



C.P.D.T.

Aires de coopération

SUPRACOMMUNALES

EXPERIENCES ETRANGERES



Sder

Notes de recherche 2001/2
Secrétariat du SDER, Namur

C.P.D.T.

AIRES DE COOPERATION SUPRACOMMUNALES :

EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

Ce texte est extrait du rapport final de la C.P.D.T. (Conférence permanente du développement territorial) dans le cadre du thème 3 pour l'année 2000/2001. Il a été réalisé par l'équipe universitaire :

Université Libre de Bruxelles, GUIDE

Université Catholique de Louvain, CREAT

Chefs de service : Pierre Govaerts, Christian Vandermotten

Equipe de recherche interuniversitaire :

Helen Barthe Batsalle, politologue et développement local

Valérie Biot, politologue et environnementaliste (coordinatrice)

Laurent de Borman, géographe

Moritz Lennert, géographe

Claire Neuray, géographe

Marie-Eve Ronveaux, géographe

Véronique Rousseaux, romaniste

Gilles Van Hamme, géographe

Yann Vekemans, géographe

Notes de recherche 2001/2.

Namur, Secrétariat du SDER.

L'administration et les autorités ministérielles ne sont pas engagées par la publication.

REFLEXIONS SUR LES DIFFERENTS TYPES POSSIBLES D'AIRES DE COOPERATION

DEFINITIONS, MISSIONS ET CRITERES

Introduction

L'objectif de ces réflexions est d'examiner les divers types de coopération supracommunales possibles, existantes ou potentielles, de tenter de répondre à trois questions concernant ces différents types d'aires de coopération, quant à leurs définitions, leurs missions, et leurs critères d'existence et de reconnaissance, ainsi que d'apporter des éléments à la réflexion sur les aires de coopération supracommunales en Région wallonne.

Définitions:

En Wallonie et à l'étranger¹, qu'entend-on par « pays », « agglomération », « communauté urbaine », « communauté de communes », etc. ?

Une analyse approfondie de ces termes a été réalisée afin d'éviter les malentendus et de les clarifier.

Missions

« Des aires de coopération, pour quoi faire ? ». La réponse à cette question supposait de s'interroger tout d'abord sur les missions/compétences des communes : quelles sont les missions des communes qui seraient mieux rencontrées à une échelle supérieure ? Quelles sont les missions qu'assument ou prévoient d'assumer les actuelles « communautés urbaines » en Wallonie ? Quelles sont les missions des pays, des agglomérations, des communautés urbaines, des communautés de communes en France ? Qu'en est-il en Allemagne et au Québec ?

Critères

Le point précédent suppose que la Région « reconnaisse » l'intérêt de mettre en oeuvre ou de conforter des aires de coopération. Quels sont les critères que celles-ci devront rencontrer pour obtenir cette reconnaissance ?

Les documents de référence comme le SDER, le Contrat d'Avenir pour la Wallonie ou le SDEC donnent certaines indications sur les critères nécessaires ou souhaitables. L'étude des expériences étrangères apporte également quelques éléments de réponse.

Au stade actuel, la CPDT n'est pas chargée d'une réflexion sur les modalités juridiques de mise en place et de fonctionnement des aires de coopération. Toutefois, certains éléments de cette partie de l'étude pourront servir à une réflexion sur ces modalités juridiques.

Pour ce faire, nous avons orienté notre recherche de la manière suivante.

Nous nous sommes d'abord tournés vers les aires de coopération supracommunale à l'étranger, en France, en Allemagne et au Québec. Le choix de ces pays est justifié par le fait

¹ France, Allemagne, Canada/Québec.

que chacun d'eux, et en particulier la France, expérimente depuis plusieurs années différents types d'aires de coopération, ce qui nous donne un éventail assez varié de situations existantes.

C'est le résultat de ces recherches que vous trouverez ici.

Par la suite, nous avons étudié les parcs naturels et les communautés urbaines en Région wallonne. Nous avons choisi les parcs car ils existent depuis une quinzaine d'années et sont les seules aires de coopérations, actuellement, à avoir une existence légale. Les communautés urbaines sont des associations de communes qui se sont créées depuis peu et qui sont au stade de l'expérimentation. **Cet aspect, complété par d'autres types de coopérations possibles, fera l'objet d'une publication de la Région wallonne.**

Les expériences supracommunales étrangères y seront intégrées sous l'angle de leur utilité directe pour la Région wallonne.

AIRES DE COOPÉRATION SUPRACOMMUNALE À L'ÉTRANGER

Introduction

Dans plusieurs pays de l'actuelle Union européenne, on constate depuis les années 60-70 la préoccupation de réorganiser les collectivités locales afin qu'elles puissent faire face à leurs nombreuses obligations.

Pour ce faire, la notion de « taille suffisante » apparaît, mais n'a pas de réponse univoque, la taille nécessaire étant différente selon les thèmes abordés et les critères.

Autre préoccupation, surtout aux alentours des villes, celle d'une solidarité financière entre des communes proches plus et moins aisées.

Il y a également la problématique de l'adéquation entre les limites administratives, institutionnelles et la réalité socio-économique du territoire.

Devant le grand nombre de collectivités locales trop petites pour pouvoir faire face aux pouvoirs, responsabilités et compétences qui leurs étaient attribuées, plusieurs voies ont été explorées afin de les regrouper à une taille plus adéquate, de tenter une plus grande solidarité et/ou d'adapter limites administratives et réalités socio-économiques.

On a procédé tantôt par fusion (Belgique), tantôt par incitant à la coopération (France), ou encore en utilisant un niveau administratif et institutionnel intermédiaire entre les collectivités locales et leur autorité de tutelle (les Kreis en Allemagne par exemple), niveau intermédiaire auquel étaient transférés responsabilité, compétences et moyens financiers.

Partout « sous l'influence du développement économique et de l'urbanisation croissante, l'organisation territoriale, et notamment communale, fait l'objet de réflexions nouvelles en relation avec la formulation des politiques d'aménagement du territoire. On pense à réformer l'armature administrative du territoire pour tenir compte de l'évolution démographique, de l'évolution des besoins, et pour permettre la mise en œuvre des politiques d'équipement »².

Cependant les orientations et les résultats seront différents.

Nous avons choisi d'aborder certaines évolutions en matière de coopération supracommunale en France, en Allemagne et au Québec.

1. LA FRANCE

1.1 CADRE GÉNÉRAL

1.1.1 Bref historique de la politique d'aménagement du territoire³

La politique d'aménagement du territoire⁴ des années 60 correspond à la première partie du parcours gaullien. Il a existé à cette époque une politique forte d'aménagement mais celle-ci

² MARCOU G., KISTENMACHER H., CLEV H-G. (1994). *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, DATAR, La documentation française, p. 46.

³ FREMONT A. (1999). *Existe-t-il une politique d'aménagement du territoire en France ?*, Conférence de Monsieur Armand Fremont, président du Conseil Scientifique de la DATAR.

s'est effilochée par la suite. La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) a été créée en 1963. La grande idée de la période est de faire participer le territoire au développement économique et à la modernisation de la France, permettant une politique structurante de l'espace français pilotée par l'Etat, donc jacobine dans sa gestion avec des mesures lourdes : schémas d'aménagement régionaux, métropoles d'équilibre, grands équilibres structurels d'industries lourdes, délocalisation des industries de main d'œuvre vers l'ouest, aménagement de l'Île de France, avec les villes nouvelles et l'aménagement touristique. Cette politique a réussi à 70 à 80 %, fortement menée par l'Etat, mais n'a pas toujours été bien comprise par les notables locaux qui y étaient même parfois hostiles.

Les années 70 représentent un changement, avec le début de la crise économique et l'élection de M. Giscard d'Estaing, changement confirmé jusqu'à la fin des années 80. C'est le libéralisme qui doit avoir cours, la politique d'aménagement du territoire représente une contrainte inutile ou nuisible ; on veut cependant limiter le « béton » avec une politique plus douce en matière environnementale. On ne parle plus de métropoles d'équilibre mais de villes moyennes et de contrats de petites villes. Avec la crise, il ne s'agit plus de construire ou d'équiper, mais de venir au secours des régions qui se désindustrialisent.

Le changement politique de 1981 n'apporte que peu de réorientations. Durant la décennie qui suit, les socialistes n'opèrent pas de réels changements de politique concernant l'aménagement du territoire même si les crédits de la DATAR augmentent. En effet, l'acuité de la crise limite, de fait, le rôle de la DATAR à la reconversion industrielle d'autant plus que F. Mitterrand ne croyait pas à l'aménagement du territoire. Il estimait que les lois de décentralisation suffiraient pour inciter les collectivités locales. A la fin des années 80, il n'y a pas plus de ligne directrice pour l'aménagement du territoire ; la création des régions et la décentralisation n'ont pas donné dans ce domaine les résultats escomptés.

Fin des années 80, début des années 90, c'est un tournant pour l'aménagement du territoire. Cela est dû d'abord à M. J. Chérèque, préfet puis secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire et à la reconversion industrielle. Il veut sauver ce qui peut l'être.

C'est ensuite l'inflexion de M. C. Pasqua qui réclame l'aménagement du territoire avec le Ministère de l'Intérieur. Il lance une grande consultation sur l'aménagement du territoire, relance l'idée de « pays » avec, en arrière plan, l'idée de développement endogène aidé par l'Etat ou l'Europe. Depuis les années 90, d'une part il y a reprise économique, d'autre part l'Union européenne prend un tournant : la politique de zonage bascule avec l'élargissement de l'UE vers l'Europe Centrale. Les zones d'aides vont basculer vers ces pays aux dépens de l'ouest car le budget de l'UE ne doit pas augmenter. Tout cela amène l'UE à se lancer dans une réflexion et une politique de restructuration de l'aménagement du territoire : c'est le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) avec INTERREG. Cette inflexion donne un poids important à l'UE et oblige à une réflexion sur le découpage administratif de la France dont l'organisation apparaît comme obsolète mais avec une symbolique importante : la commune territoire de la liberté communale, le département territoire de l'égalité et l'Etat qui doit dépenser plus pour mieux redistribuer sans augmenter les impôts.

Cette réflexion est d'autant plus nécessaire qu'émergent, dans les intervalles, des « territoires pertinents » (J.-L. GUIGOU) : la Région, l'Europe, l'intercommunalité. Entre la

⁴ Le terme d'aménagement du territoire avait des antécédents, sous la monarchie à la fin du 17^{ème} siècle, les esquisses de Vauban ; au 18^{ème} siècle ; à la période révolutionnaire puis napoléonienne avec son maillage fondamental du territoire et sous la IV^{ème} République avec Claudius Petit qui utilise l'expression pour la première fois officiellement.

commune et le département se dessinent les idées d'agglomération et de pays avec des principes d'intercommunalité. Avec les lois Chevènement⁵ et Voynet⁶, on assiste à la construction d'un nouvel édifice administratif qui doit permettre d'organiser l'articulation entre les exigences d'une économie de plus en plus mondialisée et le terrain, les besoins locaux et des exigences individuelles de plus en plus fortes (territoires de proximité).

1.1.2 Structuration du territoire français⁷

La France comporte :

- 22 régions
- 96 départements
- 329 arrondissements
- 3828 cantons
- 36 551 communes

1.1.3 Evolution des structures de coopération supracommunale en France⁸

En général, la dimension des communes en France est extrêmement petite. Cette caractéristique du maillage administratif a conduit les autorités françaises à trouver des solutions pour « lutter contre les inconvénients que provoque l'existence d'une mosaïque de plus de 36 000 communes ». Dès la fin du XIX^e siècle, la loi reconnaît la possibilité pour les communes de fusionner ou, plus simplement, de s'entendre sur la gestion d'un service d'utilité commune. La procédure de fusion n'a pas eu de succès en raison de l'autonomie particulièrement forte des entités locales françaises. Une tentative récente (1971) de réduction du nombre de communes s'est soldée par un demi-échec, puisque leur nombre est seulement passé de 37 708 à 36 627. Quant au *syndicat de communes à vocation unique* (SIVU)⁹, il a connu depuis sa création en 1890 un très grand succès et est toujours en application aujourd'hui. Au 1^{er} janvier 1992, le pays comptait 14 449 SIVU.

Dès le début des années 50, ces dispositions ne suffisaient plus. Plusieurs structures de coopération vont être créées en quelques années. Apparaît tout d'abord, en 1955, le *syndicat mixte*¹⁰ qui permet une collaboration entre les communes, les autres administrations publiques et/ou les chambres de commerce et d'industrie. Ce syndicat peut exercer les compétences les plus variées. Les *syndicats de communes à vocation multiple*¹¹ (SIVOM) et les *districts*¹² ont ensuite été mis en place en 1959. La nouveauté des SIVOM est qu'ils disposent de plusieurs compétences. Au 1^{er} janvier 1992, la France comptait 2478 syndicats à vocation multiple. Le district (qui possède un pouvoir fiscal propre) a quant à lui été mis en

⁵ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Loi dite « loi Chevènement ».

⁶ Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 14 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT, Loi dite « loi Pasqua »). LOADDT, Loi dite « loi Voynet ».

⁷ BENOIT J.-M., BENOIT P., PUCCI D. (1998). *La France redécoupée, Enquête sur la quadrature de l'hexagone*, Editions Belin.

⁸ HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif.*

⁹ Cf. annexe 1 : Glossaire du thème 3 : Aires de coopération.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

place pour tenter de résoudre les problèmes rencontrés par les agglomérations urbaines où l'absence d'une autorité territoriale unique compliquait les décisions. Depuis la loi de 1970, le district peut regrouper également des communes rurales. Un peu plus de 200 districts ont été constitués depuis 1959.

Mais la formule de district, en raison de son autorité trop peu affirmée, n'a pas recueilli le succès escompté dans les grandes agglomérations. Dès lors, en 1966, on a institué des *communautés urbaines*¹³ aux compétences multiples et obligatoires pour certaines. Les communautés urbaines se substituent de plein droit aux districts et syndicats préexistants établis sur leurs territoires. Au niveau des politiques urbaines, notons également la constitution, en 1970, des *syndicats d'agglomération nouvelle*¹⁴.

La loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, a voulu donner un élan nouveau à la coopération intercommunale aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain en créant les *communautés de communes*¹⁵ et les *communautés de villes*¹⁶. Celles-ci ont pour objectif l'élaboration d'un projet commun de développement économique et d'aménagement de l'espace respectivement en milieu rural et en milieu urbain. L'intention du gouvernement en proposant ces structures de coopération était en fait de les substituer aux syndicats de communes, ce qui ne fut guère le cas en réalité. Ces communautés sont particulièrement intéressantes eu égard aux compétences obligatoires qu'elles exercent et à leur régime fiscal. Les communautés de villes n'ont eu cependant aucun succès, contrairement aux communautés de communes qui étaient déjà au nombre de 554, deux ans après leur mise en application.

Les communes rurales françaises peuvent aussi se grouper en *pays*¹⁷ et en *parcs naturels régionaux*¹⁸. Le concept de *pays*¹⁹ est encore dans une phase expérimentale. L'objectif est ici de faire naître au sein de la population un sentiment d'appartenance au pays conduisant à la réalisation de projets communs. Le parc naturel régional est, par contre, plus ancien et a été mis en place en 1967. En plus des missions concernant la protection environnementale des espaces ruraux, ces parcs disposent depuis peu de missions touchant au développement économique. Ils ne possèdent cependant pas de pouvoir de décision et ne peuvent donner qu'un avis qui est suivi par les autorités politiques dans la majorité des cas.

Les communes peuvent également se grouper dans des *sociétés mixtes d'économie locale*²⁰ et dans des *ententes*²¹.

Il s'agira, dans le cadre de cette recherche, d'approfondir quatre types d'aires de coopération en France :

- les communautés de communes ;
- les communautés d'agglomération ;

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Loi « Pasqua » (1995) et Loi « Voynet » (1999, portant modification de la loi Pasqua).

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

- les communautés urbaines ;
- les pays.

Nous avons choisi ces quatre types car ils représentent un éventail d'aires de coopération émanant de différents contextes. Il s'agit, soit d'aires de coopération en milieu rural, soit en milieu urbain, soit des aires associant l'urbain et le rural. La taille de ces aires en terme de population varie également. Chaque type d'aires de coopération a son cadre législatif défini. Ils permettent d'avoir un échantillon assez varié des possibilités de coopération à l'échelle supracommunale ; certains types fonctionnent depuis de nombreuses années. Ces différents aspects peuvent servir de cadre de référence pour la Région wallonne.

1.2 DÉFINITIONS, CRÉATION

1.2.1 Les communautés de communes

Une communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)²².

« Elle est créée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat intéressés dans le cas contraire, sur la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population totale est supérieure au quart de la population totale concernée.

Sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux²³ demandant la création d'une communauté de communes, le ou les représentants de l'Etat fixent par arrêté la liste des communes intéressées. La décision institutive détermine le siège de la communauté de communes

La communauté de communes a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural. »²⁴

1.2.2 Les communautés d'agglomération

« La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupant 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 centre de plus de 15 000 habitants. Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. »²⁵

1.2.3 Les communautés urbaines

« La communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire »²⁶.

²² Ibid.

²³ L'initiative de la création d'une communauté de communes appartient entièrement aux communes.

²⁴ Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République – Chapitre IV – Des communautés de communes – Article 71.

²⁵ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, Loi dite « loi Chevènement », article 1 (article L. 5216-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, CGCT).

²⁶ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, Loi dite « loi Chevènement ». – Article 5 (article L. 5215-1 du CGCT) – Remarque : ces conditions ne sont pas exigées pour les communautés urbaines existant à la date de publication de la présente loi : Arras, Bordeaux, Brest, Cherbourg, Dunkerque, Grand-Alençon, Le Creusot, Monceau-les-Mines, Le Mans, Lille, Lyon, Nancy, Strasbourg.

La communauté urbaine est créée par un arrêté préfectoral, sur demande émanant des municipalités²⁷. Le préfet intervient donc dans le processus, en amont afin de fixer le périmètre de coopération et, en aval, pour autoriser la création²⁸.

1.2.4 Les Pays

« Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative de communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un pays. »²⁹

« Le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement »³⁰.

Le pays n'est ni une nouvelle circonscription administrative, ni une nouvelle structure intercommunale mais un territoire de projet.

Il ne dessaisit aucun organisme de ses compétences et n'a pas de fiscalité propre. Il s'organise dans une logique de mission, à travers des tâches de coordination, d'animation et de mobilisation des différents acteurs publics et privés du territoire qui le composent.

Il est le lieu privilégié qui réunit :

- les collectivités locales (communes, groupements de communes, départements et régions) représentées par les élus. Ceux-ci sont chargés d'organiser le partenariat et définir un projet ;
- un sous-préfet représentant l'Etat qui assure l'impulsion et l'animation de la démarche de pays ;
- les acteurs socio-économiques (entreprises privées ou publiques, chambres consulaires) et associatifs qui sont associées à la réflexion.

L'initiative de la création d'un pays relève des communes ou de leurs groupements. Le point de départ repose donc sur la volonté locale de réfléchir ensemble à l'avenir d'un territoire. L'impulsion peut venir aussi bien d'un élu que d'un socio-professionnel ou d'une association. Il est important qu'il ait, dès sa création, l'adhésion la plus large des collectivités locales dans la mesure où sa charte devra être approuvée par l'ensemble des communes.

²⁷ Cette demande doit être faite par les deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ou de la moitié des conseils représentant plus des deux tiers de la population. Cette majorité doit comprendre les communes dont la population représente plus du quart de la population totale.

²⁸ HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération* – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif.

²⁹ Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (article 22) – LOADDT – Loi dite « loi Voynet » - Article 25.

³⁰ Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire – LOADT – Loi dite « loi Pasqua » - Article 23

1.3 MISSIONS

1.3.1 Les communautés de communes

La communauté de communes exerce de plein droit aux lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des compétences relevant de chacun des deux groupes³¹ suivants³² :

- aménagement de l'espace ;
- actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

La communauté de communes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions des compétences relevant d'au moins un des quatre groupes suivants :

- protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre des schémas départementaux ;
- politique du logement et du cadre de vie ;
- création, aménagement et entretien de la voirie ;
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ; dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, construction et entretien des bâtiments affectés aux cultes dont les ministres sont salariés par l'Etat.

A tout moment, les communes membres de la communauté de communes peuvent transférer, en tout ou partie, à cette dernière, certaines de leurs compétences et les équipements ou services publics utiles à l'exercice de celles-ci.

1.3.2 Les communautés d'agglomération

La communauté d'agglomération exerce de plein droit aux lieu et place des communes membres les compétences³³ suivantes³⁴ :

- En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;
- En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma directeur et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains³⁵ ;
- En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : programme local de l'habitat ; politique du logement, notamment du logement social, d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;

³¹ Compétences obligatoires.

³² Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 – Article L. 167-3.

³³ Compétences obligatoires.

³⁴ Loi Chevènement – Article 1 (article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales –CGCT –)

³⁵ Au sens du chapitre II du titre II de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi.

- En matière de politique de la ville dans la communauté : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.

La communauté d'agglomération doit en outre exercer en lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les cinq suivantes :

- Création, aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;
- Assainissement
- Eau ;
- En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence³⁶ ;
- Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Le choix de ces compétences est arrêté par décisions des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création. La communauté d'agglomération peut transférer certaines de ses compétences à un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de la communauté.

Par convention passée avec le département, une communauté d'agglomération peut exercer pour le département tout ou partie des compétences d'aide sociale que celui-ci lui confie. La communauté d'agglomération peut attribuer des fonds de concours aux communes membres afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt commun.

La communauté d'agglomération est substituée de plein droit au syndicat de communes préexistant dont le périmètre est identique au sien, pour la totalité des compétences qu'il exerce. Elle est également substituée de plein droit, pour les compétences qu'elle exerce, au syndicat de communes préexistant inclus en totalité dans son périmètre.

1.3.3 Les communautés urbaines

La loi Chevènement renforce considérablement le champ de compétences de la communauté urbaine par rapport au régime antérieur. Le transfert obligatoire de certaines d'entre elles est subordonné à la reconnaissance de l'intérêt communautaire qui est déterminé à la majorité des 2/3 du conseil de la communauté urbaine. Il appartient à chaque conseil communautaire de définir et de préciser, à l'aide de critères comme par exemple, la ligne de partage dans chaque domaine entre la compétence communautaire et la compétence communale. Ceci ne s'applique pas aux communautés urbaines existantes à la date de publication de la loi, mais celle-ci leur offre, sous certaines conditions, la possibilité d'opter pour le nouveau régime de compétences. Les communes peuvent décider librement de transférer à la communauté urbaine d'autres compétences que celles dont le transfert est imposé par la loi (compétences facultatives).

³⁶ Dans les conditions fixées par l'article L. 2224-13.

La communauté urbaine exerce de plein droit, en lieu et place des communes, les compétences fixées par la loi dans six blocs de compétences³⁷, à savoir³⁸ :

- Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :
 - création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire,
 - actions de développement économique,
 - construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements ou de réseaux d'équipements (culture, sport...) lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire,
 - lycées et collèges dans les conditions fixées par la loi.
- Aménagement de l'espace communautaire :
 - schémas directeur et de secteur, POS ou document assimilé, création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire et, après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire,
 - transports urbains, création ou aménagement et entretien de voirie, signalisation, parcs de stationnement,
 - prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et secteurs d'aménagement du code de l'urbanisme.
- Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :
 - programme local de l'habitat,
 - politique du logement social d'intérêt communautaire, politique du logement social dans son ensemble, actions en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire,
 - opérations programmées d'amélioration de l'habitat et actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire.
- Politique de la ville dans la communauté :
 - dispositifs contractuels (développement urbain, local et insertion économique et sociale),
 - dispositifs locaux de prévention de la délinquance.
- Gestion des services d'intérêt collectif :
 - assainissement et eau,
 - cimetières (création, extension), crématoriums,
 - abattoirs, abattoirs-marchés et marchés d'intérêt national,
 - services d'incendie et de secours dans les conditions fixées par la loi.
- Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie :
 - élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés,
 - lutte contre la pollution de l'air,
 - lutte contre les nuisances sonores.

³⁷ Compétences obligatoires.

³⁸ Loi Chevènement – Article 5 (article L. 5215-20 du CGCT)

Aide sociale

Dans des conditions prévues par convention, la communauté urbaine peut exercer pour le département tout ou partie des compétences d'aide sociale que celui-ci lui confie. Il ne s'agit donc pas d'un transfert de compétences mais d'une aide à l'exercice de la compétence départementale au nom de qui la compétence est exercée.

Modalités d'exercice des compétences de la communauté urbaine

L'obligation de retrait des communes des syndicats permet un exercice effectif par la communauté urbaine de ses compétences obligatoires et optionnelles. Mais la communauté urbaine peut transférer certaines de ses compétences à un syndicat mixte à condition que le périmètre du syndicat inclue en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de la communauté.

Cas des communautés urbaines existant antérieurement à la date de promulgation de la loi

Le principe³⁹

Ces communautés urbaines continuent d'exercer à titre obligatoire en lieu et place des communes les compétences qui étaient les leurs (chartes intercommunales de développement, création et réalisation de ZAC...- article 6 de la loi Chevènement) avant publication de la loi, y compris les compétences qui leur avaient été librement transférées par ces communes antérieurement à la publication de la loi précitée.

Elargissement des compétences

Le conseil des communautés urbaines et les conseils municipaux des communes membres, sous réserve que la communauté remplisse les conditions de seuil et de continuité territoriale, peuvent décider l'élargissement de leurs compétences à l'ensemble de celles du nouveau régime. Cet élargissement est acquis par délibérations concordantes du conseil communautaire à la majorité simple et d'au moins la moitié des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de la communauté. Il entraîne la perception de la taxe professionnelle unique (TPU).

1.3.4 Les pays

La mission d'un pays est de définir un projet commun de développement et d'aménagement qui peut prévoir :

- des actions de soutien dirigées vers les industries locales, l'artisanat, le tourisme ;
- la valorisation des atouts spécifiques du territoire et de ses infrastructures ;
- l'optimisation des dépenses publiques (utilisation rationnelle des équipements collectifs) ;
- l'organisation au meilleur coût des services publics ou d'intérêt public ;
- la planification concertée de l'espace (schéma directeur, schéma d'aménagement et de gestion des eaux...).

Le pays sera le cadre de référence pour :

- la conception des futurs contrats de plan Etat-région⁴⁰ et la politique régionale européenne ;

³⁹ Article L. 5215-20-1 du CGCT

⁴⁰ Cf. glossaire en annexe 1.

- l'organisation à venir des services déconcentrés de l'Etat ;
- la répartition des aides publiques à l'aménagement du territoire, au développement économique et à l'emploi.

- **FONCTIONNEMENT, FINANCEMENT**

1.3.5 Les communautés de communes

Fonctionnement

La communauté de communes est gérée par un bureau et un président qui ont été délégués par les communes en tenant compte des règles fixées par les statuts. Les communes sont représentées au sein de la communauté de communes par des délégués qui ne sont pas nécessairement conseillers municipaux. La répartition des sièges au sein du conseil est assurée en fonction de la population, chaque commune disposant au minimum d'un siège, aucune commune ne pouvant disposer de plus de la moitié des sièges⁴¹. Le nombre et le mode de répartition des sièges sont fixés par décision des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des trois quarts de la population, cette majorité devant nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population totale est supérieure au quart de la population totale concernée⁴².

En général, les communes choisissent de fixer le nombre de délégués par tranche de 500 habitants.

Des organes consultatifs peuvent également être mis sur pied.

Financement

La communauté de communes est essentiellement financée par une fiscalité propre. Elle vote ses propres taux de fiscalité (pour la taxe sur le foncier bâti, la taxe sur le foncier non bâti, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle) et en perçoit les produits correspondants. Elle perçoit les revenus de ses biens meubles ou immeubles, les sommes perçues en échange d'un service rendu, les produits des dons et legs, les produits des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés et produits des emprunts. Elle perçoit également des subventions de l'Etat (DGF, DGE et FCTVA⁴³), de l'Union européenne, de la Région, du Département et des communes. Elle bénéficie, selon les compétences, de la taxe de balayage, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de la taxe sur la publicité...

D'autres options sont à la disposition de la communauté de communes : la T.P.⁴⁴ de zone et la T.P. unique.

TP de zone⁴⁵ : pour éviter les surenchères entre communes pour baisser la T.P. et attirer les entreprises sur leur territoire, la communauté de communes peut décider de délimiter une zone d'activité économique. Cela peut permettre aussi de faire bénéficier l'ensemble de la communauté de communes de la meilleure localisation d'une zone d'activité (à proximité d'un axe de communication par exemple).

⁴¹ Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 – Article L. 167-2.

⁴² Ibid.

⁴³ Dotation Globale de Fonctionnement, Dotation Globale d'Équipement et Fonds de compensation de la TVA.

⁴⁴ Taxe professionnelle.

⁴⁵ Elle ne peut être adoptée qu'à la majorité des 2/3 du Conseil de la communauté de communes.

A l'intérieur de cette zone, la communauté de communes, à l'exclusion des communes donc, perçoit seule l'intégralité de la T.P. dont elle fixe le taux. La communauté perçoit aussi à l'intérieur de cette zone les taxes additionnelles sur le foncier bâti, le foncier non bâti et la taxe d'habitation.

A l'extérieur de cette zone, la règle commune de partage de la fiscalité entre la communauté de communes et les communes prévaut.

T.P. unique⁴⁶ : la communauté de communes perçoit seule l'intégralité de la T.P. sur l'ensemble du territoire. Elle ne perçoit plus de taxes additionnelles sur le foncier bâti, le foncier non bâti, ni la taxe d'habitation. En pratique, la communauté de communes inscrit à son budget un montant fiscal correspondant à celui des charges de compétences qui lui ont été transférées et répartit le solde de la T.P. à chaque commune sous forme d'une attribution compensatoire égale au produit de la T.P. pour l'année N-1 diminué des charges transférées par chaque commune.

1.3.6 Les communautés d'agglomération

Fonctionnement

Dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté fixant le périmètre de la communauté, le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil de la communauté d'agglomération sont fixés⁴⁷ :

soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux des communes intéressées ;
soit en fonction de la population, par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de la communauté.

Dans les deux cas, chaque commune dispose au minimum d'un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

Financement

Les recettes du budget de la communauté d'agglomération comprennent⁴⁸ :

- les ressources fiscales mentionnées à l'article 1609 nonies C et 1609 nonies D⁴⁹ du code général des impôts ;
- le revenu des biens, meubles ou immeubles, de la communauté d'agglomération ;
- les sommes qu'elle reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ;
- les subventions et dotations de l'Etat, de la région, du département et des communes ;
- le produit des dons et legs ;
- le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés ;
- le produit des emprunts ;
- le produit du versement destiné aux transports en commun prévu à l'article L. 2333-64.

1.3.7 Les communautés urbaines

Fonctionnement

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Loi Chevènement – Article 1 (Article L. 5216-3 du CGCT).

⁴⁸ Loi Chevènement – Article 1 (Article L. 5216-8 du CGCT).

⁴⁹ Art. 1609 nonies C : taxe professionnelle, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et taxe d'habitation ; art. 1609 nonies D : taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de balayage, taxe de séjour, taxe sur la publicité, taxe sur les fournitures si le transfert a été réalisé vers la communauté d'agglomération.

Le conseil de communauté est composé de délégués des communes, dont le nombre est fixé dans un délai de trois mois de la notification de l'arrêté déterminant le périmètre de la communauté, soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux⁵⁰, soit conformément aux modalités suivantes⁵¹ :

un siège est attribué à chaque commune membre de la communauté ;
seules participent à la répartition des sièges restant à pourvoir les communes dont la population municipale totale est supérieure au quotient obtenu en divisant la population municipale totale de l'agglomération, telle qu'elle résulte du dernier recensement général, par le nombre total de sièges à pourvoir. Les sièges restant à pourvoir sont répartis entre ces communes suivant le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale totale diminuée d'un nombre d'habitants égal au quotient mentionné à la phrase précédente.

Dans les communautés urbaines qui comportent plus de septante sept communes, le nombre de délégués est égal à deux fois le nombre de communes représentées⁵².

Financement

Les recettes du budget de la communauté urbaine comprennent :

des ressources fiscales :

soit de plein droit ou après option : le produit de la taxe professionnelle unique (TPU)⁵³,
en complément de la TPU, la communauté urbaine peut décider de percevoir une fiscalité additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières (bâti, non bâti)⁵⁴,
soit le produit des impôts directs (taxes foncières, taxe d'habitation et taxe professionnelle) et, le cas échéant, la taxe professionnelle de zone (TPZ) relevant du régime fiscal prévu ... lorsqu'elles ont opté pour ce régime avant la date de la publication de la loi Chevènement ;
le produit des taxes correspondant aux compétences transférées ;
le produit du versement destiné aux transports en commun.

A ces recettes s'ajoutent celles qui existaient antérieurement à la loi (attributions de dotation globale de fonctionnement (DGF), taxe d'enlèvement des ordures ménagères...). Les attributions de DGF sont des dotations de l'Etat. La dotation d'intercommunalité (ou DGF) est versée aux EPCI à fiscalité propre à compter de l'année où ils perçoivent le produit de la fiscalité pour la première fois.

1.3.8 Les pays

Fonctionnement

A l'heure actuelle, le pays est une organisation légère, centrée principalement sur les tâches de préparation des commissions de travail et de la charte⁵⁵ de développement, confiant,

⁵⁰ Loi Chevènement – Article 10 (article L. 5215-6 du CGCT)

⁵¹ Loi Chevènement – Article 10 (article L. 5215-7 du CGCT)

⁵² Loi Chevènement – Article 10 (article L. 5215-6 du CGCT)

⁵³ Article 1609 nonies C du code général des impôts.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ La charte de pays exprime le projet commun de développement durable du territoire, elle comprend : un rapport établissant un diagnostic de l'état actuel du territoire du pays et présentant son évolution démographique, sociale, économique, culturelles et environnementale sur 20 ans ; un document définissant au moins à 10 ans les orientations fondamentales du pays, les mesures et les modalités d'organisation... et enfin, des documents cartographiques, traduction spatiale du diagnostic et du document d'orientation.

dans le cadre d'un programme d'actions, les maîtrises d'ouvrage et tâches de gestion aux autres opérateurs.

Le pays sert de « maison commune » à l'ensemble des structures intercommunales qu'il fédère. Il a une mission d'assemblage des échelons et des acteurs du territoire. En regroupant l'ensemble des collectivités, il évite toute tutelle d'un niveau sur un autre et devrait être un lieu de décloisonnement et d'agrégation des intérêts.

Une fois le périmètre du pays établi, les communes et les groupements de communes soumettent une liste de personnes appelées à composer le conseil de développement, en tenant compte, de manière équilibrée, de la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur le territoire. A défaut d'opposition des conseils municipaux ou des organes délibérants des groupements dans un délai de deux mois suivant leur saisine, les communes et groupements de communes qui ont engagé la procédure créent, par délibérations concordantes, le conseil de développement. Celui-ci élit son président parmi ses membres. Les moyens de son fonctionnement sont déterminés, le cas échéant, par convention entre les communes et les groupements de communes intéressés⁵⁶.

Le pays reconnu est représenté par un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant l'ensemble des communes inscrites dans le périmètre définitif ou par un syndicat mixte ou un groupement d'intérêt public de développement local constitué par les communes ou les groupements de communes faisant partie du pays⁵⁷.

Doté de capacité d'expertise propre et en relation directe avec les services techniques de l'Etat, du Département, de la Région, le pays peut devenir à terme le premier niveau de planification territoriale.

Financement

Lorsque des pays sont reconnus en périmètre d'étude, des crédits d'études et d'animation (ingénierie) peuvent être alloués dans le cadre de conventions d'objectifs. Ces conventions précisent la méthode et l'organisation adoptées par le pays pour élaborer sa charte de développement. Elles permettent d'appuyer tous les territoires qui souhaitent s'organiser, notamment les plus fragiles. Dans le cadre des contrats de plan Etat-région⁵⁸, un contrat de pays peut bénéficier de crédits d'origines diverses en fonction des politiques qu'il envisage de conduire et dès lors que celles-ci recoupent les priorités définies par l'Etat et la Région. Ces crédits font l'objet, le cas échéant, de bonifications lorsque ces politiques sont mises en œuvre dans le cadre de stratégies globales⁵⁹.

Un pays en contrat continue également de disposer d'un appui financier pour exercer ses missions d'études, d'animation et de mobilisation. Le contrat est également l'occasion pour un pays situé dans une zone éligible d'intensifier la mobilisation des fonds structurels européens⁶⁰.

⁵⁶ Décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée pour l'aménagement du territoire – article 3.

⁵⁷ Décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée pour l'aménagement du territoire – article 8.

⁵⁸ Cf. glossaire en annexe 1

⁵⁹ BAUDELLE G. (2001). *Démarche de «pays» en France*, Conférence du 31 janvier 2001 à l'Institut de Géographie de Liège. – Extraits des actes de la conférence.

⁶⁰ Ibid.

1.4 CRITÈRES

1.4.1 Les communautés de communes

Critères de nombre de communes et de population

Il n'y a pas de seuil de création. Pour des raisons logiques évidentes, tenant notamment aux règles de majorité qualifiée⁶¹, il est cependant souhaitable que la communauté de communes regroupe plus de trois communes et une population assez importante.

Il faut noter, par ailleurs, que la communauté de communes ne doit pas excéder 35 000 habitants (avec sa plus grande commune ayant moins de 25 000 habitants) pour être éligible à la dotation de développement rural (D.D.R.).

L'adhésion ultérieure de nouvelles communes est possible. Cette adhésion doit être acceptée par la majorité absolue du conseil de la communauté et les conseils municipaux doivent être consultés. L'admission ne peut être acquise si plus d'un tiers des conseils municipaux s'y opposent.

Critère géographique

Aucune exigence de continuité territoriale des communes regroupées n'est requise. Néanmoins, la contiguïté est préférable⁶².

Des communes appartenant à des départements ou à des régions différentes peuvent également s'associer. Ceci est le reflet de l'esprit de la loi, c'est-à-dire rechercher des solidarités sans s'arrêter aux frontières administratives⁶³.

Critère de durée

Les communautés de communes sont, le plus souvent, créées sans limitation de durée. En effet, ces dernières remplissent davantage des missions de conception et de gestion qui, par nature, ne prennent jamais fin. Elles ont néanmoins la possibilité de mettre fin, à tout moment, à ce groupement⁶⁴.

1.4.2 Les communautés d'agglomération

Critères géographiques et de population

⁶¹ En général, pour toutes les décisions courantes, le conseil de la CDC prend des décisions à la majorité simple. Toutefois, la loi prévoit que l'on ait recours à la majorité qualifiée, et même à la majorité qualifiée renforcée pour fixer les règles fondamentales qui assureront l'existence et le bon fonctionnement de la CDC. Majorité qualifiée simple : elle est requise lors de la création de la CDC, il faut alors que, la 1/2 des conseils municipaux représentant les 2/3 de la population ou que les 2/3 des conseils municipaux représentant la 1/2 de la population avec l'accord de la (des) commune(s) regroupant 25 % de la population, se soient prononcées en faveur de la CDC. Majorité qualifiée renforcée : elle est requise pour la fixation du nombre de délégués par commune au sein du conseil. Elle sera aussi requise pour fixer le nombre de délégués d'une commune qui désire ultérieurement intégrer la CDC. Il faut alors l'accord des 2/3 des conseils municipaux représentant les 3/4 de la population avec approbation de la commune représentant plus de 25 % de la population totale.

⁶² HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif.*

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

Dans la définition⁶⁵ de la communauté d'agglomération, nous retrouvons les critères suivants :

un ensemble de plus de 50 000 habitants ;

un ensemble d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Ce seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ;

le périmètre d'une communauté d'agglomération ne peut comprendre une commune qui est déjà membre d'un autre établissement public de coopération intercommunale percevant la taxe professionnelle selon les dispositions l'article 1609 nonies C du code général des impôts au 1^{er} janvier 1999 si le conseil municipal de la commune intéressée a émis une délibération défavorable à l'arrêté dressant la liste des communes ou si plus du quart des conseils municipaux des communes membres de l'établissement existant s'opposent au retrait de ladite commune. Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

Critère de durée

La communauté d'agglomération est créée sans limitation de durée.⁶⁶

1.4.3 Les communautés urbaines

Critères géographiques et de population

Ces critères, nous les retrouvons également dans la définition⁶⁷ de la communauté urbaine.

Il s'agit de :

un ensemble de plus de 500 000 habitants ;

un ensemble d'un seul tenant et sans enclave.

Comme déjà précisé précédemment, ces conditions ne sont pas exigées pour les communautés urbaines existant à la date de publication de la loi Chevènement.

1.4.4 Les pays

Critères de cohérences territoriales

Ni la loi, ni le décret d'application n'ont imposé de seuil démographique ou de nombre minimal de communes à la constitution des pays. Cela permet de prendre en compte l'hétérogénéité et la forte disparité de densité démographique des territoires.

Néanmoins, un pays doit tenir compte des facteurs de cohésion socio-économique et des complémentarités ville-campagne, doit s'organiser à l'échelle d'un bassin d'emploi⁶⁸.

Les communes et groupements de communes qui se constituent en pays doivent être caractérisés par des solidarités et interdépendances en matière d'emploi, de services, d'aménagement de l'espace, de ressources naturelles et patrimoniales. Ils doivent également se fonder sur une recherche de complémentarité entres espaces ruraux et

⁶⁵ Cf. Chapitre I § 1.2.2

⁶⁶ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, Loi dite « loi Chevènement » - Article 1.

⁶⁷ Cf. Chapitre I § 1.2.3

⁶⁸ Loi Voynet – Article 2

urbains, afin d'appuyer l'organisation du territoire sur un réseau dense de petites villes et d'agglomérations moyennes.

Afin de tenir compte de l'hétérogénéité des territoires en termes d'armature urbaine, de topographie, de superficie des communes et de densité démographique, les éléments de cohésion évoqués par la loi devront par conséquent s'apprécier au regard de cette diversité des réalités et des volontés locales. Ils pourront, le cas échéant, s'affranchir des considérations de délimitations administratives (cantons, arrondissements, départements, régions) lorsque celles-ci ne concordent plus avec les réalités des bassins de vie et d'emplois.

Critères de nombre de communes et de population

Malgré l'absence de seuil de population ou de nombre de communes, il est souhaitable que, sauf cas très particuliers (grandes communes, espaces très dépeuplés...), les pays s'apparentent à des entités de plusieurs dizaines de communes et de plusieurs dizaines de milliers d'habitants.

Plusieurs cas de figure doivent être pris en considération⁶⁹ :

dans les espaces à faible densité démographique (absence de pôle urbain de plus de 5000 emplois)

Il est préférable de privilégier le rapprochement d'un ou plusieurs pôles ruraux avec un nombre significatif de communes rurales afin de disposer d'entités conséquentes capables de porter un véritable projet de développement économique et d'être prises en compte pour l'organisation des services publics.

pour les espaces polarisés par des petites ou moyennes unités urbaines (inférieures à 50 000 habitants)

Il importe de veiller à ce que les projets de pays incorporent ces dernières afin de prendre en compte les complémentarités entre ces pôles de services, de commerces et d'emplois et les espaces ruraux dont ils soutiennent l'animation.

pour les espaces polarisés par des agglomérations situées au sein d'aires urbaines supérieures à 50 000 habitants

2 options sont à envisager :

– Hypothèse n°1 : inclusion de l'agglomération au sein du pays

Afin de ne pas opposer milieux urbains et ruraux, le législateur a prévu, à travers l'article 26 de la LOADDT, la possibilité d'inclusion d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sein d'un pays. Cette hypothèse d'organisation offre dans la pratique une solution adéquate pour éviter la constitution de pays exclusivement périurbains ou ruraux. Les pays s'apparentent en l'occurrence au périmètre d'influence large des agglomérations en matière d'emplois, d'urbanisation ou de services...

– Hypothèse n°2 : articulation d'une agglomération et d'un ou plusieurs pays voisins

Lorsque des pays se constituent aux abords d'une agglomération sans l'associer, le représentant de l'Etat doit veiller à ce que les pays ne servent pas des stratégies défensives contre cette dernière.

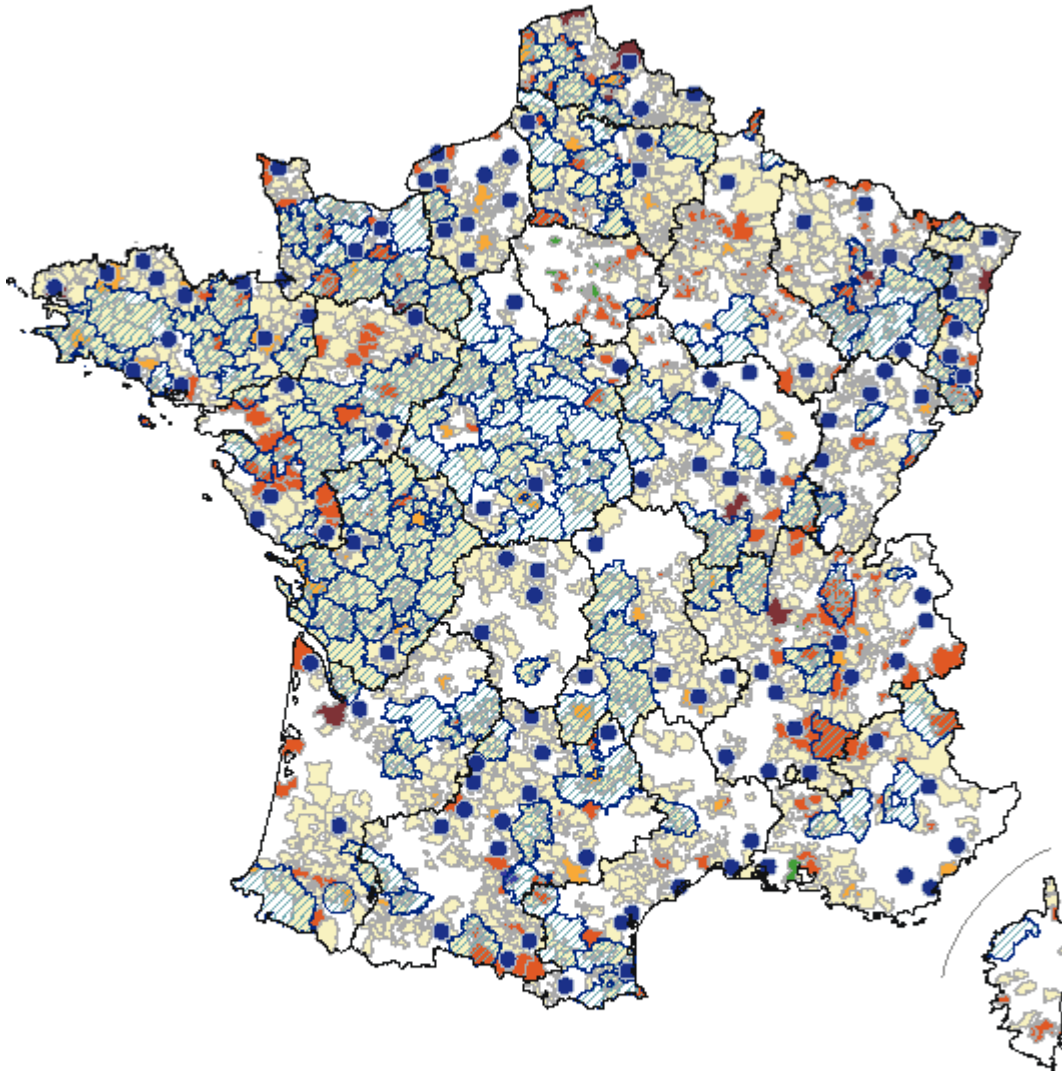
La reconnaissance des périmètres doit être soumise à l'examen préalable des articulations prévues entre ces pays et l'agglomération proche. Il faut également veiller à la complémentarité et la cohérence des actions découlant des chartes de pays et du projet

⁶⁹ DATAR (2001). *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des pays*, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (France), mars 2001.










d'agglomération. De même, une coopération étroite entre les représentants de ces territoires doit être encouragée dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un schéma de cohérence territoriale.

1.5 CARTOGRAPHIE DE LA FRANCE

Pays et Intercommunalité
(EPCI à fiscalité propre)



Structure juridique des EPCI à fiscalité propre

 Communauté urbaine	 Pays constatés au titre de la LOAOT du 04 février 1995 et pays retenus aux trois appels à projets de la DATAR
 Communauté d'agglomération	* Pays de configuration "pays tests" (février 1995)
 Communauté de communes	Charte de territoire (mars 1998, novembre 1998)
 District	Pays en émergence (août 1998, février 1999)
 Syndicat d'aménagement de ville nouvelle	 Pays en réflexion
 Communauté de ville (S.V. SCOVU, Xoubour and ...)	

Source : EPCI : ADOF, mai 1999
Pays : Fédération de départements, 2000, 070 666

1.6 SYNTHÈSE

synthèse des quatre types d'aires de coopération.

	Communauté de communes	Communauté d'agglomération	Communauté urbaine	Pays
Définition, création	<p>Une communauté de commune est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).</p> <p>Elle est créée par arrêté du représentant de l'Etat.</p> <p>L'initiative de la création d'une communauté de communes appartient entièrement aux communes.</p> <p>La communauté de communes a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural.</p>	<p>La communauté d'agglomération est un EPCI regroupant 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 centre de plus de 15 000 habitants. Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.</p>	<p>La communauté urbaine est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.</p> <p>La communauté urbaine est créée par un arrêté préfectoral, sur demande émanant des municipalités. Le préfet intervient donc dans le processus, en amont afin de fixer le périmètre de coopération et, en aval, pour autoriser la création.</p>	<p>Le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.</p> <p>Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement .</p> <p>Le pays n'est ni une nouvelle circonscription administrative, ni une nouvelle structure intercommunale mais un territoire de projet.</p> <p>L'initiative de la création d'un pays relève des communes ou de leurs groupements. Le point de départ repose donc sur la volonté locale de réfléchir ensemble à l'avenir d'un territoire. L'impulsion peut venir aussi bien d'un élu que d'un socio-professionnel ou d'une association. Il est</p>

AIRES DE COOPERATION SUPRACOMMUNALES

				important qu'il ait, dès sa création, l'adhésion la plus large des collectivités locales dans la mesure où sa charte devra être approuvée par l'ensemble des communes.
Missions	<p>La communauté de communes exerce de plein droit aux lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des compétences obligatoires relevant de chacun des deux groupes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - aménagement de l'espace, - actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. <p>Elle doit également exercer dans les mêmes conditions des compétences relevant d'au moins un des quatre groupes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - protection et mise en valeur de l'environnement, - politique du logement et du cadre de vie, - création, aménagement et entretien de voirie, - construction, entretien et fonctionnement 	<p>La communauté d'agglomération exerce de plein droit aux lieu et place des communes membres les compétences obligatoires dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - développement économique, - aménagement de l'espace communautaire, - équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, - politique de la ville dans la communauté. <p>La communauté d'agglomération doit en outre exercer aux lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les cinq suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - création, aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire..., - assainissement, - eau, 	<p>La communauté urbaine exerce de plein droit, aux lieu et place des communes, les compétences fixées par la loi dans six blocs de compétences, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire, - aménagement de l'espace communautaire, - équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, - politique de la ville dans la communauté, - gestion des services d'intérêt collectif, - protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie. <p>Remarque : dans des conditions prévues par convention, la communauté urbaine peut exercer pour le département tout ou partie</p>	<p>La mission d'un pays est de définir un projet commun de développement et d'aménagement qui peut prévoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des actions de soutien dirigées vers les industries locales, l'artisanat, le tourisme, - la valorisation des atouts spécifiques du territoire et de ses infrastructures, - l'optimisation des dépenses publiques (utilisation rationnelle des équipements collectifs), - l'organisation au meilleur coût des services publics ou d'intérêt public, - la planification concertée de l'espace <p>Le pays sera le cadre de référence pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la conception des futurs contrats de plan Etat-région et la politique régionale

AIRES DE COOPERATION SUPRACOMMUNALES

	d'équipements culturels, sportifs et de l'enseignement.	- protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, - construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.	des compétences d'aide sociale que celui-ci lui confie.	européenne, - l'organisation à venir des services déconcentrés de l'Etat, - la répartition des aides publiques à l'aménagement du territoire, au développement économique et à l'emploi.
Fonctionnement et financement	<p><u>Fonctionnement</u> :</p> <p>La communauté de communes est gérée par un bureau, un président et un conseil.</p> <p>La répartition des sièges au sein du conseil est assurée en fonction de la population, chaque commune disposant au minimum d'un siège, aucune commune ne pouvant disposer de plus de la moitié des sièges.</p> <p><u>Financement</u> :</p> <p>La communauté de communes est essentiellement financée par une fiscalité propre.</p> <p>+ DGF, DGE et FCTVA, + subventions de l'Union européenne, de la Région,</p>	<p><u>Fonctionnement</u> :</p> <p>Le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil de la communauté d'agglomération sont fixés :</p> <p>- soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux des communes intéressées ;</p> <p>- soit en fonction de la population, par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de la communauté.</p> <p><u>Financement</u> :</p> <p>Les recettes du budget de la communauté d'agglomération comprennent :</p>	<p><u>Fonctionnement</u> :</p> <p>Le conseil de communauté est composé de délégués des communes, dont le nombre est fixé dans un délai de trois mois de la notification de l'arrêté déterminant le périmètre de la communauté, soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux, soit conformément aux modalités suivantes :</p> <p>- un siège est attribué à chaque commune membre de la communauté ;</p> <p>- seules participent à la répartition des sièges restant à pourvoir les communes dont la population municipale totale est supérieure au</p>	<p><u>Fonctionnement</u> :</p> <p>A l'heure actuelle, le pays est une organisation légère, centrée principalement sur les tâches de préparation des commissions de travail et de la charte de développement, confiant, dans le cadre d'un programme d'actions, les maîtrises d'ouvrage et tâches de gestion aux autres opérateurs.</p> <p>Le pays reconnu est représenté par un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant l'ensemble des communes inscrites dans le périmètre définitif ou par un syndicat mixte ou un groupement d'intérêt public de développement local</p>

⁷⁰ Loi Chevènement – Article 10 (article L. 5215-6 du CGCT)

AIRES DE COOPERATION SUPRACOMMUNALES

	<p>du Département et des communes,</p> <p>+ (selon les compétences) taxe de balayage, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe sur la publicité...</p> <p>+ (autres options) la TP de zone et la TP unique</p>	<ul style="list-style-type: none"> - les ressources fiscales mentionnées à l'article 1609 nonies C et 1609 nonies D du code général des impôts (taxe professionnelle, taxe sur le foncier bâti et non bâti, taxe d'habitation) ; - le revenu des biens, meubles ou immeubles, de la communauté d'agglomération ; - les sommes qu'elle reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ; - les subventions et dotations de l'Etat, de la Région, du Département et des communes ; - le produit des dons et legs ; - le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés ; - le produit des emprunts ; -le produit du versement destiné aux transports en commun prévu à l'article L. 2333-64. 	<p>quotient obtenu en divisant la population municipale totale de l'agglomération, telle qu'elle résulte du dernier recensement général, par le nombre total de sièges à pourvoir. Les sièges restant à pourvoir sont répartis entre ces communes suivant le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale totale diminuée d'un nombre d'habitants égal au quotient mentionné à la phrase précédente.</p> <p>Dans les communautés urbaines qui comportent plus de septante sept communes, le nombre de délégués est égal à deux fois le nombre de communes représentées⁷⁰.</p> <p><u>Financement</u> :</p> <p>Les recettes du budget de la communauté urbaine comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des ressources fiscales : <ul style="list-style-type: none"> . soit de plein droit ou après option : le produit de la TPU, . en complément de la TPU, la communauté urbaine peut décider de percevoir une 	<p>constitué par les communes ou les groupements de communes faisant partie du pays.</p> <p>Doté de capacité d'expertise propre et en relation directe avec les services techniques de l'Etat, du Département, de la Région, le pays peut devenir à terme le premier niveau de planification territoriale.</p> <p><u>Financement</u> :</p> <p>Lorsque des pays sont reconnus en périmètre d'étude, des crédits d'études et d'animation (ingénierie) peuvent être alloués dans le cadre de conventions d'objectifs.</p> <p>Un pays en contrat continue également de disposer d'un appui financier pour exercer ses missions d'études, d'animation et de mobilisation. Le contrat est également l'occasion pour un pays situé dans une zone éligible d'intensifier la mobilisation des fonds structurels européens.</p>
--	---	---	---	---

AIRES DE COOPERATION SUPRACOMMUNALES

			<p>fiscalité additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières (bâti, non bâti),</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit le produit des impôts directs (taxes foncières, taxe d'habitation et taxe professionnelle) et, le cas échéant, la TP de zone relevant du régime fiscal prévu ... lorsqu'elles ont opté pour ce régime avant la date de la publication de la loi Chevènement ; - le produit des taxes correspondant aux compétences transférées ; - le produit du versement destiné aux transports en commun. A ces recettes s'ajoutent celles qui existaient antérieurement à la loi (DGF, taxe d'enlèvement des ordures ménagères...). 	
Critères	<p><u>Critères de nombre de communes et de population :</u></p> <p>Pas de seuil de création mais il est souhaitable que la communauté de communes regroupe plus de 3 communes et une population assez importante.</p> <p><u>Critère géographique :</u></p> <p>Aucune exigence de</p>	<p><u>Critères géographique et de population :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - un ensemble de plus de 50000 habitants, - un ensemble d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15000 habitants. Ce seuil ne s'applique pas lorsque la communauté 	<p><u>Critères géographiques et de population :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - un ensemble de plus de 500000 habitants, - un ensemble d'un seul tenant et sans enclave 	<p><u>Critères de cohérences territoriales :</u></p> <p>Tenir compte des facteurs de cohésion socio-économique et des complémentarités ville-campagne et doit s'organiser à l'échelle d'un bassin d'emploi.</p> <p><u>Critères de nombre de communes et de population :</u></p>

AIRES DE COOPERATION SUPRACOMMUNALES

	<p>continuité territoriale des communes regroupées n'est requise. Celle-ci est néanmoins préférable.</p> <p><u>Critère de durée :</u></p> <p>Créée sans limitation de durée. Elles peuvent néanmoins mettre fin à tout moment.</p>	<p>d'agglomération comprend le chef-lieu du département.</p> <p>- le périmètre d'une communauté d'agglomération ne peut comprendre une commune qui est déjà membre d'un autre établissement public de coopération intercommunale percevant la taxe professionnelle</p> <p><u>Critère de durée :</u></p> <p>Créée sans limitation de durée.</p>		<p>Pas de seuil démographique ou de nombre minimal de communes afin de prendre en compte l'hétérogénéité et la forte disparité de densité démographique des territoires.</p> <p>Néanmoins, il est souhaitable que les pays s'apparentent à des entités de plusieurs dizaines de communes et de plusieurs dizaines de milliers d'habitants.</p>
--	--	--	--	--

2. L'ALLEMAGNE

2.1 CADRE GÉNÉRAL

Le système institutionnel, administratif et politique allemand fonctionne selon une grande subsidiarité, les niveaux supérieurs ayant délégué de nombreux pouvoirs et/ou compétences aux niveaux inférieurs, mais en positionnant l'ensemble dans une loi fondamentale et des lois cadres.

La loi fondamentale allemande « établit un principe général de répartition des compétences au profit des Lander : ceux-ci sont compétents pour l'exercice des pouvoirs et des missions de l'Etat », sauf si la loi fondamentale en dispose expressément autrement ; les compétences de la fédération se fondent donc sur des dispositions spéciales⁷¹.

Sur certaines matières, la fédération a une compétence législative exclusive, sur d'autres une compétence « concurrente ». Les Landers exercent la compétence législative aussi longtemps que le législateur fédéral n'est pas intervenu.

L'Etat fédéral peut également imposer un cadre pour certaines compétences, en particulier pour assurer une homogénéité des conditions de vie sur tout le territoire allemand.

Enfin, depuis 1969 (révision constitutionnelle) est instauré le « fédéralisme coopératif dans plusieurs domaines où la Fédération participait de plus en plus par des concours financiers à l'exercice de certaines compétences des Lander »⁷², on parle alors de « missions communes », qui rappellent les contrats Etat – régions en France.

Les décisions jurisprudentielles et l'évolution générale semblent confier de plus en plus de matières à l'Etat fédéral, évolution encore accentuée du fait que l'Union européenne ne négocie qu'avec des Etats, y compris sur des matières qui sont de la compétence des Landers en Allemagne.

A ce jour, les matières dans lesquelles « les Landers exercent encore une compétence significative sont l'enseignement, la police administrative, l'organisation et les finances communales, l'aménagement du territoire, le droit de la construction et le droit des routes et chemins »⁷³.

Dans ces matières l'Etat fédéral conserve cependant une compétence cadre, et une conférence des ministres assure une certaine coordination, par exemple en matière d'aménagement du territoire⁷⁴, mais il n'y a pas d'institutions fédérales fortes permettant de conduire une politique nationale.

⁷¹ MARCOU G., KISTENMACHER H., CLEV H-G. (1994). *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, DATAR, La documentation française, p. 39.

⁷² MARCOU G., KISTENMACHER H., CLEV H-G. (1994). *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, DATAR, La documentation française, p. 43.

⁷³ Ibid. p. 42.

⁷⁴ En 1965 fut adoptée la loi cadre fédérale sur l'aménagement du territoire et la planification du Land... Elle fait obligation aux Landers « d'établir des programmes d'aménagement du territoire et d'assurer la participation des collectivités locales à la planification régionale », p 16.

Les collectivités locales possèdent ce que le droit français nomme la libre administration (selbsverwaltung), à savoir le droit de gérer elles-mêmes leurs propres affaires, ce qui implique « non seulement que la liberté de décision des collectivités locales soit respectée, mais aussi qu'elles disposent d'une sphère de compétence propre, d'un *noyau...* »⁷⁵.

Relations collectivités locales /Etat central

En Allemagne, les Landers sont représentés dans une chambre fédérale spéciale, le Bundesrat, et les élus nationaux sont eux représentés au Bundestag. Les communes n'ont pas de représentation au niveau fédéral.

Par contre le "landtag", parlement du land, est un lieu très important pour elles (les lois sur l'organisation et sur les finances communales sont de sa compétence), et elles y sont souvent indirectement représentées, même si dans plusieurs Lander la loi établit une incompatibilité entre le mandat de maire et celui de député au Landtag.

D'une façon générale, « chaque entité territoriale doit assumer les coûts résultants de l'exécution des tâches qui lui incombent »⁷⁶ dans l'idée de subsidiarité et de réduire au minimum l'influence que les niveaux supérieurs pourraient exercer grâce à leurs forces financières.

Dans les faits, cette règle a de nombreuses exceptions, en particulier lorsque l'investissement exige une forte masse de capitaux, sous forme de subventions préaffectées par les niveaux supérieurs. En effet, les entités territoriales de niveau inférieur fonctionnent avec des budgets basés sur des impôts locaux, des cotisations et des redevances, ce qui s'avère insuffisant.

A titre de comparaison en 1989, dernière année budgétaire avant l'unification de l'Allemagne, les dépenses publiques se répartissaient comme suit⁷⁷ :

	fédération	lander	communes (y compris intercommunales)
Allemagne	41,3 %	40,3 %	18,4 %

Pour la fonction publique, les effectifs se répartissaient en 1988 :

	fédération	lander	communes (y compris intercommunales)
Allemagne	312 000	1 538 100	991 800

Une des originalités de l'organisation allemande, c'est « l'inscription des droits et attributions des trois niveaux d'administration dans la *loi fondamentale* »⁷⁸.

⁷⁵ MARCOU G., KISTENMACHER H., CLEV H-G. (1994). *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, DATAR, La documentation française, p. 39.

⁷⁶ OCDE (1999). *La politique de la ville en Allemagne*, p. 40.

⁷⁷ MARCOU G., KISTENMACHER H., CLEV H-G. (1994). *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, DATAR, La documentation française, p. 44.

Dès lors, par exemple, l'aménagement du territoire doit se rattacher à divers énoncés de la loi fondamentale, et particulièrement :

- le libre épanouissement de la personnalité dans la communauté ;
- le principe de l'Etat social, au sens de l'équilibre social ;
- l'homogénéité des conditions de vie.

Ce qui entraîne parfois des contradictions (économie, écologie, etc.).

Comme les compétences en aménagement du territoire étaient attribuées aux Landers, le gouvernement fédéral a souhaité imposer un cadre: la loi cadre de 1965 sur l'aménagement du territoire se basait sur les trois énoncés de loi fondamentale sus-mentionnés. Lors de la révision de 1989, la protection et la préservation de l'environnement ont été incluses sous différentes formes.

Bref, on constate que tant l'Etat central que les Etats fédérés gardent une forte influence sur toutes les grandes stratégies, permettant aux entités inférieures une autonomie importante, mais à l'intérieur de cadres bien définis.

Collectivités locales

L'Allemagne est un Etat fédéral, et les 16 «Länder » (Etats fédérés, dont 3 villes Etats: Berlin, Hambourg et Brême) ont toute compétence et pouvoir en ce qui concerne l'organisation de leurs collectivités locales, qui varie dès lors de l'un à l'autre.

On peut cependant y dénombrer sur tout le territoire, en 1995, 16 068 collectivités territoriales de premier niveau, les « Gemeinden » (communes, 8 505 en ex RFA, 7 563 en ex RDA), 426 Kreise "arrondissements" et 87 stadkreise « villes-arrondissements », entité de second niveau dont la délimitation est décidée par le Lander.

	densité pop/km ²	superficie moyenne des collectivités locales en km ²	pop moyenne des collectivités locales en nombre d'habitants
Allemagne	229	22,2	5 085
ex RFA	257	29,2	7 525
ex RDA	164	14,2	2 340

Ces trois niveaux de pouvoir - Gemeinden, Kreiss, Lander - rappellent les trois niveaux de l'organisation institutionnelle en Belgique: commune, Province et Région, cela d'autant plus que les organes de gestion du Kreis sont élus directement par la population. Nous y reviendrons.

L'Allemagne a utilisé tant les fusions que les annexions (en particulier entre ville centre et communes périphériques), dans le but « d'accroître l'efficacité de l'administration afin de garantir à la population un maximum de services aux

⁷⁸ OCDE (1999). La politique de la ville en Allemagne, p. 12.

meilleures conditions »⁷⁹ (de 1965 à 1975, la réforme communale en ex-RFA a réduit le nombre de Gemeinden de 24 304 à 8 505).

Cette politique continue, les Landers allemands adaptant de façon évolutive le cadre administratif (stadtkreise, cf infra) « à l'évolution morphologique et économique de la ville, en faisant coïncider l'espace administratif et l'espace fonctionnel de la cité »⁸⁰.

Cependant, là où la fusion apparaît réellement trop lourde, des modes de coopération sont encouragés.

2.2 DÉFINITIONS, CRÉATION

Les structures de coopération émanant des collectivités locales sont nombreuses et de structures variées.

2.2.1 Les Arbeitsgemeinschaften

Il y a d'abord les simples groupes de travail, qui sont des lieux de concertation et de négociation, éventuellement de coordination.

2.2.2 Les öffentlich-rechtliche vereinbarung

Parfois une simple structure de concertation suffit, mais cela nécessite des accords de droits publics.

Il s'agit d'une coopération institutionnalisée par un contrat de droit public, qui permet de déléguer certaines compétences à une commune mandataire, afin qu'elle s'acquitte d'une mission qui intéresse les différentes communes contractantes.

Les membres au bénéfice desquels les travaux sont réalisés ou les services assurés doivent généralement verser une redevance (référence au contrat).

Cependant, il s'agit surtout de mise en commun d'équipement, cela ne fonctionne pas pour des missions plus larges.

2.2.3 Les Zweckverband

Les premières véritables structures de coopération à se mettre en place sont les syndicats de commune, à vocation unique ou multiple. Ceux-ci peuvent combiner exercice volontaire et exercice obligatoire des tâches dans un même accord de coopération.

Dans certains cas c'est la loi qui oblige la création d'organes communs de type syndicat, les « Pflichtverbände », afin de s'acquitter de certaines tâches nécessaires à l'intérêt général.

C'est une des rares formes de coopération en Allemagne qui permettent tant à des communes qu'à des communes et/ou d'autres personnes de droit public ou privé de s'associer en vue de la réalisation d'un but déterminé, mais les communes y restent toujours majoritaires.

Les "zweckverband" peuvent être créés de trois manières : par une loi, par la volonté des communes ou personnes de droit public participantes, ou encore par un arrêté de l'exécutif.

⁷⁹ HERBIET M et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération* – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif., p. 10.

⁸⁰ Ibid.

2.2.4 Structures de coopération en milieu urbain

Plusieurs villes ont établi des collectivités communes dénommées selon leurs structures :

- communauté métropolitaine « grossraumverband »
- communauté ville-périphérie « umlandkreise »
- communauté urbaine « stadverband »
- syndicat de collectivités locales « kommunalverband »

Elles s'occupent surtout de transports, d'aménagement du territoire, de développement régional.

2.2.5 Structures de coopération en milieu rural

Les communes rurales peuvent s'associer de différentes manières :

Gesamtgemeinden,
Unterstengemeindeverbände ;

pour les tâches qui dépassent les capacités administratives des communes isolément.

2.2.6 Regionaleverbände

Enfin, il existe, surtout dans les grands Landers, la possibilité d'associations régionales, qui sont des personnes morales de droit public responsables des questions d'aménagement du territoire pour un périmètre couvrant plusieurs arrondissements (Kreise).

2.3. MISSIONS

2.3.1 Les Zweckverband

Les Zweckverband s'occupent essentiellement de⁸¹ :

- soutien technique des communes (centre d'informatique, centre de formation) ;
- conception et réalisation de plans communaux d'aménagement et de plans de voirie communale ;
- voies navigables et de régulation hydrotechnique ;
- organisation du transport urbain et régional ;
- production et distribution d'électricité et de gaz, captage et distribution d'eau ;
- aménagement et gestion d'installations en matière d'environnement (épuration des eaux, traitement des immondices) ;
- aménagement et gestion de terrains industriels ;
- aménagement et gestion d'infrastructures culturelles et sociales.

2.3.2 Les Umlandkreise

Il n'y a pas de compétences légalement imposée, mais une mission d'ordre général : « être une réponse aux problèmes posés par les grandes agglomérations, leur force d'attraction et les relations qu'elles entretiennent avec les communes voisines »⁸².

La ville « pôle d'attraction » (Kernstadt) et les communes voisines sont légalement obligées de s'associer, en vue :

⁸¹ DE RYNCK F. (1995). *La coopération intercommunale aux Pays-Bas, en France et en Allemagne*, Bulletin du crédit communal n°191, janvier 1995, p. 14.

⁸² HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération* – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif., p. 24.

de simplifier la réalisation de certaines activités ;
de rationaliser les équipements et la répartition des charges entre les unités participantes ;
d'harmoniser la répartition des ressources naturelles, des places de travail et du trafic entre les villes et les communes environnantes.

2.3.3 Les Gesamtgemeinden ou Unterstengemeindeverbände

Elles remplissent tant des missions supracommunales que des missions communales qui leur sont déléguées, de façon autonome (Selbstverwaltung). De plus, le Lander peut également leur déléguer, sous son contrôle (Fremdverwaltung), certaines missions.

Exemples de missions : la prévention d'incendie, l'aménagement des routes intercommunales, la création et la gestion d'équipements d'intérêts supralocaux, sportifs, sociaux, la distribution d'eau, le traitement des déchets.

1.4 FONCTIONNEMENT, FINANCEMENT

1.4.1 Les Zweckverband

Fonctionnement

Les modalités d'organisation diffèrent d'un Land à l'autre, mais généralement les représentants des différentes entités sont réunis dans une assemblée (verbandsversammlung) et au sein d'un exécutif (verbandsvorsteher) qui assure la gestion quotidienne.

Financement

Le financement provient principalement des contributions des différentes autorités membres.

Cependant ces syndicats, qui rappellent par certains aspects les intercommunales wallonnes, s'avèrent inappropriés en ce qui concerne une planification urbaine d'envergure ; aussi des instances spéciales ont été créées, « en général par une loi spéciale du Land qui leur donne mandat d'exercer un certain nombre de fonctions bien définies au profit de la conurbation dans son ensemble »⁸³.

1.4.2 Les Umlandkreise

Fonctionnement

Les modalités d'organisation diffèrent d'un Land à l'autre, mais généralement il s'agit d'une assemblée élue directement par les habitants des communes et villes participantes, d'un comité de direction et d'un président qui représentent juridiquement l'association.

Financement

Le financement est assuré par les cotisations des autorités participantes et des subventions étatiques.

⁸³ Ibid. p. 11

1.4.3 Les Gesamtgemeinden ou Unterstengemeindeverbände

Fonctionnement

Les modalités d'organisation diffèrent d'un Land à l'autre, mais généralement les gesamtgemeinden sont des entités territoriales qui possèdent une autonomie administrative et le statut d'un établissement public. Elles sont dotées d'une assemblée composée de bourgmestres et de représentants des communes participantes (parfois par élection directe).

Elles possèdent un exécutif, mais pas d'administration propre (une commune exécutante).

Financement

Le financement provient des contributions des communes et de subventions.

1.5 COOPÉRATION SUPRACOMMUNALE ET DIVISIONS ADMINISTRATIVES

Outre les collectivités locales, il y a également des divisions administratives.

District de gouvernement (regierungsbekirk) :

C'est une administration déconcentrée du Land. Son président est un échelon important de la planification de l'aménagement du territoire et exerce la tutelle sur les collectivités locales⁸⁴. Sa création est obligatoire.

Dans ces divisions administratives, certaines pourraient relever de la coopération supracommunale, en particulier : l'arrondissement (Kreiss).

Il s'agit d'un « niveau supracommunal dans le tissu administratif des collectivités locales »⁸⁵.

Les Kreiss regroupent plusieurs communes de tailles variables, mais pas les grandes métropoles. Certaines grandes villes sont assimilées à un arrondissement : les « stadtkreiss » ou « kreissfreie stad ».

Ils sont à la fois des circonscriptions administratives et des formes "obligées" de coopération supracommunale, avec une assemblée élue directement.

Modalités d'organisation

Leur organisation dépend des Lander, ce qui entraîne des différences de Land à Land, mais certains points communs se retrouvent :

leur création est obligatoire ;
ils possèdent une personnalité juridique propre ;

⁸⁴ HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération* – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif., p. 50.

⁸⁵ DELCAMP A. (1994). *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, la documentation française, p. 39.

ils doivent respecter quatre règles :

- une assemblée élue directement,
- les affaires locales relèvent de la compétence communale,
- pour les affaires supracommunales, la coopération est obligatoire, vers le niveau de l'arrondissement (Kreiss),
- autonomie de gestion.

Le Kreisstag (assemblée) est élu directement. Il « reprend aux communes des compétences décrites par la loi, reçoit du Land des tâches de cogestion et remplit des missions que les communes participantes peuvent lui transférer facultativement »⁸⁶

Les membres du Kreiss peuvent être selon les cas :

des communes,

des villes,

des verbandfsgemeinde (cette forme de coopération intercommunale, intermédiaire entre commune et Kreiss, avec une autonomie administrative, n'existe pas dans tous les landers).

Pour les quelques cas étudiés par l'université de Liège (cf Herbiet, Mérenne, op.cit.), il apparaît une volonté d'une certaine étendue du territoire ainsi qu'un essai de mixité entre communes industrielles et rurales (Aix- La -Chapelle).

La modification du territoire d'un Kreis dépend du Land, sur proposition et avec consultation des communes et du Kreis. Cela arrive rarement, sauf semble-t-il dans le cas particulier des Stadkreiss.

Compétences, missions

Les Kreiss possèdent de nombreuses et variées compétences, avec une gradation dans le volontariat et l'obligation : caractère volontaire, tâches concrètes, tâches communales libres ou imposées⁸⁷.

Les compétences sont les suivantes :

urbanisme,

aménagement du territoire,

environnement⁸⁸,

matières sociales,

aide jeunesse et famille,

police sanitaire,

développement économique,

gestion d'entreprises (distribution d'eau, gaz, électricité),

routes.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération* – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif.

⁸⁸ Dans certains cas, seule la gestion est prise en charge, les communes participantes ne souhaitant pas devoir s'impliquer dans des décisions éventuellement impopulaires..., par exemple, pour les parcs naturels. Les décisions se prennent dès lors au niveau du Lander.

Les kreiss peuvent s'impliquer de manière volontaire dans le culturel et le social, mais ils disposent de moins en moins de budget pour le faire.

<u>compétences obligatoires en général</u>	<u>compétences facultatives en général</u>
construction/entretien des routes intercommunales, aménagement du territoire au niveau du landkreiss, entretien des parcs naturels, aide sociale et aide à la jeunesse, construction et entretien des hôpitaux, id lycées et écoles professionnelles, collecte et gestion des ordures ménagères.	activités culturelles, pistes piétonnes et cyclables, échanges d'élèves, construction et entretien bibliothèque publique, promotion économique, promotion tourisme, universités populaires, terrains de sport.

Sources : Eisenberg et Welz in Delcamp A, p 40.

Ces entités fonctionnent plutôt bien, fruit d'une longue tradition. La structure manque un peu de souplesse, elle ne permet pas d'associer des acteurs privés, mais elle peut créer des sociétés commerciales dont elle est actionnaire (zwerkverbander), pour des missions déterminées.

Financement

Son financement provient de cotisations des communes couvertes et de dotations des Landers.

1.6 Critères

D'une façon générale, on cherche toujours « ce qui fonctionne le mieux à un certain niveau », et une certaine étendue, mais sans définir précisément, ni lister d'une manière exhaustive.

Lors d'une première réforme en 1964 on a cherché à déterminer « la circonscription d'action optimale pour les différentes fonctions, en tenant compte aussi des coûts d'investissements et de gestion ». Par contre, la dimension politique des collectivités locales était négligée⁸⁹.

Cette réforme a rencontré de fortes résistances, et elle n'a pas été suivie partout de manière rigoureuse, mais on est tout de même passé de 24 304 communes à 8 505. Certains Lander ont procédé par fusion, d'autres en instaurant une coopération intercommunale obligatoire, le nombre d'arrondissement (Kreiss) a été réduit, y compris les villes arrondissements.

⁸⁹ HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération* – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif, p. 49.

1.7 Commentaires

Le critère prépondérant pour la "mise en commun" de communes semble bien toujours être un souci d'efficacité, mais après les écueils dus à l'oubli de la dimension politique, il y a eu une plus grande concertation.

Le cas d'une communauté urbaine pourrait être approfondi l'an prochain.

3. LE QUÉBEC

3.1 CADRE GÉNÉRAL

Le Québec est une des provinces confédérées de la Confédération du Canada, et jouit d'une grande autonomie (certains le considèrent presque comme un Etat), entre autre en ce qui concerne l'organisation de ses collectivités territoriales, qui sont :

premier niveau : 1 400 municipalités,

deuxième niveau : 96 municipalités régionales de comté et 3 communautés urbaines,

troisième niveau : 10 régions administratives.

Jusqu' en 1965, le mouvement a été inverse de celui des pays européens : le nombre de municipalités a été croissant. Cependant, dans les années 60, le Québec se trouve face à 1658 entités peu peuplées, et ne disposant pas des ressources financières et humaines nécessaires pour assumer les responsabilités de base du service public devant être pris en charge par les entités locales.

On s'est dès lors penché sur deux solutions, des fusions ou des coopérations. En mars 1965, une loi a été adoptée sur les fusions volontaires, mais sans grand succès, et en 1996 le gouvernement a imposé certaines fusions « volontaires », en supprimant les subventions aux municipalités récalcitrantes⁹⁰.

Le gouvernement se dirige actuellement vers une diminution du nombre des municipalités en deux étapes :

la première concerne les communes plus rurales ;

la seconde veut restructurer les grandes agglomérations en regroupant des communes périphériques au sein d'une même municipalité.

Il y a également divers types de coopération intercommunale : l'entente, la régie, qui rappellent fortement les syndicats français et allemands.

3.2 DÉFINITIONS, CRÉATION

3.2.1 Les communautés urbaines

En ce qui concerne les agglomérations, le gouvernement du Québec souhaitait la création de communautés urbaines et régionales, mais une loi générale n'a pu être adoptée, et il y avait en 1999 seulement 3 communautés urbaines, imposées par la loi : Montréal, Québec, Hull.

3.2.2 Les municipalités régionales de comté (MRC)

Les MRC, autres formes d'administration supralocale, sont au nombre de 96. Créées par une loi en 1980, elles succédaient aux 71 conseils de comté ruraux.

⁹⁰ HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération* – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif, p. 17.

Elles couvrent tout le territoire du Québec, à l'exception du territoire « des communautés urbaines et régionales de Montréal, Québec et de l'Outaouais, de la municipalité de la Baie Saint James et des villages nordiques »⁹¹.

3.3. MISSIONS

3.3.1 Les communautés urbaines

Elles avaient toutes dans leurs compétences l'aménagement du territoire et l'assainissement de l'eau. Elles devaient également envisager le problème de la péréquation financière à leur échelle.

3.3.2 Les municipalités régionales de comté

À l'origine la réforme des collectivités locales du Québec voulait faire face à trois aspects :

- une nécessité économique : un aménagement rationnel du territoire ;
- une urgence socioculturelle : un réseau d'équipements communautaires ;
- un réaménagement administratif : simplifier les relations entre autorité centrale et collectivités locales⁹².

On s'en tiendra finalement à l'aménagement du territoire.

<p>Leur <i>tâche essentielle</i> est « l'élaboration d'un schéma d'aménagement régional pour leur territoire, la révision de ces schémas, le contrôle des plans et règlements d'urbanismes locaux... »⁹³.</p> <p>Elles sont aussi chargées de la préparation des rôles d'évaluation foncière des municipalités locales⁹⁴.</p>	<p>Elles possèdent aussi des <i>compétences facultatives</i>, dérivant de lois spécifiques, ou consenties par les municipalités adhérentes, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> créer et gérer un parc industriel intermunicipal ; fonder et maintenir des organismes ayant pour but la protection de l'environnement ; fonder et maintenir des organismes d'initiatives industrielles, commerciale ou touristique ; fonder et maintenir des organismes favorisant les activités physique et culturelle ; fournir une aide technique aux entreprises sises sur son territoire...
---	--

Sources : Sous la direction de HERBIET M. et MERENNE B. (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif, p. 73.*

⁹¹ HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif, p. 68.*

⁹² Ibid. p. 70

⁹³ Ibid., p. 17.

⁹⁴ Ibid.

3.4 FONCTIONNEMENT, FINANCEMENT

3.4.1 Les communautés urbaines

Fonctionnement

Une réforme importante de l'organisation institutionnelle du territoire québécois est en cours depuis 2000.

D'une part, les municipalités couvertes par chacune des trois Communautés urbaines ont été fusionnées en une seule. Par exemple, les 29 municipalités constituant la CU de Montréal (CUM), et qui couvraient toute l'île de Montréal, sont devenues une seule municipalité.

En effet «sans légitimité politique forte et dominée par des intérêts municipaux divergents, la CUM restait cantonnée à un rôle de coopérative intermunicipale de services », en charge par exemple de la police et de la société de transport. « Depuis le 1 janvier 2001, l'île de Montréal ne forme plus qu'une seule municipalité, avec un seul conseil élu au suffrage universel et un seul taux de taxation foncière »⁹⁵.

Dans le même temps une communauté métropolitaine doit se mettre en place avec les municipalités avoisinantes, sur base du territoire de « la Région métropolitaine de recensement ». Elle se veut être « un organe de décision politique dont les compétences s'étendent notamment au développement économique, à l'environnement et à l'aménagement du territoire »⁹⁶.

Cette évolution pourrait faire l'objet d'une analyse plus approfondie dans le cadre de la CPDT

Financement

Leur financement provenait de contributions des communes membres, de transferts du gouvernement québécois, de recettes provenant de la vente de services et de la possibilité de recourir à l'emprunt.

3.4.2 Les municipalités régionales de comté

Fonctionnement

Elles ont été créées unilatéralement par le gouvernement québécois, mais après consultation des conseils des municipalités locales et de comté et des citoyens.

Elles peuvent être urbaine, rurale, ou mixte, ce qui permet d'aborder les problèmes ville/campagne, et sont très hétérogènes : de 200 km² à 128 500 km² (territoire non organisé), d'1 municipalité à 31, et de 4 038 habitants à 315 000 habitants.

Une municipalité peut demander de quitter une MRC pour une autre. La demande doit être adressée au Ministre de Affaires municipales, sur base de solides motivations.

Les MRC sont dirigées par un conseil composé de tous les maires des municipalités membres. Ils élisent en leur sein un préfet qui préside.

⁹⁵ VAN CRIEKINGEN M. (2001), *extraits de thèse en cours*, non publié, juillet 2001.

⁹⁶ Ibid.

Financement

Les dépenses sont prises en charge par les municipalités participantes, en fonction de critères déterminés par règlement du conseil.

Il est parfois difficile d'obtenir un consensus des municipalités sur le partage des dépenses, aussi le gouvernement intervient et impose le critère de « richesse foncière uniformisée » des municipalités adhérentes.

Ceci, combiné au mode de représentation, a pour effet problématique que certaines villes assument une large part des dépenses, sans que leur voix soient majoritaires.

Les autres sources de financement sont :
la vente de biens et services à des administrations municipales (20,5 % en 1996) ;
les subventions du gouvernement du Québec.

3.5 CRITÈRES POUR LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ

On a tenté de créer les MRC sur base d'une « appartenance » : « la petite région d'appartenance » ou la « région communautaire naturelle » se retrouve là où de nombreux services et des liens se sont développés au cours des décennies⁹⁷.

Pour la mise en place des MRC, les élus locaux, la population et les organismes du milieu « ont été amenés à réfléchir sur cette question d'appartenance en faisant la relation avec les différentes fonctions culturelle, sociale, économique et politique que l'on exerce dans une société »⁹⁸.

Cependant l'application a été plus difficile, et des MRC ont finalement été imposées sans répondre au critère d'appartenance.

Leur grande hétérogénéité rend difficile la définition de critères stricts tels que population, étendue, mixité... On s'est plutôt adapté à chaque situation.

3.6 RÉFLEXIONS SUR LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ

Les MRC disposent de faible moyen financier, et leur principal mérite à ce jour est d'avoir permis de couvrir le territoire du Québec de schémas d'aménagement.

Le fait que désormais les municipalités membres peuvent leur transmettre des compétences a redonné vitalité au processus.

Cette structure est encore en évolution, on parle de réduire le nombre de MRC (96), et/ou « de les transformer en une structure politique intermédiaire entre le gouvernement central et les municipalités locales »⁹⁹.

On parle également d'exclure des MRC les 28 agglomérations urbaines du Québec, où elles fonctionnent moins bien, et semblent moins adaptées.

En effet, la création des MRC a été plus aisée en milieu rural pour les raisons suivantes :

⁹⁷ HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération* – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif, p. 69.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

les conseils de comté couvraient déjà les zones rurales (pas les zones urbaines) ; les zones rurales avaient besoin des MRC pour la mise en place de services inexistantes, ce qui n'était pas le cas des villes, où il s'agissait plus de se mettre d'accord sur la gestion de l'espace.
enfin, le critère « d'appartenance » était semble-t-il plus facile à identifier en zone rurale.

CONCLUSION

De cet aperçu des formes diverses d'organisation des collectivités territoriales en France, en Allemagne et au Québec, et de coopération entre entités de premier niveau, certains éléments peuvent être soulignés.

Création, modalités d'organisation

On observe des possibilités de créations volontaires, souvent dans des coopérations à objectifs relativement sectoriels, peu intégrées.

Cependant, même dans ce cas, le législateur impose parfois une coopération lorsqu'il s'agit de l'intérêt général.

On observe par ailleurs des coopérations plus intégrées, avec des compétences légalement imposées, et dans ce cas la coopération est elle aussi imposée. C'est le cas des communautés urbaines par exemple.

Les pays étudiés se basent sur un certain « panachage » des différentes possibilités, mais, à l'exception de la France, ils sont tous passés par des fusions de communes, et partagent un certain comportement d'obligation de la coopération.

Il est d'autant plus intéressant de noter que partout, y compris en France¹⁰⁰, les communautés urbaines existantes ont été imposées par le pouvoir central.

Il faut aussi noter que tous les pays étudiés ont prévu des formules de coopération spécifiques au milieu rural, d'autres spécifiques au milieu urbain, et des formules « mixtes » ; tous mettent en avant l'importance d'avoir une structure adaptée aux différents problèmes.

Enfin, la coopération supracommunale semble être plus aisée à réaliser en milieu rural.

Missions

On attribue soit des compétences larges, sur des matières non précisées par les textes, et ce sont les participants qui attribuent les compétences souhaitées (syndicats, zweckverband), soit le législateur définit clairement les compétences, des compétences facultatives pouvant être également attribuées par les communes adhérentes (communautés urbaines, kreis) ; soit enfin des communes décident de déléguer certaines compétences.

¹⁰⁰ Les CU de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg ont été créées par la loi. Par la suite, celles de Dunkerque, Le Creusot, Monceau-les-Mines, Cherbourg, le Mans et Brest se sont créées de manière volontaire. Il pourrait être intéressant de comparer les deux modes. (BIAREZ S. (2000). *Territoires et espaces politiques*, Presses Universitaires de Grenoble)

Ici aussi, on se rend compte que les compétences couvrent un champ très large, qu'elles peuvent être propres, ou déléguées, obligatoires ou facultatives et sont rarement strictement énumérées (à l'exception du cas de la France).

Si d'une manière générale, on retrouve toujours l'aménagement du territoire et l'environnement, auxquels s'ajoutent des matières sociales et culturelles (facultatives), et certains aspects de promotion économique et touristique, on se rend compte que, comme le rappelle Alain Delcamp en parlant des collectivités décentralisées¹⁰¹, il est quasi impossible d'isoler des compétences exclusives. Bien que certaines compétences soient plus de la *vocation* des collectivités décentralisées, les compétences « font rarement l'objet d'une énumération systématique »¹⁰².

Si certains pays, comme la France, ont voulu procéder par attribution de « bloc de compétences », sans hiérarchie entre les différentes collectivités, dans la pratique, des problèmes de recouvrement existent, une compétence comprenant elle-même plusieurs niveaux adéquats d'exécution pour différentes tâches.

Les pays fonctionnant plus sur le mode de subsidiarité se trouvent également face à des problèmes liés à la difficulté d'organiser de manière claire et pérenne cette subsidiarité, et d'identifier quels sont les niveaux les plus pertinents pour quelles missions, selon quelles modalités d'organisation.

Financement

Aucun pays étudié, à l'exception de la France, n'accorde de pouvoir fiscal à des organismes de coopération intercommunale, les finances proviennent généralement de cotisations des communes adhérentes et de subventions de l'Etat.

La France a confié un pouvoir fiscal à certaines coopérations intercommunales, alors que les organes de direction et de gestion se composent d'élus du second degré.

Critères

Les critères avancés sont les suivants :

une meilleure rationalisation, une meilleure offre de services publics, d'infrastructures ;
une mise en commun de forces, qui mises isolément, sont insuffisantes pour assurer l'intérêt général ;
identifier le bon niveau pour tel type de mission ;
un certain territoire ;
une certaine population ;
une tentative d'un meilleur équilibre dans les relations entre les villes et leur périphérie.

Cependant ces critères sont très généraux, et donnent place à des interprétations et à des entités extrêmement diverses. Il faudrait sans doute les affiner en fonction du type de compétences les plus utilement attribuées à tel type d'entité, mais on a vu les difficultés liées à cette étape.

¹⁰¹ Les collectivités décentralisées se définissent par un territoire et par une élection directe par les habitants des personnes habilités à "gérer leurs intérêts commun" (Delcamp A., p 10).

¹⁰² DELCAMP A. (1994). *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, la documentation française, p. 13.

BIBLIOGRAPHIE

BAUDELLE G. (2001). *Démarche de « pays » en France*, Conférence du 31 janvier 2001, Institut de Géographie, Ulg.

BAUDELLE G. (2001). *La construction des «pays » en France : une démarche originale mais délicate*, in Bulletin de la Société de géographie de Liège, n°40, Janvier.

BENOIT J-M, BENOIT P., PUCCI D. (1998). *La France redécoupée, Enquête sur la quadrature de l'hexagone*, Edition Belin.

BIAREZ S. (2000). *Territoires et espaces politiques*, Presses universitaires.

de BRUYCKER P., DUJARDIN J., (1994). *La décentralisation à l'épreuve de la nouvelle forme d'Etat*, in Les collectivités décentralisées de l'Union européenne, La documentation française.

DE RYNCK F. (1995). *La coopération intercommunale aux Pays-Bas, en France et en Allemagne*, Bulletin du crédit communal, n° 191.

DELCAMP A., (sous la direction de), (1994). *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, La documentation française.

FREMONT A. (1999). *Existe-t-il une politique d'aménagement du territoire en France ?*; Conférence de M. Armand Fremont, président du Conseil Scientifique de la DATAR.

HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997) *Identification des structures de collaboration opérationnelle pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération*, rapport final, Ministère de la Région wallonne, ULG, SEGEFA, Service de droit public et administratif.

MARCOU G., KISTENMACHER H., CLEV H-G., (1994). *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, DATAR, La documentation française.

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (2001). *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des pays*, DATAR, France.

OCDE (1999). *La politique de la ville en Allemagne*.

VAN CRIEKINGEN M., *Extraits de thèse en cours*, non publié, juillet 2001.

VANDERMOTTEN C. (sous la direction de) (1999). *L'Eurorégion – Au cœur de l'Union européenne : cinq projets, des thèmes communs – Schémas d'objectifs stratégiques*, Ministère de la Région wallonne, CPDT, IGEAT (ULB), CREAT (UCL), LEPUR (Ulg), avec la collaboration de Cooparch (Région Bruxelloise), du Department of Economics of the University of Kent at Canterbury (Comté de Kent), du Laboratoire d'Aménagement Régional et Urbain de l'Ecole Centrale de Lille (Région Nord-Pas-de-Calais) et de l'Institut voor de Overheid de la K.U.L. (Région flamande), avec le soutien de la DG XVI de la Commission européenne.

Sites Internet consultés

Site Internet, CLCBE : www.oref.assoc.fr/Lexique/DEFS/BASS.pdf

Site Internet, INSEE des Pays de la Loire.