



COUNCIL CONSEIL
OF EUROPE DE L'EUROPE

Coopération intercommunale

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

Coopération intercommunale

Manuel 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

2008

Table des matières

Introduction

- La définition de la coopération intercommunale
- Un manuel fondé sur de bonnes pratiques
- Les données relatives à l'intercommunalité
- La structure du manuel

I. L'intercommunalité : pourquoi et comment ?

A. Les objectifs de l'intercommunalité

1. Des motivations essentielles
2. Une rationalisation des structures

B. Les éléments clefs pour la construction d'une intercommunalité

1. Les rubriques type d'une intercommunalité
2. Le respect du principe de l'autonomie locale

II. Les grandes tendances de l'intercommunalité

A. Les modèles d'intercommunalités disponibles

1. L'intercommunalité intégrée et informelle
2. La typologie des intercommunalités

B. Les perspectives de l'intercommunalité

1. Bilan structurel et fonctionnel de l'intercommunalité
2. Les défis de l'intercommunalité

III. Les éléments structurels de l'intercommunalité

A. Le défi de la flexibilité structurelle

1. La création et l'évolution des structures intercommunales
2. Les options en matière de structures intercommunales

B. Le défi de la légitimité démocratique

1. La représentativité des structures intercommunales
2. Les outils de participation locale

IV. Les éléments fonctionnels de l'intercommunalité

A. L'adaptabilité des compétences

1. La nature des compétences
 - a) des compétences uniques et multiples
 - b) des compétences déléguées et transférées
 - c) les domaines de compétences

B. L'adéquation des moyens à la mission

1. Des ressources adaptées et croisées
2. La mutabilité du personnel

C. La nécessité d'un contrôle et d'une évaluation

1. Efficacité et contrôle de l'intercommunalité
2. Efficacité et évaluation de l'intercommunalité

Conclusions

Introduction

Ce manuel est conçu comme un outil pratique permettant de mieux comprendre la coopération intercommunale au travers de ses éléments constitutifs. Il est destiné aussi bien aux gouvernements centraux des Etats membres, en tant qu'initiateurs du cadre législatif permettant à la coopération intercommunale d'exister, qu'aux collectivités locales souhaitant s'engager dans une telle coopération. Il peut aussi s'adresser à tous ceux, institutions ou citoyens, qui s'intéressent à l'intercommunalité.

Le manuel s'efforce d'apporter une réponse pratique à une série de questions concernant l'intercommunalité: son organisation, ses compétences, ses modalités de fonctionnement, son efficacité notamment. Il est établi sur la base des informations recueillies et des analyses comparatives effectuées dans le cadre du Rapport concernant l'intercommunalité dans les Etats membres du Conseil de l'Europe¹.

A partir de pratiques intercommunales étudiées en détail dans le rapport précité et identifiées comme de bonnes pratiques, ce manuel propose des options de conception, d'organisation et de gestion de l'intercommunalité. Il explore également des pistes de réflexion sur les instruments juridiques adéquats et sur l'efficacité de l'intercommunalité.

Il propose, pour chaque thème abordé, une présentation théorique et pratique, ainsi que des références à l'expérience des Etats membres du Conseil de l'Europe pour illustrer le caractère approprié ou efficace de certaines pratiques transposables. Des précisions supplémentaires, souvent indispensables pour comprendre l'originalité profonde d'un modèle, sont disponibles dans le rapport précité. A minima, ce manuel peut être appréhendé comme une source d'informations comparatives ou de suggestions.

¹ « Bonnes pratiques en matière de coopération intercommunale dans les Etats membres », 2007, Clotilde Deffigier, Maître de conférence en droit public à l'Université de Limoges, membre du Conseil scientifique de l'association EUROPA. Le rapport est disponible sur : www.coe.int

La définition de la coopération intercommunale

Comment peut-on définir l'intercommunalité ? La coopération intercommunale ou l'intercommunalité est relative à plusieurs communes ou municipalités de proximité qui se regroupent pour travailler en commun à la création et la gestion de services d'équipements, d'infrastructures ou à la délivrance de prestations afin de mieux répondre aux besoins de leurs administrés et dans un but de développement local. L'intercommunalité va institutionnaliser ce qui leur est commun du point de vue structurel mais aussi fonctionnel. Est ainsi offerte une possibilité de réaliser des économies d'échelle, autour de la gestion mutualisée d'affaires considérées comme d'intérêt général pour tous les membres, tout en recherchant un haut degré de qualité du service rendu.

Au regard du niveau de développement ou de perfectionnement de l'organisation de la coopération, on peut réellement parler d'intercommunalité, lorsque notamment une structure autonome est dédiée à la coopération et à la gestion en commun de divers services substantiels et est régie par diverses règles spécifiques. En cas contraire, on reste au niveau d'une simple coopération, qui pourra éventuellement évoluer vers une intercommunalité suffisamment institutionnalisée. Néanmoins la frontière est très délicate à déterminer entre d'éventuels niveaux d'évolution de la coopération. La coopération intercommunale vise les formes horizontales de coopération, entre collectivités de même niveau territorial, mais sans exclure les relations verticales entre les collectivités de proximité, les structures intercommunales et les autorités supérieures, lorsqu'elles sont un élément nécessaire à la coopération intercommunale.

Un manuel fondé sur de bonnes pratiques

Que faut-il entendre par « bonnes pratiques » ? Toutes les pratiques intercommunales sont intéressantes et méritent d'être connues, mais il faut établir des choix parmi les meilleures d'entre elles. Ce choix est nécessairement contestable, ce qui est une bonne pratique pour les uns peut devenir une mauvaise pratique pour les autres ; il reste alors à identifier des critères de choix des bonnes pratiques. Certains choix idéologiques, économiques, politiques notamment, gouvernent nécessairement la conception étatique et locale de l'intercommunalité, concernant, par exemple, les domaines des compétences confiées à l'intercommunalité, la nature, publique

ou privée, de la structure gestionnaire, l'origine des financements de l'intercommunalité, la rémunération des dirigeants et leur indépendance politique, le degré de participation des citoyens à la gestion locale intercommunale.

Il existe quelques critères d'identification des « bonnes » pratiques : leur généralité d'application, leur originalité, leur efficacité a priori ou mesurée. La généralité de l'application des règles et principes retenus pour structurer l'intercommunalité peut être un des critères d'identification des bonnes pratiques ; il s'agit de dégager une série de règles pratiques structurant de manière pertinente l'intercommunalité. A l'inverse, l'originalité de certaines règles intercommunales peut également être un critère de bonnes pratiques au sens de pratiques nouvelles, originales, méritant d'être mentionnées. Par ailleurs, des pratiques efficaces, ou identifiées comme telles par les Etats, permettant par exemple des économies d'échelle, l'expression des citoyens, la satisfaction des usagers des services pris en charge par l'intercommunalité peuvent également être retenues au titre des « bonnes » pratiques. Bien entendu, tous ces critères, faute d'être définis de manière uniforme et précise, faute d'une évaluation indépendante et régulière, sont susceptibles d'être fluctuants, parfois aléatoires. Toutefois ils offrent une grille de lecture de l'intercommunalité, qui, rapportée aux rubriques clefs et objectives de l'intercommunalité (structures de gestion, compétences exercées, modes de gestion et de financement, exercice de la démocratie, contrôle de l'Etat), peut permettre de dégager des pratiques intéressantes, pouvant constituer un guide.

Le plus souvent dans chaque rubrique-clef de l'intercommunalité, plusieurs modèles de règles, plusieurs types de pratiques ou d'initiatives sont offerts, chaque Etat demeurant libre d'établir son propre modèle en adéquation avec ses besoins, sa sensibilité politique, ses objectifs économiques.

Evidemment il n'existe pas de recettes miracle et toutes les pratiques ne sont pas forcément applicables dans tous les pays. Il peut, en effet, exister certains obstacles juridiques, économiques, financiers, historiques, géographiques. Mais des formules adaptées, certaines idées dérivées ou encore des lignes directrices de ces pratiques peuvent néanmoins être prises en compte par les Etats, lorsqu'ils envisagent de mettre en place ou de réformer une politique de l'intercommunalité.

Il faut également souligner que ce manuel n'est pas exhaustif, et que d'autres pratiques existent.

Les données relatives à l'intercommunalité

Quelles sont les données documentaires du manuel ? Le manuel s'appuie sur un questionnaire relatif aux thèmes clefs de l'intercommunalité, renseigné 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, Espagne, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Royaume-Uni). Ce questionnaire comporte plusieurs rubriques: 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). Seuls les principaux domaines de coopération sont mis en évidence et l'accent est porté sur les prestations de services publics et les expériences et innovations particulièrement intéressantes. Par ailleurs il est évident que l'étude est datée, et que l'intercommunalité est toujours en évolution.

L'analyse des réponses au questionnaire a donné lieu à un rapport chargé d'identifier et promouvoir les bonnes pratiques, ainsi qu'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 établit un bilan des structures institutionnelles, des compétences, du fonctionnement, de l'efficacité et de l'évolution de l'intercommunalité.

La structure du manuel

Dans un souci d'appréhension globale de l'intercommunalité et de lisibilité du manuel, les principales rubriques de l'intercommunalité (institutions, missions, régimes juridiques de gestion, participation des citoyens) peuvent être structurées en deux thèmes principaux : l'aspect institutionnel de l'intercommunalité (éléments structurels de l'intercommunalité) (III) et l'aspect fonctionnel de l'intercommunalité (éléments fonctionnels de l'intercommunalité) (IV). Mais au préalable une approche plus globale de l'intercommunalité est proposée autour du « pourquoi et comment » de

l'intercommunalité (I), mais aussi des enjeux et des perspectives actuels de celle-ci (II).

I. L'intercommunalité : pourquoi et comment ?

En vue de comprendre la logique intercommunale et de présenter des étapes clefs de la construction d'une intercommunalité, il faut, après avoir identifié les raisons motivant la création et le développement de l'intercommunalité (A), décomposer la coopération intercommunale en éléments clefs en présentant les rubriques d'une intercommunalité-type et ses fondements (B).

A. Les objectifs de l'intercommunalité

1. Des motivations essentielles

Les Etats choisissent de développer une coopération intercommunale pour des raisons généralement d'efficacité de gestion. Le but est alors que les structures locales soient réalistes et pertinentes au niveau de l'exercice des compétences. Il s'agit de rationaliser l'exercice des compétences au niveau local et de mettre en adéquation la détention de compétences importantes et l'efficacité dans l'exercice de ces compétences. Par exemple, en Italie, deux principes gouvernent la répartition des compétences: le principe de subsidiarité qui permet de déléguer des compétences aux intercommunalités et le principe d'adéquation qui impose qu'elles soient capables d'exercer les compétences qui leur sont dévolues. La coopération permet ainsi de choisir le périmètre pertinent pour l'exercice de diverses tâches. Il appartiendra donc aux Etats, en fonction de l'efficacité recherchée, au regard de l'objet de l'intercommunalité, de définir un territoire pertinent, répondant ainsi de la meilleure manière possible au principe ou aux exigences de la subsidiarité. Le territoire doit également être choisi en fonction des possibilités de mutualisation des services.

Les Etats souhaitent offrir un plus grand nombre de services et une plus grande qualité de prestations, si possible au moindre coût. Il sera alors important pour un Etat de savoir si l'intercommunalité doit intégrer des collectivités ou institutions de taille équivalente ou au contraire, si la structure doit intégrer une collectivité pilote et des collectivités ou institutions plus réduites, permettant alors un pilotage et une efficacité renforcée, mais au détriment du principe d'égalité et sans doute aussi du principe de l'autonomie des collectivités locales.

Des raisons administratives et financières peuvent commander la coopération. Au niveau administratif, il peut s'agir de gérer ensemble des missions, de réaliser ou d'utiliser, en mutualisant les moyens, des infrastructures et des réseaux. Il est ainsi intéressant de partager des projets, des moyens et des connaissances. Au niveau financier, l'intercommunalité devrait permettre de réaliser des économies d'échelle en diminuant les coûts moyens par utilisateur, mais aussi d'utiliser les subventions offertes par l'Etat ou l'Union européenne. Les Etats devront alors veiller, dans certains cas, à la nature juridique de la structure intercommunale, toutes les subventions ou fonds ne s'adressant pas, dans les mêmes conditions, à toutes les institutions.

Il s'agit également de mettre en commun des connaissances, d'améliorer la gestion administrative, par des comparaisons de « *benchmarking* » et d'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. La mutualisation des services paraît un élément important de l'intercommunalité ; l'Etat devra alors avoir une réflexion particulière sur la vocation de la structure (unique ou multiple) et peut-être se livrer à une évaluation précise en amont, pour savoir si cette mutualisation n'est pas plus rentable en joignant plusieurs services dans des domaines proches (eau et assainissement par exemple, éducation et transports scolaires...).

Il existe aussi des raisons d'ordre géographique ou d'aménagement du territoire à la mise en place d'une coopération intercommunale. Des spécificités territoriales peuvent commander la création d'un type particulier de structure de coopération comme les Communautés de montagne en Italie. Elles se voient appliquer un régime juridique spécifique et possède des compétences particulières, indispensables au territoire. En France, les trois principaux modèles d'intercommunalité (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines) permettent de répondre à l'émiettement communal et à la disparité des territoires en développant des projets communs (sur les 36 685 communes, 33 912 comptent moins de 3 500 habitants et 37 seulement regroupent plus de 100 000 habitants). Chacune de ces structures est adaptée aux problèmes des zones rurales ou à ceux des agglomérations urbaines. Là encore le régime juridique

varie selon les modèles et les compétences (gestion des déchets, développement territorial, développement économique) sont plus ou moins largement définies en fonction du modèle choisi. La République tchèque a aussi choisi l'intercommunalité pour résoudre des problèmes démographiques ou d'isolement.

Les Etats devront donc identifier la logique profonde de l'intercommunalité qu'ils souhaitent mettre en place : si l'enjeu est un aménagement du territoire accompagné d'un développement durable et cohérent, il est clair que la réflexion devra porter sur une adaptation des structures aux territoires. Il sera difficilement concevable de retenir le même type de structures pour des zones de montage, des zones littorales, des zones maritimes, ou encore des zones enclavées ou bien desservies. Là encore, une évaluation doit être menée, l'intercommunalité pouvant contribuer à désenclaver des territoires (compétence dans le domaine de la voirie ou des transports).

2. Une rationalisation des structures

La rationalisation de la gestion locale est généralement liée à la réduction du nombre de structures communales. La réduction du nombre des structures est conçue dans certains Etats européens comme associée à la politique de l'intercommunalité (Allemagne, Finlande, France, Italie, Slovaquie, Suède, Suisse). L'objectif revendiqué par les Etats, comme d'ailleurs pour développer la coopération intercommunale, est la recherche d'une efficacité de gestion. Cette phase préalable est souvent nécessaire au développement de l'intercommunalité, lorsque les structures communales ne sont pas pertinentes territorialement, économiquement ou démographiquement et par conséquent elles ne permettent pas de remplir efficacement leurs missions.

Certains Etats, à l'intercommunalité développée (intégrée), ont mis en place une politique de fusion, permettant de créer une seule commune à partir de plusieurs communes limitrophes. Cette fusion dite simple, dans laquelle une seule commune subsiste juridiquement, se distingue de la fusion associée, qui est un système dans lequel la commune qui disparaît peut conserver certains attributs comme une mairie annexe. La France est un exemple original en la matière. Après la promotion de la fusion des communes, celle des structures intercommunales a été entreprise, dès lors qu'une des structures est à fiscalité propre (sur la base de la loi du 13 août 2004, dix communautés de communes ont fusionné en cinq).

Dans certains Etats, une politique de réduction de communes ne s'impose pas, ce qui n'exclut pas une coopération intercommunale par ailleurs. Ceci peut s'expliquer par le faible nombre historique des collectivités locales de proximité, par des raisons géographiques, économiques, ou démographiques.

Néanmoins l'intercommunalité ne s'avère pertinente, et réalisable dans les faits avec succès, que lorsque que le nombre de communes est représentatif d'une réalité de gestion locale, et donc est suffisamment réduit.

B. Les éléments clefs pour la construction d'une intercommunalité

1. Les rubriques type d'une intercommunalité

Il existe un nombre incompressible de rubriques à renseigner pour construire un type d'intercommunalité. Dans chacune de ces rubriques, il est possible d'identifier des guides de conduites.

Au minimum, on peut identifier neuf questions fondamentales qui peuvent présider à l'élaboration d'une intercommunalité.

1 Quels sont les buts principaux de l'intercommunalité ? S'agit-il de mettre en commun des moyens de gestion pour réaliser des missions, de rééquilibrer, d'aménager géographiquement, économiquement, politiquement, le territoire ; faut-il offrir des relais aux missions étatiques, offrir une nouvelle gestion locale de proximité, relancer localement l'initiative privée ?

2 Quels modèles de coopération intercommunale choisir ? Les modèles existants peuvent être très réglementés, c'est-à-dire intégrés, en générant une structure élaborée, avec des règles propres ; les Etats peuvent également opter pour des modèles plus souples ou pragmatiques, moins intégrés, qui répondent plus directement à des missions ponctuelles.

3 Quelle liberté de choix pour les communes ? Quelles sont les communes impliquées dans l'intercommunalité (critères géographiques, démographiques, type de missions gérées) ? Est-ce que les communes doivent décider librement de coopérer, ce qui est généralement le cas, même si les Etats et l'Union européenne peuvent prévoir des incitations financières ? Les

communes doivent-elles finalement décider et comment (à l'unanimité, à la majorité qualifiée) ? L'Etat peut-il imposer l'intercommunalité ?

4 Quels types d'institutions intercommunales créer ? Faut-il privilégier des institutions publiques ou privées dotées de la personnalité morale, des institutions spécifiques ou des structures déjà existantes, comme des associations, des entreprises ? Faut-il préférer la création de structures ou des pratiques plus informelles ? Quels organes adopter (exécutif, assemblée délibérante ou consultative, organe interne de contrôle) ?

5 Quelles missions confier à l'intercommunalité ? Il s'agit de savoir si la structure sera à vocation unique c'est-à-dire spécialisée ou à vocation multiple, c'est-à-dire exerçant plusieurs missions, voire à vocation généraliste. L'intercommunalité pourra-t-elle gérer des missions de services publics, des missions concernant les énergies, le domaine sanitaire, les gros équipements ? Doit-on prévoir des compétences à exercer obligatoirement ou prioritairement ?

6 Quels financements choisir pour soutenir l'intercommunalité ? Faudra-t-il privilégier les financements publics ou privés, les financements croisés ? Les structures intercommunales auront-elles la possibilité ou non de prélever l'impôt ou des taxes (un impôt particulier peut-être créé comme une taxe professionnelle unique), de mener une politique fiscale ?

7 Quels régimes juridiques appliquer à la gestion l'intercommunalité ? Le choix peut ici se résumer à l'application du droit public ou privé ; il faudra opter entre une gestion publique, une gestion privée ou une gestion mixte du personnel, des biens. Il pourra également s'agir de mettre en place des mutualisations de services et d'agents. Une autre question est celle des contrôles à mettre en place comme un contrôle administratif, financier ou un contrôle plus poussé comme une tutelle, qui peut s'étendre à un contrôle sur les organes des collectivités (dissolution, démission d'office) et non seulement sur les actions.

8 Quelle place réserver au citoyen au sein de l'intercommunalité ? L'Etat devra savoir s'il souhaite consacrer et développer des procédés de démocratie directe (pétition, consultation, référendums locaux).

9 Quelle évaluation de l'efficacité de l'intercommunalité mettre en place ? L'Etat devra élaborer des critères de l'évaluation (critères financiers, critères de la qualité de la prestation offerte, critères des économies d'échelle, critères des délais de fournitures des services par exemple). Faudra-t-il mettre en place des sondages de satisfaction des usagers des services gérés par l'intercommunalité, ou des audits réalisés par des structures plus ou moins indépendantes ?

Dans chacun de ces domaines, les Etats devront effectuer des choix, gouvernés principalement par les données locales et les objectifs poursuivis.

2. Le respect du principe de l'autonomie locale

La coopération intercommunale se fonde sur le respect de l'autonomie locale des collectivités, principe consacré par l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale². Les collectivités locales ont la faculté de s'organiser en structures de coopération, même si parfois l'Etat peut fixer les critères et orienter le remodelage du territoire.

Les collectivités sont, en principe, libres de constituer des intercommunalités. Elles définissent en règle générale les termes de leur participation dans les statuts des coopérations intercommunales comme les termes de la dissolution ou du retrait. Généralement, les structures locales peuvent aussi refuser la coopération, ne serait-ce que par non-participation, ou par 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 les Etats membres, 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.

Par exemple, au Portugal, les fondements juridiques de la coopération intercommunale se trouvent dans la Constitution de 1976, qui prévoit les associations de communes et la possibilité de créer, dans les grandes aires urbaines, d'autres formes d'autonomie locale. Le relais a ensuite été pris par le législateur qui a créé, en 1981 (loi n°266/81 du 15 septembre 1981), les associations de communes, qui ont évolué vers d'autres formes d'organisation

² Adoptée le 15 octobre 1985, entrée en vigueur le 1 septembre 1988.

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 par la loi n°44 du 2 août 1991, elles ont fait l'objet d'une nouvelle réglementation, loi n°10 de 2003, qui 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 Finlande, la coopération intercommunale a toujours existé et les municipalités finlandaises, qui sont autonomes, 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 et encouragée à partir de 1990, par des projets et programmes spéciaux, par 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 rendu compte elles-mêmes qu'elles ne pouvaient pas organiser certains services.

Certains Etats ont prévu des structures spécifiques qui répondent à une logique propre d'intégration intercommunale et 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 d'ailleurs prévu des règles de retrait qui sont souvent combinées avec des coopérations obligatoires dans des domaines précis comme le développement de la ville, la protection de l'environnement. D'autres Etats privilégient les coopérations obligatoires, parfois même au détriment des coopérations spontanées et souples. Par exemple, la Suède, les Pays-Bas, la Finlande, l'Autriche prévoient des coopérations obligatoires (voir l'analyse des modèles intercommunaux en partie II).

La libre volonté d'adhésion ou de non-adhésion à la structure doit être consacrée dans un texte juridique. Toutefois, en pratique, il n'est pas inintéressant de prévoir des règles majoritaires de constitution de la structure. Ce qui peut entraîner une commune dans une structure sans qu'elle donne son accord comme en France. La règle retenue est celle « des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale, ou la moitié au moins des conseils municipaux

des communes représentant les deux tiers de la population ». Des délais sont également prévus pour la prise des décisions (délai de trois mois pour se prononcer).

Les Etats peuvent prévoir des formes obligatoires de coopération (Italie, Portugal, Espagne, France). Elles sont fondées sur des seuils démographiques, sur des données géographiques, par exemple pour certaines zones de montagne. La forme de la coopération, les compétences exercées, les règles applicables sont prévues précisément, sans qu'il y ait d'option pour les communes membres. Des périodes minimales de durée de la coopération, des hypothèses obligatoires de dissolution, des hypothèses de retrait. Des incitations financières à certains types de coopérations sont aussi efficaces (Suisse).

Par exemple, 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 indiquent 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 cinq ans dans la structure, c'est le principe de la stabilité qui s'applique.

Par ailleurs, en Suisse, un système à la fois de coopérations obligatoires et incitatives est prévu ; certains cantons peuvent obliger les communes à collaborer dans un domaine de tâches précis, en se fondant sur une base légale ou le plus souvent par des incitations financières.

*

L'Etat ou les communes soucieuses de mettre en place une intercommunalité devront réfléchir longuement sur la conception de la coopération intercommunale qu'ils souhaitent mettre en place. Les buts à atteindre sont ambitieux (économie d'échelle, mise en commun de moyens, de services, de réseaux, de données, de connaissances). La détermination des modalités multiples de construction de l'intercommunalité est complexe ; chaque Etat possède ci des règles particulières, dont il peut être intéressant de s'inspirer. Nécessairement il faudra adapter les règles prévues initialement, à plusieurs reprises, en fonction de l'évolution des données et des buts recherchés.

II. Les grandes tendances de l'intercommunalité

Les Etats ont établi des modèles selon le degré de l'intégration intercommunale dont la richesse réside certainement dans leurs combinaisons (A). Des perspectives de l'intercommunalité peuvent être dégagées (B), en s'appuyant sur un bilan institutionnel et fonctionnel de celle-ci.

A. Les modèles d'intercommunalités disponibles

1. Intercommunalité intégrée et informelle

La coopération intercommunale mise en place peut être plus ou moins élaborée. Elle peut rester informelle et se développer sur la base de simples accords ou être totalement institutionnalisée, ou intégrée, et donner naissance à des structures vouées à la gestion, au développement et à la pérennité de l'intercommunalité.

Parmi les pratiques répandues, l'intercommunalité est généralement formelle, notamment lorsque l'intercommunalité est intégrée. La coopération informelle est également répandue, elle est utilisée en complément de la coopération institutionnalisée, elle peut également la précéder. L'initiative modèle, en la matière, est certainement une combinaison des pratiques formelles et informelles, pour assurer à la fois stabilité et flexibilité à la coopération intercommunale.

L'intercommunalité formelle est sans doute, d'un point de vue juridique, plus satisfaisante, dans la mesure où elle permet à toutes les institutions qui y participent de bénéficier d'une stabilité juridique indispensable à la mise en œuvre d'actions communes. Elle permet également pour les habitants d'identifier clairement la structure d'intercommunalité, de la connaître et de lui donner une consistance juridique. A l'inverse, une intercommunalité plus informelle, sur la base d'un contrat, insiste sur la souplesse du mécanisme, sur son adaptation à telle ou telle évolution ou éventuellement tel ou tel territoire.

Il peut exister des formes purement informelles de coopération lorsqu'il n'y a aucune structure spécifique, sauf parfois une association, censée représenter, au niveau national, voire international, les intérêts des communes du pays, comme en Lituanie.

Pour illustrer ces propos, l'exemple de la France peut être pris, les diverses formes de coopération y sont prévues par la loi, mais toutes les formes de coopération 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 ou de syndicats mixtes, cette entente se fait 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 (établissements publics de coopération intercommunale) et des syndicats mixtes est représenté par une commission spéciale composée de trois membres. 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 dans le domaine du développement régional et économique et de la planification régionale ; en Bulgarie, elle est présente dans certains domaines surtout, comme les infrastructures, la culture ou les politiques de la jeunesse. En Suisse, la coopération peut se faire sous la forme de simples échanges d'opinions non contraignants ou de discussions informelles entre fonctionnaires communaux. En Espagne, il y a aussi une large tradition de coopération plus informelle entre les communes parfois avec des contrats de coopération, ou parfois de manière spontanée.

2. Typologie des intercommunalités

Trois grands modèles de coopérations ou d'intercommunalités peuvent être distingués : un premier qui est très intégré, un second à l'inverse qui l'est beaucoup moins, un troisième qui emprunte aux deux précédents.

Un modèle très intégré, principalement régi par le droit public, se fonde sur des structures intercommunales spécifiques, constituées en personnes morales autonomes. Elles se situent généralement dans la sphère publique. 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. Ces structures centralisent des compétences importantes et exercent des missions de services fondamentaux, souvent prévues et imposées par les textes. Des moyens de gestion importants sont mis à leur disposition, elles disposent également de larges pouvoirs de décision. Par ailleurs, il existe un encadrement étatique important, sur le plan financier et juridique. Le régime juridique applicable est très détaillé. Ce modèle, assez répandu, est celui qui est retenu en France, en Espagne, ou au Portugal. Le caractère excessivement formel de cette intercommunalité peut nuire à la spontanéité des regroupements; l'autonomie, notamment politique, des structures peut également en pâtir. Néanmoins la pérennité structurelle et financière de la coopération est assurée, de même que des règles permettant de solutionner les crises sont prévues.

Un second modèle plus souple se fonde majoritairement sur la liberté et l'autonomie des collectivités territoriales de base dans l'organisation de la coopération. L'objectif est de rapprocher les communes au sein de structures intercommunales. L'intercommunalité se construit sur un accord de volonté et est hébergée au sein de structures déjà existantes, des associations, des unions ou des entreprises. Le partenariat privé est privilégié. Le régime applicable est le droit privé et l'encadrement juridique de l'intercommunalité est assez réduit. Ce sont les statuts qui fixent l'essentiel des règles applicables. Les compétences de l'intercommunalité sont peu développées et les moyens mis à la disposition de l'intercommunalité sont assez limités. Ce modèle, moins répandu, est celui de la Bulgarie, de la Lituanie ou de la République tchèque. L'autonomie des communes est totalement préservée, alors que la stabilité et la pérennité de la coopération ne sont pas assurées. Les projets mis en place peuvent alors être de plus faible envergure et ne pas forcément arriver à terme.

Enfin, il existe un troisième modèle intermédiaire, plus pragmatique, adopté par la majorité des Etats, qui emprunte aux deux modèles précédents. Du point de vue institutionnel, les structures sont soit de droit public, pour asseoir leur légitimité démocratique et la pérennité des moyens, soit de droit privé, en raison de leur flexibilité et de la possibilité de financement croisés. Le régime applicable relève tantôt du droit public, tantôt du droit privé, et les moyens financiers et en personnel dont dispose l'intercommunalité sont suffisamment développés. Dans ce modèle, les Etats font appel en complément de la structure publique à des structures privées de gestion en vue de gagner en souplesse.

Concernant les initiatives modèles des Etats membres. On peut considérer qu'elles consistent principalement dans la combinaison des pratiques formelles et informelles et de modèles souples et intégrés d'intercommunalité afin de pouvoir combiner les avantages de la souplesse, de la flexibilité et les avantages de la stabilité et de la pérennité.

Parmi des exemples intéressants, on peut remarquer celui de la Finlande. Elle propose un modèle intermédiaire original assez souple, fondé sur les structures communales, entités publiques indépendantes : il s'agit des conseils municipaux communs. La Loi sur l'autonomie locale (365/1995) s'applique et prévoit un accord de charte des autorités municipales communes, 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. La charte devra contenir les modalités de la prise de décision dans le conseil municipal commun et définir le nombre de membres dans les structures de ce conseil ou de délégués à l'assemblée générale, et la base de leur droit de vote. Elle déterminera les pouvoirs et les fonctions de l'assemblée générale. Elle précise également l'organe du conseil municipal commun, qui veille aux intérêts du conseil, le représente et passe des accords en son nom. La charte prévoit les modalités de la signature du conseil. Elle détermine également le pourcentage des participations des collectivités membres au capital du conseil, leurs responsabilités pour ses dettes et toutes les questions concernant les finances du conseil. Elle prévoit la démission d'un membre, le statut du démissionnaire et des communes restant, l'audit de l'administration du conseil et des finances, la dissolution du conseil municipal commun. Elle peut aussi prévoir qu'une majorité qualifiée est exigée pour une prise de décision sur certaines questions. L'autorité de prise de décision dans les conseils municipaux communs repose soit, avec les collectivités membres, sur l'Assemblée générale, soit sur une structure désignée dans la charte et élue par les collectivités membres. Les conseils municipaux communs peuvent aussi avoir d'autres organes. Une charte peut être amendée si au moins 2/3 des conseils de ses collectivités membres sont d'accord et si leur population représente au moins la moitié de la population de toutes les municipalités membres

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 qui fournissent des services aux habitants, dans les domaines hospitaliers et de la formation

professionnelle, des conseils régionaux et d'autres types de coopération régionale que les municipalités pratiquent. On trouve aussi 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. A l'heure actuelle, il existe 228 conseils municipaux communs, les nombres des autres structures très diverses n'est pas connu.

*

Le choix entre les modèles relève, en premier lieu, d'un choix politique entre application du droit public ou du droit privé, l'un plus rigide, mais permettant de structurer l'intercommunalité, en maintenant sur le territoire l'application de certains principes (égalité, gratuité, qualité, contrôle étatique important), l'autre plus souple et permettant avant tout de faire des économies d'échelle.

B. Les perspectives de l'intercommunalité

1. Bilan institutionnel et fonctionnel de l'intercommunalité

Sur le plan institutionnel, l'intercommunalité est plus ou moins élaborée; elle met en place des pratiques formalisées ou informelles, et il est souvent prévu une évolution entre structures. Le régime de création est généralement initié ou en tout cas encadré juridiquement par l'Etat central, sous forme de lois. Les structures peuvent être de droit public ou privé, les unes choisies pour leur légitimité démocratique et la pérennité des moyens employés, les autres pour leur flexibilité. L'intercommunalité n'est généralement pas prévue au niveau constitutionnel.

Concernant les organes gestionnaires, on peut noter que la démocratie au sein des intercommunalités semble insuffisamment développée et les pratiques soulignent surtout l'absence d'élection directe des membres représentant les communes. Au-delà, on peut constater le faible nombre et l'absence d'utilisation des procédés de démocratie participative locale. Il restera aux Etats à déterminer s'il s'agit de bonnes ou de mauvaises pratiques, la

participation citoyenne peut nuire à la rapidité de prise de décision et participer à une certaine paralysie du système.

Sur le plan fonctionnel, les structures intercommunales peuvent être à vocation unique ou plus souvent multiple ; c'est la diversité des missions exercées qui semble être d'avenir et les pratiques actuelles soulignent le développement des compétences confiées à l'intercommunalité.

Les structures de coopération intercommunale peuvent exercer des compétences déléguées par les communes mais aussi des compétences obligatoires définies par la loi. Généralement les intercommunalités ne possèdent pas de possibilité d'expérimentation. Il s'agit de la possibilité pour des structures intercommunales de tester et donc de mettre en œuvre des compétences dévolues jusqu'alors à des collectivités locales ou à l'Etat. Le but est alors qu'elles fassent leurs preuves dans la gestion locale et qu'à terme, après évaluation, notamment par le Parlement, on leur attribue définitivement l'exercice de la compétence en cause. Ce système existe en France seulement ; il n'est pourtant pas inintéressant car il peut prouver concrètement aux citoyens les bienfaits de l'intercommunalité.

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. L'Allemagne, l'Espagne, le Portugal et la France mettent en avant l'importance de la prise en charge des services publics locaux et des missions d'intérêt général fondamentales, par l'intercommunalité.

Les ressources de l'intercommunalité proviennent généralement des contributions des collectivités membres, mais il existe de plus en plus de financements croisés et on note une ouverture aux financements privés. Cette tendance peut être analysée comme une bonne pratique et un guide de conduite. Rares sont les intercommunalités qui possèdent une autonomie fiscale, et possèdent donc la faculté de percevoir des impôts locaux (France, Allemagne), pourtant il s'agit de fonder l'indépendance de la structure. Mais ici la perception de tout impôt se fait dans le cadre prévu par l'Etat. En revanche l'autonomie financière, au sens de budgétaire, est généralement consacrée.

Le personnel employé possède un statut de droit public ou privé ; l'enjeu est ici bien connu, faut-il prévoir ou préserver des règles originales pour les employés des structures intercommunales ou appliquer les règles de droit commun régissant les salariés ? Les règles applicables aux garanties, aux droits, notamment à la durée des fonctions, à la rémunération, à la promotion etc. sont alors à définir. Il faut remarquer, dans les Etats membres, une tendance actuelle au rapprochement des règles de droit public et privé dans ce domaine. Le personnel peut également être partagé entre les communes et les intercommunalités.

2. Les défis de l'intercommunalité

L'intercommunalité se caractérise aujourd'hui par son pragmatisme. Les Etats recherchent plus de flexibilité dans la mise en place des structures et dans leur mode de gestion. Le but est d'augmenter les capacités et les marges d'action de la coopération. Plusieurs tendances ou initiatives peuvent ainsi être isolées.

1 On peut remarquer le développement de pratiques informelles pour mettre en place l'intercommunalité. Le procédé contractuel est privilégié au détriment des réglementations unilatérales, législatives, réglementaires ou constitutionnelles. Ces dernières tendent de plus en plus à n'être plus qu'un cadre structurant, la diversité des règles applicables à l'intercommunalité se développant au niveau local.

2 On peut constater la multiplication des partenariats personnes publiques-personnes privées ou entre personnes privées et des financements croisés. Les financements privés viennent ainsi relayer les financements publics, d'autant plus que la majorité des intercommunalités ne prélèvent pas l'impôt.

3 Les règles gouvernant l'intercommunalité sont adaptables ; dans certains Etats elles sont de plus en plus de droit privé, dans d'autres Etats elles demeurent de droit public tout en favorisant la liberté des collectivités quant au choix de l'organisation de leur coopération. Les contrôles exercés s'assouplissent, les règles de gestion du personnel sont inspirées des principes de management.

Ces orientations marquent le renforcement de l'autonomie de volonté des collectivités territoriales. Néanmoins de telles pratiques peuvent déstabiliser le

respect de l'égalité de traitement des citoyens sur le territoire, en multipliant les modèles. Le manque de lisibilité des coopérations intercommunales peut également nuire au développement de la responsabilité, notamment politique, des structures de coopérations : elles exercent des compétences essentielles sans forcément que les citoyens ou les autorités étatiques exercent un contrôle spécifique. Beaucoup d'Etats conservent alors des mécanismes de péréquation au niveau national, tout en favorisant la liberté des collectivités, quant à l'organisation de leur coopération.

Les Etats recherchent également plus d'efficacité pour les gestionnaires. Ils souhaitent une certaine rentabilité, ou tout au moins un équilibre entre coûts et bénéfices lorsqu'ils mettent en place l'intercommunalité.

1 L'intercommunalité doit permettre des économies d'échelle et de plus en plus d'Etats prévoient des mécanismes de retrait des communes de certaines intercommunalités, ou des procédures de dissolution facilitées, en cas d'insuffisante réussite de l'intercommunalité.

2 L'intercommunalité est de plus en plus destinée à certains domaines considérés comme efficacement gérés en commun, comme certains services de proximité. Les Etats opèrent donc une sélection des tâches confiées à l'intercommunalité.

3 La nécessité d'une coordination des politiques s'impose, notamment lorsque diverses structures privées prennent en charge des activités parcellaires.

4 La gestion du personnel se rationalise, beaucoup d'agents ou de services sont communs, l'e-administration joue, de plus en plus, un rôle dans l'information ou même la délivrance de prestations.

5 Un contrôle de l'efficacité de l'intercommunalité est de plus en plus organisé. La satisfaction des usagers est prise en compte. Mais il reste souvent à élaborer un contrôle plus adéquat de l'action intercommunale, utilisant des indicateurs plus fiables permettant l'évaluation : économie réelle, satisfaction des usagers, rapport qualité/coût, emplois générés ou supprimés, rationalisation de l'implantation, développement de l'économie, aménagement de l'espace... Il s'agira, sur ces bases, d'identifier les actions à gérer prioritairement ou

complémentairement, et les évolutions nécessaires notamment au niveau du personnel.

A l'intérieur de l'Union Européenne, l'intercommunalité doit par ailleurs respecter les règles du droit communautaire de la concurrence et notamment celles établies par les directives sur les marchés publics, achats publics et aides publiques (voir Partie IV – B) lorsque ses structures (syndicats intercommunaux, entreprises) ont des missions ou exercent une activité économique. Les secteurs dits « spéciaux » comme l'eau, l'énergie, les transports, les services postaux ont été ouverts à la concurrence.

III. Les éléments structurels de l'intercommunalité

L'intercommunalité est marquée par la recherche de plus de flexibilité et d'adaptabilité des structures (A), tout en recherchant une légitimité démocratique (B).

A. Le défi de la flexibilité structurelle

1. Création et évolution de l'intercommunalité

La coopération est généralement initiée par le pouvoir central, et les textes prévoient et en réglementent la création. Dans le cadre des Etats fédéraux, ce sont les lois des Etats fédérés qui fondent la coopération. La coopération peut également être initiée au niveau local, et ensuite, encadrée au niveau central par des textes ; le cadre juridique est alors plus ou moins souple.

Un cadre national ou fédéral de l'intercommunalité est susceptible d'offrir une certaine pérennité à la coopération, tout en fixant les règles minimales par la loi ou le règlement ; à chaque structure ensuite de les aménager dans le détail.

Une structure intercommunale peut généralement évoluer vers une autre forme d'intercommunalité, ce qui ajoute à la flexibilité des structures. 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. Certains Etats excluent cette possibilité (Portugal, Slovénie, Slovaquie).

2. Les options en matière de structures intercommunales

La composition interne des structures intercommunales est généralement calquée sur celle des collectivités territoriales avec un exécutif et une assemblée délibérante. Au niveau des structures elles-mêmes, plusieurs types de structures intercommunales proprement dites existent. Elles peuvent être classées par catégories : structures de droit public, structures mixtes, structures de droit privé, et structures fondées sur des distinctions géographiques; autant de modèles proposés aux Etats pour concevoir leur intercommunalité.

1 Les structures de coopération totalement publiques et spécifiques sont assez rares (France, Portugal, Espagne, Luxembourg, Belgique).

L'intercommunalité structurelle y est très intégrée. Les missions confiées sont de service public. L'avantage ici c'est la communauté de droit entre les personnes composant la structure et la structure elle-même, ce qui facilite les rapports.

Chaque pays met en place une intercommunalité originale. Les exemples ici sont peut-être un peu vains, chaque modèle étant unique. Néanmoins les Etats peuvent choisir deux ou plusieurs niveaux d'intercommunalité, où s'inspirer de modèles existants.

Par exemple, en Espagne, les expressions formelles de la coopération intercommunale sont constituées sous forme de personnes morales de droit public, les « 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.

La France opte pour un modèle à plusieurs niveaux. Il faut distinguer les structures à fiscalité propre, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes. 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 15 000 habitants, et 500 000 habitants. Les autres structures sont dépourvues de fiscalité propre et sont financées par des contributions budgétaires des communes membres (syndicats de communes, syndicats mixtes).

Les Etats, soucieux de flexibilité, ouvrent de plus en plus l'intercommunalité, y compris lorsqu'elle est initialement publique, aux personnes privées et aux partenariats comme au Portugal, au Luxembourg, en Slovénie ou en Belgique. Dans ce dernier Etat, on trouve également plusieurs niveaux de coopération. 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.

2 Des structures de coopération incluant des éléments de droit public et de droit privé. Dans ce modèle, comme mentionné précédemment, les Etats font appel en complément de la structure publique à des structures privées de gestion. Les structures publiques sont des structures spécifiques créées exclusivement pour la coopération, tandis que les structures privées reprennent des modèles d'organisation déjà pratiqués dans le domaine commercial ou associatif. Des entreprises ou des associations peuvent alors abriter la coopération intercommunale.

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, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse, Allemagne, mais aussi Autriche et Finlande).

L'exemple des Pays-Bas peut être source d'inspiration pour les Etats. Une structure publique peut être constituée dans le cadre de l'arrangement de droit public, sur la base de la Loi des Règlements communs (*gemeenschappelijke regelingen*) du 20 décembre 1984, modifiée par la suite. 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.

La Suède, la Autriche et la Finlande 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.

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. Des structures déjà existantes sont utilisées pour structurer la coopération qui est principalement informelle, basée sur le volontariat et prenant la forme d'association (Slovaquie, Bulgarie, Lituanie ou Hongrie). Les procédés de coopération utilisés peuvent mettre en

place des partenariats stratégiques locaux mais s'éloignant de la définition de l'intercommunalité. Le mécanisme peut alors être totalement déconnecté du territoire et ne laisser la place qu'à l'importance de l'efficacité économique.

4 Des coopérations rurales ou urbaines. Une autre distinction, fondée sur la zone d'implantation de l'intercommunalité, peut être pertinente. L'intercommunalité devient un outil pour l'organisation d'espaces urbains, périurbains ou ruraux, voire insulaire. La structure mise en place et son régime juridique, notamment les missions qui lui sont confiées, correspondent aux problèmes de la zone (désertification, délinquance, développement économique, touristique...) et tentent d'y répondre. C'est le cas aux Pays-Bas, en Italie, où l'on trouve les Communautés de montagne, mais aussi au Portugal ou de manière plus limitée en Suisse. La France subordonne la création ou la transformation de certaines structures à des conditions de seuil ; en revanche, elle n'établit pas de distinction formelle entre zones rurales et zones urbaines.

B. Le défi de la légitimité démocratique

Plusieurs questions, relatives à la démocratie, se posent dans le choix de l'intercommunalité à bâtir. Est-il souhaitable de mettre en place une responsabilité politique des gestionnaires? Faut-il élire directement les gestionnaires de l'intercommunalité, tous ou certains seulement? Faut-il élaborer un statut prévoyant leur rémunération, la durée de leurs fonctions, des règles déontologiques, leurs missions et pouvoirs? Doit-on se contenter de structures élues indirectement? Peut-on intégrer des organes, à vocation consultative par exemple, qui représentent la société civile ? Outre l'élection éventuelle des membres ou dirigeants des structures, quels peuvent être les outils à la disposition de l'intercommunalité en vue d'associer les citoyens à la démarche?

La Recommandation 221 (2007) – Cadre institutionnel de la coopération intercommunale, adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, le 1^{er} juin 2007, apporte quelques éléments de réponse en prévoyant que le cadre juridique de l'intercommunalité devra être « respectueux de principes clefs, comme l'autonomie locale, le pluralisme politique, les principes démocratiques, le droit à l'information et à la participation des citoyens notamment. Les règles élaborées doivent ménager les équilibres, politiques, économiques, démographiques, sociaux, locaux ». Le Congrès souligne également qu'il est indispensable d'associer les citoyens à la gestion locale,

par le biais d'élection, d'information, de consultation. Les bénéficiaires ne peuvent rester en dehors du processus de décision. Cette démarche procède d'un souci constant de transparence des règles de fonctionnement de l'intercommunalité, et des résultats de son action. Il précise que la démarche doit se doubler d'une formation des élus (initiale et périodique) comme d'une information des citoyens sur l'intercommunalité.

1. La représentativité des structures intercommunales

La recherche d'une légitimité politique pour les structures intercommunales et la participation des citoyens à la gestion peuvent être un objectif, qui rejoint celui de la recherche de la qualité du service offert. Cette recherche peut être une préoccupation des Etats, des communes, d'autres structures locales, comme les collectivités territoriales, mais aussi des citoyens. Néanmoins, de telles préoccupations concernent prioritairement les intercommunalités publiques très intégrées aux compétences développées. L'intercommunalité élue est celle qui a vocation à mener des politiques globales, de développement et d'aménagement sur un territoire. D'autres types de coopération peuvent se fonder sur des organes nommés par des institutions par exemple étatiques ou fédérées ou par les exécutifs des communes.

En effet, il peut être difficile de conférer des compétences essentielles de très grands services (eau, assainissement, déchets, prestations sociales) à des entités publiques autonomes juridiquement aux budgets importants, sans que puisse exister une responsabilité politique, outre une responsabilité administrative, civile et pénale. Ceci est certainement d'autant plus vrai que les intercommunalités ont la possibilité de prélever l'impôt.

Les Etats ont généralement choisi un système de participation indirecte des citoyens par le biais des élections des organes des structures intercommunales ; ce sont des conseillers municipaux élus au suffrage universel direct, donc des représentants qui gèrent directement les structures intercommunales.

Par exemple, 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 (art L 5211-6 CGCT). Le président est ensuite élu par l'organe délibérant.

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, pour les 2 premiers tours, au troisième tour la majorité relative suffit. 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.

Mais le débat électoral peut insuffisamment mettre en évidence les enjeux intercommunaux. La gestion communale se distingue très peu de la gestion intercommunale en créant des confusions : les élus défendent plus volontiers l'intérêt propre de leur commune et n'ont pas forcément suffisamment une vision de l'intérêt commun intercommunal.

Il n'est certainement pas nécessaire d'élire des structures de gestion intercommunale lorsque l'intercommunalité se borne à exercer ponctuellement des missions données, individualisées, parfois avec des compétences déléguées partiellement et non transférées et lorsque la structure de gestion est privée.

Il est aussi intéressant de noter le développement des organes consultatifs qui peuvent pallier le manque de représentativité de l'intercommunalité. Il s'agit alors de définir leurs domaines de compétences, leurs pouvoirs, comme leur composition. Au Portugal, il existe des structures consultatives parmi les organes de gestion de l'intercommunalité, mais elles ne sont pas élues. En France, des comités consultatifs sont ouverts aux représentants des associations locales, de même des commissions consultatives des services publics locaux sont créées. Elles sont 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.

Ce domaine concernant la représentativité des structures intercommunales peut permettre de mener des expériences diverses pour créer un lien plus ou moins direct entre les structures et les citoyens. Des outils de participation locale peuvent également y contribuer.

2. Les outils de participation locale

Plusieurs outils peuvent être mis à la disposition de l'intercommunalité afin de lui permettre d'associer, au sens large, les citoyens, mais aussi les usagers à la gestion des services et par d'autres moyens que l'élection des organes gestionnaires.

Le caractère public de la gestion intercommunale est un premier procédé généralement prévu par les Etats, il assure un minimum de transparence ; mais il n'implique pas directement les usagers dans la gestion, il s'agit d'un simple instrument d'information.

Les réunions des organes délibérants peuvent être ouvertes au public. Des visites des sites intercommunaux et des rencontres avec le personnel intercommunal est encore une modalité d'ouverture de l'intercommunalité au public. Des sondages, des questionnaires peuvent être élaborés pour connaître les demandes des usagers et leur degré de satisfaction.

Les Etats peuvent aussi consacrer, dans leur législation, un droit à l'information qui s'applique également dans le cadre de l'intercommunalité. Il s'agit de prévoir un affichage ou une publication, dans des recueils spécialisés, dans des journaux des actes de l'intercommunalité. L'accès aux actes et documents administratifs émanant de l'intercommunalité doit être également aménagé (délais, lieux d'accès, possibilité de photocopie, d'explications...). Certaines structures intercommunales peuvent également élaborer une information spécialisée, par exemple par le biais de brochures, de lettres d'information, de bulletins d'information ou de sites internet dédiés à la présentation et aux missions de l'intercommunalités.

Par ailleurs, des participations directes à la prise de décision par le biais de pétitions, de référendums décisionnels ou de simples consultations peuvent être mises en place. On peut alors parler de démocratie participative, parce que ces procédés ne sont pas toujours décisionnels.

Quant aux modalités des procédures adoptées, il faudra déterminer les autorités susceptibles d'être à l'initiative de la procédure (conseils municipaux, exécutifs locaux, organes de l'intercommunalité, citoyens (nombre minimum exigé)). Il est également indispensable de préciser les domaines de la consultation (soit toutes les compétences exercées par l'intercommunalité, soit certaines), les étapes de création ou de modification de l'intercommunalité. Des périodes pendant lesquelles on peut procéder à la consultation peuvent être définies. Des seuils de participation peuvent être prévus afin de rendre la consultation, par exemple, ou le droit de pétition, plus ou moins contraignants pour les autorités intercommunales. Toutes les règles sont ici adaptables en fonction des réalités locales et des buts poursuivis par l'intercommunalité.

Parmi les pratiques à remarquer, l'exemple des règles françaises peut être intéressant ; la loi organise la possibilité d'une consultation dans tous les domaines de compétences de l'établissement public de coopération. La demande d'organisation d'une consultation peut être faite par un cinquième des électeurs. La délibération la décidant fera l'objet d'un dossier d'information mis à la disposition du public. Un délai d'un an doit s'écouler entre deux consultations et ce délai est de 2 ans lorsque la consultation concerne le même objet. La possibilité d'un référendum local et l'utilisation d'un droit de pétition, prévues pour les collectivités territoriales, ne sont pas offertes à l'intercommunalité.

En Espagne, les structures de coopération ayant la nature juridique de collectivités territoriales, les mêmes mécanismes participatifs, disponibles pour les collectivités, sont alors utilisables. Il s'agit du référendum local, du droit d'information et du droit de pétition. En Suisse, il existe des consultations publiques prévus par la loi et des référendums, comme en Slovaquie, où un droit de pétition existe tant au plan local qu'au plan national et l'intercommunalité ne paraît pas en être exclue.

Des mécanismes peut-être plus originaux peuvent être également proposés. En Suède, la Loi sur l'autonomie locale prévoit que les comités dans les municipalités et les conseils de comté travaillent à promouvoir des consultations avec ceux qui utilisent leurs services. Mais aucune procédure précise n'est prévue par la loi. Simplement, des consultations spécifiques sont prévues avec le public, quand des décisions touchant à l'aménagement, à la construction, au traitement des déchets sont à prendre. Les mêmes règles peuvent s'appliquer ici aux structures intercommunales. Les collectivités

locales peuvent aussi organiser des référendums, cela relève de la décision de l'assemblée, mais les entreprises intercommunales et les comités communs ne peuvent pas organiser de référendums. Par ailleurs, les collectivités comme les intercommunalités peuvent mener une politique d'information.

*

L'aspect structurel de l'intercommunalité est essentiel : il faut établir des organes gestionnaires a même de gérer au mieux la coopération. Ils assurent à l'intercommunalité sa stabilité, sa représentativité et son adaptabilité dans la gestion de ses missions courantes. L'aspect fonctionnel de la coopération intercommunale vient compléter l'aspect institutionnel. Après avoir pris la mesure des différentes options concernant l'organe gestionnaire ; il est nécessaire de prendre en compte les activités qui sont susceptibles d'être prises en charge par l'intercommunalité et comment.

IV. Les éléments fonctionnels de l'intercommunalité

Les fonctions gérées par les structures intercommunales constituent leur raison d'être et sont assez caractéristiques. Les moyens matériels, financiers et en personnels utilisés pour les accomplir peuvent être plus ou moins développés. De la combinaison de ces aspects dépendra l'effectivité réelle de l'intercommunalité, qui n'est pas souvent évaluée de manière suffisante et satisfaisante par les Etats.

A. L'adaptabilité des compétences

Les structures intercommunales peuvent détenir des compétences qui ont une nature particulière. Par ailleurs, les domaines de compétences investis par l'intercommunalité sont de plus en plus étendus et les compétences deviennent adaptables. L'intercommunalité peut les sélectionner en fonction de différents critères déterminés par les Etats : rentabilité, proximité, qualité et nécessité du service rendu ; carence de l'initiative privée ou publique...

1. La nature des compétences

a) des compétences uniques et multiples

Généralement, il peut apparaître judicieux de mettre en place des structures intercommunales à vocation multiple : les tâches prises en charge par plusieurs communes dans le cadre de l'intercommunalité sont nombreuses et variées. Elles peuvent avoir une thématique commune plus au moins large ou spécialisée, comme l'aide aux personnes (prestations sociales, aides aux personnes handicapées, personnes âgées, malades), la fourniture de services techniques (eau, assainissement, gestion des déchets), services de transports, ou d'incendie et de secours, services scolaires ou même de santé.

Initialement, les Etats peuvent mettre en place des structures à vocation unique, qui ne prennent en charge qu'une mission isolée, en permettant à terme l'évolution vers des structures à plus large champ de compétences qui pourront mutualiser, non seulement les services offerts, mais aussi les modes de gestion (financement et personnels, infrastructures et matériels...). Les formules structurelles qui prennent en charge ces missions seront, en fonction, plus ou moins élaborées : par exemple, choix d'une structure privée pour des missions

ponctuelles et choix d'une structure publique pour des missions plus globales et nombreuses qui doivent respecter des objectifs comme le service de l'intérêt général sur le territoire.

Mais pour que les compétences soient adaptables, l'évolution au niveau des structures choisies comme des compétences exercées doit être aménagée, voire encouragée, par exemple par des incitations financières.

Rares sont les Etats qui ont limité la gestion intercommunale à un seul domaine de tâches précis. Une pratique modèle semble être la structure intercommunale à vocation multiple, qu'elle existe aux origines de l'intercommunalité ou qu'elle soit créée ensuite.

Néanmoins, l'existence de ces deux types de modèles à vocation unique ou multiple se justifie au regard des missions exercées, de leur spécificité, de leur technicité. Par exemple, en Finlande, 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 l'aménagement du territoire ont deux responsabilités: l'aménagement et le développement régional. En revanche, 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.

b) des compétences déléguées et transférées

Les compétences des intercommunalités peuvent être déléguées et transférées par les collectivités locales. Dans le cadre de la délégation, les structures intercommunales exercent des compétences déléguées dans la limite du champ des compétences détenues par les collectivités territoriales membres, telles que définies par la constitution ou la loi. Les structures intercommunales sont donc compétentes pour traiter d'affaires locales relevant du niveau des communes. Ce cadre constitue le cadre fonctionnel minimal de l'intercommunalité, la délégation ne permet pas forcément de développer de véritable projet pour le territoire et privilégie la gestion.

Dans le cadre des intercommunalités intégrées et des structures principalement de nature publique, des textes peuvent intervenir pour réglementer le transfert total ou partiel de compétences obligatoires à exercer par les

intercommunalités. Il est alors judicieux de prévoir des compétences exclusives et non partagées entre les communes et les structures intercommunales; ceci évite un chevauchement des compétences, et assure une lisibilité pour le citoyen au niveau des responsabilités engagées par les gestionnaires. Les compétences prévues peuvent être plus ou moins détaillées, plus ou moins nombreuses, en laissant, si le pouvoir central le souhaite, une marge de manœuvre aux collectivités territoriales de base pour les compléter ou les infléchir. Les compétences prévues peuvent aussi dépasser les compétences des collectivités territoriales de base et être confiées, délibérément, à l'intercommunalité.

Le choix de la nature des compétences exercées est essentiel ; il peut relever soit de l'Etat ou des Etats fédérés ou des communes membres, tout dépend des objectifs recherchés : simple coopération locale et ponctuelle, très adaptable, ou mise en place de politiques sur l'ensemble du territoire (tourisme, aménagement du territoire, développement économique, environnement...). Le choix à opérer relève donc de la philosophie de l'intercommunalité, soit gestionnaire de services, soit initiatrice de dynamiques plus larges pour le territoire.

Des compétences de nature diverse peuvent aussi être confiées à différents types d'intercommunalités ; diverses combinaisons sont envisageables afin de garantir une adaptabilité des compétences mais aussi une harmonisation d'ensemble de l'exercice des compétences intercommunales sur le territoire, avec, par exemple, comme critère le respect de l'égalité, comme de la diversité des territoires. Les compétences peuvent ainsi être déléguées de manière facultative par les communes membres; il s'agit de compétences libres simplement déléguées, de manière non définitive, sans aucune formalité précise.

Il peut aussi s'agir de compétences obligatoires qui sont transférées de manière automatique par un texte unilatéral, comme la loi, dès lors qu'un type de structure intercommunale est créé. La loi peut préciser ces compétences ou laisser aux structures intercommunales le soin de les définir plus précisément en gardant, par exemple, des compétences exercées par les communes dans certains blocs de compétences.

La loi peut aussi prévoir des compétences optionnelles : l'intercommunalité devant choisir un nombre de compétences obligatoires parmi une liste prévue

par le pouvoir central; les intercommunalités doivent ici opérer un choix encadré.

Parmi les expériences à remarquer, on peut souligner la délégation partielle des compétences en Finlande ; les compétences y sont souvent partagées entre communes et syndicats. Il n'y a pas transfert de compétences de la part des communes au syndicat de communes, mais simple délégation partielle. Les communes demeurent les derniers maillons de la chaîne de service : par exemple, 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. La coopération peut y être également obligatoire et les compétences sont alors totalement déléguées, par exemple pour les services hospitaliers et les services spéciaux pour les handicapés.

On peut noter qu'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, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre possèdent des compétences définies par la loi, des compétences obligatoires, mais aussi des compétences optionnelles. Les compétences exercées peuvent aussi être partagées entre l'intercommunalité et les communes ; dans un tel système, la définition de l'intérêt communautaire est primordiale; il prévoit la ligne de partages des compétences entre les communes et les structures intercommunales et la loi précise les modalités de son adoption.

c) les domaines de compétences

Les domaines de compétences des structures intercommunales sont choisis soit par les communes elles-mêmes, soit par les Etats ou Etats fédérés. Les critères de choix sont à déterminer, critères de rentabilité, de qualité des prestations offertes, de proximité, critères économiques, sociaux... Le choix peut être déterminé par des nécessités pragmatiques ou résulter d'une politique plus élaborée, notamment en provenance du centre.

Il peut s'agir également de coordonner l'exercice des compétences sur le territoire, et d'articuler l'exercice des compétences entre les différents niveaux territoriaux. Les objectifs sont alors d'éviter les doublons, de faire des économies, d'améliorer les prestations offertes et le niveau de compétence, de déterminer le territoire le plus pertinent au niveau de la gestion du service en cause. Une telle planification peut être initiée avec succès d'un niveau territorial supérieur ; la planification de l'exercice des compétences au niveau intercommunal peut s'avérer un peu limitée.

Il est nécessaire de prévoir une évolution des compétences exercées : modification, extension, suppression. Parfois même la disparition de l'intercommunalité peut découler d'une inactivité de l'intercommunalité pendant un certain temps. Les organes de l'intercommunalité peuvent décider ou les assemblées des communes, selon des modalités plus ou moins intégrées définies par la loi ou les statuts de l'intercommunalité.

Les domaines de compétences-clefs des intercommunalités 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 l'ordre public, la sécurité. La gestion de l'énergie, l'éducation peuvent également être prises en charge par l'intercommunalité. Il n'y a pas forcément de limitation à la liste des compétences transférées. Il peut néanmoins exister des domaines de compétences régaliens qui ne peuvent être transférés au niveau local ; ainsi les fonctions d'autorité peuvent-elles ne pas être déléguées à l'intercommunalité. Par ailleurs, les compétences intercommunales doivent, en principe, rester dans le champ de compétences des communes et respecter l'exercice des compétences des autres niveaux territoriaux de l'Etat.

Pour citer des expériences susceptibles d'intéresser, on peut signaler qu'en Norvège, les domaines de compétences administratives et techniques sont (données de 2008): l'audit (88%), collecte des déchets (75%), achat (46%), protection contre le feu (45%), TIC (42%), approvisionnement en eau (15%). Depuis 2007, les communes coopèrent dans de nouveaux domaines de compétences concernant les institutions d'assistance à l'enfance (28%) et l'agriculture (35%). L'exemple français peut être cité pour le large champ de compétences concerné: aménagement de l'espace, développement économique, logement, cadre de vie, voirie, politique de la ville, prévention de

la délinquance, équipements culturels, sportifs, d'enseignement. D'après une étude de 2002 de l'Association des maires, les services publics dont la gestion est le plus souvent confiée aux intercommunalités sont les transports, l'assainissement, le traitement des déchets. 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.

On peut aussi remarquer, au regard des expériences menées, que 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, personne publique ou privée, et les services exercés, services publics ou techniques. Les Etats qui ont majoritairement choisi la gestion par des personnes publiques soulignent que ce sont les services publics, prenant en charge la satisfaction de l'intérêt général, qui 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.

Dans les Etats qui ont choisi des structures de nature privée, celles-ci gèrent plutôt des compétences techniques comme le logement, l'eau, l'électricité.

L'expérience des Pays-Bas est, dans ce cadre, particulièrement intéressante. Dans le domaine du droit public, les autorités intercommunales collaborent principalement dans les domaines suivants : nature/environnement, recyclage de déchets et affaires sociales. Les domaines de plus en plus pris en charge sont les affaires administratives générales, la sécurité et l'assistance. Il y a, en revanche, un déclin de la collaboration dans le domaine économique, le logement. Dans la sphère du droit privé et public, les domaines de la 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.

Enfin se pose la question d'un choix parmi ces compétences : quelles sont celles qui sont prioritaires ? Le choix est éminemment politique. Néanmoins l'expérience suédoise peut donner des éléments de réflexion. La coopération intercommunale y a été estimée « 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. 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. Reste aux autorités compétentes à définir leurs objectifs, rentabilité ou fourniture de services prioritaires et à trouver, éventuellement des compromis.

Pour garantir l'effectivité de l'intercommunalité, tout dépendra également des moyens financiers, matériels ou en personnels mis à sa disposition.

B. L'adéquation des moyens à la mission

La gestion de l'intercommunalité repose sur ses ressources financières et humaines. Les options offertes aux Etats sont nombreuses. Mais l'objectif est ici de donner les moyens les plus larges et les plus adaptés pour le développement de l'intercommunalité.

Il ne faut pas minorer ici l'influence du droit communautaire. L'Union européenne peut offrir un financement à l'intercommunalité par le biais des fonds structurels. Le droit communautaire oriente de manière substantielle le cadre juridique de l'action des structures intercommunales au niveau de la concurrence; désormais des activités comme la distribution de l'eau, l'assainissement sont ouverts à la concurrence. Sont aussi concernés les domaines des marchés publics, de l'achat public, de l'aide publique ou de la création et de la dissolution de structures de coopération intercommunale. Ainsi les municipalités participant à une coopération, quelle qu'en soit la nature, devraient-elles se conformer aux règles de l'Union européenne sur les aides publiques et traiter la coopération comme une entreprise du secteur marchand. Par ailleurs, la directive européenne sur les marchés publics prévoyant une mise en concurrence pourrait s'appliquer aux coopérations. Bien entendu, cela dépendra du type de coopération 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 ; les Etats devraient veiller à une harmonisation dans l'application de ces règles.

Principalement, la gestion de l'intercommunalité qui doit viser l'adéquation des moyens à la mission, concerne les ressources et le personnel.

1. Des ressources adaptées et croisées

Plusieurs modalités de financement peuvent exister ; le souci étant ici d'assurer un financement suffisant pour que les structures puissent assurer leurs missions. Les financements principaux peuvent provenir des communes, ou d'autres structures publiques ou privées. Le budget des intercommunalités peut être alimenté par les contributions des collectivités territoriales de proximité participantes. Il semble nécessaire de consacrer juridiquement et dans les faits l'autonomie financière des intercommunalités. Lorsqu'il s'agit de structures juridiques autonomes, elles doivent être dotées de budgets propres qui prennent en charge l'intercommunalité.

Les intercommunalités peuvent également percevoir des rétributions plus ou moins élevées pour les services ou produits fournis, ce qui réduit d'autant la contribution des municipalités. Les structures peuvent ainsi tendre à équilibrer leurs budgets.

Des subventions peuvent être perçues par les intercommunalités. Elles peuvent provenir de l'Union Européenne, de l'Etat, des Etats fédérés, d'autres collectivités territoriales que les communes, notamment des régions. Des entités publiques, certains groupements, des établissements publics, culturels, sociaux, territoriaux, des sociétés d'économie mixte peuvent également contribuer à leurs financements. Par ailleurs des personnes privées, notamment des entreprises peuvent participer à leur financement. C'est un des avantages du partenariat public-privé. L'essentiel étant ici de préserver une marge de manœuvre de la structure et de prévoir une vérification de ces orientations et des missions accomplies. L'essentiel doit rester la gestion en commun de services et une des priorités doit demeurer la satisfaction des besoins des habitants du territoire.

Les critères permettant de déterminer l'octroi de ces subventions sont à déterminer : ils peuvent dépendre du nombre d'habitants, de l'utilisation du

service en cause, des compétences exercées, de l'évaluation des fonctions remplies...

Les financements peuvent aussi être plus autonomes et résulter de la rémunération des services rendus ou de l'impôt, ce qui peut assurer une plus large liberté de gestion à l'intercommunalité qui peut équilibrer seule son budget. L'inconvénient ici peut être la sur taxation des usagers.

Une combinaison de ces différents modes de fonctionnement et notamment un financement croisé public-privé, peut assurer la pérennité nécessaire au fonctionnement de la structure. Là encore, le dosage de ces types de financement dépend d'options politiques et du poids que l'on donne à la nécessité de sauvegarder l'indépendance de la structure, qui peut ainsi se fixer ses propres objectifs, y compris d'intérêt général.

Bien entendu, un contrôle indépendant et une évaluation de la gestion financière doivent être élaborés. Des juges des comptes spéciaux doivent être institués. Ils doivent être aptes à exercer des contrôles a priori sur les actes budgétaires, mais aussi a posteriori sur leur exécution. Des garanties d'indépendance des gestionnaires de l'intercommunalité doivent aussi être assurées (rémunération suffisante, garantie de carrière, code de déontologie, contrôles périodiques, formation ou mutation.)

L'autonomie fiscale peut également être option. Les structures intercommunales peuvent alors prélever l'impôt, ce qui assure une autonomie de décision et de gestion aux structures, mais aussi une certaine responsabilité politique aux organes de gestion, qui devraient être comptables de la gestion devant les citoyens.

En France, les recettes fiscales et les recettes propres doivent constituer une part déterminante de l'ensemble des ressources intercommunales. Mais cette autonomie fiscale des groupements est limitée par le législateur qui fixe des bases et des taux. Il existe des établissements publics de coopération intercommunale directement fondés sur l'existence d'une fiscalité propre ; ce sont ceux qui détiennent le plus de compétences et mettent en place un projet pour le territoire. Il existe une fiscalité additionnelle, qui s'ajoute aux taxes déjà perçues par les communes, et une fiscalité de substitution, qui se fonde sur des impôts spécifiques à l'intercommunalité. Ce système assure une stabilité des budgets qui sont importants. Le total des budgets intercommunaux

représente à peu près un quart du total des budgets locaux et sa masse correspond à 1/6 ème du budget de l'Etat. 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.

Cette possibilité de percevoir l'impôt se combine avec d'autres ressources. Les ressources propres sont constituées des impôts locaux, des produits des redevances, produits des services publics et de l'exploitation des biens intercommunaux, dons, legs ; ils s'élèvent à 60% des budgets intercommunaux, l'une des ressources les plus importantes des EPCI est la taxe sur les ordures ménagères. 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.

Beaucoup d'Etats souhaitent mettre en place un financement croisé public-privé. Néanmoins il n'est pas toujours évident de trouver des partenaires privées souhaitant investir.

Pour un second exemple de financements croisés, on peut citer la Finlande, le budget total de l'Etat pour 2006 est de 39,8 Mds euros, 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.

2. La mutabilité du personnel

Conformément au choix adopté s'agissant de la nature publique ou privée des structures de l'intercommunalité, ces dernières peuvent employer du personnel régi par un régime de droit public ou de droit privé. Le régime de droit public

assure une certaine stabilité des règles applicables aux agents. Le régime de droit privé offre plus de flexibilité, mais aussi plus de précarité. On peut simultanément apposer le système de l'emploi principalement régit par le droit privé et le système de la carrière régit par le droit public.

Les structures intercommunales peuvent ainsi recruter directement du personnel. Il serait utile de prévoir la possibilité d'employer du personnel selon les deux régimes droit public, droit privé. Cela permettrait de combiner les avantages de la pérennité d'un personnel très qualifié, à qui l'on pourrait confier un statut de droit public, avec le pouvoir de recourir à des personnels de manière temporaire, pour des missions précises, ponctuelles, saisonnières par exemple ou pour monter des projets, qui seraient soumis à un régime de droit privé.

Il semble également judicieux que le transfert d'une compétence d'une commune à une intercommunalité entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargée de sa mise en œuvre, comme le transfert du personnel concerné.

Dans certains cas, pour faciliter la gestion, le personnel peut être employé conjointement par les structures intercommunales et par les collectivités membres, ce qui permet des économies. Le régime mixte éventuellement applicable aux agents facilite l'utilisation de personnels communs. Plus pragmatiquement, des agents territoriaux peuvent exercer pour partie leurs fonctions dans un service transféré à une intercommunalité, et pour le reste de leur mission, ils demeurent agents de la collectivité territoriale. Une convention peut régler leur situation ; le législateur peut également intervenir sur ce point. Un système de formation et d'accompagnement du personnel peut alors être mis en place, comme des possibilités d'option entre plusieurs régimes juridiques. De même les techniques du management peuvent s'appliquer.

S'agissant des expériences déjà menées, on peut remarquer qu'en Italie, des services communs sont mis en place entre municipalités et coopérations intercommunales, en matière 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. 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.

C. La nécessité d'un contrôle et d'une évaluation

L'intercommunalité est généralement appréhendée comme une bonne pratique en elle-même. Mais son bon fonctionnement doit être garanti, par le choix des règles adéquates qui le gouvernent, mais aussi par des contrôles incontournables.

Au-delà du bon fonctionnement, l'appréciation plus fine de son efficacité doit être mise en place pour permettre, si cela est nécessaire, des réorientations, des évolutions, un perfectionnement.

1. Efficacité et contrôle de l'intercommunalité

Les contrôles des structures de coopération sont nécessaires à son bon fonctionnement.

La majeure partie des Etats met en place des contrôles administratifs, financiers et citoyens. Il semble logique qu'ils soient similaires à ceux qui s'exercent sur les collectivités territoriales et notamment les structures communales. En effet, ce sont les mêmes compétences qui sont exercées.

Sur le plan administratif, on peut contrôler les documents, la légalité des actes pris. Il peut être également prévu des mécanismes de retrait pour inefficacité de l'intercommunalité, des dissolutions autoritaires, des sanctions financières, des encouragements fiscaux. Ce sont les juges administratifs ou civils ou des autorités administratives, qui peuvent exercer ces contrôles.

Sur le plan financier, des juges des comptes locaux spécialisés peuvent être institués, s'ils n'existent pas déjà ; ils seront chargés d'exercer le contrôle : ils peuvent contrôler la sincérité des actes budgétaires, l'équilibre budgétaire, l'exécution du budget notamment.

Sur le plan politique, le contrôle démocratique est exercé par l'assemblée des structures, qui représente les communes membres. Mais ici on pourrait introduire un contrôle exercé par des électeurs, si les organes des structures étaient élus.

Les contrôles doivent également porter sur l'efficacité de l'action et de la gestion menée, il s'agit de vérifier si les actions ont bien été réalisées, dans les conditions prévues et les objectifs fixés atteints. Ce type de contrôle est assez proche d'une évaluation et il constituera une base d'appréciation.

S'agissant des pratiques à remarquer, on peut souligner qu'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 Italie, les structures intercommunales sont soumises seulement au contrôle interne 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.

2. Efficacité et évaluation de l'intercommunalité

L'efficacité et l'évaluation de l'intercommunalité sont essentielles, cependant il peut apparaître délicat et coûteux de mesurer les résultats de l'intercommunalité.

Mais il semble indispensable de mesurer l'efficacité des gestionnaires, au delà des résultats comptables. Il s'agit de tirer des leçons du passé et de préparer l'avenir de la coopération locale. Il faut alors élaborer des indicateurs fiables permettant d'évaluer des actions déjà menées selon les critères suivants :

- critères économiques: économie réelle, rapport qualité/coût, emplois générés ou supprimés, budgets suffisants, etc.

- critères sociaux: satisfaction des usagers, participation suffisante à la gestion, adéquation entre la demande et l'offre, qualité / proximité des services, etc.
- critères administratifs: rapidité de la prise de décision, emprise de la bureaucratie, absence ou présence de leadership dans la gestion de l'intercommunalité, respect des autonomies locales, coordination suffisante des actions menées, etc.
- critères politiques: rationalisation de l'implantation, développement de l'économie, du tourisme, de l'aménagement de l'espace, etc.
- critères démographiques: stabilisation, extension de la population, vieillissement, etc.

Du point de vue des expériences menées, peu d'Etats européens possèdent des statistiques pertinentes dans ce domaine.

Aux Pays-Bas, on a remarqué que 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 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. La capacité de décision et la rapidité dans la prise de décision et le bilan coût/bénéfices de la collaboration, qui sont deux critères d'évaluation retenus, 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. Des évolutions devront alors s'opérer.

En Suède, il est admis que la coopération intercommunale fondée sur le contrat est avantageuse sur le plan démocratique car elle donne aux assemblées le pouvoir de décider. 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 montrer dominatrice.

Conclusions

Le succès de l'intercommunalité n'est plus à remettre en cause, cette pratique de gestion locale est utilisée, à des degrés différents, dans de nombreux pays et elle se développe dans les autres. La Charte européenne de l'autonomie locale (article 10-1) prévoit d'ailleurs explicitement le droit des collectivités à coopérer entre elles et à s'associer en vue de renforcer leur efficacité par leur collaboration dans le cadre de projets ou de missions, qui dépasse la capacité d'une seule collectivité.

La coopération intercommunale apporte une réelle rationalisation de l'action locale, en termes d'efficacité et d'économie. Le traitement commun d'affaires locales permet de répondre aux demandes croissantes et de plus en plus complexes de populations mobiles, et de plus en plus hétérogènes. L'outil est ainsi fondamental, il présente de larges potentialités et offre de nouvelles formes d'action locale sans systématiquement recourir à une privatisation intégrale des services en cause.

Mais il reste à déterminer ce qu'un Etat veut faire de l'intercommunalité : soit une simple modalité de gestion de missions communes à plusieurs collectivités territoriales, soit une réelle politique de gestion d'un territoire pertinent, soit un relais de l'Etat sur le territoire, par exemple. Dans ce domaine, c'est aux politiques de décider, les outils juridiques sont à leur disposition pour constituer un modèle qui correspondra à l'attente des territoires et à leur conception de la gestion locale.