financements croisés. Ces types de financements seront basés sur le principe qu'il existe déjà un modèle de financement et que ces ressources vont juste compléter le budget de l'EPCI. Ces financements étant en principe interdits aux structures intercommunales, peuvent être aménagés pour les permettre de drainer des fonds. L'aménagement de ces derniers tient au fait que ces fonds ne sont qu'exceptionnels. En effet, ces aménagements sont différents selon qu'il s'agisse des fonds de concours ou des financements croisés.

En dehors de cette extension des modes de financement de l'intercommunalité, une réforme du financement de l'intercommunalité est nécessaire.

## **PARAGRAPHE 2 : UNE NÉCESSAIRE RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

Le régime financier de l'intercommunalité au Sénégal n'est pas encourageant. Les actions de coopération doivent reposer sur une bonne définition d'une stratégie d'autonomie financière des collectivités territoriales et de leurs regroupements. En effet, l'encouragement et le renforcement de l'intercommunalité nécessitent la mise en place de moyens financiers suffisants et de mécanismes incitatifs pour les structures intercommunales ou les regroupements entre les collectivités territoriales. Pour ce faire, une réforme aussi bien des règles d'affectation des impôts locaux (A) que celles qui régissent les dotations de l'État aux collectivités territoriales (B) est nécessaire. Cette réforme aura pour but principal de diversifier et pérenniser les ressources des regroupements entre collectivités territoriales.

## **A. UNE RÉFORME DES RÈGLES RÉGISSANT L’AFFECTATION DES RESSOURCES FISCALES**

Le Sénégal est confronté à de nombreux défis en matière de développement local, qui ne peuvent être résolus que par une allocation judicieuse des ressources fiscales. Cependant, le système actuel d’affectation des ressources fiscales présente une certaine inefficacité et des limites qui entravent l’émergence du pays. Ainsi, une réforme des règles régissant cette affectation est nécessaire pour stimuler la croissance économique et améliorer le bien-être de la population. Pour un essor du système intercommunal sénégalais, la réforme des règles régissant l’affectation des ressources fiscales est nécessaire. À cet effet, plusieurs scénarios pourraient être envisagés allant de la révision de la politique fiscale (1) et d’une réforme vertueuse de la fiscalité locale (2).

### **1. LA RÉVISION DE LA POLITIQUE FISCALE**

De nombreux scénarios existent pour la réforme de la politique fiscale au Sénégal. Tout d’abord, en ce qui concerne le prélèvement fiscal, la patente est un impôt très rentable qui pourrait servir de base pour le pourcentage du montant de ceux-ci pourrait être accordé aux regroupements de collectivités territoriales, à l’instar de CET en France. Il s’agira de prévoir dans les fiches d’impositions (avertissement et article de rôles) un pourcentage qui va émerger dans les budgets des regroupements entre communes. Ainsi, cela consistera en une fiscalité partagée entre la collectivité territoriale et le regroupement, à l’instar de ce qui se fait pour la contribution globale unique (CGU) entre l’État et les collectivités territoriales. Ce qui fait qu’au moment du recouvrement, le receveur compétent affectera le montant en question au regroupement concerné va émerger les comptes de celui-ci. Également, la création d’un impôt sur le foncier bâti : cet impôt serait prélevé sur les propriétaires de bâtiments et permettrait aux structures locales de générer des revenus supplémentaires. En revanche, cette mesure risque de toucher principalement les grandes villes ou certaines zones urbaines, alors que les zones rurales ont besoin beaucoup plus de financements.

Ensuite, l’institution de centimes additionnels pour les regroupements : cette option consiste, sur les impôts affectés aux collectivités territoriales, à permettre aux structures intercommunales de prévoir des centimes additionnels à leur profit. Il s’agira aussi de réviser la répartition des recettes fiscales entre l’État et les collectivités territoriales en mettant en place



des fonds de péréquation pour distribuer les recettes fiscales de manière équitable. Toutefois, ce procédé a l'inconvénient d'alourdir la pression fiscale sur la portion de contribuables assujettis à cet impôt.

Enfin, l'affectation globale d'un impôt aux regroupements : c'est la modalité la plus rapide et la plus commode. Elle consiste à affecter purement et simplement le bénéfice d'un impôt aux structures intercommunales. À ce niveau, une alternative existe :

- Soit de transférer un impôt recouvré au profit de l'État aux structures intercommunales ;
- Soit de transférer un impôt local à ces dernières.

La première solution nous semble plus sage et moins problématique pour les collectivités territoriales. En effet, ces dernières sont confrontées à des insuffisances de recettes même avec la présence des structures entre collectivités locales qui serait préjudiciable aux collectivités territoriales. Le système de l'affectation globale d'un impôt à ces regroupements, quel que soit le procédé retenu entre les deux ci-dessus exposés, aurait l'avantage de ne pas augmenter la pression fiscale sur les contribuables. Cependant, il présente l'inconvénient dans le second cas d'ôter aux collectivités territoriales concernées une source de recettes non négligeable si l'on sait la part des impôts locaux dans les budgets de celles-ci.

En résumé, la révision de la politique fiscale est un des éléments clés de la gouvernance intercommunale et de la coopération financière locale. Elle peut permettre le renforcement de la mobilisation des ressources financières et leur répartition équitable entre les différentes collectivités territoriales. Cette réforme permettra d'adopter une réforme vertueuse de la fiscalité locale.

## **2. UNE RÉFORME VERTUEUSE DE LA FISCALITÉ LOCALE**

La fiscalité locale est un enjeu majeur pour la réussite de l'intercommunalité au Sénégal. En effet, pour garantir une répartition équitable des charges fiscales entre les collectivités territoriales et une gestion efficace des services publics locaux, une réforme vertueuse de la fiscalité locale est nécessaire. Sur le plan fiscal, la première mesure qui doit être prise est relative à la nature du pouvoir fiscal des collectivités territoriales. Celles-ci sont dépourvues d'un pouvoir de décision fiscal comme le souligne le professeur Bouvier, « *leur pouvoir ne s'étant pas jusqu'à la capacité de décider de la création, de la suppression de la modification*

d'un impôt », <sup>923</sup> et ce, conformément à l'article 67 de la Constitution qui réserve cette prérogative au pouvoir central, les collectivités territoriales devraient se voir alors doter au-delà du simple pouvoir de gestion fiscal, d'un véritable pouvoir de décision fiscal. Cette substitution du pouvoir de gestion fiscal à un pouvoir de décision fiscal constituerait ainsi une mesure radicale d'autonomisation financière des collectivités locales.

Toujours au plan fiscal, il est préconisé pour une réforme virtuose de la fiscalité locale, l'adoption de trois principes majeurs. D'abord, le principe de la **réalité** tiré des pays anglo-saxons qui consiste à baser la fiscalité sur la réalité, l'évolution des faits (et là d'ailleurs c'est le remède à l'archaïsme de la fiscalité locale sénégalaise). Ainsi, la fiscalité locale doit être adaptée à la situation réelle des départements, des communes et de leur territoire en prenant en compte leurs besoins, leur taille, leur potentiel fiscal et leurs spécificités. Ensuite, le second principe est celui de la **spécialité** qui consiste à adapter les recettes fiscales à chaque ordre de collectivités territoriales. Chacune de ces dernières doit être en mesure de gérer ses propres finances en fonction de ses particularités et de ses besoins. La fiscalité locale doit donc intégrer une approche différenciée selon les communes, à travers notamment des règles de répartition des impôts entre elles et de libre administration fiscale. Enfin, le principe **d'innovation** qui met au centre de la fiscalité locale les progrès technologiques et environnementaux <sup>924</sup>. De même la doctrine s'accorde à penser que, « *La responsabilisation, la formation, et la sensibilisation du personnel (local) constituent un gage sérieux pour assurer une bonne autonomie financière des collectivités territoriales que réduit drastiquement une hyper centralisation de la chaîne fiscale* » <sup>925</sup>. Ainsi, la fiscalité locale doit pouvoir s'adapter aux besoins locaux et aux évolutions territoriales. Pour ce faire, il faut encourager la mise en œuvre d'instruments fiscaux adaptés, l'innovation fiscale, tels que la tarification incitative, les partenariats publics-privés ou la fiscalité environnementale.

Pour bien mettre en œuvre cette réforme, il est important de renforcer les capacités techniques des collectivités territoriales et de leurs regroupements, d'impliquer les citoyens dans les processus décisionnels et de garantir une collaboration étroite entre les différentes

---

<sup>923</sup> BOUVIER Michel, « Autonomie fiscale et libre administration des collectivités locales », RFFP, n° 81, mars 2003, p. 35.

<sup>924</sup> FOUCARDE Jean-Pierre, « Quelle réforme des finances locales ? » RFFP, n°81, mars 2003, p. 23.

<sup>925</sup> Moussa Zaki, « Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales au Sénégal », Afrilex, 2014, p.19. Disponible en ligne : [LES ENTRAVES A L AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES LOCALES AU SENEGAL. Par Moussa ZAKI Université Gaston BERGER Saint-Louis - Sénégal - PDF Free Download \(docplayer.fr\)](http://www.docplayer.fr/LES-ENTRAVES-A-L-AUTONOMIE-FINANCIERE-DES-COLLECTIVITES-LOCALES-AU-SENEGAL-Par-Moussa-ZAKI-Universite-Gaston-BERGER-Saint-Louis-Senegal-PDF-Free-Download.html)

parties prenantes ou les acteurs locaux. En plus de cette réforme, il faudra également réformer les règles régissant les dotations de l'État.



## **B. UNE RÉFORME DES RÈGLES RÉGISSANT LES DOTATIONS DE L'ÉTAT**

Concernant les dotations et autres subventions de l'État, il est nécessaire également d'élargir la gamme des bénéficiaires de celles-ci afin d'y intégrer les ententes et les regroupements entre collectivités territoriales. Ainsi, sa réévaluation (1) et sa restructuration (2) sont primordiales pour la réussite des actes de coopération intercommunale au Sénégal.

### **1. LA RÉÉVALUATION DES FONDS DE DOTATION**

La réévaluation des fonds de dotation de l'État pour la réussite de l'intercommunalité au Sénégal est un moyen essentiel pour garantir les actes de coopération entre les collectivités territoriales. En effet, à l'état actuel de la réglementation sur les fonds existants, à savoir ceux de dotation de la décentralisation et d'équipement des collectivités territoriales, il est impossible de les faire bénéficier aux regroupements et autres ententes entre collectivités territoriales. Cela découle du fait que les ressources de ces différents fonds doivent légalement bénéficier aux seules collectivités territoriales et non à leurs regroupements. Aux termes de l'Article 324 du CGCT : « *Le fonds de dotation de la décentralisation, créé par la loi des finances, reçoit une dotation équivalant à 3,5% de la Taxe sur la Valeur ajoutée perçue au profit du budget de l'État de la dernière gestion connue. Ce pourcentage est modifié dans le sens d'une hausse progressive, à chaque fois que de besoin, compte tenu des compétences des collectivités locales* ». Pourtant, comme il a été souligné tantôt, le FDD a fait l'objet d'une moindre progression dans l'intervalle 1997-2013, passant seulement de 4 à 12 milliards. Il va s'en dire que face aux divers mouvements économiques et sociaux, aux besoins de plus en plus grandissants des collectivités territoriales, la valeur actuelle du FDD ne saurait répondre aux missions de ces collectivités. Face à cette situation, une réévaluation du FDD s'impose donc.

Tout d'abord, le montant global de ces fonds peut être augmenté pour refléter les besoins des intercommunalités. La question est à présent de savoir à quelle hauteur relever le taux du FDD. Sur ce chapitre, les propositions sont parfois extrêmes et donc empreintes d'utopisme.

Mais, les suggestions les plus rationnelles tournent souvent autour de 18%<sup>926</sup>. Ce qui équivaudra environ aujourd'hui à 18 milliards de F.CFA, même si cette proposition peut paraître utopique, car en définitive, le Conseil national de développement des collectivités locales qui est censé être consulté sur cette question n'a qu'un simple rôle consultatif et d'avis, tel qu'il résulte de l'article 324 du CGCT<sup>927</sup>.

Ensuite, il est important de réviser les critères d'attribution des fonds de dotation pour bien prendre en compte les spécificités des regroupements de collectivités territoriales et de renforcer la transparence dans la gestion de leur distribution. Cette mesure présente des avantages parce qu'elle permettra aux structures intercommunales de disposer des moyens financiers suffisants pour réaliser leurs projets. En plus, elle peut renforcer leur légitimité et favoriser aussi la répartition des moyens entre les collectivités territoriales. La réforme devrait alors viser à renforcer l'efficacité de l'affectation des ressources fiscales, en instaurant un système de suivi et d'évaluation rigoureux pour mesurer l'impact des dépenses publiques, et en mettant en place un système de responsabilisation pour les responsables de la gestion des fonds publics.

Pour ce qui est à présent du FECT, une réévaluation de son taux est nécessaire pour atteindre des résultats efficaces. À ce titre, le taux de 2% jusque-là en vigueur doit être réévalué à au moins 20%. Des exemples de réussite peuvent être cités en ce sens. En France par exemple, ce taux est de 24%, au Maroc il s'élève à 20%. De même, dans la répartition de l'enveloppe du FECT, certains critères doivent également être pris en compte comme le territoire, la population et certains indices sociaux afin de remédier aux disparités entre collectivités territoriales.

En plus de la réévaluation des fonds de dotation, une autre réforme concerne leur structuration.

---

<sup>926</sup> Tel que le suggère feu le professeur Mayacine DIAGNE.

<sup>927</sup> Art. 324 : « *Le fonds de dotation de la décentralisation, créé par la loi des finances, reçoit une dotation équivalant à 3,5% de la Taxe sur la Valeur ajoutée perçue au profit du budget de l'État de la dernière gestion connue.*

*Ce pourcentage est modifié dans le sens d'une hausse progressive, à chaque fois que de besoin, compte tenu des compétences des collectivités locales.*

*Le Conseil national de Développement des Collectivités locales est consulté chaque année pour avis dans des conditions fixées par décret ».*

## 2. LA STRUCTURATION DES FONDS DE DOTATION

Il est également suggéré une restructuration des fonds de dotation qui impliquerait une scission de ces fonds selon deux cas de figure<sup>928</sup>. Dans un premier cas, le FDD aura deux composantes à savoir : la composante fonctionnement qui inclurait d'une part « *les dotations aux services déconcentrés pour l'utilisation des services extérieurs, le fonctionnement des organes, les dépenses pour l'entretien et la maintenance des infrastructures, la rémunération du personnel d'appoint, le matériel et les fournitures* », puis d'un autre côté, la composante investissement qui engloberait « *les grosses réparations, les réhabilitations et les réalisations d'infrastructures scolaire, sanitaire, culturelle et sportive* ». La clé de répartition pourrait dans ces conditions s'inspirer du modèle français, à savoir : 30% pour la composante investissement et 70% pour la composante fonctionnement.

Le modèle marocain est aussi intéressant. Dans ce cas de figure, le FDD comprend en plus des deux composantes qu'on retrouve en France, une composante péréquation et solidarité à un pourcentage de 10%. Dans certains pays comme le Burkina, le Niger, ou le Mali, il y a carrément à côté du FDD proprement dit, un fonds autonome de péréquation et un autre d'appui aux services déconcentrés de l'État.

Au-delà de cet aspect lié à la restructuration du FDD, une mesure doit être aussi prise face à un autre fléau ayant toujours trait au FDD. En effet, tel que le déplore le Comité national de pilotage de l'Acte III de la décentralisation, « une analyse des dernières répartitions du FDD fait ressortir qu'en dehors des collectivités locales et des services déconcentrés de l'État, d'autres structures comme les associations faitières (ARS, AMS, ANCR, ANAC, UAEL), les agences (ARD, ADL) et les régions administratives bénéficient de ces ressources. Il a également été noté qu'une partie des ressources du FDD était utilisée pour la prise en charge de certaines indemnités des exécutifs locaux »<sup>929</sup>. Il résulte de ce constat que le FDD fait l'objet d'un détournement de destinataire. Ainsi, les charges évoquées ci-dessus devraient être prises en compte par le budget de l'État. Une telle démarche serait source de gains importants pour les collectivités territoriales. En sus, le comité note toujours que cela « aurait permis

---

<sup>928</sup> DIAGNE Mayacine, « La compensation financière des collectivités locales », Séminaire de finances locales UGB, 2015.

<sup>929</sup> Projet de rapport du Comité national de pilotage de l'acte 3 de la décentralisation

d'économiser respectivement en 2011, 2012 et 2013, au profit des entités locales, 2.342.250.000 CFA, 2.472.250.000 CFA et 2.802.250.000 CFA ».

Par ailleurs, la réforme pourrait même aller jusqu'à mettre une structuration financière transparente, des mécanismes de suivi et d'évaluation efficaces et surtout l'institution d'une dotation spécifique d'encouragement de l'intercommunalité (DSEI) pour les ententes et autres regroupements entre collectivités territoriales.

En définitive, ces différentes mesures devraient avoir pour effet :

- ✓ d'une part, d'inciter les collectivités territoriales à se regrouper pour se doter des moyens de prendre en charge certaines de leurs compétences qu'elles ne peuvent gérer efficacement de façon individuelle ;
- ✓ d'autre part, d'assurer aux ententes et regroupements entre collectivités territoriales des ressources pérennes, ou tout au moins, préservées de certains aléas pour leur permettre de remplir correctement leurs compétences.

Toutefois, elles ne devraient pas être destinées à favoriser la création de telles structures dans le seul but de bénéficier de ces ressources ; les dépenses de fonctionnement de ces structures devraient être rigoureusement encadrées. En fait, la crainte existe de voir un boom des regroupements entre collectivités territoriales dans le seul but de bénéficier des ressources prévues à cet effet. Le constat peut être fait concernant le système français où l'on retrouve environ 11226 regroupements alors que l'idée de base de l'intercommunalité était de lutter contre l'émiettement communal. Dans une hypothèse prospective, une suggestion en ressort à ce titre, celle de présenter un schéma départemental de regroupements de communes comme à l'instar du SDCI. Ce schéma vise à réduire aussi l'émiettement communal, sachant que la mise en place des EPCI à fiscalité propre a renouvelé complètement la vision des élus locaux sur la vocation des communes.

En somme, la réforme des fonds de dotation de l'État est une mesure cruciale pour rendre effective l'intercommunalité au Sénégal.

## CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

Il apparaît à travers notre analyse comparative, sous l'angle pratique, que l'intercommunalité est moins efficace dans le système français et surtout qu'elle est inefficace au Sénégal. Les causes de cette inefficacité sont liées à de nombreux facteurs juridiques et financiers bloquants de la coopération entre les communes qui présentent quelques imprécisions et paradoxes relatifs à la démocratie locale et à la bonne conduite de l'intégration communautaire (déficit démocratique et hétérogénéités des intercommunalités, complexité des relations financières entre EPCI et communes membres...). Ainsi, l'intercommunalité a fait l'objet de beaucoup de critiques en France et le système nécessite des améliorations à travers des réformes pour plus de cohérence dans le paysage intercommunal. Pour cela, il faut un renforcement des exigences démocratiques et veiller à la pertinence des périmètres intercommunaux afin de garantir la proximité dans la gestion des compétences et de maîtriser la capacité financière des EPCI. Au Sénégal, l'intercommunalité est loin d'être effective du fait de nombreux problèmes. Ainsi, les cadres juridique, institutionnel et financier de cette technique de mutualisation des moyens sont inadéquats. L'ambition d'une coopération intercommunale réussie, pour un développement local durable et pour la démocratie au quotidien, demande toujours plus d'imagination. Ainsi, pour faire face à des difficultés de mise en œuvre de certaines de leurs compétences que seule une commune ne peut gérer, il est nécessaire de formaliser les actions de coopération interne entre collectivités territoriales en vue de mutualisation des ressources et des services. La caractéristique fondamentale qui ressort des textes relatifs aux ententes et regroupements communautaires est sans doute l'absence de dispositions précises fixant le cadre juridique et financier de l'intercommunalité et les compétences des structures intercommunales. Ce qui bloque l'avancée du processus en général, c'est que les modalités de l'intercommunalité, ses enjeux, son orientation stratégique ne sont pas compris de la même manière par chaque catégorie d'acteurs. Ainsi, marqués par leur individualité, les élus locaux des collectivités territoriales sénégalaises (les maires surtout) n'ont pas les mêmes ambitions. L'intercommunalité est un processus qui nécessite donc une concertation permanente entre les parties devant aboutir à une volonté commune de celles-ci. Son efficacité est également liée à la cohérence territoriale, le développement d'une coopération financière et les stratégies d'harmonisation des compétences. Pour ce faire, il faut s'inspirer du système français en définissant au moins un corpus juridique assez solide (adopter une loi sur l'intercommunalité et mettre en œuvre les décrets d'application), construire l'intercommunalité autour d'un projet de territoire et envisager une nouvelle voie pour la coopération financière.

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

---

---



L'intercommunalité est un phénomène en constante évolution dans le monde entier. Son analyse comparative entre la France et le Sénégal nous a permis de faire une appréciation théorique et pratique de cette technique de coopération locale entre les deux systèmes. Elle nous a donné l'opportunité de faire une étude sur les bases conceptuels, les fondements juridiques, financiers et les aspects pratiques afin de déterminer son importance et son effectivité dans les deux systèmes au regard du développement local. En France, le modèle de référence est largement déployé avec succès depuis de nombreuses années. Au Sénégal, le développement est plus récent, mais des efforts considérables ont été déployés pour mettre en place un certain nombre de structures intercommunales. Avant tout, soulignons que l'intercommunalité est un moyen pour les collectivités territoriales, et plus particulièrement les communes, de travailler ensemble pour gérer certaines compétences locales de manière plus efficace et en étant plus proche des citoyens. Cela permet également de mieux s'adapter aux évolutions en cours dans le domaine de l'action publique territoriale. Ainsi, coopération, rationalité et solidarité sont les maîtres mots de l'intercommunalité<sup>930</sup>.

D'abord, du point de vue théorique, la comparaison a révélé des similitudes et des différences. Ainsi, on constate une philosophie partagée de l'intercommunalité dans les deux systèmes qui se traduit par la volonté d'optimiser l'utilisation des ressources publiques locales pour améliorer la qualité des services rendues à la population. Les deux pays cherchent également à renforcer la coopération entre les collectivités territoriales pour faire face aux enjeux économiques et sociaux de leur territoire. Ces mêmes objectifs convergent vers le besoin de modernisation de l'administration locale notamment la réponse à l'émiettement communal, la mutualisation des moyens, le renforcement de l'aménagement du territoire, la solidarité territoriale et l'exercice des compétences. Néanmoins, la construction juridique de l'intercommunalité montre une certaine divergence dans les deux systèmes. En France, elle est forte et se fonde clairement sur un corpus juridique solide au sein du CGCT qui unifie les différentes règles applicables aux intercommunalités et des lois successives engageant le processus. Sous l'effet de ces lois, la multiplication des communautés de communes suffit à témoigner de l'importance prise par l'intercommunalité dans la gestion des affaires municipales des territoires ruraux<sup>931</sup>. Il s'agit d'un régime juridique assez original régissant les structures intercommunales de nature

---

<sup>930</sup> ALBERT Jean-Luc, « Les variables de l'intercommunalité », *Pouvoirs locaux*, 94, III/2012

<sup>931</sup> VIGNON Sébastien, « L'intercommunalité dans les campagnes à la « campagne », la page déchirée de l'agenda électoral : le cas de la communauté de communes de Haute-Picardie », in SAOUT Rémy (Le) dir., *L'intercommunalité en campagne : Rhétorique et usage de la thématique intercommunale dans les élections municipales de 2008*, PU de Rennes, 2009, p. 19.

syndicale (intercommunalité de gestion) sous le régime de la contribution financière des communes adhérentes et les EPCI à fiscalité propre (intercommunalité de projet). Ainsi, ce cadre juridique instaure véritablement un système plus structuré et plus développé de l'intercommunalité largement institutionnelle avec la multiplication des groupements intercommunaux et des compétences plus larges. L'œuvre du législateur français est assez significative même si les différentes lois successives ont engendré, en plus du développement progressif de l'intercommunalité, une matière d'une grande complexité<sup>932</sup>. En revanche, au Sénégal, l'intercommunalité trouve son fondement dans quelques dispositions du CGCT notamment son article 16 qui renvoie la mise en œuvre par un décret d'application adopté tout récemment pour le couronnement de ce processus engagé par l'État afin de formaliser les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales. Ce pays met en place une intercommunalité de gestion a priori conventionnelle avec quelques expériences pratiques globalement non concluantes comme les ententes intercommunales. Elle repose sur base essentiellement décrétole avec des mécanismes implicites au financement des regroupements de collectivités territoriales. Les dispositions du CGCT de 2013 ne précisent pas les modalités de coopération entre collectivités territoriales, mais un nouveau décret a été adopté récemment pour renforcer le cadre législatif des actions de coopération. Le système sénégalais est encore en construction, avec des groupements d'inter collectivités territoriales moins nombreux et des compétences encore limitées. Les principales différences entre les deux systèmes sont donc liées aux particularités juridiques, économiques, géographiques et sociologiques de chaque pays. En effet, la France est un territoire développé avec des communes de tailles différentes, tandis que le Sénégal est un pays en développement avec des communes majoritairement rurales.

Ensuite, du point de vue pratique, l'étude comparative nous montre qu'il existe des difficultés et obstacles qui rendent difficile le développement de l'intercommunalité dans les deux systèmes. D'abord dans le système français, le cadre juridique et financier présente quelques limites et l'on note certains paradoxes affectant l'effectivité de la coopération intercommunale. Indéniablement, il s'agit d'un droit sédimentaire avec la superposition des textes législatifs relativement appropriés et des structures intercommunales aux communes existantes causant sa complexité. En plus, la situation financière des intercommunalités est marquée par une réduction de l'autonomie fiscale des EPCI et une complexité de leur relation avec les communes membres. Ainsi, la pratique intercommunale française comporte des failles

---

<sup>932</sup> BENCHENDIKH François, *Droit de l'intercommunalité*, op. cit., p. 17.

ou des dysfonctionnements tels que l'incohérence des périmètres et le défaut de la définition de l'intérêt communautaire, l'insuffisance des économies d'échelles, la faiblesse de la stratégie financière et fiscale, etc. Elle soulève quelques paradoxes liés surtout à la démocratie locale et à la construction de l'intégration communautaire : déficit démocratique des intercommunalités, faible participation des citoyens à l'action intercommunale, hétérogénéité des territoires, répartition illisible des compétences. Face à toutes ces difficultés, il est nécessaire d'apporter quelques améliorations à l'intercommunalité pour plus d'effectivité comme le recommandent bien les magistrats financiers. Il faut la renforcer par des exigences de démocratie et parfaire la réforme de la coopération intercommunale pour une maturité et une visibilité financière des intercommunalités. Ensuite, au Sénégal, la pratique de l'intercommunalité est porteuse de limites et de contraintes qui compromettent sa mise en œuvre effective. Sa construction reste marquée par une dynamique timide. En effet, en dehors de quelques expériences passées en revue à travers cette étude, il n'existe pas d'autres initiatives allant dans ce sens même si le contexte s'y prête largement. La situation géographique collectivités territoriales sénégalaises phagocytées sur elle-même ainsi que les problèmes du découpage administratif et de la gestion de certaines compétences rendent indispensable le développement de l'intercommunalité pour promouvoir la gouvernance locale. Dès lors, le salut de la décentralisation au Sénégal peut être trouvé dans cette technique de mutualisation des capacités d'action des communes et gestion concertée et participative des questions transcendantes du développement local. Il urge donc, au-delà des dispositions législatives du CGCT qui restent encore générales, de formaliser les actes de coopération et de régler le cadre des ententes et regroupements entre collectivités territoriales par la prise des textes juridiques spécifiques et l'application des décrets d'application et en intégrant la dimension coopérative. Cette réforme devrait concerner non seulement le volet institutionnel et organisationnel, mais aussi les aspects financiers.

Toutefois, il ne s'agit pas d'encourager le mouvement par des dotations financières spécifiques ou transferts fiscaux sans réel enjeu. Il s'agit plutôt de doter les regroupements ou ententes entre collectivités territoriales des moyens à la mesure de leurs missions. Ainsi, une véritable refondation radicale des mécanismes de financement de ces collectivités passera nécessairement par une révision constitutionnelle, qu'il s'agisse de la compensation financière de l'État ou de la fiscalité locale. C'est d'ailleurs là tout le sens des propos de Marie-José TULARD, « *le principe de la compensation financière s'est bien souvent révélé inopérant, son inscription dans la loi ne privant nullement les lois ultérieures de l'ignorer ou de l'écorner, en confiant aux collectivités locales de nouvelles responsabilités sans les financer (...) d'où l'idée*

*de garantir par des normes constitutionnelles, adéquates, le principe de compensation financière de toute nouvelle compétence confiée par l'État aux collectivités locales »<sup>933</sup>. En définitive, une profonde refondation de l'actuel arsenal juridique est la condition sine qua non de l'amélioration des mécanismes de financement des collectivités territoriales et des structures intercommunales. Sans cette démarche de reconsidération de l'arsenal juridique à son plus haut niveau, les tentatives de promotion du développement local ne feront jamais que chou blanc. À ce titre, cet emprunt du doyen Carbonnier à Crutius mérite d'être intégré : « *Le maintien rigoureux d'un point de vue juridique, disait-il, a une certaine grandeur, mais il a trop souvent paralysé le développement des nations, et là alors la conception juridique peut avoir des influences destructrices* ».*

L'on ne peut conclure sur un sujet d'une approche comparative aussi complexe, sur une question aussi évolutive que celle de l'intercommunalité et qui est à ses débuts de mise en œuvre au Sénégal. Ce modèle de coopération locale a acquis beaucoup de succès en France et constitue une source d'inspiration pour de nombreux pays aussi bien qu'en Europe et en Afrique. Il est toutefois permis de nourrir l'espoir, avant de l'achever, que le droit de l'intercommunalité en Afrique noire francophone saura trouver les mécanismes nécessaires pour consolider et atteindre son objectif principal, sa caractéristique intrinsèque et sa mise en œuvre effective, c'est-à-dire pour demeurer à la fois un droit pour les communes de répondre aux besoins quotidiens des citoyens et de bien gérer les compétences locales. Car au fond, quelles que soient les réformes dont il peut faire l'objet, c'est grâce à une inspiration du modèle français que l'intercommunalité pourra être un outil efficace au service du développement des territoires au Sénégal.

---

<sup>933</sup> TULLARD Marie-José, « La compensation des transferts de compétence, État et collectivités locales », RFFP, n°81, mars 2003, p. 114-115.

## **BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE :**

### **I. MANUELS, TRAITÉS ET OUVRAGES GÉNÉRAUX :**

#### **A**

- ALISSOUTIN Rosnert Ludovic, *Les défis du développement local au Sénégal*, CODESRIA, *African Books Collective*, 2008 - 176 pages.
- AUBELLE Vincent (avec la collaboration de GIBERT Pascale), *Les communes nouvelles*, Paris, Berger-Levrault 2<sup>e</sup> édition, 2016, 248 pages.
- AUBOUIN Michel et MAURAUD Jean Christophe, *Administrer les territoires*, Paris, LGDJ, 2006, 116 pages.
- AUBY Jean-Bernard, AUBY Jean François et NOGUELLOU Rozen, *Droit des collectivités locales*, Paris, Thémis droit PUF, 6<sup>e</sup> édition mise à jour, juillet 2015, 418 pages.

#### **B**

- BERNARD Paul, *Le grand tournant des communes de France*, Paris, Armand Colin, coll. Science administrative, 1969, 350 pages.
- BOCKEL Alain :
  - *Droit administratif*, Dakar-Abidjan, NEA, *Vade-mecum des collectivités locales* ; 4<sup>e</sup> édition 1978, 541 pages. *Sur la difficile gestation d'un droit administratif sénégalais*, Paris Pédone, 1974.
- BOUVIER Michel, *Les finances locales*, Paris, LGDJ, 19<sup>e</sup>ème édition, 2022, 336 pages.
- BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 20<sup>e</sup>ème édition, 2021-2022, 950 pages.
- BOURDIN Joël, *Les Finances communales et intercommunales*, Paris, *Economica*, 5<sup>e</sup> édition, 2014, 336 pages.

- BOYE Abdel Kader (dir.), *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, Abidjan Dakar, Lomé, Nouvelles éditions africaines, 1982, 458 pages.
- BRIANT Vincent (De), *L'action commune en droit des collectivités territoriales. Contribution à l'étude des compétences exercées en commun par l'État et les Collectivités territoriales*, Paris, L'Harmattan, 2009, 557 pages.

## C

- CABRILLAC Rémy (dir), *Dictionnaire du vocabulaire juridique 2017*, à jour de la réforme du droit des obligations, Paris, 8<sup>e</sup> édition LexisNexis SA, 2016, 568 pages
- CHAPUS René, *Droit administratif général*, Tome 1 et 2, Paris, Montchrestien, 15<sup>e</sup> édition, 2001, 1428 pages.
- CHEVALLIER Jacques, *L'État de droit*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs, 4<sup>e</sup> éd., 2003, 160 pages.
- CONAC Gérard, *Les grands services publics dans les États francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1984, 442 pages.
- CONNOIS René, *La notion d'établissement public en droit administratif français*, Paris - Thèse, *LGDJ*, Bibliothèque de droit public, tome XVIII, 1959, 244 pages
- CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, 11<sup>e</sup> édition mise à jour « Quadrige » : 2016, janvier, Paris, PUF, 1101 pages.

## D

- DANTONEL-COR Nadine, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, 5<sup>e</sup> édition, Bréal 2014, 303 pages.
- DEBBASCH Charles, *Institutions et droit administratif*, Paris, PUF, Thémis, 2 vol., 1991-1992.
- DEBBASCH Charles, et COLIN Frédéric, *Droit administratif*, Paris, Economica, 10<sup>e</sup> édition, 2011, 734 pages.
- DELVOLVE Pierre, *Le droit administratif*, Paris, Dalloz, 7<sup>e</sup> édition, 2018, 160 pages.
- DIAGNE Mayacine :

- *La Relance du développement local au Sénégal*, Éditions L'Harmattan, 1er septembre 2011, 470 pages.
- *Le droit des collectivités locales en Afrique : L'exemple du Sénégal*, éditions Panafrica, 2011.
- DIALLO Ibrahima, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, Jean Du Bois de GAUDUSSON (Préfateur), Éditions L'Harmattan, 1er septembre 2007, coll. Logiques juridiques, 284 pages.
- DIOP Djibril :
  - *Urbanisation et gestion du foncier urbain à Dakar : Défis et perspectives, Études africaines*, Sénégal, L'Harmattan, septembre 2012, 316 pages.
  - *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal : quelle pertinence pour le développement local ?* Éditions L'Harmattan, 1er juin 2006 - 268 pages.
- DIOP Mamadou, *Finances publiques sénégalaises*, Dakar édition Clairafrique, 2011.
- DONIER Virginie, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. « Mémentos », 4<sup>e</sup> édition, 2021, 220 pages.
- DUEZ Paul et DEBEYRE Guy, *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, 1952, n°11.

## **F**

- FAURE Bertrand, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. « Précis », 7<sup>e</sup> édition, décembre 2023, 892 pages.
- FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2<sup>ème</sup> édition, 2016, 845 pages.
- FRESSOZ Denis, *Décentralisation, l'exception française*, L'Harmattan 2004, 116 pages.

## **G**

- GALLETTI Florence, *Les transformations du droit public africain francophone : entre étatisme et libéralisation*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 682 pages.
- GAUTRON Jean-Claude et ROUGEVIN-BAVILLE Michel, *Droit public du Sénégal*, Paris, 2<sup>e</sup> Édition, Pedone, 1977, 447 pages.

- GEVART Pierre, *Comprendre les enjeux de la décentralisation*, Paris, Éditions L'Étudiant, 2006, 167 pages.
- GIRARDON Jean, *Les collectivités territoriales*, Paris, Ellipses, coll. « Mise au point », 3<sup>e</sup> édition, 2014, 224 pages.
- GOHIN Olivier, DEGOFFE Michel, MAITROT DE LA MOTTE Alexandre, DUBREUIL Charles-André, *Droit des collectivités territoriales*, Cujas, 2011, 649 pages.
- GUETTIER Christophe, *Droit administratif*, Paris, Montchrestien, 2e édition, 2000, 255 pages.

## H

- HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 12<sup>ème</sup> édition, 1933.
- HOURQUEBIE Fabrice, (dir.), *Quel service public de la justice en Afrique francophone ?* Bruxelles, Bruylant, 2013, 216 pages.
- HOURTICQ Jean, *L'administration et la vie locales*, Institut d'études politiques de l'université de Paris, Amicale des élèves, Fascicule II, 1965-1966, 280 pages.

## J

- JANICOT Laetitia et VERPEAUX Michel, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. « Manuels », 3<sup>e</sup> édition, 2023, 476 pages.
- JEZE Gaston, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Giard, tome 2, 3<sup>e</sup> éd., Dalloz, 1930.

## K

- KADA Nicolas (Dir.) :
  - *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, PUG, 2011, 296 pages.
  - *Les tabous de la décentralisation*, Berger-Levrault, 2015, 398 pages.
- KELSEN Hans, *Théorie générale du droit et de l'État*, Paris, LGDJ, 1997, 517 pages.



## L

- LACHAUME Jean Françoise, PAULIAT Hélène, BRACONNIER Stéphane, DEFFIGIER Clotilde, *Droit administratif. Les grandes décisions de la jurisprudence administrative*, Paris, PUF, Collection Thémis droit, 30 septembre 2020, 1088 pages.
- LANDOT Éric, BRUNG Malhey, VERPEAUX Michel, , *La réforme des collectivités territoriales*, Paris, Berger-Levrault, 2011, 292 pages.
- LAUBADERE André (De), VENEGIA Jean-Claude, *Manuel de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1992.
- LAUBADERE André (De), GAUDEMET Yves et VENEGIA Jean-Claude, *Traité de droit administratif*, Tomes 1 et 2, Paris, LGDJ, 1992.
- LAVROFF Dmitri Georges (Dir.), *La République décentralisée*, Paris, L'Harmattan, 2003, 429 pages.
- LEFEBVRE François :
  - *Aménagement du territoire Emergence d'un droit ?* Paris, L'Harmattan, 2004, 224 pages.
  - *La loi d'orientation sur l'aménagement du territoire et la réforme de l'État*, Paris, L'Harmattan, 1996, 437 pages.
- LEMAIRE Félicien, *Le principe d'indivisibilité de la République*, Presses Universitaires Rennes, Collection l'univers des normes, 2010, 290 pages.
- LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, DELVOLEVE Pierre, GENEVOIS Bruno, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 2011, 1250 pages.
- LUCHAIRE Yves (Dir.), *Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle*, Paris, L'Harmattan, 2006, 218 pages.

## M

- MONTAIN-DOMENACH Jacqueline, BREMOND Christine, *Droit des collectivités locales*, 3ème édition, Presses universitaires de Grenoble, 2007, 365 pages.
- MORAND-DEVILLIER Jacqueline, *Droit administratif*, Paris, *Montchrestien*, *Lextenso* éditions, 12<sup>e</sup> éd, 2011, 773 pages.

## N

- NEMERY Jean-Claude (Dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?* Paris, *L'Harmattan*, coll. GRALE, 2010, 367 pages.

## O

- OBERDORFF Henri, *Les institutions administratives*, Paris, Sirey, 6<sup>ème</sup> édition, 2010, 324 pages.

## P

- PASQUIER Romain, GUIGNER Sébastien, COLE Alistair (Dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2<sup>e</sup> édition mise à jour et augmentée, 2020, 627 pages.
- PICARD Jean-François, *Finances locales*, Paris, Lexisnexis, 2013, 484 pages.
- PISSALOUX Jean-Luc (Dir.), *La décentralisation dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest*, *L'Harmattan*, coll. « *Droits publics* », 2019, 390 pages.
- PONTIER Jean-Marie et GUIGNARD Didier (Dir.), *Constitution et collectivités territoriales, Réflexions sur le 60<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution*, Université Toulouse 1 Capitole, Paris, LexisNexis, 2019, 238 pages.
- PONTIER Jean-Marie, *La décentralisation française Évolution et perspectives*, Paris, *LGDJ - Lextenso-éditions*, 2016, 184 pages.
- POUJADE Bernard, Xavier CABANNES, *Les Collectivités territoriales*, Paris, Foucher, 7<sup>ème</sup> édition 2022, 224 pages.

## R

- RIVERO Jean et WALINE Jean, *Droit administratif*, Paris, *Dalloz* 18ème Éditions, Paris, coll. Précis, 2000, 540 pages.

## S

- SADRAN Pierre, *Le système administratif français*, Paris, Montchrestien, 1992, 158 pages.
- STECKEL-ASSOUERE Marie-Christine (dir.), *La recomposition territoriale : La décentralisation entre enjeux et obstacles*, Paris, L'Harmattan, 2016, 303 pages.
- SY Demba, *Droit administratif*, Dakar, CREDILA, ouvrage augmenté et commenté, 3<sup>e</sup> édition revue, L'Harmattan Sénégal, 2021, 718 pages.

## T

- THOUMELOU Marc, *Collectivités territoriales : quel avenir ?* Paris, La Documentation française, 2011, 230 pages.
- TOURÉ EL Hadj Seydou Nourou, *Pilotage des politiques publiques au Sénégal de 1960 à 2012*, L'Harmattan – Sénégal, 2019, 438 pages.

## V

- VEDEL Gorges et DELVOLVE Pierre, *Droit administratif*, Paris, PUF/Thémis, volume 2, 1990, 781 pages.
- VITAL-DURAND Emmanuel, *Les collectivités territoriales en France*, Paris, Hachette 10<sup>e</sup> édition, 2017, 156 pages.

## W

- WALINE Marcel, *Manuel élémentaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 4<sup>ème</sup> édition, 1946, 580 pages.

## **II. OUVRAGES SPÉCIAUX**

### A

- ALBERT Jean-Luc, BRIANT Vincent (De), DOARE Ronan et FIALAIRE Jacques., *L'intercommunalité et son coût*, Paris, L'Harmattan/GRALE, 2008, 314 pages.

- AUBELLE Vincent et MONJAL Pierre-Yves, *La France intercommunale. Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, Paris, L'Harmattan, 2013, 406 pages.

## **B**

- BAZOCHE Maud, *Du morcellement communal de 1789 à l'émiettement intercommunal et contractuel de 2000, un exemple : le Nord - Pas - de - Calais*, éditions, Paris, L'Harmattan, 2002, 400 pages.
- BEAUDOUIN Patrick et PEMEZEC Philippe, *Le livre noir de l'intercommunalité*, Paris, LGDJ, 2005, UMP, 117 pages.
- BENCHENDIKH François, *Droit de l'intercommunalité*, Paris, Gualino Editeur, 1 avril 2016, 231 pages.
- BERNARD-GELABERT Marie-Christine et LABIA Patrick, *Intercommunalités : mode d'emploi*, Paris, Economica, 3<sup>e</sup> édition, 2001, 338 pages.
- BERNARD-GELABERT Marie-Christine, *L'intercommunalité*, Paris, LGDJ, 6<sup>e</sup> édition, 2007, 119 pages.
- BETSCH Bernard, *L'intercommunalité aujourd'hui*, Paris, Collection Droit mode d'emploi, MB éditions, avril 2003, 88 pages.
- BOINO Paul et DESJARDINS Xavier (Dir.), *Intercommunalité : politique et territoire*, La Documentation française, 2009, 213 pages.
- BOURJOL Maurice, *Intercommunalité et Union européenne*, Paris, LGDJ, 1994, 196 pages.
- BRUN André, MAYER Henri D., *Les syndicats intercommunaux*, Paris, Berger-Levrault, 1954, 92 pages.

## **C**

- CAILLOSSE Jacques (dir.), *Intercommunalité, invariance et mutation du modèle communal français*, Paris, PUR, 1994, 270 pages.

- CHICOT Pierre-Yves (dir.), *Mutation des communes. Quelle intercommunalité de projets ? Pour quel développement des territoires locaux ?* Nicolas KADA (Préfacier), Paris, L'Harmattan 2016, 443 pages.
- CHRISTIANY Damien, *Pratique du droit de l'intercommunalité. Communautés, syndicats, transferts et gestion de compétences*, Pi'rre Méhaignerie (Préfacier), Paris, éditions du Moniteur, 2007, 457 pages.

## D

- DANTONEL-COR Nadine, *L'avenir de l'intercommunalité après les réformes récentes*, Paris, Collectif Presses Universitaires NANCY, 1er janvier 2001, 151 pages.
- DORE Gwénaél, *Communes et intercommunalités. Fonctionnement et pouvoir d'agir*, Paris, coll. *Les indispensables*, Berger-Levrault avril 2021, 216 pages.

## G

- GARDERE Anne et DUFFAUD Dorothée, *Intercommunalité et urbanisme ; Enjeux et outils opérationnels*, Paris, Editeur Territorial, coll. *Les essentiels*, mai 2020, 98 pages.
- GIRARDON Jean, *L'intercommunalité*, Paris, Éditions ellipses, 2008, 128 pages.
- GORGEU Yves, *Communautés de communes et districts, le passage à la fiscalité propre et la DGF*, *Les cahiers de l'intercommunalité*, Paris, Syros/Alternatives, 1992, 232 pages.
- GUEYE THIOUNE Awa, *L'intercommunalité au Sénégal : un outil de coopération et de développement territorial*, *GUIDE PRATIQUE*, Préface de Oumar SYLLA, L'Harmattan-Sénégal, 2021, 85 pages.

## L

- LEYDET Victor, *Le syndicat de communes*, Thèse, Paris, Librairie technique et économique, 1937, 322 pages.
- LOGIÉ Gérard, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Paris, Syros, 2001, 305 pages.

## M

- MASSIMI Jean Robert, *Dictionnaire de l'intercommunalité*, Paris, éditions SEFI (Société éducative, éducative et internationale) 2002, 290 pages.
- MELLA Elisabeth, *Syndicat mixte – Création et administration, JCI Collectivités territoriales*, Fasc. 280, édition du 1er novembre 2014.
- MOQUAY Patrick :
  - *L'intercommunalité en 12 facteurs*, Paris, Syros, 1996.
  - *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan, 1998.

## **N**

- NEMERY Jean-Claude (Dir.), *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2003, 142 pages.

## **P**

- PERRIN Bernard, *La coopération intercommunale*, Paris, Berger-Levrault, Coll. *Les indispensables*, 5<sup>e</sup> édition, 2005, 605 pages.

## **R**

- RODRIGUES-GARCIA Silvina, *Complexité territoriale et aménagement de l'intercommunalité française au sein de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, coll. Administration et Aménagement du Territoire, janvier 2002, 274 pages.
- RIGAULT Jean-Claude, *Établissements publics de coopération intercommunale. Les EPCI au cœur de la coopération intercommunale*, Paris, Éditions du Puits Fleuri, 2003, 240 pages.

## **S**

- SAOUT Rémy (Le) dir., :
  - *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Paris, Presses Universitaires de Rennes, octobre 2012, 268 pages.

- *L'intercommunalité en campagne : Rhétorique et usage de la thématique intercommunale dans les élections municipales de 2008*, Paris, Presses Universitaires de Rennes, 2009, 200 pages.
- *Les effets de l'intercommunalité*, Paris, Presses Universitaires de Rennes, 2004, 224 pages.
- STECKEL-ASSOUERE Marie-Christine, *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, Paris, L'Harmattan/GRALE, 2014, 484 pages.

## T

- TAILLEFAIT Anthony, *Coopération locale et intercommunalité-synthèse*, JCP Encyclopédie, 2016.

## **III. ARTICLES :**

### A

- ALBERT Jean-Luc, « Les variables de l'intercommunalité », *Pouvoirs locaux*, 94, III/2012.
- AMSELEK Paul ;
  - « Le service public et la puissance publique. Réflexion autour d'une étude récente », *AJDA*, 1968, p. 492.
  - « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *RDP* 1982, n°2, p. 275 et s.
- AHOUANKA E. SOSSOU, « Réflexion sur la crise du service public en Afrique de l'Ouest francophone », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, 2006, n°16, p. 30 et s.
- AUBELLE Vincent, « La commune nouvelle, nouvelle forme d'intercommunalité ! », *Pouvoirs locaux*, n°98/2013, pp. 11-16.

- AUBY Jean-Bernard, « Le mouvement de banalisation du droit des personnes publiques et ses limites », in *Mélanges Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992.

## **B**

- BENCHENDIKH François :
  - « Les enjeux du transfert de la compétence « organisation des transports urbains » aux intercommunalités à fiscalité propre », *AJDA* n°9, 2007, p. 455 et s ;
  - « Les avatars de la notion d'intérêt communautaire des communautés d'agglomération », *RGCT*, n° 24, juillet-août 2002, p. 267 et s.
  - « L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique », *AJDA* 2002, p. 1327 et s.
  - « Les compétences de développement économique et d'aménagement du territoire des intercommunalités à fiscalité propre », in *LABORATOIRE COLLECTIVITES LOCALES : L'intercommunalité en pratique. La détermination de l'intérêt communautaire*, Cahiers du Laboratoire collectivités locales, série Droit, n° 3, 2005, p. 69 et s.
  - « La maîtrise communale des compétences intercommunales par le biais des SEM. Analyse critique de l'article L. 1521-1 alinéa 2 du Code général des collectivités territoriales », in GUERARD (S) (dir.) : *Regards croisés sur l'économie mixte*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 179et s.
  - « Les enjeux du transfert de la compétence « organisation des transports urbains » aux intercommunalités à fiscalité propre », *AJDA* 2007, p. 459et s.
  - Le recours à la mutualisation par les intercommunalités à fiscalité propre : remède à la crise ou complexification de l'action publique locale ? », *DA*, mars 2011, p. 19 et s.
- BERNARD Paul, « L'établissement public territorial Une exigence française renouvelée : la coopération territoriale », *AJDA*, 1988, pp. 705-710
- BOCKEL Alain, « Sur la difficile gestation du droit administratif sénégalais », *Ann. Af*, 1973, p. 137 et s.
- BOULAY Floriane et DEGRON Robin, « Les périmètres de l'intercommunalité entre simplicité juridique et incohérence administrative », *AJDA*, n°37, 2009, p. 2044 et s.



➤ BOURJOL Maurice :

- « L'intercommunalité Réflexion autour d'un mythe », in Etudes offertes à Jean-Marie AUBY, Paris, *Dalloz*, 1992, pp. 381-403.

- « La réforme de l'administration territoriale, commentaire de la loi d'orientation du 6 février 1992 », *AJDA*, 20 avril 1992, p. 140 et s.

- « La réforme des collectivités territoriales françaises en quête de légitimité », *FLUX*, 1995, volume 11, n° 20, p. 5 et s.

➤ BROUANT Jean-Philippe, « Les contrats d'agglomération : l'intercommunalité de projet à l'épreuve du principe de spécialité », *AJDA* n°17, 2004, p. 905 et s.

## C

➤ CADOUX Charles, « L'avenir de la décentralisation territoriale », *AJDA*, 1963, pp. 268-272.

➤ CAILLOSSE Jacques, « Sous le droit administratif, quelles administrations ? Réflexion sur l'enseignement actuel du droit administratif », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave PEISER, Droit public*, Presses universitaires de Grenoble, 1995, p.62 à 92.

➤ CASSESE Sabino, « Les transformations du droit administratif du XIXe au XXIe siècle », *Droit administratif*, octobre 2002, n°17.

➤ CHAPUISAT Louis-Jérôme, « Les affaires communales », *AJDA*, 1976, pp. 470-478.

➤ CHAPUS René, « Le service public et la puissance publique », *RDP* 1968, p. 235.

➤ CHAVRIER Geraldine :

- « Intercommunalité et politique de la ville : un cadre juridique à parfaire », *AJDA*, n° 16, 2007, p. 834 et s.

- « Décentralisation et démocratie locale », *AJDA*, 01/07/2013, n°23, p. 1317 et s.

➤ CHEVALLIER Jacques :

- « Le droit administratif, droit de privilège ? » *Pouvoirs* 1988, n°46, p 57.

- « L'administration face au public », in *La communication administration-administrés*, *CURAPP*, PUF, Paris, 1983, p.13 et s.

➤ COMBEAU Pascal, « Intercommunalité, communes nouvelles et libre administration des collectivités territoriales », *AJDA*, 2017, pp. 350-354.

- COLARD Daniel, « Une structure supra-communale pour les grandes villes : les communautés urbaines », *AJDA*, 1967, pp. 449-460
- CROUZATIER-DURAND Florence :
  - « La place du département dans la France intercommunale. Vers des collectivités départementales ? », *Pouvoirs Locaux* n° 116 IV/2019, 2020, p. 32 et s.
  - « Le succès des expérimentations normatives étatiques face aux échecs de l'expérimentation normative locale », in J. F. BRISSON (Dir.), *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, p. 223 et s.

## D

- DEBBASCH Charles, « Le droit administratif face à l'évolution de l'administration française », in *Mélanges offerts à Marcel WALINE, Le juge et le droit public*, Tome II, Paris, *LGDJ*, juillet 1974, p. 343 à 354.
- DEGOFFE Michel :
  - « L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relatifs aux libertés et responsabilités locales », *AJDA* n°3, 2005, p. 133 et s
  - « Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale », *AJDA* 1999, p. 911 et s.
  - « Quelles réformes pour l'intercommunalité ? », *DA*, novembre 2002, p. 6.
  - « Les EPCI dans les institutions », *Regards sur l'actualité*, octobre 2005, n° 314, p.33 et s.
  - « Intercommunalité : premiers bilans en demi-teinte », *BJCL*, mai 2006, n°5/06, p. 310 et s.
  - « Soumission aux règles de la commande publique des conventions entre les communautés et leurs membres ? », *BJCL*, 2007, n° 4/07, p. 217 et s.
  - « La rationalisation des périmètres des EPCI », *AJDA* 2007, p. 1860 et s.
  - « Les nouvelles formes de regroupement intercommunal », *BJCL*, 2011, n° 1, p. 31 et s.
- DEFFIGIER Clotilde, « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », dans *Revue française d'administration publique* 2007/1-2, n° 121-122, pages 79 à 98.
- DEGOFFE Michel :
  - « Les nouvelles formes de regroupement intercommunal », *BJCL*, 2011, pp. 31-35.

- « La rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale », *AJDA*, n° 34, 2007, p. 1860 et s.
- Les nouvelles intercommunalités », *RFDA*, 2016, pp. 481- 489.
- DEMAYE Patricia, « La recherche de la démocratie intercommunale », in *La démocratie locale Représentation, participation, espace public*, PUF, 1999, pp. 237-270.
- DESCHAMPS Emmanuelle, « Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales », *AJDA*, pp. 1128-1135.
- DESPOIX Jennifer, « L'expérimentation comme mode ambigu de répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, in J. F. BRISSON (Dir.), *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, 2009, pp. 215-222.
- DIAGNE Mayacine, « Les nouvelles tendances du droit des contrats administratifs au Sénégal », *Revue EDJA* n° 80, janvier-février-mars 2009, pp. 13-36.
- DIALLO Ibrahima, « Les évolutions récentes du droit public économique sénégalais », *Revue Africaine de Sciences politiques et sociales (RASPOS)* n° 3, octobre-novembre-décembre 2014, *ELJA*, p. 99 à 138.
- DIOP Serigne, « Quelques remarques sur le Code des obligations de l'administration du Sénégal », *RIPAS* n° 16, janvier-juin 1997, p. 95 et s.
- DOUENCE Jean-Claude, « Les conventions entre personnes publiques », *Mélanges Stassinopoulos*, 1974, p 113 et s.
- DURU Emmanuel, « États des lieux de la coopération intercommunale, quinze ans après la loi ATR », *AJDA*, n°34, 2007, p. 1852 et s.

## **E**

- EISENMANN Charles :
  - « Les structures de l'administration », in *Traité de science administrative*, Mouton, 1966, pp. 261-318.
  - « Les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration », in *Mélanges offerts à Marcel Waline*, Tome II, Paris, LGDJ, 1974, pp. 415-428.

- EVEILLARD Gweltaz, « Le caractère non réglementaire du schéma de coopération intercommunale », *AJDA*, 2017, p. 532 et s.

## **F**

- FATÔME Etienne, « À propos du rattachement des établissements publics », in Mélanges Moreau, Paris, *Economica*, 2002, pp.139-152.
- FAURE Bertrand :
  - « Le rapport du Comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales : bonnes raisons, fausses solutions ? » *AJDA*, 2009.859.
  - « La fin d'une catégorie juridique : la collectivité territoriale ? », *AJDA*, 2016.2438.
- FAURE Etienne :
  - « Pays et intercommunalité : un ajustement progressif, Cahiers de droit de l'intercommunalité », juillet-août-septembre 2008, n° 3, p. 16 et s.
  - « Le pouvoir des conseils municipaux dans le processus décisionnel des intercommunalités », *Pouvoirs Locaux*, n° 84, I/2010, p. 117 et s.
- FAVOREU Louis, ROUX André, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », Cahiers du Conseil constitutionnel n° 12 (Dossier : *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales*), 2002, pp. 88-92.
- FIALAIRE Jacques, « L'intercommunalité face au principe de libre administration », *AJDA*, 2013.1386.
- FRIEDBERG Erhard, « L'intercommunalité a réussi, rendons-la à la démocratie ! », *Pouvoirs Locaux*, n° 72 I/2007, p. 36 et s.

## **G**

- GARZIC Pierre (Le), « Des difficultés rencontrées par les communes pour fusionner », *AJDA* n°37, 2007, p. 2036 et s.
- GAUDEMET Yves, « Les contrats de Partenariat public-privé : étude historique et critique » in *Bulletin juridique des Contrats publics*, n° 36, septembre 2004, éditions EFE, p. 331 à 339.

- GAUTRON Jean-Claude :
  - « Réflexions sur l'autonomie du droit public sénégalais », *Ann. Af* 1969, p. 29.
  - « Les bases juridiques de l'administration sénégalaise », *Bull IIAP* 1970, n° 1, p. 53.
- GILBERT Guy, « Intercommunalité, enjeux du développement local », in RANGEON François, (dir.), *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, Paris : *Presses universitaires de France*, 1997, p. 195-206.
- GILBERT Guy et GUENGANT Alain, « L'émiettement communal et la fiscalité », *Pouvoirs*, n°60, 1992, pp. 85-98.
- GLEIZAL Jean-Jacques, « L'administration du XXIe siècle », », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave PEISER, Droit public, Presses universitaires de Grenoble*, 1995, p. 284 et s.
- GOUNIN Yves, « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales », *AJDA* n°31, 2005, p. 133 et s.
- GUÉRANGER David :
  - « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR », *Politiques et Management public*, volume 18, n° 3, septembre 2000, p. 121 et s.
  - « L'intercommunalité, créature de l'Etat. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale ? Le cas du bassin chambérien », *RFSP*, Volume 58, numéro 4, août 2008, p. 595 et s.
  - « L'impensé de la réforme intercommunale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération », in GUERANGER (D), *L'intercommunalité en questions, Problèmes politiques et sociaux*, n° 951-952, août-septembre 2008, p. 137 et s.
- GUINEBERTEAU Thiery, « Supracommunalité et planification spatiale : complexité pour l'action ou délit d'initiés ? », in LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.), *Les effets de l'intercommunalité, Presses universitaires de Rennes*, 2004, p. 181 et s.
- GUYON Laurent, « La territorialisation comme levier de la performance de l'action publique », *Pouvoirs Locaux*, n° 78, III/2008, p. 31 et s.

## H

- HAVARD Léa, « La métropole collectivité territoriale de Lyon : évolution ou révolution ? », *AJDA*, 2017.510.

- HAYWARD Jack, « Incorporer la périphérie : l'essor et la chute de régionalisation fonctionnelle en France », *Pouvoirs*, n°19, 1981, pp.103-118.
- HECQUARD-THERON Maryvonne, « De l'intérêt collectif... », *AJDA*, 1986, pp. 65-74.
- HOURTICQ Jean, « Districts urbains et syndicats de communes », *EDCE*, 1961, pp. 31-46.

HOURTICQ Jean, « Les structures administratives des zones urbaines en France », in *Mélanges en l'honneur de Michel Stassinopoulos*, Paris, *LGDJ*, 1974, pp. 425-432.

## **J**

- JEAN Yves, « Pays et intercommunalités rurales », *Pouvoirs Locaux*, n° 48, I/2001, p. 52.
- JEBEILI Cécile :
  - « L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct : l'intercommunalité entre fiction et réalité », *JCP intercommunalité*, 2006, pp. 4-8.
  - « L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct : l'intercommunalité entre fiction et réalité », *JCP intercommunalité*, 2006, pp. 4'8
  - « L'intercommunalité à la recherche du territoire pertinent », *JCP A*, n°45, 3 novembre 2008, p. 14.
- JEGOUZO Yves, « Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance ? *RFDA*, 1993, pp. 3-19.
- JOYE Jean-François, « Les EPCI à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées ? », *Les Petites affiches*, 2003.4.

## **K**

- KADA Nicolas, « L'intercommunalité sous les feux de la rampe », *RDP* 2015, p. 1187et s.
- KERNEIS (M), « L'État et la réforme de l'intercommunalité », in KADA (N) (dir.), *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, PUG, 2011, p. 63.

## **L**

- LACHAUME Jean-François :

- « La compétence suit la notion... », *AJDA* 2002, p. 77 et s.
- Préfet et intercommunalité, *Cahiers de droit de l'intercommunalité*, juillet-août-septembre 2008, n° 3, p. 22 et s.
- LAVAL MADER Nathalie, « Le couple communes/communauté : vers un nouvel équilibre territorial des pouvoirs ? », *Cahiers de droit de l'intercommunalité*, n° 3, juillet-août-septembre 2008, p. 40 et s.
- LATH Yédoh-Sébastien., « Les caractères du droit administratif des États africains de successions françaises. Vers un droit administratif africain francophone ? », *RDP* n°5, Paris, *LGDJ*, 2011, p. 1255 et s.
- LEBRETON Jean-Pierre, « Syndicats mixtes et politiques intercommunales », *AJDA* n° 17, 2004, p. 910 et s.
- LEMAS Pierre-René, « Finances locales et coopération intercommunale », *RFFP*, n° 34, 1991, p. 79-89.
- LONG Martine :
  - « L'action sociale entre commune et intercommunalité », « Droits connexes et action sociale communale », *AJDA*, n°38 2009, p. 2098 et s.
  - « De l'intercommunalité à la coopération territoriale : des réalités multiples », *Revue Lamy Coll. Territoriales (RLCT)*, n° 85, déc. 2012, p.54 et s.
  - « Le leurre des fusions institutionnelles : que reste-t-il de la loi du 16 décembre 2010 ? » in *La décentralisation à la française*, sous la dir. de A. Hastings-Marchadier et B. Faure, Paris, *LGDJ*, coll. Système, 2015.
- LUCHAIRE Yves, « La réforme territoriale issue des lois récentes », *CGCT*, n°56, mars 2015, p.3 et s.

## M

- MADES Thierry, « La concurrence fiscale entre collectivités territoriales Concurrence fiscale et externalités horizontales et verticales : une grille de lecture des comportements stratégiques entre collectivités territoriales », dans *Regards croisés sur l'économie*, 2007/1 (n° 1), pages 218 à 230.

- MARCOU Gérard, « La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ? », *AJDA* n°4, 2002, p. 590 et s.
- MAUROY Pierre, « La coopération intercommunale », *Pouvoir*, n° 95, 2000, 10 pages.
- MILLER Gilles et LEYET Alain, « L'intercommunalité vue par les chambres régionales et territoriales des comptes », *AJDA*, 2009, n°13, p. 699 et s.
- MOLITOR Cédric, « La subsidiarité et les collectivités locales », in *Le principe de subsidiarité*, F. DELPEREE, Bruylant, Paris, *LGDJ*, Bruxelles, 2002, pp. 257-271.
- MONJAL Pierre-Yves, « Les enjeux de la notion « d'intérêt communautaire » ou les faces cachées d'une réforme constitutionnelle décisive pour les EPCI, *AJDA*, 2003.1701.
- MONTAIN-DOMENACH Jacqueline :
  - « Les rapports entre communes et intercommunalités. La relativité des principes de spécialité et d'exclusivité », *Pouvoirs locaux*, 82, III/2009.
  - « Principe de libre administration et intercommunalité : transition et incertitudes », *Les Cahiers constitutionnels*, n°12, 2002, pp. 118-123.
- MOZOL Patrick, « Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les vicissitudes d'une distinction en voie d'effondrement théorique », *RFDA*, 2016.1133.
- MUZELLEC Raymond, « Les modes de coopération et les aspects financiers de la coopération verticale », *Les cahiers du CNFPT*, n°40, 1994, pp. 15-34.

## **N**

- NEGRIER Emmanuel, « Les variables locales de l'intercommunalité », *Pouvoirs Locaux*, n° 52, I/2002, p. 29 et s.
- NEMARQ (C), « Communes, communautés : quelle mutualisation des services ? », *Maires de France*, mai 2007, p. 30 et s.
- NEVEU P, « Contractualisation et mutualisation, outils de l'intercommunalité », *JCP-A*, n° 30-34, juillet 2010, p. 29 et s.
- NEMERY Jean-Claude :
  - « Aménagement du territoire et intercommunalité » in : *Annuaire des collectivités locales*. Tome 20, 2000, pages 155-158.



- « Quel avenir pour la relation entre communes et intercommunalités ? », in *Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Paris, Dalloz, 2009, p. 241 et s.

## **P**

- PAYRE Renaud, « Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942 », *In Genèses*, 41, 2000. pp. 143-163
- PONTIER Jean-Marie :
  - « La subsidiarité en droit administratif », *RDP*, 1986, pp. 1515-1537.
  - « Coopération contractuelle et coopération institutionnelle », *La Revue administrative*, 1994, n°278, pp. 162-167.
  - « Entre deux rives : une décennie d'intercommunalité », *JCP A*, 2009, pp. 42-46.
  - « Les réformes de l'intercommunalité dans la loi « libertés et responsabilités locales », *Revue administrative*, 2004, n° 342, p. 623 et s.
  - « L'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain », *JCP-A*, 26 juillet 2010, n° 30-34, p. 12 et s.
  - « Requiem pour la clause générale de compétence ? », *JCP A*, 2011.2015.
  - « Trente ans de répartition et de redistribution des compétences entre l'État et les collectivités territoriales », *BJCL*, n°4, 2012, pp. 275-285.
  - « Qu'est-ce que le « local » ? », *AJDA*, 2017.1093.
- PORTIER Nicolas :
  - « Essai de prospective intercommunale », *AJDA*, n° 34, 2007, p. 1871 et s.
  - Essai de prospective intercommunale, *AJDA* 2007, p. 1871 et s.
  - « La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités », *AJDA* 2011, p. 80 et s.
  - « Loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité », *AJDA* n° 3, 2005, p. 140 et s.

## **Q**

- QUILICHINI Paule :
  - « Champs des politiques intercommunales de l'habitat », in BROUANT (J.-P.), DESCHAMPS (E), NOURY (A), QUILICHINI (P), ZITOUNI (F), *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'habitat, n° 16-2006, *La Documentation française*, Paris, p. 21 et s et s.
  - « Les politiques territoriales de l'habitat », *BJCL*, n° 1/2011, p. 53 et s.

## **R**

- RENAUDIE Olivier, « Le Grand Paris », *RFDA*, 2016, pp. 490-496.
- RIBOT Catherine, « La loi du 12 juillet 1999 : simplification ou renforcement des regroupements territoriaux ? », in Territoires et libertés, Mélanges en hommage au Doyen Yves MADIOT, *Bruylant*, Bruxelles, 2000, pp. 81-104.
- RICHARD Alain, « L'intercommunalité : menace ou atout ? », *Pouvoirs* 2014/1 (n°148), p. 55 et s.
- RIVERO Jean, « L'administration et le droit », *Revue internationale de sciences administratives*, 1978, p. 145 et s.

## **S**

- SAINT-SERNIN (de) Dominique :
  - « Le financement des EPCI : un système de fiscalité locale peu adapté (1ère partie) », *RGCT* 2002, septembre-octobre, n° 25, p. 394 et s.
  - « L'intercommunalité, voie obligée pour une meilleure péréquation des ressources (2ème partie) », *RGCT* 2002, novembre-décembre, n° 26, p. 483 et s.
- SY Demba, « L'évolution du droit administratif sénégalais », *EDJA* n° 67, octobre-novembre-décembre 2005, p. 52 et s.

## **T**

- THOENIG Jean-Claude, « La décentralisation du pouvoir local », *Annuaire des collectivités locales*, 1996, n° 1, p. 17 et s.

## **V**

- VENEZIA Jean-Claude, « Les regroupements de communes : bilan et perspectives », *RDP*, 1971, pp. 1061-1123.
- VERPEAUX Michel, « Vrai et fausse coopération intercommunale : comment les distinguer ? », *AJDA*, 2009, pp. 1946-1950.
  - « L'émergence d'un droit constitutionnel de l'intercommunalité – À propos de quelques décisions QPC récentes intéressant l'intercommunalité », *JCP A*, 2014.2274.

- « Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités territoriales, des raisons et des solutions », *RFDA*, 2009, pp. 407-418.
- « Des ambitions aux lois ou du comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010 », *AJDA*, 2011, pp. 74-79.
- « « Une réforme » ou « la » réforme des collectivités territoriales ? », *RFDA*, 2011, pp. 225-239.
- « La réforme territoriale et les nouveaux élus », *RFDA*, 2011, pp. 246-239-257.
- « Présentation – L'Europe des collectivités territoriales, l'Europe et les collectivités territoriales » in *Dossier Des réformes de collectivités territoriales en Europe*, *RFDA*, 2015, pp. 683-685.

## W

- WALINE Marcel, « Réflexions sur la décentralisation », *Académie des sciences morales et politiques*, Séance du 17 décembre 1973, pp. 193-207.
- WOLFF Nathalie, « L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI – Les paradoxes de la légitimité », *AJDA*, 2011, pp. 1120-1127.
- WOLLMANN Hellmut, « Les réformes du système local dans les länder allemands : entre communes fusionnées et intercommunalité », *RFAP*, 2017, pp. 313-326
- WUYTS Herman, « Les réformes de l'administration locale en Belgique depuis 1960 », *RFAP*, 1981, pp. 51-65.

## Z

- ZOLLER Elisabeth, « La création des syndicats de communes : une décision des communes ou de l'État ? », *RDP*, 1976, pp. 985-994
- ZWAAN Laurens, « L'expérience en matière d'intercommunalité », *INET, Entretiens territoriaux de Strasbourg*, 2010, p. 5 et s.

#### IV. THÈSES :

- BOILLOT-BURG Christel, *La décentralisation coopérative : contribution à l'étude des rapports entre l'État et les autres personnes publiques territoriales*, thèse de droit public, Université de Dijon, 2002.
- BAUBONNE Mickaël, *La rationalisation de l'organisation territoriale de la République*, Thèse soutenue à l'Université de Bordeaux sous la direction de Jean-François Brisson, février 2015.
- DIAGNE Mayacine, *L'efficacité du contrôle contentieux exercé sur l'administration sénégalaise*, Thèse de doctorat d'État, Aix-en-Provence, septembre 1990, 412 pages.
- DIAGNE Ndèye Madjiguène, *Les méthodes et les techniques du juge administratif sénégalais*, Thèse, Dakar, 1995, 523 pages.
- HOUSER Matthieu, *L'intervention de l'État et la coopération entre communes*, Thèse, Paris, *L'Harmattan*, coll. Logiques juridiques, 2009, 592 p.
- NIANG Demba, *Gouvernance locale, maîtrise d'ouvrage communale et stratégies de développement local au Sénégal : l'expérience de la ville de Saint-Louis*, présentée et soutenue publiquement en février 2007 à l'Université Toulouse-Le Mirail, sous la direction du Pr. Jean-Louis COLL, 267 pages.
- KANTE Babacar, *Unité de juridiction et droit administratif*, Thèse, Orléans, 1983, 426 pages.
- RIBOT Catherine, *La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité*, Thèse, Montpellier, 1993, 596 pages.
- ROUAULT Marie-Christine, *L'intérêt communal*, Thèse, Presses Universitaires de Lille, 1991, 444 pages.
- SIRIBIE Mahamadou, *Pratiques et visages de l'intercommunalité dans les Alpes-Maritimes. Enjeux locaux de l'émergence d'un nouvel espace politique et institutionnel*, Thèse présentée pour l'obtention du grade de docteur en Science politique, sous la direction de Christine PINA, maîtresse de conférences en Science politique – HDR, Université de Nice-Sophia Antipolis faculté de droit et science politique, 466 pages.

- SY Demba, *La technique des contrats-plan au Sénégal : Contribution à l'étude de la contractualisation des relations entre l'État et les entreprises du secteur parapublic*, Thèse pour le doctorat d'État, UCAD, année 1989, 682 pages.
- TARTOUR Laurence, *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français*, Thèse, Paris, LGDJ, Bibliothèque de science financière, tome 55, 2012, 413 pages.

## V. RAPPORTS :

- Cour des comptes, Rapport public, *L'intercommunalité en France*, novembre 2005, 370 pages.
- Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2022 – Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements – fascicule 2*, octobre 2022.
- DALLIER Philippe, *L'Intercommunalité à fiscalité propre : Rapport d'information du Sénat n°193, session ordinaire 2005-2006, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation*, 1 février 2006.
- E. BALLADUR, Rapport, *Il est temps de décider*, La documentation française, 2009.
- Rapport Mauroy, *Refonder l'action publique locale*, Paris, La Documentation française, 2000.
- Rapport de l'Observatoire de l'Assemblée des Communautés de France, ADCF, « Compétences statutaires et actions intercommunales », décembre 2006.
- Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape), par M. Yves KRATTINGUER et Mme Jacqueline GOURAULT, sénateurs, n° 264, Sénat, 11 mars 2009.

- Rapport final sur le thème : « La problématique de l'intercommunalité dans l'espace UEMOA », 5e édition du colloque des maires de l'espace UEMOA, Niamey les 04, 05, 06 octobre 2011, 8 pages.
- Rapport de synthèse de la Commission nationale du dialogue des territoires (CNDT) : Étude de synthèse sur le bilan de l'intercommunalité au Sénégal, octobre 2016.

## **VI. TEXTES JURIDIQUES :**

### **❖ En France**

- Constitution de la République française du 4 octobre 1958.
- Code général des collectivités territoriales de la République française, 25<sup>e</sup> édition, Paris, *Dalloz* 2022, 3480 pages.
- Loi du 22 mars 1890 instituant le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU).
- Loi n° 66 – 10 69 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines en France, JORF du 4 janvier 1967.
- Loi n° 83 – 636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles en France.
- Loi d'orientation n° 92 – 125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dite « Loi Joxe » en France, JORF du 8 février 1992.
- Loi d'orientation n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire (Loi Pasqua), JORF n°31 du 5 février 1995.
- Loi n° 99 – 586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite « Loi Chevènement » en France, JORF du 13 juillet 1999.
- Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable dite « Loi Voynet » en France.
- Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

- Loi n° 2004 – 809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales en France, JORF n° 0190 du 17 août 2004.
- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n° 0292 du 17 décembre 2010.
- Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, JORF n° 0114 du 18 mai 2013.
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite Loi MAPTAM, JORF n°0023 du 28 janvier 2014.
- Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite Loi NOTRe, JORF n° 0182 du 8 août 2015.
- Loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, JOFR n° 0301 du 28 décembre 2019.
- Ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 195 relative à la décentralisation et à la simplification de l'administration communale.
- Ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer les districts urbains dans les grandes agglomérations.
- Décret 99-1106 du 21 décembre 1999 fixant la liste des établissements publics de coopération intercommunale mentionnée à l'article L. 5211-9 du CGCT.
- Décret 99-1152 du 29 décembre 1999 modifiant le Code des communes (partie réglementaire) et relatif à l'organisation et au fonctionnement des commissions départementales de la coopération intercommunale.
- Décret n°2012-124 du 30 janvier 2012 relatif à la mise en œuvre de diverses dispositions de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.
- Décret n°2012-1337 du 30 novembre 2012 relatif à la commission départementale de coopération intercommunale de Mayotte.

- Circulaire n°NOR/INT/BO500105C du 23 novembre 2005 relative au renforcement de l'intercommunalité et à la définition de l'intérêt communautaire dans les EPCI à fiscalité propre.
- Circulaire n°NOR/INT/B0600063C du 13 juillet 2006 portant aide à la définition de l'intérêt communautaire en matière d'habitat au profit des communes et de leurs regroupements.

#### ❖ **Au Sénégal**

- Constitution de la République du Sénégal de 2001 modifiée par la loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la Constitution.
- Loi n° 66 – 64 du 30 juin 1966 portant Code de l'administration communale, JORS n° 3832 du 30 juin 1966.
- Loi n° 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales, JORS n° 4224 du 13 mai 1972.
- Loi n°90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique, JORS du 7 juillet 1999.
- Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales, JORS n° 5689 du 20 mai 1996.
- Loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales au Sénégal, JO n° 6765 du samedi 28 décembre 2013.
- Loi n° 2021-04 du 12 janvier 2021 portant loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADT)
- Décret n° 80 – 1106 du 04 novembre 1980 portant création d'un groupement d'intérêt rural entre la commune de Joal – Fadhiout et la communauté rurale de Ngéniène.
- Décret n° 83 – 1131 du 29 octobre 1983 portant création de la Communauté urbaine de Dakar.



- Décret n° 2004 – 1093 du 04 août 2004 portant création de la communauté des agglomérations de Dakar, JORS n° 6254, p. 1070.
- Décret n° 2004 – 1094 du 04 août 2004 portant création de la communauté des agglomérations de Rufisque, JORS n° 6254, p. 1070.
- Décret n° 2019-791 du 17 avril 2019, relatif aux attributions du ministre des collectivités territoriales et de l'aménagement du territoire.
- Décret n° 2020-978 du 23 avril 2020 portant règlement général sur la comptabilité publique, JORS n°7309 du 2 mai 2020.
- Décret n° 2023-1040 du 10 mai 2023 fixant les modalités de coopération des collectivités territoriales au Sénégal, JORS du 16 mai 2023.
- Décret n°2023-2161 du 6 novembre 2023 portant régime financier des collectivités territoriales.

## **VII. JURISPRUDENCE :**

- Conseil d'État assemblée, 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier, n° 71536, publié au recueil Lebon.
- Conseil d'État, 10 avril 1970, « Beau et Lagarde », Rec.p.243 ; CE, 6 mai 1991, « Syndicat intercommunal du Bocage », AJDA 1991,717, note Subra de Bieusses.
- Conseil d'État, Section, du 6 mars 1981, Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte et autres, n° 00119, publié au recueil Lebon.
- Conseil d'État, 3 / 5 SSR, du 23 octobre 1985, Commune de Blaye-les-Mines Tarn, n° 46612, publié au recueil Lebon.
- Conseil d'État, 18 décembre 1991, SIVOM de Sainte-Geneviève-des-Bois
- Conseil d'État, 25 mai 1994, Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne, n°106876, inédit au recueil Lebon.

- Conseil d'État, 3 / 5 SSR, du 28 juillet 1995, district de l'agglomération de Montpellier, n° 149863, publié au recueil Lebon.
- Conseil d'État, 6 / 2 SSR, du 31 juillet 1996, Commune de Sète, n° 171086, publié au recueil Lebon.
- Conseil d'État, 3 / 5 SSR, du 6 novembre 1998, Association pour la protection des Gorges de l'Ardèche, n°180479, inédit au recueil Lebon.
- Tribunal administratif de Strasbourg, 8 juin 1990, commune de Pang.

## ANNEXES :

**Annexe 1 : Décret d'application de l'article 16 du CGCT fixant les modalités de coopération entre les collectivités territoriales au Sénégal.**

### **REPUBLIQUE DU SENEGAL**

*Un Peuple – Un But – Une Foi*

-----  
Ministère des Collectivités territoriales,  
de l'Aménagement et du Développement  
des Territoires

### **Projet de décret fixant les modalités de coopération des collectivités territoriales**

#### **RAPPORT DE PRESENTATION**

La loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, modifiée qui a consacré l'Acte III de la décentralisation a institué des actions de coopération au sein des collectivités territoriales.

En effet, selon l'article 16 de la loi précitée : « les collectivités territoriales peuvent entreprendre, suivant des modalités fixées par décret, des actions de coopération entre elles, avec l'Etat ou toute autre structure appropriée, en vue de la promotion et de la coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques ». Le présent projet de décret est pris en application de cette disposition.

Il régit les actions de coopération entre collectivités territoriales. Les actions de coopération, entre l'Etat ou toute autre structure appropriée et les collectivités territoriales, sont soumises aux dispositions législatives et réglementaires spécifiques ou à des conventions établies et approuvées par le représentant de l'Etat.

Ces actions de coopération offrent donc aux collectivités territoriales un cadre juridique de coopération pour mutualiser leurs forces et leurs moyens pour une meilleure gestion de leurs compétences.

Cette nécessaire coopération entre collectivités territoriales a surtout l'avantage de promouvoir la solidarité, la mutualisation des ressources et les opportunités d'investissements pour de grands projets, créateurs d'emplois et de richesses.

Le présent projet de texte détermine les types de coopération des collectivités territoriales. A ce titre, trois (03) formes d'entente entre collectivités territoriales sont prévues :

- l'entente intercommunale ;
- l'entente inter départementale ;
- le groupement mixte.

Le présent projet de décret comporte neuf (09) chapitres articulés comme suit :

- le chapitre premier précise les dispositions générales ;
- le chapitre II traite de la création de l'entente entre collectivités territoriales ;

- le chapitre III fixe les compétences de l'entente entre collectivités territoriales ;
- le chapitre IV a trait à l'organisation et au fonctionnement de l'entente entre collectivités territoriales ;
- le chapitre V est consacré aux dispositions financières ;
- le chapitre VI porte sur la comptabilité de l'organe exécutif de l'entente entre collectivités territoriales ;
- le chapitre VII est relatif au contrôle de légalité des actes de l'entente entre collectivités territoriales ;
- le chapitre VIII concerne la dissolution de l'entente entre collectivités territoriales ;
- le chapitre IX aborde les dispositions diverses et finales.

Telle est l'économie du présent projet de décret.



Mamadou TALLA

## **REPUBLIQUE DU SENEGAL**

*Un Peuple – Un But – Une Foi*

### **Décret n° 2023-1040 fixant les modalités de coopération des collectivités territoriales**

#### **LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,**

VU la Constitution ;  
VU la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes ;  
VU la loi organique n° 2020-07 du 26 février 2020 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n° 2016-34 du 23 décembre 2016 ;  
VU la loi n° 65-61 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration, modifiée ;  
VU la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, modifiée ;  
VU la loi n° 2021-23 du 02 mars 2021 relative aux contrats de partenariat public-privé ;  
VU le décret n° 66-510 du 04 juillet 1966 fixant le régime financier des Collectivités territoriales ;  
VU le décret n° 91-1230 du 14 novembre 1991 portant réforme des plans comptables de l'Etat et des Collectivités territoriales ;  
VU le décret n° 2014-1223 du 24 septembre 2014 fixant les taux maxima des indemnités et frais alloués aux membres du bureau du conseil départemental, aux conseillers et aux membres de la délégation spéciale du département ;  
VU le décret n° 2014-1224 du 24 septembre 2014 fixant le statut du secrétaire général de département ou de ville ;  
VU le décret n° 2014-1225 du 24 septembre 2014 fixant les taux maxima des indemnités et frais alloués aux membres du bureau municipal et aux membres de la délégation spéciale de la ville et de la commune ;  
VU le décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 sur la comptabilité des matières, modifié ;  
VU le décret n° 2020-978 du 23 avril 2020 portant règlement général sur la comptabilité publique ;  
VU le décret n° 2020-1784 du 23 septembre 2020 portant Charte de la déconcentration ;  
VU le décret n° 2021-1443 du 27 octobre 2021 portant application de la loi n° 2021-23 du 02 mars 2021 relative aux contrats de partenariat public - privé ;  
VU le décret n° 2022-1774 du 17 septembre 2022 portant nomination du Premier Ministre ;  
VU le décret n° 2022-1775 du 17 septembre 2022 portant nomination des ministres et fixant la composition du Gouvernement ;  
VU le décret n° 2022-1777 du 17 septembre 2022 portant répartition des services de l'État et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères ;  
VU le décret n° 2022-1809 du 26 septembre 2022 relatif aux attributions du Ministre des Collectivités territoriales, de l'Aménagement et du Développement des Territoires ;  
VU le décret n° 2022-2295 du 28 décembre 2022 portant Code des marchés publics ;

SUR le rapport du Ministre des Collectivités territoriales, de l'Aménagement et du Développement des Territoires,

## DECRETE :

### Chapitre premier.- Dispositions générales

**Article premier.-** Le présent décret fixe les modalités de coopération entre collectivités territoriales et les principes généraux d'organisation et de fonctionnement des structures de coopération initiées par les collectivités territoriales entre elles.

L'entente entre collectivités territoriales est une personne morale de droit public.

**Article 2.-** Les structures de coopération entre les collectivités territoriales dites ententes entre collectivités territoriales sont classées en trois (03) catégories :

- l'entente intercommunale ;
- l'entente inter départementale ;
- le groupement mixte.

**Article 3.-** Les dispositions du présent décret s'appliquent aux actions de coopération entre collectivités territoriales.

Les actions de coopération entre l'Etat ou toute autre structure appropriée et les collectivités territoriales sont régies par des dispositions législatives et réglementaires spécifiques ou par des conventions établies et approuvées par le représentant de l'Etat.

Les collectivités territoriales peuvent, aussi, dans le cadre de leurs compétences, entreprendre des actions de coopération restreintes à travers des conventions établies et approuvées par le représentant de l'Etat.

**Article 4.-** Au sens du présent décret, on entend par :

- **entente entre collectivités territoriales** : regroupement de collectivités territoriales décidé par délibérations de leurs conseils et transmis aux représentants de l'Etat des ressorts territoriaux respectifs, conformément à la réglementation en vigueur ;
- **entente intercommunale** : regroupement de communes d'un seul tenant et sans enclave, qui décident de sa création, pour exercer à la place et pour le compte des membres, certaines de leurs compétences prévues par la loi ;
- **entente inter départementale** : regroupement des départements d'un seul tenant et sans enclave, qui décident de sa création, pour exercer à la place et pour le compte des membres, certaines de leurs compétences prévues par la loi ;
- **groupement mixte** : regroupement de département(s) et commune(s) décidant de coopérer entre elles, en vue d'exercer à la place et pour le compte des membres, un service présentant une utilité pour chacune des parties.

Les actions de coopération, entre l'Etat ou toute autre structure appropriée et les collectivités territoriales prennent la forme de groupement mixte.

## **Chapitre II.- Modalités de création de l'entente entre collectivités territoriales**

**Article 5.-** La décision de création de l'entente entre collectivités territoriales est prise à l'initiative de deux ou plusieurs conseils municipaux et / ou départementaux. Ils prennent des délibérations concordantes sur les compétences dévolues à l'entente, notamment, sa composition, sa durée et son siège, à la majorité des membres des conseils municipaux et / ou départementaux. Ces délibérations sont approuvées par les représentants de l'Etat des ressorts territoriaux compétents.

La décision de création de l'entente entre collectivités territoriales fait l'objet de convention autorisée par les conseils respectifs et signée par les exécutifs locaux concernés.

Des groupements mixtes, aussi, peuvent être constitués par convention entre les collectivités territoriales et l'Etat ou toute autre structure appropriée, en vue d'une œuvre ou d'un service présentant une utilité pour chacune des parties.

Les règles d'organisation et de fonctionnement de ce groupement sont définies par la convention approuvée par le représentant de l'Etat.

**Article 6.-** L'entente entre collectivités territoriales est constatée par arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales sur la base des délibérations et de la convention des collectivités territoriales concernées.

**Article 7.-** Les règles d'organisation et de fonctionnement de chaque entente entre collectivités territoriales sont précisées par l'arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

**Article 8.-** A la création de l'entente, les collectivités territoriales membres peuvent lui transférer une partie de leurs biens meubles et immeubles et mettre à sa disposition le personnel nécessaire à son fonctionnement, dans des conditions fixées par leur organe délibérant.

## **Chapitre III.- Compétences de l'entente entre collectivités territoriales**

**Article 9.-** L'entente entre collectivités territoriales a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre des projets communs d'aménagement et de développement économique, environnemental, éducatif, sportif, culturel et social afin d'améliorer la cohésion, l'attractivité et la compétitivité d'un espace territorial considéré.

L'entente entre collectivités territoriales ne peut être exercée que dans le strict cadre des compétences dévolues aux collectivités territoriales.

## **Chapitre IV.- Organisation et fonctionnement de l'entente entre collectivités territoriales**

**Article 10.-** L'entente entre collectivités territoriales est administrée par :

- un organe délibérant ;
- un organe exécutif.

**Article 11.-** L'organe délibérant est composé de conseillers municipaux et / ou départementaux choisis par les conseils municipaux et / ou départementaux des collectivités territoriales membres.

Le mandat des membres est lié à celui du conseil municipal ou départemental qui les a désignés. Ce mandat prend fin, avec celui des conseils municipaux et / ou départementaux.

La désignation de nouveaux membres intervient dans un délai maximum de deux mois après l'installation des nouveaux conseillers municipaux et départementaux.

**Article 12.-** Compte tenu de la taille de l'organe délibérant des collectivités territoriales membres, la détermination du nombre de conseillers désignés par les conseils municipaux et / ou départementaux se fait comme suit :

- organe délibérant de 36 à 56 conseillers : 05 conseillers à désigner au maximum ;
- organe délibérant de 57 à 76 conseillers : 08 conseillers à désigner au maximum ;
- organe délibérant de 77 à 100 conseillers : 10 conseillers à désigner au maximum.

**Article 13.-** L'organe délibérant élit en son sein un président et deux (02) vice-présidents au maximum.

Pour l'installation de l'organe délibérant, la réunion est convoquée par le représentant de l'Etat selon les modalités fixées par l'arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

L'organe délibérant règle, par ses délibérations, les affaires relevant de sa compétence.

Dans ce cadre, il :

- vote le budget ;
- décide de toutes les actions impliquant des engagements budgétaires ;
- décide des délégations à conférer au président et au bureau ;
- adopte le règlement intérieur et approuve toute modification y afférente ;
- délibère le compte administratif de l'entente entre collectivités territoriales ;
- procède à la création de structures et dispositifs techniques d'intervention ;
- désigne ses représentants auprès des organismes, commissions, comités, conseils et autres cadres dans lesquels sa participation est requise ;



- prend toute décision importante relative au fonctionnement de l'entente entre collectivités territoriales.

**Article 14.-** Le président est l'organe exécutif de l'entente entre collectivités territoriales.

A ce titre et sous l'autorité de l'organe délibérant, il :

- assure les fonctions d'ordonnateur du budget de l'entente entre collectivités territoriales ;
- établit le compte administratif et le soumet à l'adoption de l'organe délibérant ;
- prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant ;
- administre et gère l'entente entre collectivités territoriales ;
- nomme les emplois de l'entente sur autorisation de l'organe délibérant ;
- représente en justice l'entente entre collectivités territoriales ;
- élabore le rapport annuel d'activités et le soumet à l'adoption de l'organe délibérant.

**Article 15.-** Le président de l'entente peut percevoir une indemnité mensuelle correspondant à une indemnité accordée aux Maires de communes chef-lieu de département conformément à la réglementation fixant les taux maxima des indemnités et frais alloués aux membres du bureau municipal.

**Article 16.-** Le président est assisté dans ses fonctions par les vice-présidents.

Le président et les vice-présidents sont élus au premier tour par les membres, au scrutin secret et à la majorité absolue des membres présents, lors de l'installation de l'organe délibérant.

Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a alors lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Le président de l'entente entre collectivités territoriales peut nommer un secrétaire général, après avis consultatif du représentant de l'Etat, parmi les agents de la hiérarchie A ou assimilée, conformément à la réglementation fixant le statut du secrétaire général de département ou de ville.

Il met fin à ses fonctions dans les mêmes formes.

Le secrétaire général assiste aux réunions du bureau, avec voix consultative.

**Article 17.-** Le président et les vice-présidents constituent le bureau de l'entente entre collectivités territoriales.

Ce bureau se réunit sur convocation du président au moins une fois par trimestre et à chaque fois que de besoin.

Les vice-présidents peuvent percevoir une indemnité mensuelle conformément à la réglementation fixant les taux maxima des indemnités et frais alloués aux membres du bureau municipal.

**Article 18.-** En cas de démission, d'incapacité définitive ou de décès du président, il est remplacé provisoirement par le premier vice-président, selon les modalités définies par le règlement intérieur de l'entente entre collectivités territoriales.

**Article 19.-** L'organe délibérant se réunit en session ordinaire une fois par trimestre sur convocation de son président. La réunion a lieu au siège de l'entente entre collectivités territoriales ou dans un lieu choisi par le président, dans l'une des collectivités territoriales membres.

**Article 20.-** Toute convocation est faite par le président de l'entente. Elle est adressée par écrit et à domicile, trois jours francs au moins avant celui de la réunion. En cas d'urgence, ce délai est ramené à 24 heures.

Elle comporte les points inscrits à l'ordre du jour de la réunion.

**Article 21.-** L'organe délibérant ne peut siéger, que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la session.

Quand, après une convocation régulièrement faite, le quorum n'est pas atteint, toute délibération votée après la seconde convocation, à trois jours au moins d'intervalle, est valable si le quart au moins du conseil est présent.

**Article 22.-** Les séances de l'organe délibérant sont publiques sauf si le conseil en décide autrement à la majorité absolue des membres présents ou représentés.

Elles sont présidées par le président de l'entente ou celui qui le remplace. Le président de séance a seul la police de l'assemblée.

Le vote a lieu au scrutin public. Les délibérations de l'entente sont prises à la majorité simple. En cas d'égalité de voix, celle du président est prépondérante. Les prénoms et noms des votants, avec l'indication de leur vote, sont insérés au procès-verbal.

Toutefois, le scrutin est secret à la demande du tiers des membres présents, ou lorsqu'il s'agit de procéder à une nomination ou à une représentation.

Dans ces derniers cas, après deux tours de scrutin secret, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin, et l'élection a lieu à la majorité relative. A égalité des voix, l'élection est acquise au plus âgé.

Un conseiller empêché peut donner à un collègue de son choix procuration écrite légalisée pour voter en son nom. Un même conseiller ne peut être porteur que d'une seule procuration qui est toujours révocable. Sauf cas de maladie dûment constatée, elle ne peut être valable pour plus de trois séances consécutives.

Le secrétariat de séance est assuré par un conseiller désigné par ses pairs.

**Article 23.-** L'organe délibérant se réunit, en session extraordinaire, en cas de nécessité, sur convocation du président, sur son initiative ou à la demande des deux tiers des membres ou du représentant de l'Etat.

La demande des deux tiers des membres ou du représentant de l'Etat est transmise par écrit avec accusé de réception au président.

Pour les réunions extraordinaires, le délai de convocation est de trois (03) jours.

**Article 24.-** Sont nulles de droit :

- les délibérations de l'entente portant sur un objet étranger à ses attributions ;
- les délibérations prises en violation d'une loi ou de la réglementation en vigueur.

**Article 25.-** Les membres de l'organe délibérant sont tenus de rendre compte de toutes les décisions prises par l'entente à leur conseil municipal ou départemental respectif qui les ont désignés.

**Article 26.-** Les membres de l'organe délibérant peuvent percevoir une indemnité de session conformément à la réglementation fixant les taux maxima des indemnités et frais alloués aux membres du bureau du conseil départemental, aux conseillers et aux membres de la délégation spéciale du département.

**Article 27.-** Le représentant de l'Etat est informé de la tenue des sessions dans les mêmes conditions que les membres.

La présence du représentant de l'Etat ou de son délégué dûment mandaté et celle du Directeur de l'ARD sont de droit. Ils sont entendus toutes les fois qu'ils le demandent, mais ne peuvent participer au vote, ni présider l'assemblée. Leurs déclarations sont portées au procès-verbal des délibérations.

**Article 28.-** L'organe délibérant peut, par ses délibérations, créer des commissions temporaires ou permanentes, chargées d'étudier et de suivre les questions qui lui sont soumises.

Il peut entendre toute personne dont la compétence est requise.

## **Chapitre V.- Dispositions financières**

**Article 29.-** Pour l'accomplissement de ses missions de développement, l'entente entre collectivités territoriales est dotée d'un budget propre.

**Article 30.-** Le budget de l'entente entre collectivités territoriales est élaboré et exécuté conformément aux règles de la comptabilité publique.

L'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile.

**Article 31.-** Les ressources du budget de l'entente entre collectivités territoriales comprennent :

- la contribution des collectivités territoriales membres ;
- les transferts de l'Etat ;
- les dons et legs de personnes physiques et morales ;
- les produits issus des conventions passées avec des institutions nationales ou extérieures ;
- les contributions perçues ;
- toute autre ressource autorisée par les lois et règlements.

**Article 32.-** Les dépenses de l'entente entre collectivités territoriales comprennent les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Les dépenses de fonctionnement ont un caractère permanent et permettent à l'entente de faire face à ses charges et obligations courantes.

Les dépenses d'investissement permettent la réalisation des équipements et infrastructures ainsi que l'acquisition de matériels.

**Article 33.-** La contribution budgétaire de chaque collectivité territoriale membre est annuelle et est affectée sous forme de contribution à l'entente en fonction de leur capacité financière.

La contribution de chaque collectivité territoriale est fixée par la convention de décision de création. Elle varie en fonction de l'évolution du budget de chaque collectivité territoriale membre.

Cette contribution est une dépense inscrite en priorité pendant la durée de l'entente.

**Article 34.-** Le Président soumet, par semestre, un rapport d'activités techniques et financières à l'organe délibérant.

### **Chapitre VI.- Comptabilité de l'organe exécutif de l'entente entre collectivités territoriales**

**Article 35.-** Le receveur de la collectivité territoriale du siège de l'entente entre collectivités territoriales tient la comptabilité des recettes et des dépenses de la structure dans les conditions définies par le Code général des Collectivités territoriales et les autres lois et règlements en vigueur.

Le compte administratif pour la gestion close doit être présenté au conseil qui en délibère conformément aux dispositions du Code général des Collectivités territoriales.

**Article 36.-** Les recettes et dépenses de l'entente entre collectivités territoriales sont exécutées par le comptable public dans les conditions prévues par les lois et règlements en vigueur. Il est chargé seul et sous sa responsabilité :

- de poursuivre la rentrée de toutes les recettes de l'entente et de toutes les sommes qui lui sont dues ;
- d'acquitter les dépenses ordonnancées par le président, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement ouverts et des fonds disponibles ;
- d'assurer la garde des fonds, titres et valeurs.

Le receveur est tenu de transmettre à l'entente sa situation comptable mensuelle et son compte de gestion annuel.

Il doit produire son compte de gestion à la Cour des Comptes qui statue par voie de jugement.

### **Chapitre VII.- Contrôle de légalité des actes de l'entente entre collectivités territoriales**

**Article 37.-** Le contrôle de légalité des actes de l'entente entre collectivités territoriales est exercé par le représentant de l'Etat du ressort territorial de son siège dans les conditions prévues par le Code général des Collectivités territoriales.

### **Chapitre VIII.- Démission - Substitution - Dissolution de l'entente entre collectivités territoriales**

**Article 38.-** La démission volontaire est adressée par lettre recommandée au président de l'entente avec copie à son conseil municipal ou départemental, elle est définitive à partir de l'accusé de réception par le président de l'entente ou un mois après un nouvel envoi de la démission constatée par lettre recommandée.

Tout membre du conseil de l'entente entre collectivités territoriales qui, pour une cause quelconque, se trouve dans un des cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité prévus les lois et règlements, doit être remplacé par un autre.

**Article 39.-** En cas de dissolution d'un conseil municipal ou départemental, la collectivité territoriale concernée est représentée par trois (03) membres de la délégation spéciale dont le Président.

**Article 40.-** L'entente entre collectivités territoriales est, notamment, dissoute :

- de plein droit à l'expiration de la durée précisée par l'arrêté ;
- par délibération de l'organe délibérant à la majorité des deux tiers des membres ;
- lorsque le fonctionnement normal s'avère durablement impossible. Cette situation doit être constatée par le représentant de l'Etat conformément aux dispositions du Code général des Collectivités territoriales.

La dissolution est prononcée par arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales qui fixe également les modalités de dévolution du patrimoine et de redéploiement du personnel au besoin.

### **Chapitre IX.- Dispositions finales**

**Article 41.-** Les autres modalités d'application du présent décret sont fixées par arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

**Article 42.-** Le Ministre chargé des Finances, le Ministre chargé de l'Intérieur et le Ministre chargé des Collectivités territoriales, procèdent, chacun en ce qui le concerne, à l'exécution du présent décret qui sera publié au *Journal officiel*.

**Fait à Dakar, le 15 mai 2023**

**Par le Président de la République  
Le Premier Ministre**



**Amadou BA**



**Macky SALL**

Annexe 2 : Engagement de non plagiat



ENGAGEMENT DE NON PLAGIAT

Je, soussigné (e) .....Monsieur Sakouya Guissé..... ,  
déclare être pleinement conscient(e) que le plagiat de documents ou d'une partie d'un document  
publiés sur toutes formes de support, y compris l'internet, constitue une violation des droits  
d'auteur ainsi qu'une fraude caractérisée. En conséquence, je m'engage à citer toutes les sources  
que j'ai utilisées pour écrire ce rapport ou mémoire.

Date : le 15 janvier 2021

Signature :

## **INDEX ALPHABÉTIQUE**

*Les numéros renvoient aux numéros de pages*

### **A**

action commune, 68, 85, 351, 412  
administration territoriale, 10, 23, 25, 35, 36, 39,  
66, 85, 96, 127, 130, 136, 173, 174, 183, 243,  
244, 248, 328, 361, 365, 372, 425, 439  
aménagement du territoire, 4, 11, 16, 17, 22, 23, 24,  
35, 42, 45, 53, 54, 55, 56, 58, 60, 66, 67, 70, 76,  
93, 112, 118, 119, 144, 184, 190, 224, 225, 228,  
232, 234, 240, 293, 296, 303, 314, 363, 365, 382,  
407, 415, 424, 441  
autonomie financière, 2, 7, 139, 146, 165, 174, 215,  
232, 240, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263,  
283, 284, 292, 359, 364, 382, 393, 397, 399, 400,  
423  
autonomie fiscale, 148, 260, 381, 409

### **C**

communauté d'agglomération, 10, 113, 115, 116,  
133, 168, 187, 206, 207, 214, 236, 241, 283, 288,  
310, 312, 352, 362  
communauté de communes, 10, 90, 101, 107, 115,  
133, 134, 156, 185, 187, 206, 207, 236, 241, 338,  
356, 408  
communauté urbaine, 10, 12, 113, 119, 133, 157,  
159, 160, 162, 168, 183, 187, 188, 201, 211, 212,  
214, 218, 241, 277, 283, 289, 306, 330, 362  
commune nouvelle, 134, 140, 348, 423  
contribution économique locale, 168  
contribution économique territoriale, 11  
coopération institutionnelle, 227  
coopération intercommunale, 183  
coopération locale, 180

### **D**

décentralisation technique, 3, 30, 174  
décentralisation technique ou fonctionnelle, 174  
décentralisation territoriale, 41, 43, 125, 425  
dépense obligatoire, 142, 143, 284, 285, 287  
développement local, II, VII, 4, 5, 8, 18, 19, 24, 25,  
30, 31, 32, 33, 35, 37, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47,  
48, 49, 50, 54, 56, 59, 61, 62, 72, 76, 79, 81, 83,  
84, 87, 94, 123, 163, 169, 171, 215, 217, 220,  
221, 224, 225, 228, 230, 232, 234, 273, 278, 281,  
284, 293, 294, 295, 301, 304, 305, 308, 319, 320,  
324, 330, 350, 353, 354, 366, 370, 372, 374, 379,  
397, 405, 407, 409, 410, 411, 413, 422, 430

districts, 10, 17, 55, 133, 136, 149, 182, 185, 186,  
188, 237, 241, 420, 440

### **E**

émiettement communal, 3, 9, 23, 46, 57, 66, 183,  
185, 186, 195, 230, 403, 407, 430  
emprunt, 18, 141, 305, 383, 388, 389, 390, 391, 410  
entente, 13, 17, 39, 79, 119, 123, 153, 154, 157,  
159, 160, 164, 166, 168, 174, 217, 218, 219, 220,  
222, 223, 284, 289, 293, 294, 298, 299, 300, 306,  
310, 321, 323, 369, 387, 394  
entente entre collectivités territoriales, 17, 123, 154,  
166, 167, 168, 222, 369  
entente intercommunale, 13, 79, 153, 157, 159,  
166, 217, 218, 220, 369  
entente interdépartementale, 153, 157, 220  
EPCI, VI, 3, 10, 12, 16, 22, 26, 39, 51, 53, 57, 65,  
67, 69, 74, 77, 78, 81, 85, 96, 97, 101, 102, 103,  
104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113,  
114, 115, 116, 117, 125, 127, 132, 133, 134, 135,  
136, 137, 139, 140, 141, 143, 145, 146, 147, 148,  
149, 173, 174, 175, 177, 179, 180, 183, 184, 185,  
187, 188, 191, 193, 194, 195, 197, 198, 201, 202,  
203, 204, 207, 208, 227, 233, 237, 238, 239, 240,  
241, 244, 246, 247, 252, 253, 254, 256, 257, 258,  
259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268,  
269, 270, 271, 272, 285, 296, 306, 324, 330, 332,  
333, 338, 339, 341, 342, 348, 349, 351, 353, 354,  
356, 357, 358, 368, 381, 391, 393, 394, 395, 396,  
404, 405, 408, 409, 421, 427, 431, 433, 436, 437,  
440  
EPCI à FP, 146, 147, 183, 185, 187, 188, 191, 201,  
202, 240  
équilibre territorial et rural, 201  
équilibre territorial rural, 253, 339

### **F**

fonds, 4, 19, 125, 170, 193, 206, 258, 262, 264,  
265, 266, 270, 273, 290, 292, 293, 294, 295, 296,  
297, 299, 300, 301, 302, 307, 315, 316, 317, 318,  
320, 321, 322, 323, 325, 356, 381, 383, 389, 390,  
391, 394, 396, 398, 400, 401, 402, 404  
fonds de concours, 170, 193, 264, 266, 270, 293,  
295, 396  
fusion de communes, 139



## G

groupement d'intérêt communautaire, 9, 37, 99, 215, 218, 375  
groupement mixte, 153, 157, 218

## I

intérêt commun, 4, 36, 79, 92, 99, 107, 117, 122, 152, 157, 170, 178, 218  
intérêt communautaire, VI, 22, 85, 87, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 102, 103, 104, 109, 112, 113, 114, 115, 121, 157, 188, 191, 206, 210, 215, 222, 230, 232, 249, 252, 254, 255, 312, 313, 314, 315, 340, 342, 353, 354, 365, 370, 409, 424, 433, 440  
intérêt métropolitain, 96, 97, 101

## L

libertés locales, 3, 116, 207, 228  
libre administration des collectivités territoriales, 6, 138, 139, 140, 227, 276, 331, 349, 359, 378, 426, 429

## M

métropole, 21, 79, 101, 113, 116, 133, 134, 149, 159, 196, 199, 200, 201, 205, 206, 236, 237, 241, 431  
mutualisation, 26, 35, 36, 42, 57, 58, 61, 71, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 89, 91, 156, 157, 172, 176, 180, 186, 188, 193, 194, 198, 222, 224, 225, 229, 256, 259, 268, 270, 271, 273, 304, 325, 331, 343, 353, 354, 363, 366, 376, 377, 378, 380, 405, 407, 409, 424, 434  
mutualisation ascendante, 75  
mutualisation des moyens, 36, 42, 74, 75, 79, 156, 222, 229, 273, 325, 354, 363, 377, 405, 407  
mutualisation des ressources, 26, 157, 172, 180, 270, 271, 343, 366, 405  
mutualisation des services, 58, 74, 78, 194, 198, 434  
mutualisation descendante, 74  
mutualisation intercommunale, 73, 75, 77

## O

organisation décentralisée, 6, 137, 170, 193, 203

organisation territoriale, VII, 7, 11, 21, 46, 48, 54, 61, 67, 87, 98, 136, 137, 183, 184, 188, 195, 197, 243, 244, 245, 249, 250, 331, 333, 337, 344, 351, 374, 422, 440

## P

pactes fiscaux et financiers, 266  
péréquation, VI, 90, 91, 148, 169, 170, 258, 263, 264, 265, 266, 285, 318, 357, 358, 398, 402, 436  
péréquation horizontale, 266  
péréquation intercommunale, VI, 148  
péréquation verticale, 169  
personnalité morale, 63, 174, 192  
principe d'exclusivité, 98, 109, 110  
principe de rattachement, 101, 111  
principe de spécialité, 50, 95, 99, 106, 107, 108, 111, 425

## R

regroupements de collectivités territoriales, 16, 26, 32, 152, 157, 161, 162, 217, 234, 276, 277, 278, 280, 281, 309, 310, 311, 317, 320, 360, 365, 369, 383, 397, 401, 408  
ressources propres, 129, 142, 155, 163, 165, 169, 305, 364

## S

schémas départementaux de coopération  
intercommunale, 197, 204, 207  
solidarité intercommunale, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 104, 270  
structures intercommunales, 200  
subsidiarité, 7, 12, 98, 105, 122, 191, 333, 348, 352, 353, 354, 433, 434  
syndicat de communes, 10, 134, 141, 142, 143, 144, 176, 178, 179, 420  
syndicat mixte, 110, 177  
syndicats de communes, 393

## T

tutelle, 17, 46, 99, 152, 176, 186, 370, 392

## **TABLE DES MATIÈRES**

SOMMAIRE.....	III
SIGLES ET ABBRÉVIATIONS.....	IV
DÉDICACES.....	IX
REMERCIEMENTS.....	IX
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	1
PARTIE I : APPRÉCIATION THÉORIQUE DE L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LES DEUX SYSTÈMES.....	33
TITRE 1 : UNE CONVERGENCE DU POINT DE VUE DES FONDEMENTS CONCEPTUELS.....	37
CHAPITRE 1 : UN BESOIN DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE	38
SECTION 1 : UN LEVIER DÉCISIF DU DÉVELOPPEMENT LOCAL.....	40
PARAGRAPHE 1 : UNE PROMOTION POUR LES POLITIQUES DE DÉCENTRALISATION.....	41
A. UNE RÉPONSE AUX DÉFIS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL.....	42
1. UN EXCELLENT OUTIL DU DÉVELOPPEMENT DES COMMUNES.....	42
2. UNE FACILITATION DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL.....	44
B. UNE MEILLEURE STRUCTURATION DES INITIATIVES LOCALES.....	46
1. UNE BONNE ORGANISATION DES INITIATIVES LOCALES.....	46
2. UN ENCADREMENT IMPORTANT DES INITIATIVES LOCALES.....	48
PARAGRAPHE 2 : UNE RÉPONSE AU DÉSÉQUILIBRE D'AMÉNAGEMENT TERRITORIAL.....	50
A. UN INSTRUMENT D'ORGANISATION RATIONNELLE DES TERRITOIRES...	52
1. UNE CONTRIBUTION CAPITALE À L'ÉQUILIBRE TERRITORIAL.....	52
2. UNE DÉMARCHE COHÉRENTE DANS LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT TERRITORIAL.....	54
B. UN OUTIL DE GESTION COMMUNE DES TERRITOIRES.....	56
1. UNE GESTION TERRITORIALE AUTOUR D'UN PROJET COMMUN.....	56
2. UNE GARANTIE DE LA COHÉRENCE TERRITORIALE.....	58
SECTION 2 : UNE RÉPONSE À L'OPTIMISATION TERRITORIALE.....	60
PRAGRAPHE 1 : UNE COORDINATION DES ACTIONS COMMUNES.....	61
A. UNE VALORISATION DU TERRITOIRE COMMUNAL.....	62
1. PAR LA CRÉATION DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES.....	62
2. POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DE LA POPULATION.....	64

B.	UNE GESTION COMMUNE DU SERVICE PUBLIC .....	65
1.	UN ENJEU FONDAMENTAL DE L'INTERCOMMUNALITÉ .....	66
2.	UNE LIBERTÉ DE GESTION DU SERVICE PUBLIC.....	68
	PARAGRAPHE 2 : UNE PROMOTION D'UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE.....	70
A.	UN MODE DE GOUVERNANCE ADAPTÉ À LA MUTUALISATION INTERCOMMUNALE .....	71
1.	LA MISE EN COMMUN DES MOYENS .....	71
2.	L'ÉTENDUE DES POSSIBILITÉS DE MUTUALISATION .....	74
B.	LES VERTUS DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE LIÉES À L'INTERCOMMUNALITÉ.....	77
1.	LA RÉGULATION DE L'ESPACE PUBLIC LOCAL.....	77
2.	L'INSTAURATION DES CADRES DE COORDINATION ET DE PARTENARIAT .....	78
	CHAPITRE 2 : UNE SOLIDARITÉ POUR LA GESTION DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES .....	82
	SECTION 1 : UNE CONSTRUCTION THÉORIQUE DE LA SOLIDARITÉ INTERCOMMUNALE.....	84
	PARAGRAPHE 1 : UNE SOLIDARITÉ INTERCOMMUNALE AFFIRMÉE .....	84
A.	UNE SOLIDARITÉ AFFIRMÉE PAR LES TEXTES EN FRANCE .....	85
1.	L'AFFIRMATION SOLENNELLE DE LA NOTION.....	85
2.	LA SOLIDARITÉ, UNE RAISON D'ÊTRE DE L'INTERCOMMUNALITÉ .....	87
B.	UNE SOLIDARITÉ CONSACRÉE TEXTUELLEMENT AU SÉNÉGAL.....	88
1.	UNE NOTION AFFIRMÉE PAR LE LÉGISLATEUR .....	88
2.	L'APPLICATION DU PRINCIPE DE SOLIDARITÉ.....	90
	PARAGRAPHE 2 : UNE SOLIDARITÉ CONDITIONNÉE PAR L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE .....	91
A.	LA DÉFINITION DE LA NOTION D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE .....	92
1.	LES TENTATIVES DE DÉFINITION DE LA NOTION.....	92
2.	LES ÉLÉMENTS DE PRÉCISION DE LA NOTION .....	94
B.	LA DÉTERMINATION DE L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE .....	96
1.	UNE DÉTERMINATION DANS UN DÉLAI COURT.....	96
2.	LES MÉTHODES DE LA DÉTERMINATION.....	98
	SECTION 2 : UNE GESTION COMMUNE DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES .....	100
	PARAGRAPHE 1 : DES COMPÉTENCES PLUS ÉTENDUES EN FRANCE.....	101
A.	DES PRINCIPES SPÉCIFIQUES DE L'INTERCOMMUNALITÉ EN FRANCE ..	102

1.	LE PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ.....	102
2.	LE PRINCIPE D'EXCLUSIVITÉ .....	105
B.	L'ÉTENDUE DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES .....	107
1.	LES COMPÉTENCES OBLIGATOIRES .....	107
2.	LES COMPÉTENCES FACULTATIVES .....	110
	PARAGRAPHE 2 : DES COMPÉTENCES MOINS ÉTENDUES AU SÉNÉGAL.....	112
A.	DES COMPÉTENCES PARTAGÉES DANS CERTAINS DOMAINES .....	113
1.	LES DOMAINES DE COMPÉTENCES PARTAGÉES.....	113
2.	L'EXTENSION DES DOMAINES DE COMPÉTENCES .....	115
B.	LES PRINCIPES LIÉS À L'EXERCICE DES COMPÉTENCES .....	117
1.	LES PRINCIPES IDENTIFIÉS FORMELLEMENT .....	117
2.	LES PRINCIPES SANS RECONNAISSANCE FORMELLE.....	119
	TITRE 2 : UNE DIVERGENCE DU POINT DE VUE DES FONDEMENTS JURIDIQUES .....	121
	CHAPITRE 1 : DEUX RÉGIMES JURIDIQUES DISTINCTS .....	122
	SECTION 1 : UN RÉGIME JURIDIQUE PLUS DIVERSIFIÉ EN FRANCE.....	124
	PARAGRAPHE 1 : UNE BASE ESSENTIELLEMENT LÉGISLATIVE .....	124
	A. UNE FORTE PRODUCTION LÉGISLATIVE.....	125
	1. LES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES .....	125
	2. LES RÈGLES COMPLÉMENTAIRES.....	127
	B. UNE PRÉOCCUPATION PARTIELLE PAR LA CONSTITUTION .....	129
	1. L'APPRÉHENSION INDIRECTE DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....	129
	2. VERS UNE CONSTITUTIONNALISATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....	131
	PARAGRAPHE 2 : UN DISPOSITIF FINANCIER SPÉCIFIQUE EN FRANCE.....	133
	A. UN RÉGIME DE FINANCEMENT PAR LES CONTRIBUTIONS BUDGÉTAIRES .....	134
	1. UNE CONTRIBUTION FINANCIÈRE DES COMMUNES ADHÉRENTES .....	134
	2. UNE CONTRIBUTION BUDGÉTAIRE AUX NÉCESSITÉS DU SERVICE PUBLIC.....	136
	B. UN RÉGIME DE FINANCEMENT PAR LA FISCALITÉ PROPRE .....	137
	1. LE FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ DE PROJET .....	138
	2. LES OBJECTIFS DU FINANCEMENT PAR LA FISCALITÉ PROPRE .....	140
	SECTION 2 : UN RÉGIME JURIDIQUE MOINS VARIÉ AU SÉNÉGAL .....	141
	PARAGRAPHE 1 : UNE BASE FONDAMENTALEMENT DÉCRÉTALE.....	142
	A. L'ADOPTION DU NOUVEAU DÉCRET D'APPLICATION.....	142

1. UNE APPLICATION DE QUELQUES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES	143
2. LES INNOVATIONS DU NOUVEAU DÉCRET DE 2023	145
B. LA PORTÉE DU NOUVEAU DÉCRET D'APPLICATION	147
1. LA FORMALISATION DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES	148
2. L'OPÉRATIONNALISATION DES POSSIBILITES LÉGALES DE COOPÉRATION	150
PARAGRAPHE 2 : UN DISPOSITIF FINANCIER RÉNOVÉ AU SÉNÉGAL	153
A. DU RÉGIME FINANCIER RESTREINT	153
1. L'IMPRÉCISION DES DISPOSITIONS FINANCIÈRES	154
2. UN CADRE FINANCIER DÉFINI À LA CARTE	155
B. À L'ADOPTION RÉCENTE DE NOUVELLES DISPOSITIONS FINANCIÈRES	157
1. AU PLAN INTERNE	157
2. AU PLAN EXTERNE	160
CHAPITRE 2 : DEUX RÉGIMES STATUTAIRES DIFFÉRENTS	164
SECTION 1 : UNE INTERCOMMUNALITÉ LARGEMENT INSTITUTIONNELLE EN FRANCE	166
PARAGRAPHE 1 : UNE INSTITUTION LARGEMENT ENCOURAGÉE	167
A. D'UNE INTERCOMMUNALITÉ INSTITUTIONNELLE DE SERVICE	167
1. UNE INTERCOMMUNALITÉ ASSOCIATIVE DE TYPE SYNDICAL	168
2. LES AVANTAGES DE L'INTERCOMMUNALITÉ DE GESTION	171
B. À UNE INTERCOMMUNALITÉ INSTITUTIONNELLE DE PROJET	173
1. UNE INTERCOMMUNALITÉ AU SERVICE D'UN PROJET DE DÉVELOPPEMENT COMMUN	174
2. UNE INTERCOMMUNALITÉ DE PROJET DE DÉVELOPPEMENT APPROFONDI	177
PARAGRAPHE 2 : UNE INTERCOMMUNALITÉ INSTITUTIONNELLE MODERNISÉE	181
A. UN MODÈLE RÉELLEMENT RATIONALISÉ D'INTERCOMMUNALITÉ	181
1. UN ASSOUPLISSEMENT NON NÉGLIGEABLE DE L'INTERCOMMUNALITÉ	182
2. UNE VOLONTÉ D'ACHEVER LA CARTE INTERCOMMUNALE	185
B. UN MODÈLE VÉRITABLEMENT RENFORCÉ D'INTERCOMMUNALITÉ	189
1. UNE MODIFICATION DU PAYSAGE INTERCOMMUNAL	190
2. UNE AMÉLIORATION VÉRITABLE DE L'INTERCOMMUNALITÉ	192
SECTION 2 : UNE INTERCOMMUNALITÉ DE GESTION A PRIORI CONVENTIONNELLE AU SÉNÉGAL	199

PARAGRAPHE 1 : LA TYPOLOGIE DES EXPÉRIENCES D'INTERCOMMUNALITÉ CONVENTIONNELLE .....	200
A. LES PREMIERS TYPES D'INTERCOMMUNALITÉ CONVENTIONNELLE .....	200
1. LES COMMUNAUTÉS URBAINES .....	200
2. LES GROUPEMENTS D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE .....	205
B. LES NOUVEAUX TYPES D'INTERCOMMUNALITÉ CONVENTIONNELLE ..	207
1. L'ENTENTE INTERCOMMUNALE .....	207
2. LA POSSIBLE CRÉATION DES ENTENTES ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	209
PARAGRAPHE 2 : LES LEÇONS DES EXPÉRIENCES VÉCUES .....	211
A. L'ENGAGEMENT RENOUVELÉ DES ACTEURS LOCAUX .....	211
1. UN MEILLEUR PILOTAGE DES ACTIONS COMMUNES .....	212
2. UNE OPPORTUNITÉ À SAISIR PAR LES COMMUNES .....	213
B. LA NÉCESSAIRE FORMALISATION DES MODES DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE .....	215
1. UNE GARANTIE D'UNE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE FORMALISÉE .....	215
2. UNE BONNE STRATÉGIE DE GESTION INTERCOMMUNALE .....	217
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE .....	219
PARTIE II : APPRÉCIATION PRATIQUE DE L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LES DEUX SYSTÈMES .....	220
TITRE 1 : LE CONSTAT D'UNE INTERCOMMUNALITÉ IMPARFAITE .....	223
CHAPITRE 1 : UNE INTERCOMMUNALITÉ PEU PERFORMATE EN FRANCE .....	225
SECTION 1 : UNE STRUCTURATION JURIDIQUE PEU ADÉQUATE .....	227
PARAGRAPHE 1 : UNE SÉDIMENTATION DES TEXTES JURIDIQUES .....	227
A. UNE PRÉGNANCE D'UN MAQUIS JURIDIQUE COMPLEXE .....	228
1. UNE DIVERSITÉ DES RÉGIMES JURIDIQUES .....	228
2. UNE INSTABILITÉ DU CADRE LÉGISLATIF .....	230
B. UNE SUPERPOSITION DES INTERCOMMUNALITÉS AUX COMMUNES .....	232
1. LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA SUPERPOSITION .....	232
2. LES EFFETS DE LA SUPERPOSITION .....	234
PARAGRAPHE 2 : UNE LÉGISLATION RELATIVEMENT APPROPRIÉE .....	236
A. LES LACUNES LÉGISLATIVES DE L'INTERCOMMUNALITÉ .....	236
1. L'ABSENCE DE LA PRISE EN COMPTE DE LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES .....	237

2. LE PROBLÈME DE L'ÉLECTION DES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES.....	238
B. UNE PRODUCTION LÉGISLATIVE LIMITÉE.....	240
1. LES MANQUEMENTS LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET DE TERRITOIRE.....	241
2. LES MANQUEMENTS LIÉS À LA DÉFINITION DE L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE.....	242
SECTION 2 : UN CADRE FINANCIER MOINS EFFICACE.....	244
PARAGRAPHE 1 : UN RÉGIME FINANCIER COMPLEXE DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....	245
A. UNE RÉDUCTION DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES INTERCOMMUNALITÉS.....	246
1. UNE PERTE DE RESSOURCES DYNAMIQUES.....	246
2. UNE HAUSSE DE LA FISCALITÉ LOCALE.....	247
B. DES COMPENSATIONS FINANCIÈRES INSUFFISANTES.....	249
1. LES MÉCANISMES DE COMPENSATION.....	249
2. LA DIVERSIFICATION DES SOURCES DE FINANCEMENT.....	250
PARAGRAPHE 2 : DES RELATIONS FINANCIÈRES COMPLEXES.....	251
A. UNE INEFFECTIVITÉ DE LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE.....	252
1. LE DEVOIEMENT DES DISPOSITIFS FINANCIERS.....	252
2. L'EXISTENCE DE CERTAINES IRRÉGULARITÉS.....	253
B. UNE FRAGILITÉ DU PILOTAGE FINANCIER.....	255
1. L'INSTABILITÉ DES PACTES FINANCIERS ET FISCAUX.....	255
2. LA FRAGILITÉ DU COEFFICIENT D'INTÉGRATION FISCALE.....	257
CHAPITRE 2 : UNE INEFFECTIVITÉ PLUS MARQUÉE AU SÉNÉGAL.....	260
SECTION 1 : UN SYSTÈME JURIDIQUE DIFFICILE À METTRE EN ŒUVRE.....	262
PARAGRAPHE 1 : UN CADRE JURIDICO-INSTITUTIONNEL INADÉQUAT.....	263
A. UNE INADÉQUATION DU CADRE JURIDIQUE.....	263
1. UN SYSTÈME NORMATIF IMPLICITE.....	264
2. UN CADRE LÉGAL SUPERFLU.....	265
B. UNE INADÉQUATION DU CADRE INSTITUTIONNEL.....	268
1. L'ABSENCE DE TYPOLOGIE DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES .....	268
2. LA FAIBLE CAPACITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	269
PARAGRAPHE 2 : UNE INEFFICACITÉ DU RÉGIME FINANCIER.....	271
A. DES CONTRIBUTIONS BUDGÉTAIRES INEFFICACES.....	272
1. UNE DÉPENSE OBLIGATOIRE INÉGALEMENT RÉPARTIE.....	272

2. UN RÉGIME FINANCIER PRÉVU PAR LES DÉCRETS INSTITUTIFS .....	275
B. UNE DÉPENDANCE AUX RESSOURCES EXTÉRIEURES .....	278
1. UNE DÉPENDANCE AUX DOTATIONS DE L'ÉTAT .....	279
2. UNE DÉPENDANCE DES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT .....	283
SECTION 2 : UNE INTERCOMMUNALITÉ DÉFECTUEUSE DANS LA PRATIQUE ...	288
PARAGRAPHE 1 : LES VÉRITABLES DIFFICULTÉS PRATIQUES .....	289
A. UNE INTERCOMMUNALITÉ GÉNÉRATRICE DE CERTAINES INSUFFISANCES .....	290
1. UN MANQUE DE MOYENS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	291
2. UNE ABSENCE DE LOGIQUE ASSOCIATIVE .....	294
B. UN SYSTÈME D'INTERCOMMUNALITÉ AUX CONTRAINTES MAJEURES .....	296
1. LES CONTRAINTES D'ORDRE STATUTAIRE .....	297
2. LES CONTRAINTES D'ORDRE SOCIO-POLITIQUE .....	298
PARAGRAPHE 2 : UN FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ À DIVERSES LIMITES .....	300
A. DES LIMITES CONJONCTURELLES AU FINANCEMENT .....	301
1. UNE MODICITÉ DES CONTRIBUTIONS BUDGÉTAIRES .....	301
2. UNE CONTINGENCE DES SUBVENTIONS PRÉVUES .....	303
B. DES LIMITES STRUCTURELLES AU FINANCEMENT .....	305
1. UNE ABSENCE D'ORGANES EN CHARGE DES FINANCES INTERCOMMUNALES .....	305
2. UN MANQUE DE CONTRÔLE FINANCIER SYSTÉMIQUE .....	307
TITRE 2 : LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ POUR SON	309
CHAPITRE 1 : UNE INTERCOMMUNALITÉ FRANÇAISE PARADOXALE À AMÉLIORER .....	311
SECTION 1 : DES PARADOXES APPARENTS DE L'INTERCOMMUNALITÉ .....	313
PARAGRAPHE 1 : UNE DÉMOCRATIE LOCALE PARADOXALE .....	314
A. UN DÉFICIT DÉMOCRATIQUE DES INTERCOMMUNALITÉS .....	314
1. LE PARADOXE DE LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE .....	315
2. LE PARADOXE DE LA GOUVERNANCE DE PROXIMITÉ .....	316
B. UNE FAIBLE PARTICIPATION CITOYENNE À L'ACTION INTERCOMMUNALE .....	318
1. LE PARADOXE DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE .....	318
2. LE PARADOXE DE REPRÉSENTATION .....	320



PARAGRAPHE 2 : UN REcul DE L'INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE .....	321
A. UNE FORTE HÉTÉROGÉNÉITÉ DES TERRITOIRES.....	322
1. UNE DIVERSITÉ DE SITUATION AU SEIN DE PÉRIMÈTRES IMPARFAITS .....	322
2. LA JUXTAPOSITION DE NOMBREUSES CIRCONSCRIPTIONS TERRITORIALES .....	324
B. UNE RÉPARTITION ILLISIBLE DES COMPÉTENCES .....	325
1. UN TRANSFERT INABOUTI DE COMPÉTENCES .....	325
2. DES COMPÉTENCES MAL CONNUES .....	326
SECTION 2 : POUR UNE INTERCOMMUNALITÉ PLUS EFFECTIVE AU REGARD DES PARADOXES.....	328
PARAGRAPHE 1 : UN RENFORCEMENT DES EXIGENCES DE DÉMOCRATIE ....	329
A. RÉPONDRE AUX ATTENTES DE DÉMOCRATISATION .....	329
1. L'EXIGENCE D'UNE TRANSPARENCE.....	330
2. L'EXIGENCE D'UNE PARTICIPATION CITOYENNE .....	331
B. GARANTIR UNE GESTION DE PROXIMITÉ.....	332
1. LA PROXIMITÉ D'EXERCICE DE CERTAINES COMPÉTENCES .....	332
2. LA MISE EN PLACE DE SERVICES PUBLICS DE PROXIMITÉ.....	334
PARAGRAPHE 2 : UNE RÉFORME À PARFAIRE DU SYSTÈME INTERCOMMUNAL .....	335
A. POUR UNE MATURITÉ DES INTERCOMMUNALITÉS .....	336
1. UNE RÉVISION DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE.....	336
2. UNE DÉCLINAISON DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ .....	338
B. POUR UNE VISIBILITÉ FINANCIÈRE DES INTERCOMMUNALITÉS.....	339
1. UNE GOUVERNANCE FINANCIÈRE À AMÉLIORER.....	339
2. UNE PRÉVISIBILITÉ DES RECETTES LOCALES .....	341
CHAPITRE 2 : POUR UNE INTERCOMMUNALITÉ PLUS EFFECTIVE À L'AVENIR AU SÉNÉGAL.....	343
SECTION 1 : DES CONDITIONS D'AMÉLIORATION VISIBLES À L'HORIZON .....	345
PARAGRAPHE 1 : UNE DÉFINITION D'UN NOUVEAU MODÈLE D'INTERCOMMUNALITÉ .....	345
A. L'ADOPTION D'UN CADRE LÉGISLATIF SPÉCIFIQUE À L'INTERCOMMUNALITÉ.....	346
1. L'INSTAURATION D'UNE COHÉRENCE JURIDIQUE .....	347
2. L'ADOPTION D'UNE LOI INTERCOMMUNALE SPÉCIFIQUE .....	349
B. LE RENFORCEMENT DU CADRE GÉNÉRAL DE L'INTERCOMMUNALITÉ. 351	
1. LE DÉVELOPPEMENT DU CADRE STRUCTUREL .....	351

2. LA BONNE APPLICATION DU CADRE NORMATIF.....	353
PARAGRAPHE 2 : UNE CONSTRUCTION D'UN VÉRITABLE PLAN DE DÉVELOPPEMENT INTERCOMMUNAL .....	355
A. L'ÉLABORATION D'UN VÉRITABLE PROJET COMMUNAUTAIRE.....	356
1. UNE VISION PARTAGÉE ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	356
2. UNE MEILLEURE SENSIBILISATION AUTOUR DU PROJET .....	358
B. LA PROMOTION DE LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE .....	360
1. DES MODES DE GOUVERNANCE ADAPTÉS AUX MUTUALISATIONS .....	361
2. DES VERTUS DE LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE À EXPLORER .....	363
SECTION 2 : UNE NOUVELLE VOIE ENVISAGEABLE POUR LA PROMOTION LA COOPÉRATION FINANCIÈRE .....	365
PARAGRAPHE 1 : UNE EXTENSION DES MODES DE FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ .....	367
A. UNE OUVERTURE AU FINANCEMENT PRIVÉ.....	367
1. L'OUVERTURE AU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ.....	367
2. LE RECOURS À L'EMPRUNT .....	372
B. UN REMODELAGE PAR DES CONTRIBUTIONS FISCALISÉES DES COMMUNES.....	376
1. LA TECHNIQUE DE RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS FISCALISÉES .....	377
2. L'ORIGINALITÉ DES CONTRIBUTIONS FISCALISÉES.....	378
PARAGRAPHE 2 : UNE NÉCESSAIRE RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ .....	380
A. UNE RÉFORME DES RÈGLES RÉGISSANT L'AFFECTATION DES RESSOURCES FISCALES .....	381
1. LA RÉVISION DE LA POLITIQUE FISCALE .....	381
2. UNE RÉFORME VERTUEUSE DE LA FISCALITÉ LOCALE .....	382
B. UNE RÉFORME DES RÈGLES RÉGISSANT LES DOTATIONS DE L'ÉTAT....	384
1. LA RÉÉVALUATION DES FONDS DE DOTATION .....	384
2. LA STRUCTURATION DES FONDS DE DOTATION .....	386
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE.....	388
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	389
BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE :.....	394

ANNEXES :.....	424
INDEX ALPHABÉTIQUE.....	437
TABLES DES MATIÈRES :.....	439

**Titre :** L'intercommunalité en droit public comparé : étude des systèmes français et sénégalais

**Mots clés :** Intercommunalité – coopération locale – décentralisation – développement local

**Résumé :** Cette thèse porte sur le système juridique et les pratiques de l'intercommunalité qui se développent en France et au Sénégal et sur ses entraves et perspectives en termes de gestion territoriale. D'une manière générale, il s'agit de montrer la validité de la méthode comparée pour élargir la réflexion sur les processus de formation et de diffusion des structures intercommunales dans les deux systèmes. Nous nous interrogeons sur les progrès réalisés et les blocages en matière de coopération intercommunale dans chacun des deux pays, dans l'objectif d'analyser les conditions qui conduisent aux différences territoriales, concernant la conception et la mise en œuvre de structures de coopération. L'étude à l'ambition de rechercher les spécificités de l'intercommunalité au Sénégal à la lumière du modèle intercommunal français. **Dès lors, une question principale mérite d'être posée : Quelle appréciation peut-on faire du droit public applicable à l'intercommunalité dans les deux systèmes ?**

Assurément, l'intercommunalité présente, du point de vue théorique, un intérêt certain avec les mêmes objectifs dans les deux pays même si des différences notoires peuvent être relevées au regard de leurs fondements juridiques et si elle souffre, en pratique, d'une ineffectivité qui est relative en France, mais plus marquée au Sénégal et qu'elle nécessite une amélioration pour plus d'efficacité. Cette réponse à la problématique rendra compte de l'état des lieux de l'intercommunalité en France et au Sénégal. Elle consistera à préciser l'objet de l'intercommunalité, les fondements juridiques, financiers et les aspects pratiques d'une telle technique de coopération locale et solidaire, mais aussi d'en déterminer son importance au regard du développement local dans les deux pays. Au-delà de ces aspects, elle permettra de voir les difficultés et contraintes de l'intercommunalité et les conditions de son amélioration dans les deux systèmes afin d'en tirer des solutions et recommandations pour son effectivité à l'avenir au Sénégal.

---

**Title :** Intercommunality in comparative public law : Study of French and Senegalese systems

**Keywords :** Intercommunality – local cooperation – decentralisation – local development

**Abstract :** This thesis focuses on the legal system and practices of intercommunality that are developing in France and Senegal and its obstacles and perspectives in terms of territorial management. In general, it is a question of showing the validity of the comparative method to broaden the reflection on the processes of formation and diffusion of intermunicipal structures in the two systems. We wonder about the progress made and the blockages in terms of intermunicipal cooperation in each of the two countries, with the aim of analysing the conditions that lead to territorial differences, concerning the design and implementation of cooperation structures. The study aims to research the specificities of intercommunality in Senegal in the light of the French intercommunal model. **Therefore, a main question deserves to be asked: What assessment can be made of the public law applicable to intermunicipal cooperation in the two systems?**

Certainly, intercommunality presents, from the theoretical point of view, a certain interest with the same objectives in both countries even if notable differences can be noted with regard to their legal bases and if it suffers, in practice, from an ineffectiveness that is relative in France, but more marked in Senegal and that it requires improvement for more efficiency. This response to the problem will report on the state of intercommunality in France and Senegal. It will consist in specifying the purpose of intercommunality, the legal and financial bases and the practical aspects of such a technique of local and solidarity cooperation, but also to determine its importance with regard to local development in both countries. Beyond these aspects, it will make it possible to see the difficulties and constraints of intercommunality and the conditions for its improvement in both systems in order to draw solutions and recommendations for its effectiveness in the future in Senegal.