



COUNCIL CONSEIL
OF EUROPE DE L'EUROPE

Démocratie locale et régionale

**Les bonnes pratiques
en matière de coopération
intercommunale
en Europe**

Les bonnes pratiques en matière de coopération intercommunale en Europe

Rapport du Comité européen
sur la démocratie locale et régionale (CDLR)

Préparé avec la collaboration de Clotilde Deffigier

Maître de conférences à l'Université de Limoges,
France Membre du conseil scientifique de
l'association EUROPA

Situation en 2007

Table de matières

Page

I.	Introduction.....	1
II.	Sommaire.....	7
III.	L’aspect institutionnel de la coopération intercommunale	9
1.	La structure de l’intercommunalité	9
1.1.	La nature de l’intercommunalité	9
1.1.1.	<i>Les caractères généraux de l’intercommunalité.....</i>	<i>9</i>
1.1.2.	<i>L’initiative de création des structures intercommunales.....</i>	<i>13</i>
1.2.	Les fondements de l’intercommunalité	15
1.2.1.	<i>La rationalisation du nombre de structures</i>	<i>15</i>
1.2.2.	<i>L’efficacité de gestion</i>	<i>17</i>
1.3.	Typologies structurelles de l’intercommunalité	20
1.3.1.	<i>Des structures de coopération publiques</i>	<i>20</i>
1.3.2.	<i>Des structures de coopération mixtes publiques et privées.....</i>	<i>23</i>
1.3.3.	<i>Des structures de coopération privées</i>	<i>26</i>
1.3.4.	<i>Des coopérations distinguées par la zone d’implantation...26</i>	
2.	L’autonomie de l’intercommunalité.....	27
2.1.	L’autonomie territoriale	27
2.1.1.	<i>Les limites territoriales.</i>	<i>27</i>
2.1.2.	<i>La coopération transfrontalière</i>	<i>28</i>
2.2.	L’autonomie juridique.....	31
2.2.1.	<i>Le volontariat des collectivités locales.....</i>	<i>31</i>
2.2.2.	<i>Les contrôles</i>	<i>33</i>
3.	La démocratie et l’intercommunalité.....	34
3.1.	La légitimité démocratique des structures.....	35
3.2.	La participation directe des citoyens aux structures intercommunales	37

IV.	L'aspect fonctionnel de la coopération intercommunale.....	40
1.	Les compétences de l'intercommunalité	40
1.1.	La nature des compétences.....	40
1.1.1.	<i>Des structures à vocation unique et multiple</i>	<i>40</i>
1.1.2.	<i>Des compétences déléguées et des compétences obligatoires .</i> <i>.....</i>	<i>41</i>
1.1.3.	<i>Des possibilités d'expérimentation-innovation</i>	<i>47</i>
1.2.	Les domaines de compétences	48
1.3.	L'influence de l'Union européenne.....	52
2.	La gestion de l'intercommunalité	54
2.1.	Les ressources	54
2.1.1.	<i>Une autonomie fiscale.....</i>	<i>54</i>
2.1.2.	<i>L'absence d'autonomie fiscale.....</i>	<i>55</i>
2.2.	Le personnel.....	57
3.	L'effectivité de l'intercommunalité	60
V.	Pratiques et tendances actuelles.....	64

I. Introduction

Ce rapport a été réalisé afin de pouvoir “identifier et promouvoir les bonnes pratiques et établir des lignes directrices au sujet de la coopération intercommunale”. Il vise à dresser un état des lieux des structures et pratiques en la matière. Il devrait permettre d’appréhender, de manière globale et dans chaque contexte national donné, l’aspect institutionnel et fonctionnel de la coopération entre collectivités locales de premier niveau. Un bilan des structures institutionnelles, des compétences, du fonctionnement, de l’efficacité et de l’évolution de l’intercommunalité sera proposé. Ce rapport pourra servir comme source d’informations comparatives à tous les Etats membres et par la suite être la base pour l’établissement éventuel de lignes directrices des pratiques de coopération intercommunale. Il met l’accent sur les formes horizontales de coopération, sans exclure les relations verticales entre les structures intercommunales et les autorités supérieures, lorsqu’elles sont un élément nécessaire à la coopération intercommunale.

Le rapport s’intègre dans un cadre théorique délimité.

En premier lieu, il traite de la coopération intercommunale ou intermunicipale, ou de l’intercommunalité. L’intercommunalité est donc relative à plusieurs communes ou municipalités et institutionnalise ce qui leur est commun du point de vue structurel mais aussi fonctionnel. La coopération intercommunale, intermunicipale ou entre structures locales de premier niveau, organise institutionnellement la coopération entre ces structures et, sur le plan fonctionnel des compétences, son objet social s’étend à plusieurs communes. Il s’agit donc en Europe d’une coopération entre collectivités locales de proximité, souvent des communes ou des municipalités, pour la gestion en commun d’affaires considérées comme d’intérêt général pour tous les membres. Ces affaires peuvent relever de la sphère publique ou de la sphère privée selon le choix de chaque Etat. Ce rapport traite donc de la coopération, suffisamment élaborée entre des collectivités locales de proximité mais aussi de ce que l’on peut appeler, de manière plus institutionnalisée et organisée, de l’intercommunalité, lorsqu’une structure autonome est dédiée à la gestion en commun de divers services substantiels et est régie par diverses règles spécifiques.

En second lieu, ce rapport s’intègre dans un cadre géographique délimité.

Il s'appuie sur des questionnaires renseignés par 23 Etats membres du Comité Européen sur la Démocratie Locale et Régionale (CDLR) : Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Fédération de Russie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni.

Ces questionnaires comportent plusieurs rubriques-clefs à partir desquelles le rapport est structuré : nature de l'intercommunalité (fondements, degré d'autonomie, nature des structures, droit applicable), compétences de l'intercommunalité (nature des compétences, domaines, limites territoriales), gestion et efficacité de l'intercommunalité (évaluation, ressources, personnel), démocratie et intercommunalité (participation et information des citoyens). Il est à signaler que seuls les principaux domaines de coopération sont mis en évidence par les questionnaires et que l'accent est alors porté sur les prestations de services publics et les expériences et innovations particulièrement intéressantes.

Cette synthèse, au travers de l'inévitable hétérogénéité des données et des pratiques européennes en matière d'intercommunalité, doit dégager des traits caractéristiques, des expériences intéressantes. Pour rendre compte de la réalité des intercommunalités et de l'évolution de la coopération intercommunale en Europe, l'optique a été de donner à la fois une vue d'ensemble du phénomène intercommunal au travers des rubriques mentionnées, mais aussi de proposer des exemples marquants de conception ou d'organisation de l'intercommunalité.

Dans le rapport, les conceptions les plus originales ou les plus représentatives sont présentées en italique.

Pour tenter de dresser un panorama de l'intercommunalité en Europe deux aspects essentiels peuvent être pris en compte, l'aspect institutionnel et l'aspect fonctionnel.

La première partie traite des structures institutionnelles, de leur autonomie, de la démocratie au sein de l'intercommunalité, la seconde partie s'intéresse à l'approche fonctionnelle de l'intercommunalité, les compétences exercées, les modalités de gestion et l'effectivité de l'intercommunalité.

Vue globale : La structure des collectivités locales / municipalités dans les Etats membres ayant participé à l'enquête sur la coopération intercommunale

Etat membre	Nombre total en 1950	Nombre total actuel en 2007	Superficie en km ² (chiffre le plus récent disponible)			Population (chiffre le plus récent disponible)		
			Maximum	Minimum	Moyenne	Maximum	Minimum	Moyenne
<i>Autriche</i>	4 039	2 357	466,88	0,11	35,58	1 664 000	60	3 521
<i>Belgique (municipalités)</i>	2669 ¹	589	21 3,73 (Tournai)	1,13 (Saint-Josse-ten-Node/Sint-Joost-ten-Noode)	51,20	464 038 (Antwerp)	84 (Herstappe)	17 898
<i>Bulgarie (municipalités)</i>	En 1979 – 291 (avant – 1389)	264	1349	44	-	1 208 930	1405	-
<i>Chypres</i>								
<i>République tchèque (obec)</i>	11 459	6 244 municipalités + 5 domaines militaires	496	0,42	12,6	1 181 610	19	1641 (y compris des domaines militaires)
<i>Finlande (municipalités)</i>	547	416	15 185	6	706	564 521	120	12 685
<i>France (communes)</i>	38000	36783	18360	0,04	17	2125246	0	1636

¹ Au 31 Décembre 1949 (chiffres pour le 31 Décembre de l'année demandée ne sont pas disponibles)

Etat membre	Nombre total en 1950	Nombre total actuel en 2007	Superficie en km ² (chiffre le plus récent disponible)			Population (chiffre le plus récent disponible)		
			Maximum	Minimum	Moyenne	Maximum	Minimum	Moyenne
<i>Géorgie</i>								
<i>Allemagne (kommunen)</i>	24 156	12 340	891,85	0,40	28,94	3 395 189	5	6 681
<i>Hongrie (települések)</i>	3 032	3152 communes (3128 villages, villes + 23 villes ayant le statut de comté + capitale) ; Nombre d'autorités locales : 3194 qui consistent en 3175 autorités municipales + 19 autorités autonomes de comtés.	525,16 (Budapest)	1,54 (Bücsüszentlászló)	29,51 si la ville capitale est prise en compte comme une seule municipalité	1 697 343 (ville capitale Budapest)	14 (Iborfia)	3 229 si la ville capitale est prise en compte comme une seule municipalité 3 206 si la ville capitale est prise en compte comme étant composée de 23 districts, autorités locales

Etat membre	Nombre total en 1950	Nombre total actuel en 2007	Superficie en km ² (chiffre le plus récent disponible)			Population (chiffre le plus récent disponible)		
			Maximum	Minimum	Moyenne	Maximum	Minimum	Moyenne
<i>Italie (comuni)</i>	7 781(1950) 7 827 (données officielles de 1952)	8 101	Rome 1 285,30	Atrani (province de Salerno) 0,1		Rome 2 546 804,00	Monterone (province de Lecco) 33,00	7 035
<i>Lituanie (municipalités)</i>	87	60	2 179	9	1 088	552 930	2 731	56 721
<i>Luxembourg (communes)</i>	126	116	113,36 (Wincrange)	5,29 (Remich)	21,92	76 618 (Luxembourg-ville)	270 Neunhausen	3 961
<i>Pays-Bas</i>								
<i>Norvège (kommune)</i>	744 (en 1957)	431	9 704	6	751 (median 465)	548 617	214	10 861 (median 4 435)
<i>Portugal (municipios)</i>	303	308	1 720	8	319	519 795	461	35 491
<i>Fédération de Russie</i>	aucune	24 219	~ 500	0,1	705	1 400 000	105	5 895
<i>République slovaque (obce)</i>	3359	2891	404,75	0,48	17,00	8 423	8	873
<i>Slovenie</i>	371	210	555	7	96,5	258 055	357	9 455

<i>Espagne (municipios)</i>	9 214	8 111	1 750,33 (Cáceres)	0,03 (Emperador)	62,50	3 128 600 (Madrid)	6 (Illán de Vacas)	5 512,13
<i>Suède (kommun)</i>	2281	290	19447	9	1417	765 044	2588	31073
<i>Suisse (communes)</i>	3 101 communes	2 758 communes	282,25 (Bagnes VS)	0,32 (Kaiserstuhl)	41 284,47 / 2 758 communes = 14,97	347 517 (Zürich)	17 (Corippo TI)	7 459 128 / 2 758 communes = 2 705
<i>UK (England) 2007: Shire Districts</i>	1 118	238	Shire Districts 2 226,08 (Durham)	Shire Districts 21,42 (Watford)	Not available	194 000	24 500	96 500

II. Sommaire

L'intercommunalité institutionnalise la coopération entre communes, ou collectivités territoriales de proximité, qui gèrent en commun certains services substantiels. Au-delà de l'hétérogénéité des modèles et des pratiques dans les 22 pays qui ont fait l'objet du présent rapport, certaines tendances communes peuvent se dégager.

Trois grands modèles d'intercommunalité sont à distinguer :

- Un modèle très intégré, principalement de droit public, avec des structures intercommunales spécifiques, des missions essentielles de services fondamentaux, prédéfinies, et des moyens de gestion importants. L'encadrement étatique, financier et juridique y est développé, le régime juridique applicable est alors très détaillé (France, Espagne, Portugal).
- Un autre modèle plus souple, principalement fondé sur la liberté des collectivités territoriales de base qui choisissent pragmatiquement de gérer en commun des services plus ou moins techniques. Il se fonde sur des structures déjà existantes, des associations, des unions, des entreprises, ou même des coopérations informelles, au régime juridique de droit commun ; le droit applicable n'est pas spécifique, l'encadrement est réduit. Ce sont les statuts qui fixent l'essentiel des règles applicables ou le procédé contractuel (Bulgarie, République Tchèque, Royaume-Uni).
- Enfin, un modèle intermédiaire, adopté par la majorité des Etats, qui emprunte à ces deux modèles.

Pour rendre compte de l'intercommunalité étudiée, deux aspects essentiels peuvent être pris en compte, l'aspect institutionnel et l'aspect fonctionnel.

L'aspect institutionnel de l'intercommunalité aborde les questions de la structure choisie, de l'autonomie des collectivités et de la garantie de la démocratie en son sein. La majeure partie des Etats ont opté pour une intercommunalité mixte qui se matérialise par des structures de droit public et de droit privé, les unes choisies pour leur légitimité démocratique et la pérennité des moyens employés, les autres pour leur flexibilité. Le lieu d'implantation peut également déterminer l'intercommunalité. Le régime de création est généralement initié ou en tout cas encadré par le pouvoir central. Les fondements de l'intercommunalité tiennent à la rationalisation de la gestion locale : réduction du nombre des structures gestionnaires et pertinence de la gestion. L'autonomie territoriale de l'intercommunalité est un principe reconnu, ainsi qu'une politique transfrontalière dynamique. Au sein de l'intercommunalité, l'autonomie de volonté (liberté de décision) des

communes est généralement préservée. Ceci n'empêche pas la mise en place de nombreux contrôles administratifs ou financiers. Quant à la démocratie au sein des structures intercommunales, elle semble insuffisamment développée : absence d'élection directe des membres représentant les communes, faible nombre et absence d'utilisation des procédés de démocratie participative locale.

L'aspect fonctionnel des intercommunalités concerne les compétences exercées, les modalités de gestion, du point de vue des ressources et du personnel et enfin son effectivité. Les structures intercommunales peuvent être à vocation unique ou plus souvent multiple. Elles peuvent exercer des compétences déléguées par les communes mais aussi des compétences obligatoires définies par la loi. Généralement les structures intercommunales ne possèdent pas de possibilité d'expérimentation.

Les domaines de compétences sont souvent similaires : eau, déchets, transports, secours, environnement, tourisme, économie, culture. L'influence de l'Union Européenne est importante sur la gestion, notamment au niveau de l'application des règles de concurrence.

Les ressources de la coopération intercommunale proviennent généralement des contributions des collectivités membres, mais il existe de plus en plus de financements croisés. Rares sont les intercommunalités qui possèdent une autonomie fiscale. Le personnel employé possède un statut de droit public ou privé, il peut être partagé entre les communes et les intercommunalités. L'effectivité des structures intercommunales n'est pas toujours évaluée, il n'existe pas ici d'indicateurs ; si les résultats semblent globalement positifs, certains Etats sont plus critiques, par exemple en terme de coûts.

III. L'aspect institutionnel de la coopération intercommunale

Le volet institutionnel de l'intercommunalité recouvre plusieurs domaines : celui de la structure même de l'intercommunalité, son organisation interne, celui de son autonomie, de sa spécificité et enfin le domaine des rapports de la démocratie et de l'intercommunalité, de la place du citoyen dans l'intercommunalité.

1. La structure de l'intercommunalité

L'organisation interne de l'intercommunalité repose sur sa nature, sur ses fondements et sur les structures utilisées, dont on essaiera de présenter une typologie.

1.1. La nature de l'intercommunalité

La majeure partie des Etats opte pour une intercommunalité mixte, qui combine une nature publique pour plus de légitimité démocratique et de moyens d'action et une nature privée pour plus de flexibilité. Le régime de création est généralement initié ou en tout cas encadré juridiquement par l'Etat central.

1.1.1. Les caractères généraux de l'intercommunalité

Tous les Etats mettent en place une politique de la coopération intercommunale, plus ou moins élaborée ; elle peut rester informelle et se développer sur la base de simples accords ou être totalement institutionnalisée et donner naissance à des structures vouées à la gestion de l'intercommunalité, à son développement et à sa pérennité ; on peut alors parler d'intercommunalité intégrée.

Intercommunalité intégrée

L'intercommunalité la plus intégrée se concrétise dans une structure autonome et spécifique ; elle centralise des compétences importantes et nombreuses, détient des moyens importants et de larges pouvoirs de décision ; elle se situe généralement dans la sphère publique. Il s'agit de faire coopérer des collectivités territoriales qui sont des personnes publiques dans une structure publique spécifique totalement conçue pour gérer en commun des services le plus souvent d'intérêt général. La structure est conçue pour prendre elle-même

des décisions au nom des communes membres par des mécanismes internes et intégrés, ce qui limite quelque peu l'autonomie des collectivités. L'initiative de création est principalement centrale même s'il revient aux collectivités locales de décider de la création, de la durée et parfois des modalités de la coopération et des champs de compétences affectés. On trouve de telles inter-communalités en France, en Espagne, au Portugal par exemple.

Beaucoup d'Etats européens font également appel, en complément ou non de la structure publique, à des structures privées de gestion en vue de gagner en souplesse de gestion et en flexibilité ; l'intercommunalité est alors encore pour une part très intégrée et également fondée sur une autonomie souveraine des collectivités locales, mais elle peut être mise en œuvre au sein de structures privées. Beaucoup d'Etats ont ainsi opté pour une intercommunalité à nature mixte publique-privée (Finlande, Russie, Pays-Bas, Suède, Norvège, Italie, voir l'analyse des structures).

En Norvège, à côté de structures de droit public, il existe quelques structures de coopérations intermunicipales qui sont de droit privé (comme les Compagnies d'électricité). Elles sont régies par la Loi des responsabilités limitées. D'autres sont encore organisées sous la forme d'associations et ne sont pas régies par une loi précise ; certaines coopérations sont réglées par une loi spéciale, la Loi des Partenariats Locaux.

Dans d'autres pays, on doit plutôt parler de coopérations souples entre les communes ou assimilées, aucune structure spécifique n'est prévue, les règles de coopération sont très souples et peu développées ; la coopération se fonde sur un accord de volontés, les compétences exercées sont limitées, comme les moyens pour les exercer. L'intercommunalité peut en être à ses débuts, ou bien est délibérément privilégiée une forme très souple d'intercommunalité basée sur le seul volontariat des municipalités et sur le procédé contractuel. Les structures intercommunales ne sont alors pas réellement intégrées du point de vue structurel et fonctionnel, c'est le cas en Bulgarie, en Lituanie, en Géorgie, en République tchèque, à Chypre, au Royaume-Uni notamment.

Il faut également isoler le cas des Etat fédérés comme l'Allemagne ou l'Autriche, qui ont des politiques distinctes s'agissant de chaque Etat fédéré et sont difficiles à situer dans cette grille de lecture. Ils choisissent finalement une gestion plus territoriale de la coopération intercommunale.

Pratiques formelles ou informelles

La coopération peut aussi s'appuyer sur des pratiques formelles ou informelles. L'intercommunalité est généralement formelle, notamment lorsque l'intercommunalité est intégrée, mais la coopération informelle est également répandue ; elle est utilisée en complément de la coopération institutionnalisée, elle peut également la précéder.

En France, les diverses formes de coopération sont prévues par la loi, mais toutes ne donnent pas lieu à la création d'institutions spécifiques, dotées de la personnalité juridique. Il existe des ententes, des conventions, des conférences intercommunales. Les ententes sont provoquées par les conseils municipaux ou organes délibérants d'établissement publics de coopération intercommunale (EPCI) ou de syndicats mixtes, et se font sur les objets d'utilité communale ou intercommunale. Lorsqu'il porte sur des biens privés, l'accord constitutif d'une entente peut être régi par le droit privé. Les mêmes organes peuvent passer des conventions en vue d'entreprendre ou d'entretenir, à frais communs, des ouvrages ou des institutions d'utilité commune. Les questions d'intérêt commun sont débattues dans des conférences où chaque conseil municipal et organe délibérant des EPCI et des syndicats mixtes est représenté par une commission spéciale. Les décisions sont exécutoires si elles sont ratifiées par les différents organes délibérants concernés. L'intercommunalité est ici très souple.

En Norvège, il existe aussi une coopération informelle, sans structure institutionnelle, au niveau des nouvelles technologies de l'information et de la communication et de l'achat ; en Bulgarie, où il n'y a pas vraiment de structures adéquates pour l'intercommunalité, elle est présente dans certains domaines surtout (infrastructures, culture ou politiques de la jeunesse).

De même, la coopération informelle est présente aux Pays-Bas, en Espagne, en Suisse, en Suède, en Fédération de Russie, en Belgique, en Slovénie, en Autriche, au Luxembourg, comme en République tchèque.

Il peut enfin exister des formes uniquement informelles de coopération

lorsqu'il n'y a aucune structure spécifique, excepté une association, censée représenter, au niveau national, voire international, les intérêts des communes du pays, comme en Lituanie. Cette coopération se fonde uniquement sur le volontariat des municipalités. Au Royaume-Uni, la section 101 de la loi des collectivités locales de 1972 permet à une ou plusieurs collectivités locales de se décharger conjointement de certaines fonctions si les arrangements en vigueur le permettent ; les conseils principaux ont aussi le pouvoir de coopérer entre eux pour améliorer le bien-être économique, social, environnemental de leurs territoires. Ces structures mettent en place des partenariats stratégiques locaux. Il existe par ailleurs des associations nationales pour améliorer la coopération entre collectivités locales (Local Government Association, Association of London Councils, National Association of Local Councils).

En revanche, en Slovaquie, au Portugal, en Italie, en Finlande et en Hongrie, la coopération intermunicipale est uniquement formelle et encadrée par des textes.

Evolution entre structures intercommunales

Une structure intercommunale peut généralement évoluer vers une autre forme d'intercommunalité. Les organisations souples de coopération peuvent évoluer sur la base du volontariat des communes membres, la question se pose alors plutôt s'agissant de l'intercommunalité intégrée. Par exemple, il est possible, en Hongrie, qu'une structure, généralement associative, puisse se transformer en une autre structure ; il faut alors modifier l'accord de base initial.

En France, les transformations sont possibles, sous réserve que les conditions (notamment seuil démographique) constituant la catégorie soient remplies ; une procédure précise de transformation est prévue par la loi. Les transformations d'un EPCI à fiscalité propre en une autre catégorie d'EPCI à fiscalité propre sont encouragées par la loi.

En revanche, en Espagne, il n'est pas possible, en principe, pour une structure de se transformer en une autre, néanmoins, dans le cas de la Communauté d'Aragon, les lois établissant les « Cormarcas » prévoient la dissolution des « Mancomunidades », second type de structure possible. En revanche, aucune évolution n'est possible en Slovaquie, en Slovénie ou au Portugal.

1.1.2. L'initiative de création des structures intercommunales

La coopération est généralement initiée par le pouvoir central comme en France, en Italie, en Suède, en Slovaquie, en République tchèque, en Espagne, au Portugal, ou encore au Luxembourg. Ce cadre initié du « haut » se retrouve également en Slovaquie, à Chypre, en République tchèque ainsi qu'en Hongrie.

Dans le cadre des Etats fédéraux, ce sont les lois des Etats fédérés qui fondent la coopération : lois du Land sur la coopération intercommunale en Allemagne. En Espagne, la législation a toujours permis la coopération intercommunale, avec des règles très souples qui respectent l'autonomie communale ; sur la base de cette législation ouverte, le mouvement associatif intercommunal s'est développé.

Les exemples du Portugal ou de la France sont particulièrement parlants.

Au Portugal, les fondements juridiques de la coopération intercommunale se trouvent dans la Constitution de 1976, qui prévoit la création des associations de communes et la possibilité de créer, dans les grandes aires urbaines, d'autres formes d'autonomie locale. Le législateur a ensuite créé, en 1981, les associations de communes, qui ont évolué vers d'autres formes d'organisation avec la loi n°172/99.

La loi n°11 de 2003 renouvelle les formes de coopération entre les communes et renforce l'intégration. 2 aires métropolitaines pour Lisbonne et Porto ont été créées en 1991, elles ont fait l'objet d'une nouvelle réglementation en 2003, on distingue désormais la grande aire métropolitaine et la communauté urbaine. Il existe également des régions de tourisme créées en 1982 pouvant être intégrées par les communes.

En France, l'initiative a été centrale ; dès 1890, les structures intercommunales organisées par le pouvoir central ont vu le jour : loi du 22 mars 1890 créant le syndicat de communes à vocation unique, loi de 1959 créant le syndicat de communes à vocation multiple. Deux textes encadrent désormais l'intercommunalité : lois du 6

février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et du 12 juillet 1999 tendant au « renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » qui prévoit bon nombre de règles communes. Elle met également en place une intercommunalité de projet et à fiscalité propre, qui va au-delà de la gestion en commun de services, mais qui propose et met en œuvre un projet de développement en se fondant sur des ressources autonomes propres à l'intercommunalité.

La coopération peut également être initiée au niveau local, et ensuite, encadrée au niveau central par des textes (Russie, Pays-Bas, Finlande, Suisse, Autriche, Slovénie ou Bulgarie et Lituanie) ; le cadre juridique est alors plus ou moins souple.

En Finlande, la coopération intercommunale a toujours existé et les municipalités ont obtenu la possibilité d'une coopération volontaire bilatérale ou multilatérale basée sur leurs propres besoins. Puis l'Etat a repris l'initiative en encourageant la coopération par une réforme débutée en 1970 ; il l'a réellement soutenue à partir de 1990, par des projets et programmes spéciaux et différentes formes de subventions.

Dans quelques domaines, la coopération a démarré en se basant sur la législation car le gouvernement a rendu obligatoire l'organisation de certains services inter-municipaux. Mais souvent les municipalités se sont rendues compte elles-mêmes qu'elles ne pouvaient pas organiser certains services.

La Bulgarie présente une situation originale : l'initiative provient en principe des municipalités, elle est encadrée par les textes centraux. Mais l'initiative peut aussi être le fait d'ONG, d'entrepreneurs privés, d'associations. Cette situation est proche de celle que l'on rencontre en Lituanie ; dans les deux cas, il n'existe que des formules floues de regroupements : les initiatives viennent donc des communes elles-mêmes dans le but de construire ensemble des infrastructures, ou de développer des projets.

1.2. Les fondements de l'intercommunalité

Des raisons généralement identiques motivent les Etats dans la création des structures de coopération intercommunales.

Le fondement principal de l'intercommunalité peut être la recherche d'une efficacité de gestion, afin que les structures locales soient réalistes et pertinentes au niveau de l'exercice des compétences. Il est indispensable de mettre en adéquation la détention de compétences importantes et la responsabilité, l'efficacité dans l'exercice de ces compétences. Cette rationalisation a généralement commencé dans les Etats européens par la réduction du nombre de structures communales.

1.2.1. La rationalisation du nombre de structures

Des Etats comme la Géorgie, la Lituanie, tout en ne mettant pas directement en place une politique de réduction de communes, ont connu une diminution effective de ces structures ; il en va de même en Belgique (2672 en 1976 et 589 en 2006). Néanmoins, en Région flamande, il est prévu une fusion de communes sur demande des communes. Dans de rares Etats, il y a eu ni diminution du nombre de communes, ni réelle politique de fusion (Autriche : 2300 communes en 1976, aujourd'hui 2358). Le nombre de municipalités est aussi constant à Chypre, mais on étudie leur diminution.

Au Royaume-Uni ont été créées des collectivités locales sur un seul niveau. Une structure à 2 échelons a été introduite en 1972 avec des services divisés entre les conseils de comtés et de districts ; en 1985 les comtés métropolitains ont été abolis afin de créer des collectivités locales sur un seul niveau. En 1992 des propositions ont été faites pour de nouvelles structures unitaires.

Cependant les Etats européens ont généralement procédé à une réduction du nombre des structures locales de proximité, ils ont mis en place une politique de fusion, permettant de créer une seule commune à partir de plusieurs. Dans leur majorité, ils souhaitent encore réduire le nombre des municipalités, par la fusion, tout en développant la politique de coopération intercommunale (Suisse, France, Finlande, Suède, Italie, Slovaquie).

En Finlande, il y avait, en 1976, 475 municipalités, il en existe 416 en 2007. Les dernières fusions forcées, à l'initiative du gouvernement central, ont été faites en 1977 ; elles ont été ensuite prévues par la loi. Actuellement

l'incitatif principal aux fusions est constitué par des subventions importantes allouées par l'Etat aux municipalités qui fusionnent. L'importance de la subvention dépend actuellement du nombre d'habitants dans les municipalités fusionnantes, elle peut s'élever à 8,4 millions d'euros. Une proposition gouvernementale de janvier 2007 prévoit un changement de la loi, les nouvelles subventions dépendront du nombre de municipalités prenant part à la fusion et de la dimension des municipalités. Les subventions varieront entre 2 et 18,54 millions d'euros. A l'heure actuelle aux termes de la loi communale, une fusion de communes ne peut se faire que par une loi. En pratique toute fusion de communes est volontaire. Le nouveau système développe des fusions pour former de grandes municipalités et il promeut les fusions de plus de 2 municipalités. Le financement de l'Etat diminuera progressivement de 2008 à 2013.

L'exemple de la Suède est également topique ; elle a mené un réel effort de réduction des municipalités par le biais d'une réforme des frontières (2281 en 1950 et dès 1952, réduction de plus de la moitié leur nombre). Une seconde réforme des frontières est intervenue de 1962 à 1974 (le nombre de municipalités est passé de 1037 à 278). Pendant cette période, les décisions de fusion de municipalités ont été prises par les autorités centrales.

En Italie, les fusions ont été rares, mais la loi 142/1990 a stoppé la tendance à la hausse des municipalités en exigeant un nombre minimum d'habitants (10.000) pour créer une nouvelle municipalité. Néanmoins 57 % d'entre elles ont moins de 3000 habitants ; du point de vue de la pertinence de la structure, le gouvernement central et les administrations régionales ont adopté des stipulations pour encourager la création d'unions de municipalités.

La France, après la fusion des communes, a mis en place un mécanisme original la fusion des structures intercommunales, à plusieurs conditions.

En France, en 2006, on dénombre 36685 communes ; il en existait, en métropole, 37708 en 1968 ; le nombre de communes est stabilisé depuis 40 ans, après une légère baisse dans les années 1970 et leur nombre augmenterait même sur les 30 dernières années.

La France a mené une politique de fusion de communes, dès les années 1970, avec une politique de fusion obligatoire, mais ces politiques ont échoué, il y a même eu depuis des « défusions ». Il est prévu par la loi de finances initiale pour 2006 que les communes fusionnées bénéficient d'une majoration de subvention d'équipement.

La loi du 13 août 2004 a prévu des fusions des structures intercommunales, qui demeurent rares. Au 1^{er} janvier 2006, sur 2572 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, seulement 7 ont été candidats à une fusion et 4 sont issus d'une fusion opérée en 2005. Cette possibilité de fusion entre structures intercommunales les plus intégrées, vise à faciliter la mutation des coopérations. La fusion sera possible si au moins l'un des 2 EPCI qui fusionne est à fiscalité propre.

L'initiative appartient aux conseils municipaux, à l'organe délibérant de l'un des deux EPCI, ou au préfet. Le mécanisme de fusion est incitatif financièrement car l'alignement se fait sur l'EPCI le plus intégré ; on conserve alors la nature de l'EPCI qui a le potentiel fiscal le plus élevé. Cet Etat s'engage donc non plus dans la rationalisation des structures communales, mais dans la rationalisation de la carte de l'intercommunalité, ce qui peut s'expliquer par l'importance du nombre de communes et de structures intercommunales.

A l'inverse, certains Etats n'ont pas réduit le nombre de leurs communes. La Russie se singularise par le nombre de ses municipalités (24 210 en 2006 contre 11 376 en 1995), malgré les incitations répétées à la fusion. Le nombre de municipalités a augmenté en République tchèque, en Slovaquie, en Hongrie. L'Espagne ou le Portugal n'ont pas non plus réduit le nombre de leurs communes, même si des projets de réduction sont à l'étude. En outre en Espagne la question ne concerne que quelques régions, envisagées individuellement.

1.2.2. L'efficacité de gestion

Parmi les autres motivations générales pour encourager l'intercommunalité, on retrouve encore les mêmes axes au niveau européen.

Des Etats sont essentiellement motivés par le souci d'une plus grande efficacité de gestion : plus grand nombre de services et plus grande qualité de prestations, au moindre coût. L'idée est également de permettre le travail commun, sous forme de partenariats à divers acteurs (Royaume-Uni). Ceci permet également, en offrant des services, de résoudre des problèmes démographiques ou d'isolement (République tchèque).

Des raisons administratives et financières peuvent commander la coopération, par exemple utiliser les subventions offertes par l'Etat ou l'Union européenne (UE). En Finlande, la réforme des structures municipales a été principalement motivée par le développement de l'Etat providence qui s'est répercuté sur les collectivités locales. Il fallait créer des organisations importantes pour fournir des services de manière efficace et faire face aux demandes imposées par le développement des tâches que l'Etat a fait reposer sur elles. Les coopérations permettent aussi de réaliser des économies d'échelle diminuant les coûts moyens par utilisateur, surtout pour les infrastructures importantes.

Il s'agit également de mettre en commun des connaissances, améliorer la gestion administrative, par des comparaisons de « benchmarking » et avoir la possibilité d'embaucher du personnel qualifié permettant encore d'améliorer la qualité du service.

Les raisons sont aussi politiques : la coopération donne la possibilité aux communes de répondre à des exigences croissantes en matière de prestations avec des ressources financières constantes ou en diminution.

En outre, en Italie, deux principes gouvernent la répartition des compétences, le principe de subsidiarité mais aussi le principe d'adéquation : il faut que les municipalités soient capables d'exercer les compétences qui leur sont dévolues.

Il existerait enfin des raisons d'ordre géographique : la coopération permet d'abord de choisir le périmètre pour divers domaines de tâches ; des raisons territoriales peuvent ensuite commander la création d'un type particulier de structure de coopération comme les communautés de Montagne en Italie.

En France, l'intercommunalité permet de répondre à l'émiettement communal et à la disparité des territoires (sur les 36 685 communes, 33 912 comptent moins de 3 500 habitants et 37 seulement regroupent plus de 100 000 habitants), de développer en commun des réseaux de transports indispensables, mais aussi de répondre aux problèmes des agglomérations urbaines ; les

formes de coopérations intégrées ou fédératives sont alors appropriées pour mener à bien un projet de développement local.

Certains Etats signalent des motivations plus originales.

L'Italie souligne, à l'inverse du rapport français, l'importance de « l'e-government » dans la coopération intercommunale, il s'agit souvent d'une des cibles visées par la création de nouvelles associations intercommunales, en vue de constituer des réseaux pour l'échange d'informations entre institutions mais aussi vis-à-vis des citoyens pour développer les services.

La France signale également des motivations économiques fondées sur le fait que les EPCI perçoivent des impositions, selon un taux unique, sur l'ensemble du territoire intercommunal ; cela contribue à une harmonisation de la fiscalité dans les différentes communes et évite une compétition fiscale pouvant être préjudiciable, en développant des différences d'attractivité économique.

En Russie, dans le cadre d'un système qui se met en place, la motivation semble plus multiforme : il s'agit d'imposer des exigences uniformes concernant les organes, le statut juridique et financier de la coopération intermunicipale, mais également de trouver des solutions afin de réduire le problème du faible développement économique et social des collectivités frontalières.

La recherche d'une meilleure qualité du service est également une motivation (France, Bulgarie, Hongrie). La France estime notamment que les communes se doivent d'offrir un service public régulier, continu, ce qui est facilité par la prise en charge des services publics locaux par une structure intercommunale.

Finalement l'étude réalisée en 2005 aux Pays-Bas sur les tendances récentes de la coopération intermunicipale résume l'objectif des Etats européens qui développent l'intercommunalité. Deux mobiles sont essentiels : la définition et la réalisation d'objectifs communs, mais aussi un plus grand niveau d'ambition. Au niveau de la pratique des politiques, de la fourniture de services et de l'accomplissement des devoirs administratifs, les 2 mobiles principaux sont le souhait de réaliser des bénéfices d'échelle et d'atteindre une plus grande qualité de service. En tout état de cause, la capacité de gestion semble être un mobile dominant.

1.3. Typologies structurelles de l'intercommunalité

Si on laisse de côté les typologies fonctionnelles (voir le II), la composition interne des structures intercommunales est généralement calquée sur celle des collectivités territoriales avec un exécutif et une assemblée délibérante. Au niveau de la structure elle-même, plusieurs types de structures intercommunales proprement dites existent, on peut les classer entre structures de droit public, structures mixtes, structures de droit privé, et structures fondées sur des distinctions géographiques.

1.3.1. Des structures de coopération publiques

Assez rares sont les Etats qui ont choisi des structures institutionnalisées totalement publiques et spécifiques pour gérer l'intercommunalité et ses missions principalement de services publics (France, Portugal, Espagne, Luxembourg, Belgique). L'intercommunalité structurelle y est très intégrée.

En France, les institutions de coopération intercommunale sont créées avec la qualité d'établissements publics territoriaux. Ils sont des EPCI, personne morale de droit public, mais ce ne sont pas des collectivités territoriales ; ils ne procèdent pas directement de l'élection et leurs compétences ne sont pas, en principe, aussi générales. Aucune structure de droit privé ne gère la coopération intercommunale, excepté les ententes qui peuvent être soumises au droit privé.

Il faut distinguer les structures à fiscalité propre, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes. Des formules ont disparu : les districts et les communautés de villes (5 seulement) ont dû se transformer en l'une des 3 structures précédentes avant le 1er janvier 2002. Les communautés d'agglomération et les communautés urbaines sont soumises à une exigence de seuil démographique pour pouvoir se constituer, respectivement 50 000 habitants autour d'une commune centre de plus de 15000 habitants et 500000 habitants.

Les autres structures sont dépourvues de fiscalité propre et sont financées par des contributions budgétaires des

communes membres (syndicats de communes, composés des syndicats à vocation unique qui gèrent un seul service, et syndicats à vocation multiple qui en gèrent plusieurs). Il existe 2 sortes de syndicats mixtes, fermés (composés d'EPCI et de communes) et ouverts (pouvant regrouper en plus des communes et des EPCI, d'autres personnes). Il s'agit ici d'une collaboration verticale entre structures, et non plus seulement d'une collaboration horizontale entre structures de même nature. En 2006, on décomptait 2388 communautés de communes (29724 communes et 26, 1 millions d'habitants), 164 communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines. Les syndicats d'agglomération nouvelle sont 6. Les syndicats de communes se composaient en 1999 de 14885 SIVU, 2165 SIVOM, 1454 syndicats mixtes. La France introduit également une autre distinction entre les EPCI à fiscalité propre et ceux qui ne le sont pas, outre le mode de financement. Les EPCI à fiscalité propre correspondent à une intercommunalité de projet ; ils existent pour développer l'urbain, aménager le territoire. Les EPCI sans fiscalité propre mettent en œuvre une intercommunalité de services, les communes leur confiant la gestion de certains services.

En Espagne, les expressions formelles de la coopération intercommunale sont constituées sous formes de personnes morales de droit public, dotées de la personnalité juridique, de budget et de moyens propres (« Mancomunidades » et « Comarcas »). Elles ont la nature de collectivités locales, ce qui n'est pas le cas ailleurs. A partir de règles basiques minimales, chaque « Mancomunidad », structure volontaire, doit adopter ses statuts et réguler son organisation, son fonctionnement et définir ses activités. Les « Comarcas » sont des structures obligatoires et ont des activités définies par la loi de la communauté autonome, de même le pouvoir de réguler la structure et son fonctionnement est encadré. Il existe 1011 Mancomunidades et 81 Comarcas.

Chaque modèle est, bien sûr, assez spécifique, mais on peut observer une ouverture, plus ou moins timide, de la participation privée à la gestion intercommunale (Portugal, Luxembourg, Slovénie ou Belgique).

Au Portugal, les structures de coopération sont des structures publiques, autonomes, dotées de la personnalité juridique, de budgets et de moyens propres. La Constitution

de 1976 prévoit la création des associations de communes et la possibilité de créer dans les grandes aires urbaines, d'autres formes de coopération.

Il faut distinguer les aires métropolitaines, qui comprennent les grandes aires métropolitaines au nombre de 7 et les communautés urbaines, qui sont 10 ; puis les communautés intercommunales qui sont la seconde catégorie et se décomposent en 2 communautés intercommunales à fins générales et en 30 associations de communes avec des fins spécifiques. Enfin la troisième catégorie est composée des 19 régions de tourisme qui peuvent intégrer des communes. Toutes ces structures sont créées par les textes publics et relèvent de la sphère publique pour leur régime juridique. Leur modèle d'organisation est commun, comme dans la généralité des Etats, on distingue un organe délibérant et un organe exécutif, mais aussi, et c'est plus original, un organe consultant composés de membres de l'exécutif, de représentants de l'Etat et de diverses personnes de la société civile. On peut cependant déceler une ouverture au privé puisque les structures intercommunales peuvent s'associer et développer des accords, des contrats-programmes et des protocoles avec d'autres entités publiques ou privées pour la gestion de l'intérêt public. La loi prévoit aussi que ces structures participent aux projets et actions de coopération décentralisée.

La Belgique propose un modèle majoritairement de droit public, mais à la frontière du droit public et privé ; les modèles proposés sont différents selon les régions en raison de la nature fédérale de l'Etat, mais les structures, adoptant une forme parfois privée, sont de droit public et ne peuvent avoir de caractère commercial. Néanmoins des personnes privées peuvent y participer, sauf en Région flamande. La base de la structure est une convention qui comprend en même temps les statuts. Il existe également des associations de projet, dotées de la personnalité juridique, qui contiennent une structure simplifiée, sans transfert de gestion. Cette structure est également utilisée pour des projets limités. En Flandre on trouve aussi des associations prestataires de services, dotées de la personnalité juridique et sans transfert de gestion. Elles développent des activités pour lesquelles les communes ne veulent pas ou ne peuvent pas transférer la gestion. Enfin il existe des associations chargées de

missions, forme de coopération dotée de la personnalité juridique, avec transfert de gestion. Les communes abandonnent leur droit d'exécuter les missions dont la réalisation est confiée par leur propre décision à l'association.

Par exemple, en région wallonne, les intercommunales, au nombre de 108 dont 9 interrégionales, sont des personnes de droit public, qui doivent prendre la forme soit de la société coopérative à responsabilité limitée, soit de la société anonyme, soit celle de l'association sans but lucratif. Elles n'ont jamais de caractère commercial. Toujours en Région wallonne, les communes peuvent aussi passer entre elles une simple convention de coopération, qui n'a pas la personnalité juridique.

1.3.2. Des structures de coopération mixtes publiques et privées

La majorité des Etats ont choisi des types de structures variées, de droit public et de droit privé. Les structures publiques sont des structures spécifiques créées exclusivement pour la coopération, tandis que les structures privées reprennent des modèles d'organisation de coopération déjà pratiqués dans le domaine commercial ou associatif.

Il est ici difficile de sélectionner des intercommunalités d'Etats types ou modèles, toutes les nomenclatures sont originales ; elles proposent diverses formules, plus ou moins institutionnalisées, mais prioritairement souples (Italie, Pays-Bas, Suède, Suisse, Allemagne, mais aussi Autriche et Finlande).

Aux Pays-Bas, il existe plusieurs types de coopération ou de structures. Les participations sont soumises à l'accord du niveau administratif supérieur. Une structure publique peut être constituée dans le cadre de l'arrangement de droit public, sur la base de la Loi des Règlements collectifs. Cette coopération est celle qui va le plus loin, les responsabilités et les pouvoirs sont délégués.

Il existe encore trois autres types de coopération sur la base de la même loi : l'autorité intermunicipale qui n'est pas une entité juridique, les municipalités de centres métropolitains fondées sur le mandat et le schéma secondaire basé sur un accord volontaire.

Une entreprise de droit privé peut aussi abriter une coopération et la loi concernant les entités juridiques

s'applique comme décrit dans le livre 2 du Code Civil. Ces structures sont donc gouvernées par le droit privé ; pour que les municipalités y participent, il faut obtenir le consentement de la Province dans laquelle la municipalité réside et du gouvernement central

Il résulte d'une étude menée en 2005 que, lorsque la dimension démocratique est importante dans la collaboration, le format public est utilisé ; en revanche lorsque les collectivités recherchent des arrangements flexibles, la forme juridique privée est privilégiée. Les municipalités semblent plus satisfaites de la collaboration privée que publique concernant la prise de décision (69% contre 47%) et concernant le rapport coût/bénéfice (69% contre 44%).

Les modèles proposés en Suède, en Autriche et en Finlande mériteraient également d'être exposés, pour la diversité des modèles proposés, tant publics que privés. Ces Etats mettent également en place des structures de coopération soit publiques, soit privées, mais de façon beaucoup moins formalisée et surtout en optimisant l'utilisation des formes et des modèles déjà existants qui peuvent héberger la coopération intercommunale.

A Chypre et en République tchèque, les structures sont plus simples et fondées sur les unions ou les associations.

La Finlande propose un modèle public original assez souple, fondé sur les structures communales, entités publiques indépendantes, il s'agit des conseils municipaux communs. C'est la forme la plus connue de coopération intercommunale. Ces autorités communes possèdent directement une personnalité juridique propre ; elles sont des entités publiques, indépendantes, gouvernées par la législation communale. Elles se fondent sur une charte qui devra contenir les modalités de la prise de décision dans le conseil municipal commun et définir le nombre de membres dans les structures et la base de leur droit de vote. Elle déterminera les pouvoirs et les fonctions de l'assemblée générale et divers autres points.

Il existe par ailleurs les coopérations obligatoires fondées par la loi qui se déroulent également dans une forme de collectivité municipale commune. En outre les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés coopératives et les fondations conviennent également pour une coopération s'agissant d'activités commerciales. Les municipalités peuvent être rejointes par des partenaires privés, pour plus d'investissements et une plus large gamme de projets. Par exemple les municipalités ont établi des compagnies communes de gestion des déchets, des sociétés de services et des agences de voyages. Quelques écoles polytechniques fonctionnent sur une base corporative. Il peut aussi y avoir des associations communes des compagnies à responsabilité limitée. Pourtant le droit public peut resurgir si une municipalité est un actionnaire important dans une compagnie ou exerce une influence dominante, elle peut constituer une société municipale gouvernée par le droit public.

Le rapport souligne également l'existence d'une structure intermunicipale régionale avec un statut spécial mise en place par le gouvernement autonome de Kainuu.

On trouve finalement une diversité de modalités de coopération plus ou moins organisées et spécifiques, ce qui importe étant finalement le service rendu et non la forme utilisée.

Il existe des collectivités communes, des conseils régionaux et d'autres types de coopération régionale. On trouve des portails régionaux, des bureaux municipaux et des fonctionnaires conjoints, des sociétés à responsabilité limitée, des sociétés, des fondations de coopération. Il existe aussi une coopération contractuelle ; il peut y avoir un achat de services d'une autre municipalité. Enfin, on peut avoir une coopération sous-régionale, dans les domaines de planification d'utilisation des sols, de développement régional, de transport, de systèmes de communications, de protection de la nature, de commerce et d'industrie.

1.3.3. Des structures de coopération privées

Certains Etats ont radicalement opté pour des structures exclusivement de droit privé et n'ont pas créé de structures spécifiques pour l'intercommunalité. Ils utilisent principalement la formule de l'association (Slovaquie, Bulgarie, Lituanie ou Hongrie, Royaume-Uni) ou du contrat (Royaume-Uni). Les procédés de coopération utilisés peuvent s'éloigner de la définition de l'intercommunalité. Certains comme la Russie recherchent même d'autres formes de coopération.

1.3.4. Des coopérations distinguées par la zone d'implantation

Une autre distinction, fondée non sur la nature juridique de la structure et sur sa spécificité mais sur son lieu d'implantation, peut être pertinente ; elle s'opère alors entre coopérations rurales et urbaines.

Parmi les typologies originales et les critères particuliers utilisés pour distinguer les différentes sortes d'intercommunalités, on peut remarquer le cas des Pays-Bas, de l'Italie, du Portugal ou de manière plus limitée de la Suisse. La France, au regard du seuil démographique imposé pour la constitution de certaines structures, réalise également une distinction entre zones urbaine et rurale.

Aux Pays-Bas, dans les 7 régions urbaines et métropolitaines, secteurs de la Loi Cadre « *Kaderwetgebieden* », un type particulier de coopération intercommunale existe, prescrit par la loi. En Italie, on trouve les communautés de montagne, qui sont des structures locales spécifiques. En Suisse, il n'y a pas de distinctions entre structures de coopération rurale et urbaine, mais la coopération urbaine est fortement encouragée dans les agglomérations. Dans les plus petites communes, surtout en région de montagne, il est question de fusions.

Au Luxembourg, il est envisagé d'introduire des structures mieux adaptées au milieu urbain pour la coopération dans les agglomérations de villes.

Au Portugal, la distinction essentielle entre les structures de coopération intercommunale repose sur l'opposition entre métropoles urbaines et autres zones. En effet, pour la première catégorie, les aires métropolitaines comprennent les grandes aires métropolitaines et les communautés urbaines. La seconde catégorie est composée des

communautés intercommunales, comprenant les communautés intercommunales à fins générales et les Associations de communes à fins spécifiques.

2. L'autonomie de l'intercommunalité

Le principe de l'autonomie locale, consacrée dans la Charte Européenne de l'Autonomie Locale, article 3, ratifiée par la majeure partie des Etats européens, fonde l'existence même des collectivités territoriales et leur faculté de s'organiser en structure de coopération. La coopération matérialise donc une autonomie territoriale et aussi une autonomie juridique. Néanmoins ces autonomies sont encadrées et peuvent connaître de sérieuses limites.

2.1. L'autonomie territoriale

Cette autonomie se conçoit à l'intérieur de l'Etat mais aussi à l'extérieur avec la coopération transfrontalière.

2.1.1. Les limites territoriales.

Les Etats européens ne délimitent pas toujours territorialement les compétences des intercommunalités. Le territoire intercommunal est la somme des territoires communaux et il n'a pas, en principe, à correspondre à d'autres délimitations à l'intérieur de l'Etat, comme les régions ou les provinces. Il y a donc au minimum correspondance entre le territoire de compétences des communes et des structures intercommunales. Mais le champ territorial des compétences de l'intercommunalité peut s'étendre au-delà. Néanmoins l'appartenance au même pays des structures intercommunales qui coopèrent semble s'imposer, à moins qu'il ne s'agisse de coopération transfrontalière. Une règle de continuité territoriale, imposant que les territoires de communes ou municipalités possèdent des frontières communes, n'est généralement pas mentionnée.

Certains Etats n'ont pas restreint le champ territorial de compétences de leurs intercommunalités.

Par exemple, en Espagne, des communes de différentes régions peuvent s'associer, quand cela est permis par la législation des communautés autonomes. En Finlande, les conseils municipaux communs peuvent être établis au-delà des limites régionales, il existe également à titre expérimental une structure intermunicipale régionale. En Belgique, les associations de

communes peuvent dépasser les limites des régions. En Slovaquie ou en République tchèque, l'activité intercommunale n'est pas non plus réduite par les limites territoriales de l'Etat.

En revanche, certains Etats ont fixé un cadre territorial à l'intercommunalité.

En Autriche, la coopération intermunicipale peut seulement se dérouler dans les limites de la Province ; dans la Haute-Autriche, la limite est celle des districts administratifs. En Suisse, du fait de la structure même du pays, la coopération intercommunale est difficile au-delà des frontières cantonales. De même, en Allemagne, la coopération a pour limites de principe le Land. La Hongrie apporte une précision s'agissant des associations micro-régionales à vocation multiple, qui doivent agir dans les limites de la micro-région, alors que rien n'est précisé pour les autres entités de coopération.

Certains Etats (Italie, Portugal, France) posent un critère géographique de contiguïté entre communes comme préalable à la constitution d'intercommunalité.

En France, le territoire des établissements publics de coopération intercommunale doit être d'un seul tenant et sans enclave, ce qui impose un principe de continuité territoriale, seules les communes limitrophes sont concernées.

Par ailleurs une commune ne peut appartenir à deux EPCI à fiscalité propre, ce qui limite les combinaisons territoriales.

Le préfet apprécie la cohérence du périmètre de l'intercommunalité et l'existence « d'un projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire » ; il apprécie donc la logique territoriale du groupement à constituer.

2.1.2. La coopération transfrontalière

L'activité transfrontalière de l'intercommunalité se développe et pourrait faire l'objet d'une étude en elle-même (d'autres travaux du Conseil de l'Europe traitent de la coopération transfrontalière). Tous les Etats en soulignent l'importance, même si l'activité transfrontalière reste principalement réservée aux régions, notamment sous la forme des euro-régions, mentionnées dans la plupart des rapports. L'Italie souligne d'ailleurs la nécessité de l'élaboration de règles communes sur ce point. Le Royaume-Uni développe une politique

transfrontalière et transnationale dans le cadre essentiellement communautaire (programmes régionaux objectif 1 et 2 des fonds structurels, INTERREG III A et B).

Rares sont les Etats qui n'ont pas de coopération transfrontalière ; la Finlande souligne qu'elle ne possède pas de structures de coopération transfrontalière, néanmoins sa coopération avec la Suède et la Norvège se développe sur la base de conventions. La Russie, quant à elle, souligne l'importance des villes jumelées.

Bien souvent, la coopération transfrontalière n'est pas très institutionnalisée, des structures autonomes ne sont pas toujours créées et surtout les coopérations constituées ne sont pas forcément gestionnaires de services. Dans ce domaine plus que dans les autres, c'est l'accord de volonté qui prévaut et les formes de coopération retenues sont souples.

La France, la Suède, l'Espagne, les Pays-Bas et l'Autriche proposent des modèles plus intégrés, avec création de structures qui peuvent être gestionnaires.

La coopération transfrontalière des communes espagnoles avec les collectivités locales de la France et du Portugal se développe sous des formes diverses : simples conventions de coopération sans établissement de structures permanentes, établissement d'associations pour coordonner activités et politiques, mais sans fourniture de services publics, établissement de structures autonomes, dotées de la personnalité juridique qui fournissent des services. Cette dernière formule adopte les formes juridiques prévues dans des conventions bilatérales.

Quand le siège de la structure se trouve en Espagne, la forme prévue est le « Consortium ». Elle peut prendre des décisions contraignantes, mais non exercer des fonctions d'ordre public. Deux conventions fondent ses accords. La Convention franco-espagnole ou Traité de Bayonne fonde 22 accords et la Convention hispano-portugaise ou Traité de Valence en fonde 19. Ces accords sont passés entre collectivités locales, entre collectivités régionales; il peut s'agir d'accords mixtes, ils peuvent également intégrer des communautés autonomes ; il s'agit de la convention franco-espagnole. Sur l'ensemble de ces accords, 10 instaurent un

organisme avec personnalité juridique, 34 créent simplement une institution de collaboration. Les coopérations mises en place peuvent être soumises au droit espagnol ou au droit français, la majorité est soumise aux droits de chaque pays.

Aux Pays-Bas, il peut exister des accords communs entre les municipalités et les provinces avec leurs homologues administratifs au-delà des frontières. Ces accords tiennent compte des compétences de chacun en vertu des lois de chaque Etat et traitent de la criminalité, du transport, du tourisme, du développement, de l'environnement.

En vertu de l'accord d'Anholt (applicable aux Pays-Bas, en Rhénanie du Nord-Westphalie et Basse Saxe en Allemagne) et de l'accord du Benelux (applicable en Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg), les autorités décentralisées peuvent monter un groupe de collaboration interrégional ou transfrontalier sous la forme d'un accord administratif, une collectivité intercommunale ou un organe public. 8 organes publics ont été créés, 4 organes municipaux, 5 arrangements administratifs et 6 groupes de coopération transfrontalière régis par la loi privée, entre les Pays-Bas, l'Allemagne, ou entre les Pays-Bas et la Belgique. Cette collaboration croît, notamment au niveau de structures « euro-régionales ».

S'agissant des autres Etats, la coopération transfrontalière ne permet généralement pas de créer des nouvelles structures, elle se forme sur de simples accords et privilégie surtout le rôle des régions (Slovaquie, République tchèque, Portugal, Slovénie, Lituanie ou Norvège). Par exemple en Norvège, ce sont surtout les conseils régionaux qui sont impliqués dans la coopération transfrontalière, comme dans le cadre de la Commission de la Mer du Nord, Coopération de conseils régionaux des pays se trouvant autour de cette Mer, dans le domaine des transports maritimes, du développement durable, du développement polycentrique. Cette coopération est basée sur des accords formels.

2.2. L'autonomie juridique

Les municipalités sont en principe libres de constituer des intercommunalités, néanmoins l'Etat ou des structures supérieures conservent un contrôle plus ou moins approfondi sur les structures de l'intercommunalité et sur leurs actes. Les Etats et les autorités centrales ne sont généralement pas membres des structures de gestion de l'intercommunalité ce qui préserve une certaine autonomie (voir *supra*).

Cependant des coopérations peuvent être obligatoires, prévues et imposées par les textes dans le cadre d'un système très intégré de coopération.

2.2.1. Le volontariat des collectivités locales

La coopération intercommunale est généralement fondée sur le volontariat des collectivités dans tous les Etats. Il s'agit d'un principe fondamental et commun; les collectivités définissent en règle générale les termes de leur participation dans les statuts des coopérations intercommunales comme les termes de la dissolution ou du retrait. Les municipalités sont représentées dans les structures intercommunales, notamment dans leurs organes délibérants, en fonction souvent du nombre de leur population, parfois en fonction de l'importance de leur apport financier. Généralement, les communes ou municipalités ou structures locales de base peuvent refuser la coopération, ne serait-ce que par non-participation, ou le refus du projet, souvent, dans les modèles intégrés, une procédure particulière de refus est prévue. Ce volontariat matérialise l'existence d'une autonomie locale consacrée par tous, le plus souvent dans la Constitution.

Le volontariat s'exerce généralement dans un cadre juridique établi, la forme privilégiée pour traduire cette liberté des communes étant l'association ou l'Union. Ce modèle est exclusif en l'absence de structures intercommunales spécifiques comme en Bulgarie ou en Lituanie.

Mais certains Etats ont prévu des structures spécifiques qui répondent à une propre logique d'intégration intercommunale, qui génère nécessairement des limites à l'autonomie, parce que la coopération peut être obligatoire et prescrite par la loi, ou parce que le retrait est encadré.

Beaucoup d'Etats ont prévu des règles de retrait qui sont souvent combinées avec des coopérations obligatoires.

En Italie, pour faire partie du partenariat ou le suspendre, il faut une résolution du conseil municipal et pour les unions de municipalités, les règlements intérieurs prévoient généralement que si une municipalité suspend le partenariat, l'union doit être dissoute. Il existe aussi des formes obligatoires de coopération, comme pour les communautés montagnardes et certains types de ligues. Au Portugal, dans un souci d'intégration, les communes sont obligées de rester pendant 5 ans dans la structure, c'est le principe de la stabilité qui s'applique. En Norvège, lorsqu'une municipalité souhaite se retirer de la coopération, un préavis doit normalement être donné un an à l'avance.

En Espagne, la coopération est toujours fondée sur le volontariat dans les cas des syndicats autonomes « Mancomunidades ». Ils définissent librement les termes de leur participation dans leurs statuts.

Mais les communautés autonomes peuvent établir par la loi de l'assemblée régionale des groupements obligatoires de communes sur des territoires avec des caractéristiques géographiques, économiques et sociaux communes. 2/5ème des communes du territoire de la « Comarca » projetée, qui représentent plus de la moitié des électeurs de son territoire, peuvent s'y opposer. Leurs buts et services sont déterminés par la loi de la Communauté autonome ; le pouvoir autonome de réguler la structure et son fonctionnement est réduit. Ces groupements peuvent s'établir sur tout le territoire de la communauté autonome (Catalogne, Aragon) ou seulement une partie (Castilla y Leon). Dans la Communauté d'Aragon, les lois établissant les « Comarcas » prévoient la dissolution automatique des « Mancomunidades ». Les conditions de retrait sont établies dans les statuts des « Mancomunidades » et si une commune veut se retirer, elle doit payer une indemnité pour les dommages causés aux autres.

Une procédure de retrait particulière de l'intercommunalité existe en France. Elle donne un large pouvoir d'appréciation au préfet, qui accepte ou refuse la demande de retrait présentée par une commune et acceptée par l'EPCI à fiscalité propre dont elle se retire. Il est également prévu un encadrement non plus du retrait, mais bien de la création et du volontariat des communes afin de développer l'intercommunalité.

D'autres Etats prévoient seulement des coopérations obligatoires.

La Finlande malgré la mise en place d'un système souple prévoit néanmoins, à parité, des coopérations obligatoires restreignant la liberté des municipalités membres.

En Suisse, un système à la fois de coopérations obligatoires et incitatives est prévu ; les cantons peuvent obliger les communes à collaborer dans un domaine de tâches précis, en se fondant sur une base légale. Mais souvent les cantons se fondent sur des incitations financières pour imposer la coopération.

La Suède, les Pays-Bas, la Norvège, l'Autriche prévoient également des coopérations obligatoires. Aux Pays-Bas, elles sont seulement prévues pour certaines agglomérations.

Enfin il faut souligner l'existence d'intercommunalités non-encadrées. En Slovénie par exemple, le volontariat est total ; les incitations fiscales et financières sont extrêmement limitées. Quelques incitations à la fourniture de services en commun sont mises en place en Hongrie à compter de 2007.

2.2.2. Les contrôles

La majeure partie des Etats met en place des contrôles des structures de coopération, généralement administratif, juridique et financier (Norvège, Pays-Bas, Suède, Slovaquie, Slovénie, Bulgarie, Finlande, Russie, Suisse, Italie, France, Allemagne, Portugal, Autriche, Chypre, République tchèque). On peut contrôler les documents constitutifs, le budget, les comptes, la légalité des actes pris. Par ailleurs, dans la presque totalité des Etats, le contrôle démocratique est exercé par l'assemblée des structures, qui représente les communes membres lorsque les membres sont élus au suffrage indirect.

Les contrôles ne portent généralement pas sur l'efficacité de l'action même si certains peuvent s'y apparenter. En Allemagne s'exercent la supervision de la légalité et la supervision technique, les autorités vérifient que les structures exécutent les fonctions allouées de manière légitime et appropriée. En Norvège, il existe réellement, au regard du rapport, un contrôle de l'efficacité de l'intercommunalité au sein de chaque type d'intercommunalité prévu par les textes, comme en Autriche (voir *supra*). Un contrôle de l'efficacité de l'intercommunalité est également présent en Finlande, en Slovaquie. La Belgique discute de ce thème.

Le contrôle exercé sur la structure de coopération intercommunale est

généralement le même que celui qui s'exerce sur les structures communales (Suède, Luxembourg, Pays-Bas, Hongrie) mais il peut être plus ou moins adapté, par exemple sous forme de tutelle (Belgique, Portugal ou Suisse). En Belgique un contrôle particulier concerne les intercommunalités qui traversent les limites régionales.

En France, il existe des contrôles spécifiques aux collectivités territoriales, comme le contrôle de la légalité des actes des exécutifs et des organes délibérants qui est applicable aux EPCI. Il est déclenché par le préfet par le biais du déferé préfectoral et le litige est tranché par le juge administratif. Il faut ici souligner l'importance de la phase amiable de discussion entre les services préfectoraux et l'auteur de l'acte ; un accord peut être trouvé sur la base d'une lettre d'observation du préfet, ce qui limite d'autant les contentieux. Par ailleurs, des contrôles financiers sont réalisés par les chambres régionales des comptes et également déclenchés par le préfet.

Certains Etats ont établi un contrôle particulier, comme en Italie suite à la réforme constitutionnelle de 2001 ; les structures intercommunales sont soumises seulement au contrôle intérieur ou autonome et à la supervision, contrôle plus externe ou contrôle « hétéronyme ». Au niveau financier, l'Etat peut vérifier, en demandant des documentations, si les structures intercommunales ont vraiment mis en place le service public pour lequel elles ont reçu les transferts financiers de l'Etat. De plus, chaque région a à sa disposition des formes spécifiques de contrôles financiers auxquelles les structures intercommunales sont assujetties.

Lorsqu'il s'agit de structures de droit privé, généralement aucun contrôle particulier n'est prévu ; elles sont soumises aux contrôles prévus par le statut des structures choisies comme à Chypre, où un contrôle du contrôleur principal de la République et du commissionnaire de l'administration (Ombudsman) est prévu pour les structures de droit public, ou bien encore en République tchèque.

3. La démocratie et l'intercommunalité

La participation du citoyen à l'intercommunalité est une des préoccupations de certains Etats, elle rejoint celle de la recherche de la qualité du service offert. Il existe alors souvent des participations indirectes par le biais des élections des

organes des structures intercommunales, ou par la règle mentionnée par certains rapports de la publicité des réunions de l'organe délibérant des structures intercommunales (France, Luxembourg, République tchèque, Finlande notamment).

Mais les participations directes à la prise de décision par le biais de référendums décisionnels ou de simples consultations sont assez rares ; certains Etats font également mention du droit de pétition mais aussi de l'accès aux informations. Les Pays-Bas soulignent la possibilité offerte aux citoyens de se plaindre pour non satisfaction de leurs besoins.

3.1. La légitimité démocratique des structures

Généralement, les Etats consacrent dans leur législation un droit à l'information qui s'applique également dans le cadre de l'intercommunalité. Certaines structures intercommunales prévoient aussi une information spécialisée, par exemple par le biais de brochures, de bulletins d'information ou de sites internet.

Au niveau structurel, l'Etat n'est pas présent dans les organes décisionnels ; il intervient seulement au niveau du contrôle ou dans des organes consultatifs, comme au Portugal, où des représentants des services de l'Etat peuvent être présents dans les organes consultatifs appartenant aux structures intercommunales, mais cela s'explique par le fait que ces structures peuvent se voir transférer des compétences par l'Etat.

Néanmoins au Luxembourg, il existe des cas exceptionnels où l'Etat est présent dans une intercommunale. A Chypre, on peut noter un système très particulier, les organes décisionnels des structures intercommunales de droit public sont dirigés par un organe défini par le gouvernement central, généralement pour une période de 5 ans. Dans les autres cas, il existe une structure élue, les modalités ne sont pas précisées, et l'Etat n'est pas en principe représenté.

Le plus souvent, les organes des structures intercommunales sont élus indirectement. Aucun organe ne procède de l'élection au suffrage universel direct, même si la France réfléchit sur le sujet et si la Finlande souligne le problème du manque de contrôle démocratique et de la présence de leadership dans la coopération intercommunale. Il ne faut pas également négliger les effets négatifs d'une élection au suffrage universel direct, comme une réduction des transferts de compétences, du fait de la volonté des maires de préserver leurs pouvoirs.

En France, les organes de gestion des structures intercommunales ne procèdent pas de l'élection au suffrage universel direct. Les EPCI sont administrés par des organes délibérants, conseils pour les EPCI à fiscalité propre et comités pour les syndicats sans fiscalité propre ; ils sont composés de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres. Le président est ensuite élu par l'organe délibérant.

La carence démocratique de l'intercommunalité est généralement dénoncée en France (certains rapports, comme le rapport Mauroy de 2000, préconisaient une élection au suffrage universel direct). Elle serait accentuée par les modes de scrutin. Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomérations, l'élection au sein du conseil municipal des délégués qui siègeront dans l'organe délibérant de l'EPCI a lieu au scrutin secret à la majorité absolue aux 2 premiers tours, relative au troisième. Les conditions d'éligibilité et les incompatibilités sont les mêmes que pour le conseil municipal. Le renouvellement du conseil communautaire se fait naturellement après le renouvellement des conseils municipaux. S'agissant des communautés urbaines, l'élection se fait au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ou suppression de noms, sans modification de l'ordre de présentation. La répartition des sièges entre les listes se fait à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Le scrutin majoritaire ne favorise pas la représentation des minorités et la représentation proportionnelle permet l'émergence d'une opposition au sein de l'organe délibérant, ce qui parfois pose des problèmes.

Un manque de démocratie existe dans certains types de coopérations intercommunales, par exemple en Norvège, en Finlande, en Italie et au Portugal, mais aussi en Bulgarie, en Lituanie en Hongrie

Des systèmes plus marginaux existent, mais ils s'exercent au détriment de la démocratie puisque les structures sont parfois nommées.

Aux Pays-Bas, les intercommunalités sont composées de fonctionnaires nommés, ce sont par exemple les membres de l'exécutif de la municipalité ; il peut aussi s'agir de conseillers nommés par les conseils élus, qui en réalité procèdent indirectement de l'élection.

En Russie, les organes décisionnels de la structure sont définis par la charte de l'organisation et ces organes, semble-t-il, sont choisis.

3.2. La participation directe des citoyens aux structures intercommunales

Les rapports développent peu le thème de la démocratie participative au niveau des structures intercommunales. Les règles applicables en matière d'information, de pétition, de consultation ou de référendum sont les règles générales applicables aux structures intercommunales ; il n'y a pas souvent de règles spécifiques applicables dans le cadre de l'intercommunalité et il n'y a pas de réformes en cours sur ce point.

Néanmoins la Belgique discute de plus en plus de l'adoption de mécanismes de démocratie locale dans l'intercommunalité.

La participation des citoyens est généralement très réduite ; par exemple au Portugal, le droit de pétition ou le référendum n'existent pas pour les structures intercommunales. Lorsque ces mécanismes existent, ils sont souvent très peu mis en œuvre par les structures intercommunales (Luxembourg, Finlande).

En revanche d'autres Etats ont développé des mécanismes de démocratie participative dans le cadre de l'intercommunalité, même si la pratique peut être décevante.

En Norvège, des consultations peuvent avoir lieu, selon les mêmes règles que celles régissant les consultations dans le cadre des municipalités. Il n'existe cependant ni référendum, ni droit de pétition. L'information dans le cadre de l'intercommunalité est réduite et il n'existe pas d'étude sur la perception de l'intercommunalité par les citoyens.

En Italie, les structures intercommunales peuvent aussi recourir à des référendums optionnels et consultatifs, qui ne doivent donc pas conduire à une prise de décision par les citoyens. Les procédures de consultations sont prévues par les statuts des structures intercommunales, mais, dans la pratique, les référendums consultatifs sont peu utilisés dans ce secteur.

En Suisse, il existe des consultations publiques prévues par la loi et des référendums ; la Slovénie connaît un droit de pétition tant au plan local qu'au plan national. Aux Pays-Bas, il existe des consultations locales et un droit de pétition, mais la plupart des municipalités ne sont pas satisfaites de la dimension démocratique de la collaboration, quels que soient le type et le thème de la collaboration.

En Espagne, les structures de coopération ayant la nature juridique de collectivités territoriales, les mêmes mécanismes participatifs, disponibles pour les collectivités, sont alors utilisables : référendum local, droit d'information et droit de pétition. Mais en pratique, les communes espagnoles utilisent très peu le référendum, et les structures intercommunales n'en ont jamais organisé.

Des mécanismes peut-être plus originaux peuvent être également proposés.

En France, une consultation locale, à caractère exclusivement consultatif peut être organisée dans tous les domaines de compétences de l'EPCI. La demande d'organisation peut être faite par un cinquième des électeurs. La délibération fera l'objet d'un dossier d'information mis à la disposition du public.

Un délai d'un an doit s'écouler entre 2 consultations et ce délai est de 2 ans lorsque la consultation concerne le même objet. La possibilité d'un référendum local et l'utilisation générale d'un droit de pétition ne sont pas offertes aux EPCI. Mais la pratique est limitée : de 1995 à 2004, seuls 3 EPCI ont organisé ou même envisagé une consultation, sur une opération d'aménagement touristique, sur le traitement des déchets non recyclables, sur la construction d'une piscine.

Par ailleurs, s'agissant d'une participation plus diffuse, des comités consultatifs ouverts aux représentants des associations locales sont constitués. Il existe également des commissions consultatives des services publics locaux ouvertes aux associations d'usagers pour les EPCI de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

Enfin il existe une réelle politique de l'information: communication et copie des procès verbaux des assemblés délibérantes des EPCI, de leurs budgets, de leurs comptes, des arrêtés des présidents, insertion dans une publication locale des délibérations approuvant une convention de délégation de service public ou relatives aux interventions économiques, publication des données synthétiques sur la situation financière de l'établissement. L'affichage dans les communes membres des actes réglementaires de l'EPCI ou la diffusion d'un recueil des actes administratifs contenant ce dispositif est obligatoire. Il est également prévu la mise à disposition en annexe du compte administratif du bilan des acquisitions et cessions opérées par l'EPCI, ainsi qu'un tableau récapitulatif des cessions d'immeubles et de biens immobiliers.

Les EPCI peuvent également mettre en œuvre une politique d'information, bulletins d'information adressés aux administrés, sites internet, newsletters. Un récent sondage de 2005 a montré que près de 80% des Français connaissent le président de l'EPCI à fiscalité propre dont est membre leur commune. Mais les citoyens connaissent assez peu les structures et leurs compétences ; ils demeurent très attachés aux communes alors même qu'ils ont une confiance élevée dans l'intercommunalité, qui souffre pourtant d'un déficit démocratique.

L'aspect fonctionnel de la coopération intercommunale vient compléter l'aspect institutionnel, mais sur ce second aspect les conceptions étatiques sont certainement moins divergentes.

IV. L'aspect fonctionnel de la coopération intercommunale

Les fonctions des structures intercommunales sont caractéristiques, de même que leurs moyens matériels, financiers et en personnels pour les accomplir. De la combinaison de ces aspects dépendra l'effectivité réelle de l'intercommunalité, qui n'est pas souvent évaluée de manière satisfaisante par les Etats.

1. Les compétences de l'intercommunalité

Les structures intercommunales détiennent des compétences de nature particulière et les domaines de compétences sont de plus en plus étendus.

1.1. La nature des compétences

Une typologie fonctionnelle des structures, en parallèle à celle présentée au niveau structurel, peut être proposée.

1.1.1. Des structures à vocation unique et multiple.

Généralement, les pays européens mettent en place deux types de structures intercommunales, les unes à vocation unique (une seule activité est prise en charge par plusieurs communes dans le cadre d'une coopération institutionnalisée), d'autres à vocation multiple (les tâches prises en charge de la même manière étant plus nombreuses et variées). C'est le cas aux Pays-Bas, en Russie, en Norvège, en Slovaquie, en Slovénie, en Bulgarie, en République Tchèque, en Finlande, en Suède, au Luxembourg, en Italie, en Hongrie et en France (voir ci-dessous pour l'analyse des compétences).

Certains Etats privilégient les structures à vocation unique, tout en développant les structures à vocation multiple, même si en Suisse, les structures de la coopération sont en général limitées à un domaine de tâches précis.

C'est le cas de la Norvège, de l'Autriche et du Luxembourg. En Espagne, historiquement, il y a d'abord eu une première vague de structures à vocation unique mais depuis les années 1980, le nombre de structures à vocation multiple a fortement augmenté. Au 31 décembre 2005, il y avait 511 «

Mancomunidades » à vocation unique et 500 à vocation multiple. L'intercommunalité y est de plus en plus plurifonctionnelle.

Les autres Etats conçoivent à parité les deux types de coopérations à vocation unique ou multiple, ou favorisent clairement le développement de la coopération à vocation multiple qui semble d'avenir.

Par exemple, en Finlande, les structures de coopération ont des vocations unique ou multiples ; les services spéciaux hospitaliers et les services spéciaux pour les handicapés sont à but unique, mais les municipalités peuvent leur attribuer d'autres objectifs. Les structures municipales communes pour la planification physique ont deux responsabilités, le planning physique et le développement régional.

Dans le cadre de la coopération volontaire, les municipalités peuvent décider des fonctions et des services qu'elles délèguent à une structure de coopération ; ils sont souvent multiples. En France, comme dans la majorité des Etats européens, les syndicats à vocation unique sont les moins nombreux alors que les structures intercommunales les plus intégrées et celles qui sont encouragées sont nécessairement à vocation multiple.

1.1.2. Des compétences déléguées et des compétences obligatoires

Dans tous les pays, les compétences des intercommunalités sont déléguées ou transférées par les municipalités, ou les collectivités locales de proximité, aux structures intercommunales. Ces dernières doivent se révéler capables de gérer des affaires et d'agir selon des critères économiques notamment. Le plus souvent, elles sont déléguées de manière indépendante, mais dans la limite des compétences détenues par les collectivités territoriales membres, qui sont définies par la constitution ou la loi. Généralement les structures municipales ont la compétence pour traiter d'affaires locales relevant du niveau des municipalités, c'est également le cas des structures intercommunales.

Il faut isoler le cas de certains Etats, qui ne gèrent pas à proprement parler de services, comme en Lituanie ; le Royaume-Uni semble juste développer un exercice conjoint de services dans le cadre de partenariats stratégiques locaux, sans création de structures.

Mais de plus en plus, dans le cadre des intercommunalités intégrées et des

structures généralement de nature publique, des textes viennent fixer des compétences obligatoires à exercer pour les intercommunalités. En Espagne, des compétences obligatoires existent dans le cas des intercommunalités obligatoires, les « comarcas ». Les compétences dans ce cadre sont totalement transférées pas simplement déléguées pour une période, ce sont des compétences exclusives et non partagées entre les communes et les structures intercommunales ; elles peuvent parfois dépasser les compétences des collectivités territoriales de base.

La nature des compétences exercées peut être aussi assez originale.

L'exemple de la Finlande est intéressant pour une délégation partielle et des compétences souvent partagées entre communes et syndicats. Il n'y a pas transfert de compétences de la part des communes au syndicat de communes. La loi prévoit simplement que le syndicat exécute une mission qui relève de la compétence des communes et dont les communes membres lui ont confié l'exercice. Les communes demeurent les derniers maillons de la chaîne de service : l'approvisionnement en eau est fait par les syndicats jusqu'aux réservoirs locaux, ce sont ensuite les communes qui fournissent et facturent l'eau aux citoyens. Il en va de même pour les infrastructures scolaires (qui sont mises à la disposition des communes qui y envoient les élèves) ou pour la gestion des déchets (si les syndicats gèrent le recyclage, le compostage, le traitement, les dépôts, les communes prennent en charge le ramassage des déchets et facturent le service aux habitants). Les syndicats agissent donc pour le compte des communes. Ils exploitent des stations d'épuration, mais ce sont les communes qui construisent et gèrent les réseaux locaux d'évacuation des eaux usées et qui facturent encore le service aux habitants.

D'après la loi, ce ne sont pas les compétences qui sont transférées mais uniquement l'exécution de missions que les communes ne sont pas à même d'exécuter.

Les compétences demeurent des compétences exclusives et obligatoires des communes dont elles peuvent déléguer

l'exécution. Ainsi les citoyens sont toujours en contact direct avec les communes. Il n'y a pourtant pas de définition de l'intérêt communautaire, c'est-à-dire de la ligne de partage des compétences entre communes et conseils municipaux communs.

La coopération est également obligatoire et les compétences sont totalement déléguées dans les domaines des services d'hôpitaux (19 districts hospitaliers et 65 conseils municipaux communs pour organiser les principaux soins médicaux), des services spéciaux pour les handicapés (13 services organisés sous forme de conseils communs) et pour la planification physique. Une obligation de coopérer provient aussi des autorisations d'organiser la formation professionnelle et la formation en écoles polytechniques. Il existe 19 conseils régionaux qui ont la forme de conseils municipaux communs et qui gèrent le développement et la politique au niveau de la région. Les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés coopératives et les fondations gèrent les déchets, des bureaux de voyage, donnent des services aux entreprises.

La coopération contractuelle se charge de la gestion des déchets, de l'approvisionnement en eau, des services de secours, de l'inspection de la construction, de la direction des consommateurs et du Conseil sur les dettes, de la formation, du commerce, de l'industrie, de la politique de développement économique.

La Bulgarie semble originale, le rapport signalant que les compétences déléguées n'ont pas pour unique source les autorités locales. C'est également le cas du Portugal, où des compétences sont transférées par l'administration centrale et par les communes aux structures intercommunales. Les compétences transférées par l'Etat sont contractualisées. D'ailleurs les structures de coopération recevront des subventions résultant de ces contrats. L'intérêt communautaire, la sphère de compétences des structures intercommunales, ne semble pas précisément défini dans un texte. Les compétences intercommunales se placent dans le cadre des compétences détenues par les collectivités territoriales membres et peuvent se déterminer au cas par cas par délégation. Finalement les structures intercommunales

peuvent avoir des compétences exclusives ou des compétences partagées.

En Italie ou en France, les compétences détenues par les structures intercommunales sont clairement des compétences exclusives, le transfert à la structure intercommunale dessaisit automatiquement les communes de leur compétence ; c'est généralement le cas pour un exercice rationnel des compétences. La structure agit en lieu et place des communes qui ne possèdent plus les compétences et ne gèrent plus les services attachés à leur mise en œuvre. En France, ce principe d'exclusivité s'applique quelle que soit la nature des compétences obligatoires ou facultatives (choisies dans une liste de compétences) et empêche une éventuelle concurrence des compétences. Mais le principe d'exclusivité ne s'oppose pas à ce que les communes transfèrent une compétence de manière partielle, elles peuvent alors exercer des compétences transférées concomitamment avec l'EPCI. C'est ici la notion d'intérêt communautaire qui permet de délimiter les compétences de chaque structure. Tel semble être aussi le cas en Slovénie ou en Hongrie.

Certains Etats vont plus loin que la délégation ou le transfert de compétences. L'intercommunalité y est très intégrée ; ils fixent par le biais de la législation des listes de compétences obligatoirement prises en charge par certains types d'intercommunalité (France, Espagne ou Italie).

La France précise clairement dans la loi une liste de compétences détenues par les intercommunalités à fiscalité propre, modèles d'intercommunalité très intégrés.

En outre, les compétences sont théorisées et un système de droit très particulier s'applique. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont des compétences limitées par le principe de spécialité, au contraire des collectivités territoriales qui possèdent une clause générale de compétences pour toutes les affaires d'intérêt local ; les EPCI n'ont que des compétences d'attributions et doivent se cantonner à la mission qui leur a été dévolue et qui est précisée dans leurs statuts. La Loi constitutive de l'EPCI détermine son champ d'intervention, il est soumis à un principe de spécialité fonctionnelle mais aussi territoriale.

Les EPCI à fiscalité propre possèdent des compétences définies par la loi, des compétences obligatoires. Les communautés de communes sont compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique. Elles reçoivent également des compétences optionnelles (choisies par les communes dans une liste prédéterminée, elles doivent relever au moins d'un des 4 groupes que la loi détermine : protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement et du cadre de vie, création, aménagement et entretien de la voirie, construction, entretien, fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire).

Les communautés d'agglomérations sont investies de plein droit de 4 compétences obligatoires, aménagement de l'espace, développement économique, politique du logement, politique de la ville y compris la prévention de la délinquance. Elles doivent en outre disposer de compétences optionnelles, 3 au moins choisies dans une liste de 5 (par ex. voirie, assainissement, équipements sportifs et culturels). Les communautés urbaines sont les EPCI les plus intégrés, elles sont investies de plein droit de la totalité des compétences obligatoires et optionnelles détenues par les communautés d'agglomérations. Par ailleurs, les EPCI peuvent détenir des compétences facultatives déléguées par les communes. Les compétences détenues par les EPCI sans fiscalité propre comme les syndicats sont déterminées plus librement.

Les compétences exercées peuvent être partagées entre l'EPCI et les communes ; dans un tel système, la définition de l'intérêt communautaire est primordiale, il définit la ligne de partages des compétences entre les communes et les EPCI. Moins les compétences des structures sont définies précisément par la loi, plus la définition de cet intérêt communautaire est importante. Cette notion est également réglementée. L'intérêt communautaire est déterminé à la majorité qualifiée requise pour la création de l'EPCI, il doit être défini au plus tard 2 ans après

l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétences pour les communautés de communes. Pour les autres communautés urbaines et d'agglomération, il est défini par l'organe délibérant de l'EPCI.

Une circulaire a indiqué que l'intérêt communautaire devait être précisé au 18 août 2006 ; à défaut, les communautés exerceront l'intégralité de la compétence transférée, toujours pour plus d'intégration. Il s'agit d'une spécificité au regard des autres Etats européens.

Une autre originalité réside dans le fait que les EPCI peuvent exercer des compétences autres que celles transférées par les communes. La loi du 13 août 2004 offre la possibilité d'une délégation de compétences aux EPCI de la part des régions et des départements et de l'Etat. De même, de nouvelles compétences peuvent être transférées à titre expérimental aux groupements de coopération intercommunale, par exemple la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aérodomes civils appartenant à l'Etat.

En Italie, les compétences sont généralement déléguées aux structures intercommunales par les municipalités, notamment dans le cadre des unions de municipalités ou des conventions. Néanmoins les compétences déléguées aux communautés montagnardes incluent certes des compétences déléguées par les communes membres mais aussi certaines prévues par la législation publique et régionale ; leur objectif vise la protection et l'amélioration des régions de montagne. De même, les compétences des associations de coopération intercommunale sont définies par la loi, à l'exception des conventions et accords de programme. En tout état de cause, la législation encadre l'exercice des compétences et les stipulations sont très détaillées. Les articles 27, 30, 31, 32 et 34 de la loi consolidée sur les structures locales déterminent respectivement le rôle et la nature des compétences des communautés montagnardes, des conventions, des consortiums, des unions de municipalités et des accords de

programme.

1.1.3. Des possibilités d'expérimentation-innovation

Généralement, les structures intercommunales ne possèdent pas de faculté d'expérimentation dans l'exercice des compétences. Cette expérimentation doit se comprendre comme la possibilité d'exercer à titre d'essai des compétences, par la suite une évaluation intervient pour mettre fin à l'essai non concluant, ou pour le pérenniser, après un essai concluant. En **Suède**, les structures inter-municipales ne peuvent se voir déléguer que des compétences détenues par les municipalités et ne peuvent en principe jamais expérimenter de nouveaux domaines de responsabilités. Mais il existe 2 exceptions, les conseils de comté expérimentaux de Skåne et de Västra Götaland, qui se sont vus attribuer de nouvelles tâches concernant le développement régional. Ces « nouveaux » conseils sont réglés par une Loi du Parlement.

La France se singularise sur ce thème.

La seule possibilité d'expérimentation offerte aux collectivités territoriales comme aux structures de coopération se trouve en France. Il peut s'agir tout d'abord d'expérimentations compétences ou de transferts expérimentaux. Les intercommunalités pourront gérer, pour un certain temps et à certaines conditions prévues par la loi, des compétences en lieu et place des organes municipaux.

Cette possibilité existait déjà pour certaines collectivités territoriales comme les régions qui ont géré, à titre expérimental, le transport ferroviaire régional à la place d'une gestion centrale ou le département qui a géré l'allocation spécifique dépendance. Elle est aujourd'hui étendue par la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales aux communes et aux intercommunalités. Une évaluation des pratiques a lieu afin de déterminer la suite à donner à l'expérimentation.

Il existe un autre type d'expérimentation prévue par la Constitution depuis le 28 mars 2003 (art 72),

l'expérimentation dérogation qui peut aussi concerner les EPCI. Ils pourront déroger, à certaines conditions, et pour une durée et un objet limités, à titre expérimental, à certaines règles législatives et réglementaires concernant l'exercice des compétences. Cette procédure très lourde, prévue par la loi organique du 1^{er} août 2003, n'a pas encore été mise en œuvre, mais elle introduit une souplesse dans l'exercice des compétences, même si l'Etat garde le contrôle quant aux « essais » de compétences ; il déclenche la procédure et évalue ses résultats.

1.2. Les domaines de compétences

Des domaines de compétences-clefs communs à tous les Etats peuvent être trouvés ; ils concernent la gestion de l'eau, des déchets, la circulation et les transports, les décisions d'aménagement, l'éclairage, les services de secours, la protection de l'environnement, le développement touristique, économique, culturel, les équipements sportifs, les services médicaux, ou parfois la sécurité sociale ou de plus en plus l'ordre public, la sécurité.

C'est le cas aux Pays-Bas, en Suisse, en Norvège, en France, en Hongrie, en Bulgarie ou encore en République Tchèque où la liste des compétences est longue, même les intérêts des animaux, l'extraction des carrières, la gestion de l'énergie sont pris en charge par l'intercommunalité. L'éducation est également un domaine-clef de compétence en Suède, en Slovaquie, en Suisse, au Portugal, en Autriche, en Finlande, en République tchèque, au Luxembourg. Les activités concernées sont d'intérêt général et relèvent de la sphère publique comme de la sphère privée ; d'ailleurs l'Autriche fait remarquer que la réforme en cours devrait faciliter la création d'activités privées des structures conjointes.

Bien que les domaines de compétence soient généralement classique, il existe certe des domaines marginaux, tels que les abbatoirs à Chypre, ou la mise en place au Royaume-Uni de stratégies communautaires dans le cadre des partenariats stratégiques locaux afin de programmer la promotion du bien-être économique, social environnemental ou la rénovation du voisinage, s'ils reçoivent le « fonds de rénovation du voisinage ».

Par exemple, en Norvège, les domaines de compétences sont pour la plupart restés les mêmes depuis 1991, collecte

et rejet des eaux usées (88,7%), collecte des déchets (79,4%), achat (63,9%), protection contre le feu (48,7%), approvisionnement en eau (20,8%). Les municipalités reçoivent leurs compétences à travers des lois spéciales (saerlover) ; ils prévoient expressément les délégations de compétences des municipalités aux intercommunalités.

Un projet d'une nouvelle Loi du Gouvernement Local pour les Municipalités et les conseils régionaux prévoit d'élargir la gamme des tâches, exercées par l'autorité publique, pouvant être déléguées aux inter-municipalités.

Il existerait une possibilité générale de déléguer des tâches à une intercommunalité, sans rechercher si cela n'est pas exclu dans des Lois spéciales. Les municipalités pourraient également choisir plusieurs formes d'organisation ; elles pourraient déléguer des tâches et les responsabilités afférentes à une autre municipalité-hôte.

Ce modèle ne prévoit pas l'institution d'une nouvelle structure publique, il s'agit d'une coopération basée sur un accord juridique. En revanche si la coopération n'est pas ponctuelle, mais présente un caractère général, la coopération intercommunale doit se matérialiser par une structure politique et juridique où les municipalités seront représentées.

En France, les compétences obligatoires ou facultatives recouvrent les mêmes domaines qu'ailleurs, mais les compétences sont très largement définies pour les EPCI à fiscalité propre ; elles concernent le domaine de l'aménagement de l'espace, le développement économique et touchent le logement, le cadre de vie, la voirie, la politique de la ville, la prévention de la délinquance, les équipements culturels, sportifs, d'enseignement. L'objectif prioritaire de l'intercommunalité est de permettre la gestion en commun de services publics locaux, pour éviter les coûts des délégations de services et offrir une prestation de qualité. Les assemblées délibérantes peuvent décider de la création de services publics locaux. La création de commissions consultatives pour les services publics locaux est même obligatoire dans les communes de plus de 3500 habitants et pour leurs groupements. D'après une étude de 2002 de l'Association des maires, les services publics dont la

gestion est la plus souvent confiée aux intercommunalités sont les transports (gérés à 73% par des groupements et à 23% par des syndicats), l'assainissement (géré à 66% par des groupements ou 12 par des syndicats), le traitement des déchets (géré à 63% par des groupements et à 27% par des syndicats). Les services de l'eau et de collecte des déchets sont gérés dans une moindre mesure au niveau intercommunal (60% mais 40% restent gérés par les communes). L'action sociale, la gestion des cantines scolaires continuent de relever des communes dans le cadre des centres communaux d'action sociale, mais les centres intercommunaux d'action sociale se développent.

Les structures intercommunales tendent à voir leurs compétences élargies du fait des listes de compétences obligatoires très étoffées ; par ailleurs les syndicats de communes, EPCI sans fiscalité propre, conservent des compétences techniques. En outre, chaque structure intercommunale peut élargir ses compétences en effectuant une modification statutaire.

Les domaines de compétences diffèrent selon la nature de la structure qui gère, il y a alors une certaine correspondance entre la nature de la personne qui gère, personnes publique ou privée, et les services exercés, services publics ou techniques.

L'Allemagne, l'Espagne, la France ou le Portugal, qui ont majoritairement choisi la gestion par des personnes publiques, soulignent également que les services publics doivent être pris en charge par la coopération intercommunale. L'intercommunalité est ici conçue comme l'outil de développement et de gestion des services publics locaux.

En Autriche, les services publics sont aussi gérés par des structures intercommunales, mais les personnes privées gèrent également des domaines. Cependant la part significative des services d'intérêt public est gérée par les associations des collectivités locales et régionales, structures publiques. Les structures du secteur privé délèguent à ces associations la fourniture des services d'intérêt public. 2/3 de la gestion des eaux usées et des déchets, 37% de l'approvisionnement en eau, 97% des questions de citoyenneté sont organisées et gérées par les associations municipales. En Suède, les structures de droit privé, les entreprises municipales, gèrent plutôt des compétences techniques comme le logement, l'eau, l'électricité.

Aux Pays-Bas, dans la sphère du droit public, les autorités collaborent

principalement dans les domaines suivants : nature/environnement, recyclage de déchets et affaires sociales. Les affaires de plus en plus prises en charge sont les affaires administratives générales et la sécurité/l'assistance. Il y a un déclin de la collaboration dans le domaine économique, le logement. Dans la sphère du droit privé, les domaines de coopération les plus pratiqués sont les affaires sociales, les fonctions PIOFACH (achat, technologies de l'information, comptabilité des salaires, sécurité, assistance), comme les domaines de la nature et de l'environnement, le recyclage de déchets.

Il existe cependant des limites fonctionnelles à l'intercommunalité, qui en général n'ont pas de pouvoirs supérieurs aux municipalités. Par exemple aux Pays-Bas, les pouvoirs et responsabilités peuvent être limités en fonction de la structure de l'intercommunalité ; ils ne sont délégués aux intercommunalités que lorsqu'elles optent pour l'établissement d'un organe public sur la base de la Loi des Règlements Communs ; en cas d'une simple autorité intercommunale, les devoirs sont restreints à la gestion et au financement, l'intercommunalité ne peut édicter des règlements obligatoires.

En Espagne, les « Mancomunidades » peuvent se voir déléguer toutes les compétences communales, mais non l'établissement d'impôts généraux ; elles peuvent seulement établir des redevances et prix pour les services fournis. Les Comarcas, dont les compétences sont fixées par les lois des communautés autonomes, ne peuvent pas exercer les compétences obligatoires des communes, à l'exception d'une délégation volontaire par les communes, ni se voir déléguer de manière complète les compétences communales établies par les lois sectorielles.

De même en Suède, lorsqu'il s'agit d'une société à responsabilité limitée, d'un partenariat commercial, d'une association incorporée, d'une association à but non lucratif, d'une fondation ou d'une autre entité privée qui abrite la coopération, les municipalités ou les conseils de comtés ne peuvent pas déléguer l'exercice d'autorité.

On peut également mentionner des structures qui possèdent des compétences extrêmement réduites, qui ne répondent pas nécessairement à la logique des regroupements traditionnels, comme en Lituanie, en Slovaquie, ou à Chypre.

1.3. L'influence de l'Union européenne

Les Etats sont unanimes pour reconnaître une influence de l'Union européenne—mais sans forcément la détailler. Ils soulignent qu'il est encore difficile de mesurer son impact réel dans le domaine de la concurrence, des marchés publics ou concernant la création, la dissolution de structures de coopération intercommunale (Italie, Norvège, Pays-Bas, Suède, France, Finlande, Belgique, Autriche, notamment). Mais ils insistent surtout sur l'impact sur l'exercice des fonctions de l'UE. Il faut isoler le cas du Royaume-Uni qui semble faire des orientations stratégiques communautaires un des objectifs principaux de la coopération, dans le cadre des partenariats stratégiques locaux.

S'agissant des effets plus directs de l'influence européenne, les Etats soulignent les apports de l'UE comme les difficultés à se situer par rapport à l'application du droit communautaire.

Beaucoup de pays saluent l'influence européenne, comme la Slovaquie, d'autres sont plus nuancés, comme l'Autriche qui estime que les règlements relatifs à la concurrence sont un obstacle à la coopération, tout en soulignant que le financement par des fonds structurels est souvent la cause principale de la coopération. D'autres Etats ont une approche plus technique, mais qui relaient la même analyse de fond, comme la Finlande qui souligne que les municipalités ont eu des problèmes concernant l'achat public et la coopération publique-publique.

Il fallait réconcilier l'orientation de marché et la coopération intercommunale et déterminer quand s'applique la libre concurrence et quand il peut y avoir une coopération publique sans compétition.

Les Pays-Bas soulignent que les politiques de l'UE peuvent avoir un effet sur le fonctionnement des structures de coopération inter-municipale, notamment dans le domaine des aides publiques, quand une autorité publique met en œuvre des activités économiques, ou des marchés publics. Les lois européennes sur les aides publiques sont applicables quand une autorité publique met en œuvre des activités économiques ; ainsi les municipalités participant à une coopération, quelle qu'en soit la nature, devraient se conformer aux règles d'aides publiques et traiter la

coopération comme une entreprise du secteur marchand. Par ailleurs, la directive sur les marchés publics prévoyant une mise en concurrence pourrait s'appliquer aux coopérations. Bien entendu, cela dépendra du type de coopération concernée et de la structure employée de droit public ou de droit privé et des tâches attribuées à la coopération, mais aussi des définitions données aux termes de contrat public, de contrôle total sur l'entité qui met en œuvre l'action comme s'il s'agissait de sa propre organisation pour que l'affaire soit considérée ou non comme « in house », mais aussi du concept d'activités économiques. Toutes ces règles qui n'affectent pas la nature de la structure ont un impact notable sur sa gestion et ses activités.

La France remarque que la politique de libre concurrence de l'UE n'a pas eu d'effets notoires sur les données quantitatives de création et de dissolution des structures de coopération. Elle souligne, comme les Etats précédents, que le statut de l'EPCI a évolué, comme ce qu'ils sont susceptibles de faire ; ils sont désormais des opérateurs économiques susceptibles de se voir appliquer le droit de la concurrence. Un tel établissement pourrait se porter candidat à l'obtention d'une délégation de service public proposée par une collectivité territoriale ou un marché public. Mais les EPCI ne peuvent intervenir que s'ils respectent le principe de spécialité qui définit leurs missions et la liberté du commerce et de l'industrie, comme les règles de publicité et de mise en concurrence ; enfin ils doivent justifier qu'ils agissent dans les mêmes conditions que les personnes privées. Ils ne peuvent intervenir que dans le cadre de leurs attributions qui concernent le service public et non la sphère marchande. Par ailleurs la politique européenne de libre concurrence a eu un effet sur les services publics locaux que les EPCI sont amenés à gérer. Par exemple, la mission dévolue aux communes et à leurs groupements en matière de gaz, d'électricité a été redéfinie à partir des directives européennes (1996, 1998). De même la distribution de l'eau et l'assainissement doivent dorénavant être ouverts à la concurrence.

2. La gestion de l'intercommunalité

La gestion de l'intercommunalité repose sur ses ressources financières et humaines. D'elles dépendra l'effectivité de la coopération intercommunale.

2.1. Les ressources

Généralement, le budget des intercommunalités est alimenté par les contributions des collectivités territoriales de proximité participantes. Elles possèdent également des ressources propres obtenues suites à des prestations de service ; il faut également mentionner l'existence de subventions, la fiscalité intercommunale est beaucoup plus limitée. Si l'autonomie financière des intercommunalités est généralement consacrée lorsqu'il s'agit de structures juridiques autonomes à budget propre qui prennent en charge l'intercommunalité, l'autonomie fiscale est seulement consacrée juridiquement en France où l'intercommunalité est très intégrée et fédérative et en Allemagne.

2.1.1. Une autonomie fiscale

Le cas de la France est très parlant. Elle développe un régime de fiscalité propre pour ces regroupements (très détaillé dans le rapport), critiqué, malgré l'autonomie qu'il confère à ces structures.

La réforme de la Constitution française du 28 mars 2003 permet de reconnaître l'autonomie financière des collectivités territoriales, sous son aspect fiscal. Les recettes fiscales et les recettes propres doivent constituer une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Mais cette autonomie fiscale des collectivités et des groupements est limitée par le législateur qui fixe des bases et des taux.

La France distingue entre EPCI à fiscalité propre et sans fiscalité propre. Les premiers sont plus intégrés, de nature fédéraliste. Les communautés de communes, d'agglomérations et urbaines perçoivent directement leurs ressources fiscales tandis que les syndicats de communes sont financés par les ressources qui leur sont allouées par les communes membres. Cette fiscalité propre confère aux

structures une plus grande autonomie de gestion et de décision.

Le total des budgets intercommunaux représente à peu près un quart du total des budgets locaux et sa masse correspond à 1/6ème du budget de l'Etat. L'importance des budgets intercommunaux tend à croître relativement aux autres budgets.

La part des ressources fiscales représente 35 à 40% du budget des groupements, alors que la fiscalité locale représente 40 à 45% des ressources des collectivités territoriales. Les ressources propres (impôts locaux, produits des redevances, produits des services publics et de l'exploitation des biens intercommunaux, dons, legs) s'élèvent à 60% des budgets intercommunaux. L'une des ressources les plus importantes des EPCI est la taxe sur les ordures ménagères. Les emprunts des groupements s'élevaient à 4 Mds d'euros en 2003.

Les structures intercommunales reçoivent également des subventions de l'Etat, de la région, du département et des communes. En 2003, les fonds de concours et transferts ont représenté 14 Mds d'euros sur un ensemble de recettes de 47 Mds, soit 30% des budgets intercommunaux.

L'Allemagne semble également, au regard du rapport, s'engager dans cette voie ; les associations de coopération à but spécial possèdent des revenus propres outre les contributions des municipalités membres ; l'autonomie fiscale des structures intercommunales est consacrée dans le cadre des Lois sur la coopération intercommunale.

2.1.2. L'absence d'autonomie fiscale

Mais l'autonomie fiscale, conçue comme la possibilité de percevoir l'impôt, n'est généralement pas reconnue aux intercommunalités. Les ressources propres des intercommunalités proviennent alors majoritairement des subventions versées par les communes membres ou d'aides étatiques ou d'autres collectivités territoriales ou de l'UE. Elles peuvent également résulter de financements de projets spécifiques en réponse à des appels

d'offres (Bulgarie). Dans la même logique, les intercommunalités peuvent percevoir des rétributions élevées pour leurs services ou produits, ce qui réduit d'autant la contribution des municipalités, comme aux Pays-Bas.

De nombreux Etats font remarquer le manque de moyens de l'intercommunalité, qui est alors peu intégrée, la possibilité de percevoir l'impôt n'étant pas reconnue aux structures intercommunales, comme en Suède. Au Royaume-Uni la qualité et l'efficacité des services par un travail conjoint au niveau local sont pilotées par des Centres d'excellence régionaux, mais il n'existe pas de financement propre de l'intercommunalité ; les collectivités souhaitant coopérer peuvent cependant demander des aides.

Certains Etats (Russie ou Slovaquie) soulignent la faiblesse des budgets de l'intercommunalité alimentés exclusivement par les subventions et les dotations des collectivités territoriales membres.

Plus d'Etats encore saluent cependant l'apport de financements croisés comme ceux de l'Etat ou des régions qui viennent finalement compenser l'absence de ressources propres suffisantes. C'est le cas en Norvège, en République tchèque, en Espagne, en Hongrie, en Slovénie. La logique est la même au Portugal, en Belgique ou en Autriche, au Luxembourg.

En Norvège, si on excepte le cas des compagnies d'électricité, qui sont une forme de coopération particulière et qui possèdent de gros budgets, les budgets des intercommunalités sont limités en comparaison de ceux des autres collectivités et de l'Etat. Les intercommunalités ne possèdent pas de ressources propres et leurs ressources proviennent principalement des dotations des collectivités membres ; elles dépendent du nombre d'habitants, de l'utilisation du service en cause, de ce que l'intercommunalité peut décider, notamment. Il existe par ailleurs, un financement externe dont peut bénéficier une coopération sur trois. Il peut provenir de la région autonome, de l'Etat, en fonction des compétences qu'ils gèrent ; ces financements sont destinés au développement économique et au voyage (71%), à la culture (67%) à l'école primaire (53%) et aux soins médicaux principaux (41%). En outre les compagnies relevant de la Loi des

sociétés à responsabilité limitée sont financièrement indépendantes.

Il en va de même en Italie ou en Finlande, où les systèmes de subventions élaborés viennent alimenter les budgets des intercommunalités.

En Finlande, le budget total de l'Etat pour 2006 est de 39,8 Mds euros. Les dépenses pour toutes les municipalités et les collectivités municipales communes sont de 32,3 Mds. Enfin les frais d'exploitation pour les municipalités communes sont de 7,7 Mds d'euros. Le financement des coopérations intercommunales provient généralement des contributions des communes membres. Dans les domaines de la santé publique spéciale et des soins spéciaux pour les handicapés, il existe des paiements de clients. Le niveau maximum des paiements est fixé par un décret gouvernemental. Dans le domaine de la santé publique spéciale, les municipalités paient les interventions et soins destinés aux habitants. Dans le cas de conseils municipaux communs organisant l'éducation professionnelle et l'éducation polytechnique, le financement fondamental provient de l'Etat, selon un ratio de prix unitaire. Les structures municipales communes ne reçoivent aucune subvention de la part de la région. Le but serait de rendre le système de subventions plus simple. Il existe à l'heure actuelle un système extrêmement complexe de différentes subventions pour trois secteurs principaux. Néanmoins, les principes du système fonctionnent bien et respectent l'autonomie des municipalités. Les conseils intermunicipaux n'ont pas le droit de prélever des taxes

2.2. Le personnel

Conformément au choix adopté s'agissant de la nature publique ou privée de l'intercommunalité, les structures peuvent employer du personnel public ou privé. Généralement pour faciliter la gestion, le personnel peut être employé conjointement par les structures intercommunales et par les collectivités membres.

Suivant un modèle de droit public, en France, les structures intercommunales peuvent employer des fonctionnaires (107 000 emplois en 2001). Les frais de

personnels des groupements à fiscalité propre ont représenté 2,3 Mds d'euros en 2002. Les EPCI peuvent recruter directement du personnel, et le transfert d'une compétence d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargée de sa mise en œuvre.

Il peut aussi y avoir des fonctionnaires communs aux structures intercommunales et aux communes. Des fonctionnaires territoriaux peuvent exercer pour partie seulement leurs fonctions dans un service transféré à un EPCI. Une convention règle leur situation.

Ces règles ont fait l'objet d'assouplissements, les communes peuvent mettre à disposition de l'EPCI tout ou partie d'un de ses services, et réciproquement. Une convention règle les modalités de cette mise à disposition. Il est même prévu qu'un EPCI à fiscalité propre peut mettre son personnel et ses services à disposition d'une commune qui en ferait la demande. En matière de police, à la demande des maires de plusieurs communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre, cet EPCI peut recruter un ou plusieurs agents de police municipale, en vue de le mettre à disposition de l'ensemble de ces communes.

Toujours dans la logique de la sphère publique le Portugal et l'Espagne proposent deux exemples intéressants.

En Espagne, les structures de coopération intercommunales ont la même nature que les collectivités locales et emploient, selon les mêmes règles, des fonctionnaires de droit public. Dans la plupart des cas des « Mancomunidades », les fonctions administratives (secrétaire, contrôle financier, fonctions de bureaux) sont exercées par des employés des communes membres. Ils ajoutent des heures à leur durée de travail pour la commune et perçoivent une rétribution additionnelle payée par le syndicat. Le personnel est donc commun. Ces structures peuvent aussi employer du personnel de droit privé, encore dans les mêmes conditions que les collectivités locales.

Le personnel des structures intercommunales peut aussi être un personnel de droit public ou de droit privé, comme en Russie, en Belgique, aux Pays-Bas, en Norvège, en Allemagne, en Autriche, en Slovaquie, au Luxembourg, en

Hongrie ou en Finlande.

Le régime mixte applicable aux agents permet également l'utilisation de personnels communs entre les municipalités et les intercommunalités. En Finlande, les agents peuvent être employés conjointement par les municipalités et les conseils municipaux communs ; il existe des fonctionnaires partagés et les salariés peuvent être payés sur le budget d'une municipalité.

La Slovaquie, le Luxembourg, l'Autriche et l'Italie offrent également des exemples intéressants permettant une utilisation conjointe du personnel. En Belgique l'intercommunalité possède son propre personnel.

En Italie, des services communs sont mis en place entre municipalités et coopérations intercommunales, comme des services de comptabilité, de police municipale ; un secrétaire de mairie travaille pour 2 ou plusieurs municipalités. Souvent les municipalités signent des conventions pour utiliser le même personnel à différents moments. Les structures intercommunales peuvent ainsi employer des fonctionnaires, éventuellement soumis au droit public, notamment dans le cadre de bureaux communs. Le personnel des unions de municipalités inclut des employés délégués des municipalités pris individuellement et des personnels appartenant en propre à l'Union. Il n'existe pas de quota concernant le personnel employé de manière conjointe.

Du fait de l'application en Italie du droit privé à la majeure partie des personnels des collectivités locales, le personnel employé par les structures intercommunales est soumis au droit commun.

Il est également prévu des formations spécialisées pour le personnel qui assure la gestion commune de services.

Enfin pour certains Etats, le personnel employé par les structures intercommunales peut être exclusivement de droit privé. En République tchèque, les structures intercommunales emploient du personnel seulement sous le régime du droit du travail, et il arrive que des fonctionnaires

communaux travaillent pour la structure intercommunale, pour quelques tâches. Il en va de même à Chypre, en Bulgarie, en Lituanie, en Norvège, en Suède ou encore au Royaume-Uni.

En Norvège, les structures intercommunales n'emploient pas de fonctionnaires, la coopération intercommunale est gouvernée par la loi sur la Société à responsabilité limitée. Les structures intercommunales peuvent employer du personnel sous le régime du droit du travail du secteur privé. Cependant les personnels des municipalités peuvent être mis à disposition de la structure publique intercommunale pour des projets concrets.

3. L'effectivité de l'intercommunalité

L'efficacité et l'évaluation de l'intercommunalité sont des thèmes clefs et chaque Etat souligne l'importance de cet aspect, d'autant plus que l'intercommunalité est développée dans un souci d'efficacité. Mais il peut apparaître délicat et coûteux de mesurer les résultats de l'intercommunalité et peu d'Etats européens possèdent des statistiques pertinentes dans ce domaine.

Néanmoins le consensus semble se faire sur l'aspect positif de l'intercommunalité, même si des données et des chiffres actuels ne sont pas disponibles et si beaucoup déplorent le peu d'informations et de connaissances des citoyens. Mais certains Etats, moins nombreux, peuvent mener un bilan plus critique.

Certains Etats, comme l'Italie ou la Norvège, sans amoindrir le succès de l'intercommunalité, prévoient des mécanismes de retrait pour inefficacité.

Les autres Etats portent des appréciations plus nuancées sur l'efficacité de l'intercommunalité.

La France, la Suède, la Finlande, la Suisse proposent un bilan en demi-teinte de l'intercommunalité, c'est également le cas du rapport des Pays-Bas.

Au Pays-Bas, l'évolution est au renforcement de la coopération, soit avec des partenaires privés soit sans. Les formes privées de collaboration ont été en forte augmentation, mais à l'avenir, la collaboration selon les formes de droit public jouera un rôle plus important notamment pour les municipalités, au niveau de la coordination des politiques et dans la mise en œuvre des services. Le développement de la coopération a aussi conduit à une surcharge bureaucratique, par la multiplication des événements et des débats sur des sujets identiques.

La tendance est aussi à une plus forte approche commerciale, déjà observée auparavant et qui devrait se poursuivre pour une plus grande transparence des services fournis vis-à-vis des citoyens, ou d'un équilibre coûts-bénéfices dans la collaboration. L'approche commerciale mène également à une conception plus flexible de la collaboration.

Du point de vue de l'efficacité de la collaboration intermunicipale, la capacité de décision et la rapidité dans la prise de décision et le bilan coût/bénéfices de la collaboration dépendent fortement du domaine de coopération. Au niveau de la pratique, de la fourniture de services et des devoirs administratifs, les 2/3 des municipalités sont satisfaites. Au niveau de la coordination des politiques, les 2/3 ne sont pas satisfaites. Néanmoins il existe un large consensus sur le fait qu'il est meilleur pour une municipalité de pratiquer la collaboration.

La Suède pose également un bilan en demi-teinte de l'intercommunalité. Certaines études universitaires récentes démontrent que la coopération intercommunale est « rentable » et efficace dans les domaines de l'environnement, de la planification, de la construction et des travaux publics et dans les domaines techniques. Elle génère des avantages d'échelle qui peuvent renforcer la capacité de l'organisation. Du fait de l'élargissement de la base de population concernée par l'intercommunalité, il est

possible d'employer des collaborateurs compétents et des directeurs.

Néanmoins il serait moins efficace de collaborer dans les domaines de l'assistance sociale ou des soins aux personnes, ces services devant être fournis là où les personnes vivent. Il n'y a pas ici d'avantages d'échelle, les coûts élevés de la transaction ne changent pas même lorsque le secteur de gestion est plus large. La même étude apprécie les avantages de différents modes de coopération.

La coopération intermunicipale fondée sur le contrat est avantageuse sur le plan démocratique car elle donne aux assemblées un accès aux activités de la coopération, ce sont elles qui décident. Ce fondement juridique permet aussi une répartition des coûts et une utilisation efficace des ressources. Mais cette coopération contractuelle ne donne pas la possibilité de transférer des activités municipales à d'autres municipalités, sans compter les difficultés de l'application de la législation relative à l'achat public entre entités différentes.

La fédération de collectivités, modèle de coopération le plus intégré, ne permet pas une aussi large participation à la prise de décision, une collectivité membre peut également se monter dominatrice.

Ces deux derniers types de coopération sont les plus intéressants sur le plan politique et leur nombre augmente. D'après une étude, cette augmentation tient à la demande de plus d'efficacité dans le domaine public. La décentralisation des fonctions de l'Etat vers les municipalités a créé un plus grand besoin de spécialistes au niveau municipal, ce qui incite les petites municipalités à la coopération. Le domaine de la démocratie est certainement le point faible de l'intercommunalité.

Au Royaume-Uni, la performance de la gestion est prioritaire. Les accords territoriaux locaux ont pour objectif d'aligner, de simplifier les arrangements de gestion de performance. Il s'agit d'harmoniser les niveaux de performance et d'éliminer les doublons dans la gestion. Ces accords territoriaux se développeront afin de fournir un instrument par le biais duquel le gouvernement central et les collectivités locales se mettent d'accord sur un nombre limité d'objectifs d'amélioration pour chaque territoire local, comme le renforcement du partenariat, de meilleurs résultats pour la population, une augmentation d'efficacité. Ces accords sont révisés tous les 6 mois, sous la forme d'une auto-évaluation du partenariat local ; il existe également une évaluation faisant partie de l'évaluation collective du Service pour l'évaluation globale de la performance des communautés et des collectivités locales (UK Department for Communities and Local Government's Comprehensive Performance Assessments (CPA)). Mais le cadre intercommunal est ici largement dépassé, preuve que l'intercommunalité est un acteur clef des politiques de l'Etat.

V. Pratiques et tendances actuelles

Ce rapport identifie avant tout des pratiques, et il est possible de souligner concernant chaque thème des pratiques intéressantes telles que l'utilisation du procédé contractuel, combiné à un cadre législatif ou constitutionnel, les coopérations obligatoires, imposées contre la volonté des communes, la coopération en zone rurale, le contrôle de l'efficacité des activités de l'intercommunalité, ou les pratiques de démocratie locale notamment. Ces pratiques pourraient faire l'objet de discussions en vue d'éventuelles transpositions dans d'autres Etats, ou de modifications en vue d'en adapter les effets et d'en perfectionner les avantages.

Il est également possible de dégager des tendances générales de l'intercommunalité en Europe :

- Au niveau des structures de la coopération intercommunale (chap. III 1. du rapport) on peut noter la recherche de plus de flexibilité pour augmenter les capacités et les marges d'action des structures en question, qu'elles soient publiques ou privées initialement. Le développement des partenariats publics-privés est aussi une tendance importante de l'intercommunalité, dans le souci de préserver des financements croisés. Une politique contractuelle souple est mise en œuvre pour développer ces objectifs, dans le respect de l'autonomie des collectivités territoriales de proximité.

- Au niveau de la gestion de l'intercommunalité (chap. IV 2.), on peut souligner plusieurs aspects. Les Etats recherchent plus d'efficacité des gestionnaires, donc un meilleur équilibre entre coûts et bénéfices de la coopération intercommunale et une rentabilité des actions entreprises, ce qui imposerait généralement un contrôle renforcé et plus adéquat de l'action intercommunale.

- Au niveau de la démocratie de l'intercommunalité (chap. III 3), la tendance est celle de la recherche d'un degré plus élevé de légitimité démocratique des structures intercommunales (information, élection, renforcement de la transparence), mais aussi d'une meilleure qualité de services qui répondent directement aux besoins des citoyens.

Ces éléments pourraient fournir des pistes de réflexion et constituer la base pour des travaux ultérieurs sur la thématique.