

VOLET B

VOLET B

REFLEXIONS SUR LES DIFFERENTS TYPES POSSIBLES D'AIRES DE COOPERATION

DEFINITIONS, MISSIONS ET CRITERES

Introduction

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

Définitions:

En Wallonie et à l'étranger³, qu'entend-on par « pays », « agglomération », « communauté urbaine », « communauté de communes », etc. ?

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

De plus, des définitions succinctes de ces termes ont été réunies dans un glossaire joint en annexe⁴ de l'atlas.

Missions

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

Critères

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

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

³ France, Allemagne, Canada/Québec.

⁴ Annexe 1 – Glossaire du thème 3 : Aires de coopération.

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

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

Nous nous sommes d'abord tournés vers les aires de coopération supracommunale à l'étranger, en France, en Allemagne et au Québec. Le choix de ces pays est justifié par le fait que chacun d'eux, et en particulier la France, expérimente depuis plusieurs années différents types d'aires de coopération, ce qui nous donne un éventail assez varié de situations existantes.

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

CHAPITRE I : AIRES DE COOPÉRATION SUPRACOMMUNALE À L'ÉTRANGER

Introduction

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

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

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

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

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

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

Partout « sous l'influence du développement économique et de l'urbanisation croissante, l'organisation territoriale, et notamment communale, fait l'objet de réflexions nouvelles en relation avec la formulation des politiques d'aménagement du territoire. On pense à réformer l'armature administrative du territoire pour tenir compte de l'évolution démographique, de l'évolution des besoins, et pour permettre la mise en œuvre des politiques d'équipement »¹. Cependant les orientations et les résultats seront différents.

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

¹ MARCOU G., KISTENMACHER H., CLEV H-G. (1994). *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, DATAR, La documentation française, p. 46.

1. LA FRANCE

1.1 CADRE GÉNÉRAL

1.1.1 Bref historique de la politique d'aménagement du territoire²

La politique d'aménagement du territoire³ des années 60 correspond à la première partie du parcours gaullien. Il a existé à cette époque une politique forte d'aménagement mais celle-ci s'est effilochée par la suite. La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) a été créée en 1963. La grande idée de la période est de faire participer le territoire au développement économique et à la modernisation de la France, permettant une politique structurante de l'espace français pilotée par l'Etat, donc jacobine dans sa gestion avec des mesures lourdes : schémas d'aménagement régionaux, métropoles d'équilibre, grands équilibres structurels d'industries lourdes, délocalisation des industries de main d'œuvre vers l'ouest, aménagement de l'Île de France, avec les villes nouvelles et l'aménagement touristique. Cette politique a réussi à 70 à 80 %, fortement menée par l'Etat, mais n'a pas toujours été bien comprise par les notables locaux qui y étaient même parfois hostiles.

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

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

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

² FREMONT A. (1999). *Existe-t-il une politique d'aménagement du territoire en France ?*, Conférence de Monsieur Armand Fremont, président du Conseil Scientifique de la DATAR.

³ Le terme d'aménagement du territoire avait des antécédents, sous la monarchie à la fin du 17^{ème} siècle, les esquisses de Vauban ; au 18^{ème} siècle ; à la période révolutionnaire puis napoléonienne avec son maillage fondamental du territoire et sous la IV^{ème} République avec Claudius Petit qui utilise l'expression pour la première fois officiellement.

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

Cette réflexion est d'autant plus nécessaire qu'émergent, dans les intervalles, des « territoires pertinents » (J.-L. GUIGOU) : la Région, l'Europe, l'intercommunalité. Entre la commune et le département se dessinent les idées d'agglomération et de pays avec des principes d'intercommunalité. Avec les lois Chevènement⁴ et Voynet⁵, on assiste à la construction d'un nouvel édifice administratif qui doit permettre d'organiser l'articulation entre les exigences d'une économie de plus en plus mondialisée et le terrain, les besoins locaux et des exigences individuelles de plus en plus fortes (territoires de proximité).

1.1.2 Structuration du territoire français⁶

La France comporte :

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

⁴ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Loi dite « loi Chevènement ».

⁵ Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 14 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT, Loi dite « loi Pasqua »). LOADDT, Loi dite « loi Voynet ».

⁶ BENOIT J.-M., BENOIT P., PUCCI D. (1998). *La France redécoupée, Enquête sur la quadrature de l'hexagone*, Editions Belin.

1.1.3 Evolution des structures de coopération supracommunale en France⁷

En général, la dimension des communes en France est extrêmement petite. Cette caractéristique du maillage administratif a conduit les autorités françaises à trouver des solutions pour « lutter contre les inconvénients que provoque l'existence d'une mosaïque de plus de 36 000 communes ». Dès la fin du XIX^{ème} siècle, la loi reconnaît la possibilité pour les communes de fusionner ou, plus simplement, de s'entendre sur la gestion d'un service d'utilité commune. La procédure de fusion n'a pas eu de succès en raison de l'autonomie particulièrement forte des entités locales françaises. Une tentative récente (1971) de réduction du nombre de communes s'est soldée par un demi-échec, puisque leur nombre est seulement passé de 37 708 à 36 627. Quant au *syndicat de communes à vocation unique* (SIVU)⁸, il a connu depuis sa création en 1890 un très grand succès et est toujours en application aujourd'hui. Au 1^{er} janvier 1992, le pays comptait 14 449 SIVU.

Dès le début des années 50, ces dispositions ne suffisaient plus. Plusieurs structures de coopération vont être créées en quelques années. Apparaît tout d'abord, en 1955, le *syndicat mixte*⁹ qui permet une collaboration entre les communes, les autres administrations publiques et/ou les chambres de commerce et d'industrie. Ce syndicat peut exercer les compétences les plus variées. Les *syndicats de communes à vocation multiple*¹⁰ (SIVOM) et les *districts*¹¹ ont ensuite été mis en place en 1959. La nouveauté des SIVOM est qu'ils disposent de plusieurs compétences. Au 1^{er} janvier 1992, la France comptait 2478 syndicats à vocation multiple. Le district (qui possède un pouvoir fiscal propre) a quant à lui été mis en place pour tenter de résoudre les problèmes rencontrés par les agglomérations urbaines où l'absence d'une autorité territoriale unique compliquait les décisions. Depuis la loi de 1970, le district peut regrouper également des communes rurales. Un peu plus de 200 districts ont été constitués depuis 1959.

Mais la formule de district, en raison de son autorité trop peu affirmée, n'a pas recueilli le succès escompté dans les grandes agglomérations. Dès lors, en 1966, on a institué des *communautés urbaines*¹² aux compétences multiples et obligatoires pour certaines. Les communautés urbaines se substituent de plein droit aux districts et syndicats préexistants établis sur leurs territoires. Au niveau des politiques urbaines, notons également la constitution, en 1970, des *syndicats d'agglomération nouvelle*¹³.

⁷ HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération* – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif.

⁸ Cf. annexe 1 : Glossaire du thème 3 : Aires de coopération.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

La loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, a voulu donner un élan nouveau à la coopération intercommunale aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain en créant les *communautés de communes*¹⁴ et les *communautés de villes*¹⁵. Celles-ci ont pour objectif l'élaboration d'un projet commun de développement économique et d'aménagement de l'espace respectivement en milieu rural et en milieu urbain. L'intention du gouvernement en proposant ces structures de coopération était en fait de les substituer aux syndicats de communes, ce qui ne fut guère le cas en réalité. Ces communautés sont particulièrement intéressantes eu égard aux compétences obligatoires qu'elles exercent et à leur régime fiscal. Les communautés de villes n'ont eu cependant aucun succès, contrairement aux communautés de communes qui étaient déjà au nombre de 554, deux ans après leur mise en application.

Les communes rurales françaises peuvent encore se grouper en *pays*¹⁶ et en *parcs naturels régionaux*¹⁷. Le concept de pays¹⁸ est encore dans une phase expérimentale. L'objectif est ici de faire naître au sein de la population un sentiment d'appartenance au pays conduisant à la réalisation de projets communs. Le parc naturel régional est, par contre, plus ancien et a été mis en place en 1967. En plus des missions concernant la protection environnementale des espaces ruraux, ces parcs disposent depuis peu de missions touchant au développement économique. Ils ne possèdent cependant pas de pouvoir de décision et ne peuvent donner qu'un avis qui est suivi par les autorités politiques dans la majorité des cas.

Les communes peuvent encore se grouper dans des *sociétés mixtes d'économie locale*¹⁹ et dans des *ententes*²⁰.

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

- les communautés de communes ;
- les communautés d'agglomération ;
- les communautés urbaines ;
- les pays.

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

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Loi « Pasqua » (1995) et Loi « Voynet » (1999, portant modification de la loi Pasqua).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

1.2 DÉFINITIONS, CRÉATION

1.2.1 Les communautés de communes

Une communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)²¹.

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

Sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux²² demandant la création d'une communauté de communes, le ou les représentants de l'Etat fixent par arrêté la liste des communes intéressées. La décision institutive détermine le siège de la communauté de communes

La communauté de communes a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural. »²³

1.2.2 Les communautés d'agglomération

« La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. »²⁴

1.2.3 Les communautés urbaines

« La communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire »²⁵.

²¹ Ibid.

²² L'initiative de la création d'une communauté de communes appartient entièrement aux communes.

²³ Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République – Chapitre IV – Des communautés de communes – Article 71.

²⁴ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, Loi dite « loi Chevènement », article 1 (article L. 5216-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, CGCT).

²⁵ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, Loi dite « loi Chevènement ». – Article 5 (article L. 5215-1 du CGCT) – Remarque : ces conditions ne sont pas exigées pour les communautés urbaines existant à la date de publication de la présente loi : Arras, Bordeaux, Brest, Cherbourg, Dunkerque, Grand-Alençon, Le Creusot, Monceau-les-Mines, Le Mans, Lille, Lyon, Nancy, Strasbourg.

La communauté urbaine est créée par un arrêté préfectoral, sur demande émanant des municipalités²⁶. Le préfet intervient donc dans le processus, en amont afin de fixer le périmètre de coopération et, en aval, pour autoriser la création²⁷.

1.2.4 Les Pays

« Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative de communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un pays. »²⁸

« Le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.

Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement »²⁹.

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

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

Il est le lieu privilégié qui réunit :

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

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

²⁶ Cette demande doit être faite par les deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ou de la moitié des conseils représentant plus des deux tiers de la population. Cette majorité doit comprendre les communes dont la population représente plus du quart de la population totale.

²⁷ HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération* – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif.

²⁸ Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (article 22) – LOADDT – Loi dite « loi Voynet » - Article 25.

²⁹ Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire – LOADT – Loi dite « loi Pasqua » - Article 23

1.3 MISSIONS

1.3.1 Les communautés de communes

La communauté de communes exerce de plein droit aux lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des compétences relevant de chacun des deux groupes³⁰ suivants³¹ :

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

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

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

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

1.3.2 Les communautés d'agglomération

La communauté d'agglomération exerce de plein droit aux lieu et place des communes membres les compétences³² suivantes³³ :

- En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;
- En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma directeur et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains³⁴ ;
- En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : programme local de l'habitat ; politique du logement, notamment du logement social, d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;

³⁰ Compétences obligatoires.

³¹ Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 – Article L. 167-3.

³² Compétences obligatoires.

³³ Loi Chevènement – Article 1 (article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales –CGCT –)

³⁴ Au sens du chapitre II du titre II de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi.

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

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

- Création, aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;
- Assainissement
- Eau ;
- En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence³⁵ ;
- Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Le choix de ces compétences est arrêté par décisions des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création.

La communauté d'agglomération peut transférer certaines de ses compétences à un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de la communauté.

Par convention passée avec le département, une communauté d'agglomération peut exercer pour le département tout ou partie des compétences d'aide sociale que celui-ci lui confie.

La communauté d'agglomération peut attribuer des fonds de concours aux communes membres afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt commun.

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

1.3.3 Les communautés urbaines

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

³⁵ Dans les conditions fixées par l'article L. 2224-13.

La communauté urbaine exerce de plein droit, en lieu et place des communes, les compétences fixées par la loi dans six blocs de compétences³⁶, à savoir³⁷ :

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

³⁶ Compétences obligatoires.

³⁷ Loi Chevènement – Article 5 (article L. 5215-20 du CGCT)

Aide sociale

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

Modalités d'exercice des compétences de la communauté urbaine

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

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

Le principe³⁸

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

Élargissement des compétences

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

1.3.4 Les pays

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

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

Le pays sera le cadre de référence pour :

- la conception des futurs contrats de plan Etat-région³⁹ et la politique régionale européenne ;

³⁸ Article L. 5215-20-1 du CGCT

³⁹ Cf. glossaire en annexe 1.

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

1.4 FONCTIONNEMENT, FINANCEMENT

1.4.1 Les communautés de communes

Fonctionnement

La communauté de communes est gérée par un bureau et un président qui ont été délégués par les communes en tenant compte des règles fixées par les statuts.

Les communes sont représentées au sein de la communauté de communes par des délégués qui ne sont pas nécessairement conseillers municipaux.

La répartition des sièges au sein du conseil est assurée en fonction de la population, chaque commune disposant au minimum d'un siège, aucune commune ne pouvant disposer de plus de la moitié des sièges⁴⁰.

Le nombre et le mode de répartition des sièges sont fixés par décision des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des trois quarts de la population, cette majorité devant nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population totale est supérieure au quart de la population totale concernée⁴¹.

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

Des organes consultatifs peuvent également être mis sur pied.

Financement

La communauté de communes est essentiellement financée par une fiscalité propre. Elle vote ses propres taux de fiscalité (pour la taxe sur le foncier bâti, la taxe sur le foncier non bâti, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle) et en perçoit les produits correspondants.

Elle perçoit les revenus de ses biens meubles ou immeubles, les sommes perçues en échange d'un service rendu, les produits des dons et legs, les produits des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés et produits des emprunts.

Elle perçoit également des subventions de l'Etat (DGF, DGE et FCTVA⁴²), de l'Union européenne, de la Région, du Département et des communes.

Elle bénéficie, selon les compétences, de la taxe de balayage, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de la taxe sur la publicité...

D'autres options sont à la disposition de la communauté de communes : la T.P.⁴³ de zone et la T.P. unique.

⁴⁰ Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 – Article L. 167-2.

⁴¹ Ibid.

⁴² Dotation Globale de Fonctionnement, Dotation Globale d'Équipement et Fonds de compensation de la TVA.

⁴³ Taxe professionnelle.

TP de zone⁴⁴ : pour éviter les surenchères entre communes pour baisser la T.P. et attirer les entreprises sur leur territoire, la communauté de communes peut décider de délimiter une zone d'activité économique. Cela peut permettre aussi de faire bénéficier l'ensemble de la communauté de communes de la meilleure localisation d'une zone d'activité (à proximité d'un axe de communication par exemple).

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

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

T.P. unique⁴⁵ : la communauté de communes perçoit seule l'intégralité de la T.P. sur l'ensemble du territoire. Elle ne perçoit plus de taxes additionnelles sur le foncier bâti, le foncier non bâti, ni la taxe d'habitation. En pratique, la communauté de communes inscrit à son budget un montant fiscal correspondant à celui des charges de compétences qui lui ont été transférées et répartit le solde de la T.P. à chaque commune sous forme d'une attribution compensatoire égale au produit de la T.P. pour l'année N-1 diminué des charges transférées par chaque commune.

1.4.2 Les communautés d'agglomération

Fonctionnement

Dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté fixant le périmètre de la communauté, le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil de la communauté d'agglomération sont fixés⁴⁶ :

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

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

Financement

Les recettes du budget de la communauté d'agglomération comprennent⁴⁷ :

les ressources fiscales mentionnées à l'article 1609 nonies C et 1609 nonies D⁴⁸ du code général des impôts ;

le revenu des biens, meubles ou immeubles, de la communauté d'agglomération ;

les sommes qu'elle reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ;

les subventions et dotations de l'Etat, de la région, du département et des communes ;

⁴⁴ Elle ne peut être adoptée qu'à la majorité des 2/3 du Conseil de la communauté de communes.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Loi Chevènement – Article 1 (Article L. 5216-3 du CGCT).

⁴⁷ Loi Chevènement – Article 1 (Article L. 5216-8 du CGCT).

⁴⁸ Art. 1609 nonies C : taxe professionnelle, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et taxe d'habitation ; art. 1609 nonies D : taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de balayage, taxe de séjour, taxe sur la publicité, taxe sur les fournitures si le transfert a été réalisé vers la communauté d'agglomération.

le produit des dons et legs ;

le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés ;

le produit des emprunts ;

le produit du versement destiné aux transports en commun prévu à l'article L. 2333-64.

1.4.3 Les communautés urbaines

Fonctionnement

Le conseil de communauté est composé de délégués des communes, dont le nombre est fixé dans un délai de trois mois de la notification de l'arrêté déterminant le périmètre de la communauté, soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux⁴⁹, soit conformément aux modalités suivantes⁵⁰ :

un siège est attribué à chaque commune membre de la communauté ;

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

Dans les communautés urbaines qui comportent plus de septante sept communes, le nombre de délégués est égal à deux fois le nombre de communes représentées⁵¹.

Financement

Les recettes du budget de la communauté urbaine comprennent :

des ressources fiscales :

soit de plein droit ou après option : le produit de la taxe professionnelle unique (TPU)⁵²,

en complément de la TPU, la communauté urbaine peut décider de percevoir une fiscalité additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières (bâti, non bâti)⁵³,

soit le produit des impôts directs (taxes foncières, taxe d'habitation et taxe professionnelle) et, le cas échéant, la taxe professionnelle de zone (TPZ) relevant du régime fiscal prévu ... lorsqu'elles ont opté pour ce régime avant la date de la publication de la loi Chevènement ;

le produit des taxes correspondant aux compétences transférées ;

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

⁴⁹ Loi Chevènement – Article 10 (article L. 5215-6 du CGCT)

⁵⁰ Loi Chevènement – Article 10 (article L. 5215-7 du CGCT)

⁵¹ Loi Chevènement – Article 10 (article L. 5215-6 du CGCT)

⁵² Article 1609 nonies C du code général des impôts.

⁵³ Ibid.

1.4.4 Les pays

Fonctionnement

A l'heure actuelle, le pays est une organisation légère, centrée principalement sur les tâches de préparation des commissions de travail et de la charte⁵⁴ de développement, confiant, dans le cadre d'un programme d'actions, les maîtrises d'ouvrage et tâches de gestion aux autres opérateurs.

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

Une fois le périmètre du pays établi, les communes et les groupements de communes soumettent une liste de personnes appelées à composer le conseil de développement, en tenant compte, de manière équilibrée, de la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur le territoire. A défaut d'opposition des conseils municipaux ou des organes délibérants des groupements dans un délai de deux mois suivant leur saisine, les communes et groupements de communes qui ont engagé la procédure créent, par délibérations concordantes, le conseil de développement. Celui-ci élit son président parmi ses membres. Les moyens de son fonctionnement sont déterminés, le cas échéant, par convention entre les communes et les groupements de communes intéressés⁵⁵.

Le pays reconnu est représenté par un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant l'ensemble des communes inscrites dans le périmètre définitif ou par un syndicat mixte ou un groupement d'intérêt public de développement local constitué par les communes ou les groupements de communes faisant partie du pays⁵⁶.

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

⁵⁴ La charte de pays exprime le projet commun de développement durable du territoire, elle comprend : un rapport établissant un diagnostic de l'état actuel du territoire du pays et présentant son évolution démographique, sociale, économique, culturelles et environnementale sur 20 ans ; un document définissant au moins à 10 ans les orientations fondamentales du pays, les mesures et les modalités d'organisation... et enfin, des documents cartographiques, traduction spatiale du diagnostic et du document d'orientation.

⁵⁵ Décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée pour l'aménagement du territoire – article 3.

⁵⁶ Décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée pour l'aménagement du territoire – article 8.

Financement

Lorsque des pays sont reconnus en périmètre d'étude, des crédits d'études et d'animation (ingénierie) peuvent être alloués dans le cadre de conventions d'objectifs. Ces conventions précisent la méthode et l'organisation adoptées par le pays pour élaborer sa charte de développement. Elles permettent d'appuyer tous les territoires qui souhaitent s'organiser, notamment les plus fragiles. Dans le cadre des contrats de plan Etat-région⁵⁷, un contrat de pays peut bénéficier de crédits d'origines diverses en fonction des politiques qu'il envisage de conduire et dès lors que celles-ci recoupent les priorités définies par l'Etat et la Région. Ces crédits font l'objet, le cas échéant, de bonifications lorsque ces politiques sont mises en œuvre dans le cadre de stratégies globales⁵⁸.

Un pays en contrat continue également de disposer d'un appui financier pour exercer ses missions d'études, d'animation et de mobilisation. Le contrat est également l'occasion pour un pays situé dans une zone éligible d'intensifier la mobilisation des fonds structurels européens⁵⁹.

1.5 CRITÈRES

1.5.1 Les communautés de communes

Critères de nombre de communes et de population

Il n'y a pas de seuil de création. Pour des raisons logiques évidentes, tenant notamment aux règles de majorité qualifiée⁶⁰, il est cependant souhaitable que la communauté de communes regroupe plus de trois communes et une population assez importante.

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

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

Critère géographique

Aucune exigence de continuité territoriale des communes regroupées n'est requise. Néanmoins, la contiguïté est préférable⁶¹.

⁵⁷ Cf. glossaire en annexe 1

⁵⁸ BAUDELLE G. (2001). *Démarche de « pays » en France*, Conférence du 31 janvier 2001 à l'Institut de Géographie de Liège. – Extraits des actes de la conférence.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ En général, pour toutes les décisions courantes, le conseil de la CDC prend des décisions à la majorité simple. Toutefois, la loi prévoit que l'on ait recours à la majorité qualifiée, et même à la majorité qualifiée renforcée pour fixer les règles fondamentales qui assureront l'existence et le bon fonctionnement de la CDC. Majorité qualifiée simple : elle est requise lors de la création de la CDC, il faut alors que, la ½ des conseils municipaux représentant les 2/3 de la population ou que les 2/3 des conseils municipaux représentant la ½ de la population avec l'accord de la (des) commune(s) regroupant 25 % de la population, se soient prononcées en faveur de la CDC. Majorité qualifiée renforcée : elle est requise pour la fixation du nombre de délégués par commune au sein du conseil. Elle sera aussi requise pour fixer le nombre de délégués d'une commune qui désire ultérieurement intégrer la CDC. Il faut alors l'accord des 2/3 des conseils municipaux représentant les ¾ de la population avec approbation de la commune représentant plus de 25 % de la population totale.

Des communes appartenant à des départements ou à des régions différentes peuvent également s'associer. Ceci est le reflet de l'esprit de la loi, c'est-à-dire rechercher des solidarités sans s'arrêter aux frontières administratives⁶².

Critère de durée

Les communautés de communes sont, le plus souvent, créées sans limitation de durée. En effet, ces dernières remplissent davantage des missions de conception et de gestion qui, par nature, ne prennent jamais fin. Elles ont néanmoins la possibilité de mettre fin, à tout moment, à ce groupement⁶³.

1.5.2 Les communautés d'agglomération

Critères géographiques et de population

Dans la définition⁶⁴ de la communauté d'agglomération, nous retrouvons les critères suivants :

un ensemble de plus de 50 000 habitants ;

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

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

Critère de durée

La communauté d'agglomération est créée sans limitation de durée.⁶⁵

1.5.3 Les communautés urbaines

Critères géographiques et de population

Ces critères, nous les retrouvons également dans la définition⁶⁶ de la communauté urbaine.

Il s'agit de :

un ensemble de plus de 500 000 habitants ;

un ensemble d'un seul tenant et sans enclave.

⁶¹ HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif.*

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Cf. Chapitre I § 1.2.2

⁶⁵ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, Loi dite « loi Chevènement » - Article 1.

⁶⁶ Cf. Chapitre I § 1.2.3

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

1.5.4 Les pays

Critères de cohérences territoriales

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

Néanmoins, un pays doit tenir compte des facteurs de cohésion socio-économique et des complémentarités ville-campagne, doit s'organiser à l'échelle d'un bassin d'emploi⁶⁷.

Les communes et groupements de communes qui se constituent en pays doivent être caractérisés par des solidarités et interdépendances en matière d'emploi, de services, d'aménagement de l'espace, de ressources naturelles et patrimoniales. Ils doivent également se fonder sur une recherche de complémentarité entre espaces ruraux et urbains, afin d'appuyer l'organisation du territoire sur un réseau dense de petites villes et d'agglomérations moyennes.

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

Critères de nombre de communes et de population

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

Plusieurs cas de figure doivent être pris en considération⁶⁸ :

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

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

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

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

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

2 options sont à envisager :

⁶⁷ Loi Voynet – Article 2

⁶⁸ DATAR (2001). *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des pays*, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (France), mars 2001.

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

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

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

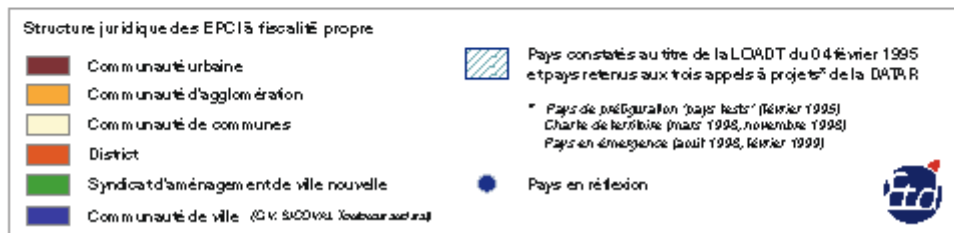
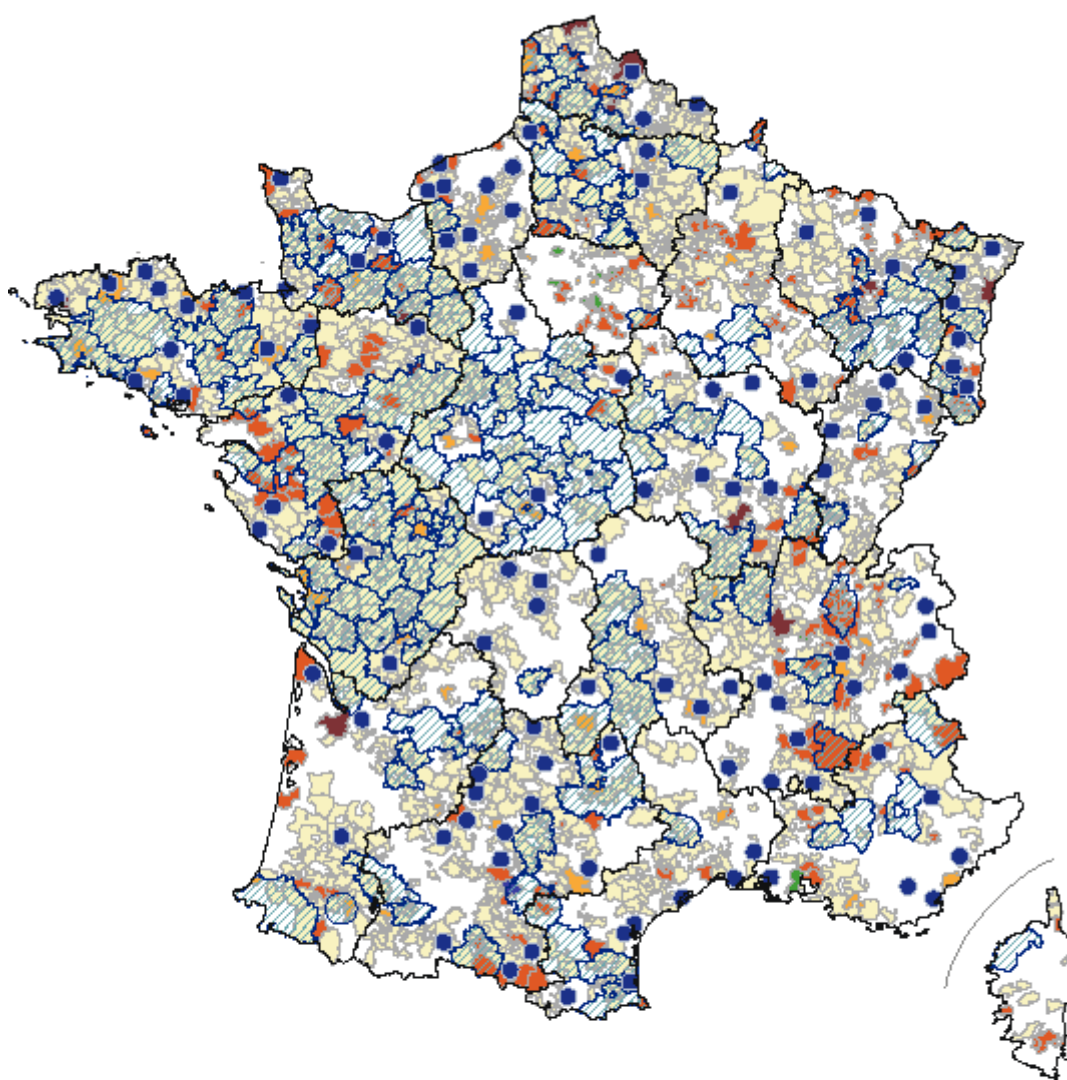
Lorsque des pays se constituent aux abords d'une agglomération sans l'associer, le représentant de l'Etat doit veiller à ce que les pays ne servent pas des stratégies défensives contre cette dernière.

La reconnaissance des périmètres doit être soumise à l'examen préalable des articulations prévues entre ces pays et l'agglomération proche. Il faut également veiller à la complémentarité et la cohérence des actions découlant des chartes de pays et du projet d'agglomération. De même, une coopération étroite entre les représentants de ces territoires doit être encouragée dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un schéma de cohérence territoriale.

1.6 CARTOGRAPHIE DE LA FRANCE

Pays et Intercommunalité

(EPCI à fiscalité propre)



Source : IGN : ADIF mai 2004
Pays : Publications de l'équipement, 3-2004, 670 2004



1.7 SYNTHÈSE

synthèse des quatre types d'aires de coopération.

	Communauté de communes	Communauté d'agglomération	Communauté urbaine	Pays
Définition, création	<p>Une communauté de commune est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).</p> <p>Elle est créée par arrêté du représentant de l'Etat.</p> <p>L'initiative de la création d'une communauté de communes appartient entièrement aux communes.</p> <p>La communauté de communes a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural.</p>	<p>La communauté d'agglomération est un EPCI regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.</p>	<p>La communauté urbaine est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.</p> <p>La communauté urbaine est créée par un arrêté préfectoral, sur demande émanant des municipalités. Le préfet intervient donc dans le processus, en amont afin de fixer le périmètre de coopération et, en aval, pour autoriser la création.</p>	<p>Le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.</p> <p>Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement .</p> <p>Le pays n'est ni une nouvelle circonscription administrative, ni une nouvelle structure intercommunale mais un territoire de projet.</p> <p>L'initiative de la création d'un pays relève des communes ou de leurs groupements. Le point de départ repose donc sur la volonté locale de réfléchir ensemble à l'avenir d'un territoire. L'impulsion peut venir aussi bien d'un élu que d'un socio-professionnel ou d'une association. Il est important qu'il ait, dès sa création, l'adhésion la plus large des collectivités locales dans la mesure où sa charte devra être approuvée par l'ensemble des communes.</p>

<p>Missions</p>	<p>La communauté de communes exerce de plein droit aux lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des compétences obligatoires relevant de chacun des deux groupes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - aménagement de l'espace, - actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. <p>Elle doit également exercer dans les mêmes conditions des compétences relevant d'au moins un des quatre groupes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - protection et mise en valeur de l'environnement, - politique du logement et du cadre de vie, - création, aménagement et entretien de voirie, - construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et de l'enseignement. 	<p>La communauté d'agglomération exerce de plein droit aux lieu et place des communes membres les compétences obligatoires dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - développement économique, - aménagement de l'espace communautaire, - équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, - politique de la ville dans la communauté. <p>La communauté d'agglomération doit en outre exercer aux lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les cinq suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - création, aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire..., - assainissement, - eau, - protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, - construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. 	<p>La communauté urbaine exerce de plein droit, aux lieu et place des communes, les compétences fixées par la loi dans six blocs de compétences, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire, - aménagement de l'espace communautaire, - équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, - politique de la ville dans la communauté, - gestion des services d'intérêt collectif, - protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie. <p>Remarque : dans des conditions prévues par convention, la communauté urbaine peut exercer pour le département tout ou partie des compétences d'aide sociale que celui-ci lui confie.</p>	<p>La mission d'un pays est de définir un projet commun de développement et d'aménagement qui peut prévoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des actions de soutien dirigées vers les industries locales, l'artisanat, le tourisme, - la valorisation des atouts spécifiques du territoire et de ses infrastructures, - l'optimisation des dépenses publiques (utilisation rationnelle des équipements collectifs), - l'organisation au meilleur coût des services publics ou d'intérêt public, - la planification concertée de l'espace <p>Le pays sera le cadre de référence pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la conception des futurs contrats de plan Etat-région et la politique régionale européenne, - l'organisation à venir des services déconcentrés de l'Etat, - la répartition des aides publiques à l'aménagement du territoire, au développement économique et à l'emploi.
<p>Fonctionnement et financement</p>	<p><u>Fonctionnement</u> :</p> <p>La communauté de communes est gérée par un bureau, un président et un conseil.</p>	<p><u>Fonctionnement</u> :</p> <p>Le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil de la communauté d'agglomération</p>	<p><u>Fonctionnement</u> :</p> <p>Le conseil de communauté est composé de délégués des communes, dont le nombre est</p>	<p><u>Fonctionnement</u> :</p> <p>A l'heure actuelle, le pays est une organisation légère, centrée principalement sur les tâches de</p>

	<p>La répartition des sièges au sein du conseil est assurée en fonction de la population, chaque commune disposant au minimum d'un siège, aucune commune ne pouvant disposer de plus de la moitié des sièges.</p> <p><u>Financement :</u></p> <p>La communauté de communes est essentiellement financée par une fiscalité propre.</p> <p>+ DGF, DGE et FCTVA,</p> <p>+ subventions de l'Union européenne, de la Région, du Département et des communes,</p> <p>+ (selon les compétences) taxe de balayage, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe sur la publicité...</p> <p>+ (autres options) la TP de zone et la TP unique</p>	<p>sont fixés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux des communes intéressées ; - soit en fonction de la population, par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de la communauté. <p><u>Financement :</u></p> <p>Les recettes du budget de la communauté d'agglomération comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les ressources fiscales mentionnées à l'article 1609 nonies C et 1609 nonies D du code général des impôts (taxe professionnelle, taxe sur le foncier bâti et non bâti, taxe d'habitation) ; - le revenu des biens, meubles ou immeubles, de la communauté d'agglomération ; - les sommes qu'elle reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ; - les subventions et dotations de l'Etat, de la Région, du Département et des communes ; - le produit des dons et legs ; 	<p>fixé dans un délai de trois mois de la notification de l'arrêté déterminant le périmètre de la communauté, soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux, soit conformément aux modalités suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un siège est attribué à chaque commune membre de la communauté ; - seules participent à la répartition des sièges restant à pourvoir les communes dont la population municipale totale est supérieure au quotient obtenu en divisant la population municipale totale de l'agglomération, telle qu'elle résulte du dernier recensement général, par le nombre total de sièges à pourvoir. Les sièges restant à pourvoir sont répartis entre ces communes suivant le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale totale diminuée d'un nombre d'habitants égal au quotient mentionné à la phrase précédente. <p>Dans les communautés urbaines qui comportent plus de septante sept communes, le nombre de délégués est égal à deux fois le</p>	<p>préparation des commissions de travail et de la charte de développement, confiant, dans le cadre d'un programme d'actions, les maîtrises d'ouvrage et tâches de gestion aux autres opérateurs.</p> <p>Le pays reconnu est représenté par un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant l'ensemble des communes inscrites dans le périmètre définitif ou par un syndicat mixte ou un groupement d'intérêt public de développement local constitué par les communes ou les groupements de communes faisant partie du pays.</p> <p>Doté de capacité d'expertise propre et en relation directe avec les services techniques de l'Etat, du Département, de la Région, le pays peut devenir à terme le premier niveau de planification territoriale.</p> <p><u>Financement :</u></p> <p>Lorsque des pays sont reconnus en périmètre d'étude, des crédits d'études et d'animation (ingénierie) peuvent être alloués dans le cadre de conventions d'objectifs.</p> <p>Un pays en contrat continue également de disposer d'un</p>
--	--	---	---	--

		<p>- le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés ;</p> <p>- le produit des emprunts ;</p> <p>-le produit du versement destiné aux transports en commun prévu à l'article L. 2333-64.</p>	<p>nombre de communes représentées¹.</p> <p><u>Financement</u> :</p> <p>Les recettes du budget de la communauté urbaine comprennent :</p> <p>- des ressources fiscales :</p> <p>. soit de plein droit ou après option : le produit de la TPU,</p> <p>. en complément de la TPU, la communauté urbaine peut décider de percevoir une fiscalité additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières (bâti, non bâti),</p> <p>. soit le produit des impôts directs (taxes foncières, taxe d'habitation et taxe professionnelle) et, le cas échéant, la TP de zone relevant du régime fiscal prévu ... lorsqu'elles ont opté pour ce régime avant la date de la publication de la loi Chevènement ;</p> <p>- le produit des taxes correspondant aux compétences transférées ;</p> <p>- le produit du versement destiné aux transports en commun. A ces recettes s'ajoutent celles qui existaient antérieurement à la loi (DGF, taxe d'enlèvement des ordures ménagères...).</p>	<p>appui financier pour exercer ses missions d'études, d'animation et de mobilisation. Le contrat est également l'occasion pour un pays situé dans une zone éligible d'intensifier la mobilisation des fonds structurels européens.</p>
--	--	---	--	---

¹ Loi Chevènement – Article 10 (article L. 5215-6 du CGCT)

<p>Critères</p>	<p><u>Critères de nombre de communes et de population :</u></p> <p>Pas de seuil de création mais il est souhaitable que la communauté de communes regroupe plus de 3 communes et une population assez importante.</p> <p><u>Critère géographique :</u></p> <p>Aucune exigence de continuité territoriale des communes regroupées n'est requise. Celle-ci est néanmoins préférable.</p> <p><u>Critère de durée :</u></p> <p>Créée sans limitation de durée. Elles peuvent néanmoins mettre fin à tout moment.</p>	<p><u>Critères géographique et de population :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - un ensemble de plus de 50000 habitants, - un ensemble d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15000 habitants. Ce seuil ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département. - le périmètre d'une communauté d'agglomération ne peut comprendre une commune qui est déjà membre d'un autre établissement public de coopération intercommunale percevant la taxe professionnelle <p><u>Critère de durée :</u></p> <p>Créée sans limitation de durée.</p>	<p><u>Critères géographiques et de population :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - un ensemble de plus de 500000 habitants, - un ensemble d'un seul tenant et sans enclave 	<p><u>Critères de cohérences territoriales :</u></p> <p>Tenir compte des facteurs de cohésion socio-économique et des complémentarités ville-campagne et doit s'organiser à l'échelle d'un bassin d'emploi.</p> <p><u>Critères de nombre de communes et de population :</u></p> <p>Pas de seuil démographique ou de nombre minimal de communes afin de prendre en compte l'hétérogénéité et la forte disparité de densité démographique des territoires.</p> <p>Néanmoins, il est souhaitable que les pays s'apparentent à des entités de plusieurs dizaines de communes et de plusieurs dizaines de milliers d'habitants.</p>
------------------------	--	---	--	--

2. L'ALLEMAGNE

2.1 CADRE GÉNÉRAL

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

La loi fondamentale allemande « établit un principe général de répartition des compétences au profit des Lander : ceux-ci sont compétents pour l'exercice des pouvoirs et des missions de l'Etat », sauf si la loi fondamentale en dispose expressément autrement ; les compétences de la fédération se fondent donc sur des dispositions spéciales¹.

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

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

Enfin, depuis 1969 (révision constitutionnelle) est instauré le « fédéralisme coopératif dans plusieurs domaines où la Fédération participait de plus en plus par des concours financiers à l'exercice de certaines compétences des Lander »², on parle alors de « missions communes », qui rappellent les contrats Etat –régions en France.

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

A ce jour, les matières dans lesquelles « les Landers exercent encore une compétence significative sont l'enseignement, la police administrative, l'organisation et les finances communales, l'aménagement du territoire, le droit de la construction et le droit des routes et chemins »³.

Dans ces matières l'Etat fédéral conserve cependant une compétence cadre, et une conférence des ministres assure une certaine coordination, par exemple en matière d'aménagement du territoire⁴, mais il n'y a pas d'institutions fédérales fortes permettant de conduire une politique nationale.

¹ MARCOU G., KISTENMACHER H., CLEV H-G. (1994). *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, DATAR, La documentation française, p. 39.

² MARCOU G., KISTENMACHER H., CLEV H-G. (1994). *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, DATAR, La documentation française, p. 43.

³ Ibid. p. 42.

⁴ En 1965 fut adoptée la loi cadre fédérale sur l'aménagement du territoire et la planification du Land...Elle fait obligation aux Landers « d'établir des programmes d'aménagement du territoire et d'assurer la participation des collectivités locales à la planification régionale », p 16.

Les collectivités locales possèdent ce que le droit français nomme la libre administration (selbsverwaltung), à savoir le droit de gérer elles-mêmes leurs propres affaires, ce qui implique « non seulement que la liberté de décision des collectivités locales soit respectée, mais aussi qu'elles disposent d'une sphère de compétence propre, d'un *noyau*... »⁵.

Relations collectivités locales /Etat central

En Allemagne, les Landers sont représentés dans une chambre fédérale spéciale, le Bundesrat, et les élus nationaux sont eux représentés au Bundestag.

Les communes n'ont pas de représentation au niveau fédéral.

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

D'une façon générale, « chaque entité territoriale doit assumer les coûts résultants de l'exécution des tâches qui lui incombent »⁶ dans l'idée de subsidiarité et de réduire au minimum l'influence que les niveaux supérieurs pourraient exercer grâce à leurs forces financières.

Dans les faits, cette règle a de nombreuses exceptions, en particulier lorsque l'investissement exige une forte masse de capitaux, sous forme de subventions préaffectées par les niveaux supérieurs.

En effet, les entités territoriales de niveau inférieur fonctionnent avec des budgets basés sur des impôts locaux, des cotisations et des redevances, ce qui s'avère insuffisant.

A titre de comparaison en 1989, dernière année budgétaire avant l'unification de l'Allemagne, les dépenses publiques se répartissaient comme suit⁷ :

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

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

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

Une des originalités de l'organisation allemande, c'est « l'inscription des droits et attributions des trois niveaux d'administration dans la *loi fondamentale* »⁸.

⁵ MARCOU G., KISTENMACHER H., CLEV H-G. (1994). *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, DATAR, La documentation française, p. 39.

⁶ OCDE (1999). La politique de la ville en Allemagne, p. 40.

⁷ MARCOU G., KISTENMACHER H., CLEV H-G. (1994). *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, DATAR, La documentation française, p. 44.

⁸ OCDE (1999). La politique de la ville en Allemagne, p. 12.

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

le libre épanouissement de la personnalité dans la communauté ;

le principe de l'Etat social, au sens de l'équilibre social ;

l'homogénéité des conditions de vie.

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

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

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

Collectivités locales

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

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

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

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

L'Allemagne a utilisé tant les fusions que les annexions (en particulier entre ville centre et communes périphériques), dans le but « d'accroître l'efficacité de l'administration afin de garantir à la population un maximum de services aux meilleures conditions »⁹ (de 1965 à 1975, la réforme communale en ex-RFA a réduit le nombre de Gemeinden de 24 304 à 8 505)

Cette politique continue, les Landers allemands adaptant de façon évolutive le cadre administratif (stadkreise, cf infra) « à l'évolution morphologique et économique de la ville, en faisant coïncider l'espace administratif et l'espace fonctionnel de la cité »¹⁰.

⁹ HERBIET M et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération* – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif., p. 10.

¹⁰ Ibid.

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

2.2 DÉFINITIONS, CRÉATION

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

2.2.1 Les Arbeitsgemeinschaften

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

2.2.2 Les öffentlich-rechtliche vereinbarung

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

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

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

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

2.2.3 Les Zweckverband

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

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

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

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

2.2.4 Structures de coopération en milieu urbain

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

communauté métropolitaine « grossraumverband »

communauté ville-périphérie « umlandkreise »

communauté urbaine « stadverband »

syndicat de collectivités locales « kommunalverband »

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

2.2.5 Structures de coopération en milieu rural

Les communes rurales peuvent s'associer de différentes manières :

Gesamtgemeinden,

Unterstengemeindeverbände ;

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

2.2.6 Regionaleverbände

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

2.3. MISSIONS

2.3.1 Les Zweckverband

Les Zweckverband s'occupent essentiellement de¹¹ :

soutien technique des communes (centre d'informatique, centre de formation) ;

conception et réalisation de plans communaux d'aménagement et de plans de voirie communale ;

voies navigables et de régulation hydrotechnique ;

organisation du transport urbain et régional ;

production et distribution d'électricité et de gaz, captage et distribution d'eau ;

aménagement et gestion d'installations en matière d'environnement (épuration des eaux, traitement des immondices) ;

aménagement et gestion de terrains industriels ;

aménagement et gestion d'infrastructures culturelles et sociales.

2.3.2 Les Umlandkreise

Il n'y a pas de compétences légalement imposée, mais une mission d'ordre général : « être une réponse aux problèmes posés par les grandes agglomérations, leur force d'attraction et les relations qu'elles entretiennent avec les communes voisines »¹².

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

de simplifier la réalisation de certaines activités ;

de rationaliser les équipements et la répartition des charges entre les unités participantes ;

d'harmoniser la répartition des ressources naturelles, des places de travail et du trafic entre les villes et les communes environnantes.

¹¹ DE RYNCK F. (1995). *La coopération intercommunale aux Pays-Bas, en France et en Allemagne*, Bulletin du crédit communal n°191, janvier 1995, p. 14.

¹² HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération* – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif., p. 24.

2.3.3 Les Gesamtgemeinden ou Unterstengemeindeverbände

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

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

2.4 FONCTIONNEMENT, FINANCEMENT

2.4.1 Les Zweckverband

Fonctionnement

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

Financement

Le financement provient principalement des contributions des différentes autorités membres.

Cependant ces syndicats, qui rappellent par certains aspects les intercommunales wallonnes, s'avèrent inappropriés en ce qui concerne une planification urbaine d'envergure ; aussi des instances spéciales ont été créées, « en général par une loi spéciale du Land qui leur donne mandat d'exercer un certain nombre de fonctions bien définies au profit de la conurbation dans son ensemble »¹³.

2.4.2 Les Umlandkreise

Fonctionnement

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

Financement

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

¹³ Ibid. p. 11

2.4.3 Les Gesamtgemeinden ou Unterstengemeindeverbände

Fonctionnement

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

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

Financement

Le financement provient des contributions des communes et de subventions.

2.5 COOPÉRATION SUPRACOMMUNALE ET DIVISIONS ADMINISTRATIVES

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

District de gouvernement (regierungsbekirk) :

C'est une administration déconcentrée du Land. Son président est un échelon important de la planification de l'aménagement du territoire et exerce la tutelle sur les collectivités locales¹⁴. Sa création est obligatoire.

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

Il s'agit d'un « niveau supracommunal dans le tissu administratif des collectivités locales »¹⁵.

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

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

Modalités d'organisation

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

leur création est obligatoire ;

ils possèdent une personnalité juridique propre ;

ils doivent respecter quatre règles :

¹⁴ HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération* – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif., p. 50.

¹⁵ DELCAMP A. (1994). *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, la documentation française, p. 39.

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

Le Kreisstag (assemblée) est élu directement. Il « reprend aux communes des compétences décrites par la loi, reçoit du Land des tâches de cogestion et remplit des missions que les communes participantes peuvent lui transférer facultativement »¹⁶

Les membres du Kreiss peuvent être selon les cas :

des communes,

des villes,

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

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

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

Compétences, missions

Les Kreiss possèdent de nombreuses et variées compétences, avec une gradation dans le volontariat et l'obligation : caractère volontaire, tâches concrètes, tâches communales libres ou imposées¹⁷.

Les compétences sont les suivantes :

urbanisme,

aménagement du territoire,

environnement¹⁸,

matières sociales,

aide jeunesse et famille,

police sanitaire,

développement économique,

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

routes.

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

¹⁶ Ibid.

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

¹⁸ Dans certains cas, seule la gestion est prise en charge, les communes participantes ne souhaitant pas devoir s'impliquer dans des décisions éventuellement impopulaires..., par exemple, pour les parcs naturels. Les décisions se prennent dès lors au niveau du Lander.

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

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

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

Financement

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

2.6 Critères

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

Lors d'une première réforme en 1964 on a cherché à déterminer « la circonscription d'action optimale pour les différentes fonctions, en tenant compte aussi des coûts d'investissements et de gestion ». Par contre, la dimension politique des collectivités locales était négligée¹⁹.

Cette réforme a rencontré de fortes résistances, et elle n'a pas été suivie partout de manière rigoureuse, mais on est tout de même passé de 24 304 communes à 8 505.

Certains Lander ont procédé par fusion, d'autres en instaurant une coopération intercommunale obligatoire, le nombre d'arrondissement (Kreiss) a été réduit, y compris les villes arrondissements.

2.7 Commentaires

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

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

¹⁹ HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération* – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif, p. 49.

3. LE QUÉBEC

3.1 CADRE GÉNÉRAL

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

premier niveau : 1 400 municipalités,

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

troisième niveau : 10 régions administratives.

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

On s'est dès lors penché sur deux solutions, des fusions ou des coopérations.

En mars 1965, une loi a été adoptée sur les fusions volontaires, mais sans grand succès, et en 1996 le gouvernement a imposé certaines fusions « volontaires », en supprimant les subventions aux municipalités récalcitrantes²⁰.

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

la première concerne les communes plus rurales ;

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

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

3.2 DÉFINITIONS, CRÉATION

3.2.1 Les communautés urbaines

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

3.2.2 Les municipalités régionales de comté (MRC)

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

Elles couvrent tout le territoire du Québec, à l'exception du territoire « des communautés urbaines et régionales de Montréal, Québec et de l'Outaouais, de la municipalité de la Baie Saint James et des villages nordiques »²¹.

²⁰ HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération* – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif, p. 17.

3.3. MISSIONS

3.3.1 Les communautés urbaines

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

3.3.2 Les municipalités régionales de comté

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

une nécessité économique : un aménagement rationnel du territoire ;

une urgence socioculturelle : un réseau d'équipements communautaires ;

un réaménagement administratif : simplifier les relations entre autorité centrale et collectivités locales²².

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

<p>Leur <i>tâche essentielle</i> est « l'élaboration d'un schéma d'aménagement régional pour leur territoire, la révision de ces schémas, le contrôle des plans et règlements d'urbanismes locaux... »²³.</p> <p>Elles sont aussi chargées de la préparation des rôles d'évaluation foncière des municipalités locales²⁴.</p>	<p>Elles possèdent aussi des <i>compétences facultatives</i>, dérivant de lois spécifiques, ou consenties par les municipalités adhérentes, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> créer et gérer un parc industriel intermunicipal ; fonder et maintenir des organismes ayant pour but la protection de l'environnement ; fonder et maintenir des organismes d'initiatives industrielles, commerciale ou touristique ; fonder et maintenir des organismes favorisant les activités physique et culturelle ; fournir une aide technique aux entreprises sises sur son territoire...
---	--

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

3.4 FONCTIONNEMENT, FINANCEMENT

3.4.1 Les communautés urbaines

Fonctionnement

²¹ HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif*, p. 68.

²² Ibid. p. 70

²³ Ibid., p. 17.

²⁴ Ibid.

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

D'une part, les municipalités couvertes par chacune des trois Communautés urbaines ont été fusionnées en une seule.

Par exemple, les 29 municipalités constituant la CU de Montréal (CUM), et qui couvraient toute l'île de Montréal, sont devenues une seule municipalité.

En effet « sans légitimité politique forte et dominée par des intérêts municipaux divergents, la CUM restait cantonnée à un rôle de coopérative intermunicipale de services », en charge par exemple de la police et de la société de transport. « Depuis le 1 janvier 2001, l'île de Montréal ne forme plus qu'une seule municipalité, avec un seul conseil élu au suffrage universel et un seul taux de taxation foncière »²⁵.

Dans le même temps une communauté métropolitaine doit se mettre en place avec les municipalités avoisinantes, sur base du territoire de « la Région métropolitaine de recensement ». Elle se veut être « un organe de décision politique dont les compétences s'étendent notamment au développement économique, à l'environnement et à l'aménagement du territoire »²⁶.

Cette évolution pourrait faire l'objet d'une analyse plus approfondie l'an prochain.

Financement

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

3.4.2 Les municipalités régionales de comté

Fonctionnement

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

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

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

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

Financement

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

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

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

Les autres sources de financement sont :

²⁵ VAN CRIEKENGEN M. (2001), *extraits de thèse en cours*, non publié, juillet 2001.

²⁶ Ibid.

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

3.5 CRITÈRES POUR LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ

On a tenté de créer les MRC sur base d'une « appartenance » : « la petite région d'appartenance » ou la « région communautaire naturelle » se retrouve là où de nombreux services et des liens se sont développés au cours des décennies²⁷.

Pour la mise en place des MRC, les élus locaux, la population et les organismes du milieu « ont été amenés à réfléchir sur cette question d'appartenance en faisant la relation avec les différentes fonctions culturelle, sociale, économique et politique que l'on exerce dans une société »²⁸.

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

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

3.6 RÉFLEXIONS SUR LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ

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

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

Cette structure est encore en évolution, on parle de réduire le nombre de MRC (96), et/ou « de les transformer en une structure politique intermédiaire entre le gouvernement central et les municipalités locales »²⁹.

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

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

les conseils de comté couvraient déjà les zones rurales (pas les zones urbaines) ;

les zones rurales avaient besoin des MRC pour la mise en place de services inexistantes, ce qui n'était pas le cas des villes, où il s'agissait plus de se mettre d'accord sur la gestion de l'espace.

enfin, le critère « d'appartenance » était semble-t-il plus facile à identifier en zone rurale.

CONCLUSION

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

²⁷ HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997). *Identification des structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération* – Rapport final – MRW, ULG, SEGEFA, Service de Droit public et Administratif, p. 69.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

Création, modalités d'organisation

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

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

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

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

Il est d'autant plus intéressant de noter que partout, y compris en France³⁰, les communautés urbaines existantes ont été imposées par le pouvoir central.

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

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

Missions

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

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

Si d'une manière générale, on retrouve toujours l'aménagement du territoire et l'environnement, auxquels s'ajoutent des matières sociales et culturelles (facultatives), et certains aspects de promotion économique et touristique, on se rend compte que, comme le rappelle Alain Delcamp en parlant des collectivités décentralisées³¹, il est quasi impossible d'isoler des compétences exclusives. Bien que certaines compétences soient plus de la *vocation* des collectivités décentralisées, les compétences « font rarement l'objet d'une énumération systématique »³².

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

³⁰ Les CU de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg ont été créées par la loi. Par la suite, celles de Dunkerque, Le Creusot, Monceau-les-Mines, Cherbourg, le Mans et Brest se sont créées de manière volontaire. Il pourrait être intéressant de comparer les deux modes. (BIAREZ S. (2000). *Territoires et espaces politiques*, Presses Universitaires de Grenoble)

³¹ Les collectivités décentralisées se définissent par un territoire et par une élection directe par les habitants des personnes habilités à "gérer leurs intérêts commun" (Delcamp A., p 10).

³² DELCAMP A. (1994). *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, la documentation française, p. 13.

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

Financement

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

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

Critères

Les critères avancés sont les suivants :

une meilleure rationalisation, une meilleure offre de services publics, d'infrastructures ;

une mise en commun de forces, qui mises isolément, sont insuffisantes pour assurer l'intérêt général ;

identifier le bon niveau pour tel type de mission ;

un certain territoire ;

une certaine population ;

une tentative d'un meilleur équilibre dans les relations entre les villes et leur périphérie.

Cependant ces critères sont très généraux, et donnent place à des interprétations et à des entités extrêmement diverses.

Il faudrait sans doute les affiner en fonction du type de compétences les plus utilement attribuées à tel type d'entité, mais on a vu les difficultés liées à cette étape.

Les travaux du thème 4 de la CPDT, « la commune, acteur de développement territorial », pourraient contribuer l'an prochain à certains éléments de réponses.

Chapitre II : AIRES DE COOPÉRATION SUPRACOMMUNALE EN RÉGION WALLONNE

INTRODUCTION

La Région wallonne, entité fédérée de l'Etat belge, comprend à l'heure actuelle deux niveaux de collectivités territoriales ; les communes (262) et les provinces (5). Toutes deux sont également des divisions administratives. Elles ont une assemblée élue directement par les habitants des zones concernées.

Les pouvoirs locaux belges, communes et provinces, sont protégés dans la Constitution belge sur base de quelques principes fondamentaux, tels que l'élection directe des membres de leurs assemblées par la population qui y sera représentée, l'attribution aux communes et aux provinces des matières d'intérêts communal et provincial, ainsi que la décentralisation d'attributions vers les institutions communales et provinciales.

Les compétences des communes (et des provinces) ne sont cependant définies avec précision, ni dans la Constitution, ni dans la loi communale : en tant qu'autorités subalternes, elles s'occupent de matières « d'intérêt communal » dit la loi communale entrée en vigueur le 1 janvier 1989, laissant le champ libre à l'appréciation du législateur, alors que, par contre, les compétences des Régions et des Communautés sont définies très précisément³³.

« Cette notion, non définie par la Constitution, est en fait déterminée par les communes, sous le contrôle de l'autorité de tutelle et pour autant que le législateur ne se soit pas exprimé spécifiquement en sens contraire »³⁴.

Leurs domaines de travail sont dès lors fort divers : « ils ont souvent trait à l'utilisation du sous-sol de la voirie communale – monopole des communes – comme pour l'eau, le gaz ou l'électricité, mais peuvent également concerner la collecte de déchets, l'épuration des eaux usées ou le développement économique et social d'une région »³⁵, mais « des lois successives ont lentement et sûrement dépouillé les communes de leurs compétences propres au cours du XXème siècle, en intégrant de plus en plus de matières dans le champ de l'intérêt général »³⁶.

Ceci n'a en rien diminué leurs charges et leurs missions, et une vaste réflexion est à l'œuvre sur les formes de supracommunalité possibles, couvrant des territoires cohérents et solidaires, pour des missions, des compétences et des projets pour lesquels le territoire de la commune s'avère insuffisant, en termes de ressources financières, humaines...

³³ de BRUYCKER P., DUJARDIN J. (1994). *La décentralisation à l'épreuve de la nouvelle forme d'Etat*, in Les collectivités décentralisées de l'Union européenne, La documentation française.

³⁴ CORNUT P. (1999). *La circulation de l'eau potable en Belgique et à Bruxelles*, Thèse de Géographie, p. 76.

³⁵ Ibid.

³⁶ de BRUYCKER P., DUJARDIN J. (1994). *La décentralisation à l'épreuve de la nouvelle forme d'Etat*, in Les collectivités décentralisées de l'Union européenne, La documentation française, p. 72. « Selon certains auteurs, cette évolution correspondrait à une modification du rôle des communes, qui, tout en perdant de plus en plus leur statut de pouvoirs autonomes, resteraient malgré tout des collaborateurs associés à l'exécution de politiques mixtes (et non d'intérêt purement général ou local) mises en œuvre par le pouvoir central » (cf Cornut P, op cit, p 76)

Il existe déjà des formes d'intercommunalité, basées généralement sur la gestion en commun de différents services publics, mais de nombreux paramètres suscitent la nécessité d'une réflexion approfondie sur le mode d'organisation des collectivités locales.

En effet, plusieurs décisions émanant de pouvoirs de niveau supérieur (Région, Etat fédéral, Union européenne) vont avoir un impact sur les communes, tant en ce qui concerne leurs missions que leurs finances³⁷ :

la réforme fiscale ;

la réforme des polices ;

les obligations en matière d'accueil des réfugiés ;

la libéralisation des secteurs du gaz et de l'électricité ;

la revalorisation des indemnités allouées aux mandataires communaux³⁸.

Par ailleurs, suite à la nouvelle réforme de l'Etat (juin 2001), la loi de régionalisation des lois communale et provinciale est désormais adoptée et devrait entrer en application en 2002. La Région wallonne devient donc maître de l'organisation de ses collectivités locales, à l'exception de certaines protections constitutionnelles.

De plus Monsieur Ch. Michel, Ministre en charge des pouvoirs locaux de la Région wallonne, a annoncé clairement son souhait d'une réforme³⁹.

Enfin, le SDER souhaite également une évolution vers des aires de coopération supracommunales, tout en restant relativement vague quant à leur concrétisation.

³⁷ Cf. site internet de l'Union des villes et des communes, Le Soir, 12 février 2001, et Lavignotte E.in Pouvoirs 95, juin 2001

³⁸ Cf. loi de 1999 sur les statuts des élus locaux : ils seront désormais mieux rémunérés, afin entre autre de supprimer la multiplication de mandats.

³⁹ cf ses propos dans la presse à cet égard: il souhaite « secouer les pouvoirs infrarégionaux » : dans le cadre de la régionalisation de la loi communale et provinciale, il souhaite une réforme qui s'adressera à ces deux collectivités, ainsi qu'aux institutions intercommunales et « autres asbl paracommunales », afin de remédier à des « situations absurdes de recouvrement de compétences et de confusions ». Il annonce « une réforme en quatre phases et la présentation prochaine au gouvernement wallon d'un « code de la démocratie locale et de la décentralisation » (Le Soir, 1 décembre 2000)

2.1 CADRE GÉNÉRAL DES AIRES DE COOPÉRATION SUPRACOMMUNALE

Ce cadre général est une réflexion sur ce que pourraient être des aires de coopération en Wallonie. Elle s'inspire principalement des propositions que font en la matière le SDEC (*Schéma de développement de l'espace communautaire* européen adopté en 1999), le SDER (*Schéma de développement de l'espace régional* wallon adopté en 1999) et, plus rarement, le CAW (*Contrat d'avenir pour la Wallonie* adopté en 2000).

2.1.1 Aire de coopération supracommunale selon le SDEC, le SDER et le CAW

Pour le **SDEC** (pp.26-27), l'enjeu essentiel des coopérations entre communes est la prise en compte des relations ville/campagne ⁴⁰.

« De nos jours, nombre de problèmes locaux ne peuvent plus être résolus sans une approche intégrée de la ville et de la campagne, du fait que, dans tous les cas, ce sont aussi des problèmes régionaux. »

« (...) vision intégrée qui envisage ville et campagne comme une unité spatiale fonctionnelle, caractérisée par des interrelations et des dépendances multiples »

« De nouvelles formes de partenariat offrent la possibilité de reconsidérer l'échange de prestations entre ville et campagne dans le sens d'un développement spatial durable. L'objectif est de constituer un "pot commun régional de prestations" permettant l'échange entre communes. »

« Les partenariats entre ville et campagne ont plusieurs dimensions spatiales, suivant qu'on se place dans une perspective régionale, supra-régionale, interrégionale ou transnationale. »

Le **SDER** évoque lui aussi les relations ville / campagne et fait un certain nombre de suggestions concernant les types d'aires de coopération à mettre en place.

« Les aires de coopération transrégionale correspondent à la partie wallonne des aires métropolitaines. Certaines parties de la Wallonie peuvent en effet bénéficier de la présence proche de pôles urbains tels que Bruxelles, Lille et Luxembourg pour soutenir leur développement en tissant des liens de coopération. Pour sa part, Liège se présente comme un pôle capable de focaliser une aire de coopération » (p.132)

« (...) les problématiques des territoires ruraux inclus dans des aires métropolitaines seront prises en compte dans les schémas de développement des aires de collaboration transrégionale (voir plus haut), ce qui permettra le mieux d'assurer la transversalité nécessaire au développement de ce type d'espaces. Les enjeux des autres régions agro-géographiques, qui constituent l'essentiel du territoire wallon, seront rencontrés à l'échelle d'aires de coopération supracommunale encore à définir » (p.139).

« Parmi les enjeux que [l]es aires de coopération supracommunale devront rencontrer, on trouve notamment celui de la complémentarité entre ville et campagne et celui, souvent lié, d'un rééquilibrage nécessaire entre les charges et les ressources des communes (péréquation financière) » (p.148).

⁴⁰ Le SDEC insiste fortement sur l'importance des relations ville-campagne. Or, il faut bien avouer que la Région wallonne (qui présidera le Conseil informel des Ministres européens de l'aménagement du territoire fin 2001, avec comme programme l'évaluation de la mise en œuvre du SDEC) n'a développé jusqu'ici aucune réflexion sur les relations ville / campagne, excepté deux ou trois phrases dans le SDER (voir plus loin).

« [L]es aires de coopération supracommunale pourraient correspondre :

- soit à une agglomération (grande ville et sa périphérie) ;
- soit à une ville petite ou moyenne avec les communes qui l'entourent ;
- soit à plusieurs communes constituant un espace homogène (non polarisé). »

Au schéma d'agglomération correspondrait ainsi, en milieu rural, le projet de « Pays » (p.148).

« [L]es aires de coopération supracommunale pourraient prendre la forme de communautés urbaines pour les agglomérations urbaines et de projets de pays en milieu rural ».

« Un schéma d'agglomération couvre des communes urbaines dont les tissus s'interpénètrent; il est destiné à gérer l'ensemble d'un territoire aggloméré. Il s'agit en quelque sorte d'un schéma de structure communal étendu à un ensemble de communes morphologiquement liées » (p.147).

« En France, un « pays » est un territoire qui doit répondre à certains critères d'efficacité et de viabilité économique (ce qui exclut les territoires trop grands ou trop petits) et s'appuyer sur une identité culturelle collective. L'existence d'un « pays » est affirmée par un partenariat qui réunit les élus, les socioprofessionnels, le monde associatif et les administrations. Ces partenaires définissent ensemble un « projet commun de développement » qui doit être à la fois économique, social et d'organisation de services à la population. Sans préjuger de la forme que pourraient prendre les projets de pays en Wallonie, le SDER encourage leur mise en place ».

« Instaurés par un décret de 1985, les parcs naturels sont des territoires ruraux d'un haut intérêt biologique et géographique soumis à des mesures destinées à en protéger le milieu en harmonie avec les aspirations de la population et le développement économique et social; ils couvrent une superficie minimum de 5000 ha d'un seul tenant ».

« Les parcs naturels représentent une forme de coopération qui existe depuis une quinzaine d'années. Ils constituent eux aussi l'un des moyens de concrétiser le Projet de structure spatiale proposé. A l'échelle sous-régionale, leur mise en œuvre permettra de conforter les spécificités des régions agro-géographiques » (p.149).

Une interprétation possible de l'ensemble de ces suggestions serait la suivante :

	types de territoires	formes de coopération et documents
ville / campagne	partie wallonne d'une aire métropolitaine	aire de coopération transrégionale élaborant un schéma de développement
ville	agglomération (grande ville et sa périphérie)	communauté urbaine élaborant un schéma d'agglomération
ville / campagne	ville petite ou moyenne (ou réseau de petites villes) avec les communes rurales qui la (les) entourent	"pays" élaborant un contrat de pays
campagne	plusieurs communes ⁴¹ constituant un espace homogène (non polarisé)	parc naturel élaborant un plan de gestion

⁴¹ En pratique, certains parcs naturels existants ou en projet comprennent des « parties de communes ».

Il faut noter qu'actuellement, seul le parc naturel a une existence légale.

Le **CAW**, pour sa part, dit simplement que « *les notions d'agglomération, de communautés urbaine et rurale seront envisagées* »(p.117).

Il insiste par ailleurs sur l'importance de l'axe Wallonie-Bruxelles : « *plus que la simple mise en œuvre de synergies, c'est la complémentarité et la cohérence des politiques menées entre ces deux régions qu'il s'agit d'assurer dans toute la mesure du possible, vu l'interdépendance de leurs développements respectifs et la volonté de préserver une solidarité francophone* ». C'est pourquoi le CAW décide de mettre en place « *des mécanismes de concertation et de coopération* » entre les deux régions (p.42).

2.1.2 Réflexions

Les aires de coopération sont des « territoires de projet »

« Territoires » et non « espaces » de projet parce que le concept de territoire marque l'appropriation de l'espace par la collectivité (et par les individus qui la composent). L'existence d'un projet, même en puissance, suppose une appropriation, et réciproquement : il ne peut y avoir d'appropriation sans projet ⁴².

A contrario, la division de l'espace en vue de l'étudier et/ou de l'administrer ne suppose pas d'appropriation par la collectivité locale, même si la concordance des deux types de division est évidemment souhaitable.

« Projet » a ici un sens quasi-philosophique : intention de la collectivité de modifier son environnement (au sens le plus général du terme) dans un sens donné. Le projet est donc « politique » au sens noble du terme, et c'est la collectivité elle-même qui l'élabore.

Qu'est-ce qui est « premier » : le projet ou le territoire ?

Les « territoires de projet » peuvent être déterminés de trois manières :

Soit on utilise des limites existantes, puis on voit quel est le projet possible et souhaitable à l'intérieur de ces limites. Telle est par exemple la démarche choisie par la Flandre, qui, dans sa gestion du territoire à l'échelle sous-régionale, utilise les limites provinciales : chaque province doit établir un "structuurplan" (équivalent du SDER et des schémas de structure wallons, mais à une échelle intermédiaire).

Il ne semble pas que la Région wallonne aille actuellement dans cette voie. A la différence de la Flandre, la Wallonie a en effet réduit le rôle des provinces dans l'aménagement de son territoire (notamment en supprimant en 1997 toute intervention des provinces dans la révision du plan de secteur), et les débats en cours ne paraissent pas conduire à un retour en arrière à ce sujet.

De plus, la division du territoire en provinces ne « colle » pas avec les aires de coopération transrégionale indiquées par le Projet de structure spatiale du SDER (cf. SDER, p.135).

La division du territoire en communes doit par contre être considérée comme une base incontournable : il s'impose en effet que les projets territoriaux soient décidés par des collectivités démocratiques représentées par des élus directs, ce qui signifie qu'on ne descendra pas en-dessous du plus petit niveau électoral, la commune ⁴³.

⁴² Mais il peut exister des projets « conservateurs ».

⁴³ La question de l'élection directe des mandataires « supracommunaux » peut cependant être posée.

Soit on crée de nouvelles limites, puis on voit quel est le projet possible et souhaitable à l'intérieur de ces limites.

Plusieurs tentatives de mettre en place des sous-régions en Wallonie ont déjà eu lieu, notamment dans les années qui ont précédé la régionalisation; elles n'ont cependant pas abouti (voir la carte commentée « Les projets de découpage de 1977, 1978, 1980 »).

Les deux avant-projets de Plan régional d'aménagement du territoire (celui du SIWAT en 1993 et celui de la DGATLP en 1995) distinguent des « aires de dynamique » à l'intérieur du territoire wallon, mais ces aires ne sont pas délimitées de manière précise. Même imprécision pour les aires de coopération transrégionale du SDER.

En somme, la seule division du territoire aboutie à ce jour est la division en « secteurs » d'aménagement au moment de l'élaboration des plans de secteur (division dont les limites ont été modifiées depuis lors). Il s'agit là d'une division technique décidée par la Région et très étrangère aux "territoires de projet" dont question ici ⁴⁴.

Soit on part de la volonté des acteurs locaux de travailler ensemble parce qu'ils se reconnaissent dans un projet commun. Dans ce cas, projet et territoire se définissent en même temps, au cours de la même démarche, par ajustements successifs.

Dans les deux premières options, c'est la Région qui prend l'initiative, et la définition du territoire précède celle du projet. Dans la troisième, ce sont les acteurs locaux qui « construisent » conjointement un projet et un territoire. La question principale qui se pose dans ce troisième cas est la suivante : quel doit être le rôle de la Région face à des initiatives de coopération « venues d'en bas » ?

Dans la suite de cette réflexion, c'est à cette troisième hypothèse, celle de l'émergence de projets de coopération venant des communes, que nous nous attacherons.

2.1.3 Missions et acteurs

Comme on l'a relevé plus haut, la commune doit être considérée comme la « brique de base » de la construction de territoires sous-régionaux.

Dès lors, les missions des aires de coopération seront celles que prennent en charge ou peuvent prendre en charge les communes (encore qu'on puisse imaginer aussi que la Région leur délègue certaines de ses responsabilités). C'est sur base de ces missions que le projet de développement territorial sera défini.

A l'heure actuelle, un certain nombre de missions communales sont assumées par des intercommunales. Toutefois, le nombre élevé d'intercommunales⁴⁵, la diversité de leurs statuts et leur mode de fonctionnement parfois problématique conduisent à s'interroger sur l'efficacité du système actuel et à suggérer une rationalisation.

Certaines intercommunales (notamment les intercommunales de développement économique et d'aménagement du territoire, de gestion des déchets, etc.) doivent être considérées comme de futurs interlocuteurs privilégiés des aires de coopération, qui continueront à leur confier des missions.

Toutefois, les aires de coopération ne devraient pas devenir un niveau supplémentaire se surajoutant aux intercommunales. La création des aires de coopération devrait au contraire permettre une meilleure organisation et une meilleure visibilité de la « nébuleuse » des intercommunales wallonnes.

⁴⁴ La question d'un rapport possible entre la révision des plans de secteur et les aires de coopération est abordée plus loin.

⁴⁵ On cite parfois le nombre de 150 intercommunales pour la Wallonie.

En somme, le rôle principal des aires de coopération pourrait être l'élaboration, la mise en place et le suivi d'une stratégie portant sur leur territoire, stratégie à laquelle devraient se référer tant les communes membres que les intercommunales partenaires⁴⁶, ainsi d'ailleurs que d'autres acteurs.

Les acteurs concernés selon les documents de référence :

Le SDEC

cite les collectivités territoriales administratives et les entreprises urbaines et rurales (p.27).

Le SDER

cite les acteurs politiques, administratifs, parapublics, privés et associatifs (p.169).

• le CAW

Pour diverses missions (qui ne relèveraient pas nécessairement des aires de coopération), le CAW estime nécessaire une collaboration entre les acteurs suivants :

- *régions wallonne et bruxelloise (p.42);*
- *provinces, communes, intercommunales, CPAS, communautés urbaines...(p.64);*
- *outils économiques sous-régionaux : Investis, Intercommunales de développement économique, Chambres de commerce et d'industrie, ...; Agences de développement local; administrations et organisations qui jouent un rôle dans le développement économique (Direction générale de l'économie et de l'emploi, Direction générale des technologies et de la recherche, FOREM, Direction générale des ressources et de l'environnement, Direction générale de l'aménagement du territoire...) (pp.73-74);*
- *entreprises et réseaux d'entreprises (p.9);*
- *Région wallonne et Communauté Wallonie-Bruxelles (p.46).*

Missions des aires de coopération selon les documents de référence :

Le SDEC et le SDER citent un certain nombre de missions dont pourraient être chargées les aires de coopération.

SDEC :

envisager ville et campagne comme une unité spatiale fonctionnelle, caractérisée par des interrelations et des dépendances multiples (p.26) ;

niveau adéquat pour l'analyse de bon nombre de questions du développement spatial (p.22) ;

constituer un "pot commun régional de prestations" permettant l'échange entre communes (p.27) ;

transport de proximité (p.22) ;

traitement des déchets (p.22) ;

attirer des activités économiques (p.27) ;

définition de zones résidentielles ou industrielles communes (p.22) ;

assurer un certain niveau d'infrastructures et de services (p.27) ;

mise à disposition d'infrastructures performantes et coûteuses (p.26) ;

⁴⁶ Cette stratégie pourrait décider la redéfinition des compétences et missions des intercommunales partenaires.

proposer des infrastructures et des services aux activités économiques de la région (p.26) ;
faciliter l'accès à des marchés de l'emploi plus importants (p.26) ;
créer des marchés pour l'emploi, l'information et la communication (p.26) ;
partenariat entre entreprises urbaines et rurales permettant de mettre à profit les effets de synergie potentiels et de déclencher des processus d'apprentissage (p.27) ;
préservation de la structure de l'habitat et du paysage culturel (p.27) ;

Aires transfrontalières

surmonter les handicaps de développement que connaissent les zones proches des frontières (p.22).

SDER :

rencontrer l'enjeu de la complémentarité entre ville et campagne (p.148) ;
se doter d'un schéma territorial qui sera en cohérence avec les principes du SDER et avec le Projet de structure spatiale (p.148) ;
préciser et affermir la structure de l'espace wallon; concrétiser le Projet de structure spatiale du SDER (p.148) ;
créer des synergies entre les diverses politiques liées à l'espace : aménagement du territoire, patrimoine, logement, environnement, agriculture, tourisme, équipements et services, mobilité et transport, énergie, etc. (p.169) ;
mettre en place des synergies entre différents types d'acteurs (p.148) ;
coordonner les initiatives privées, parapubliques et publiques, notamment concernant les déplacements et les services à la population (p.169) ;
assurer une coordination dans les décisions des instances publiques de façon à éviter les doubles emplois et les concurrences stériles (p.178)
assurer l'organisation de services de proximité (p.148) ;
apporter une meilleure réponse aux besoins par la programmation, la bonne répartition spatiale et l'accessibilité de certains équipements et services publics (p.169) ;
gérer les aspects environnementaux qui dépassent le cadre communal (p.169) ;
définir des programmes de recomposition des paysages (p.217) ;
favoriser les synergies entre politiques promotionnelles ayant des intérêts communs, entre autres l'agriculture, le tourisme, le patrimoine et les activités culturelles (p.169) ;
les ACS devraient permettre d'organiser le rééquilibrage nécessaire entre les charges et les ressources des communes (péréquation financière) (pp.148 et 157) ;
les schémas territoriaux élaborés par les ACS serviront de documents de référence lors des révisions des plans de secteur (p.148)⁴⁷ ;

Aires transrégionales (pp.133) :

Bruxelles : mieux dominer les effets des retombées bruxelloises et les valoriser de façon optimale en recherchant la cohérence dans un esprit de solidarité ;

Lille : bénéficier davantage des retombées positives qu'offre la présence proche de la métropole ;

⁴⁷ Voir remarque plus loin.

Luxembourg : canaliser les effets des retombées de Grand-Duché, mettre sur pied de nouveaux projets communs ;

Liège-MHAL : mettre en valeur les ressources culturelles et l'arrière-pays, développer davantage de projets économiques, rassembler à Liège les activités de décision ;

Agglomérations (p.133) :

répondre à la nécessité pour les pôles principaux de la structure spatiale de se structurer en vue d'assurer les rôles qu'ils doivent jouer ;

Pays (pp.139-141) :

recréer de nouvelles solidarités entre la ville et la campagne ;

valoriser les spécificités sous-régionales liées à l'agriculture, aux ressources naturelles, au patrimoine etc. ;

maîtriser les potentialités d'apports exogènes en les inscrivant dans les filières locales (tourisme et loisirs, agro-alimentaire, transformation du bois, etc.) ;

Parcs naturels (p.149) :

conforter les spécificités des régions agro-géographiques ;

projets touristiques coordonnés ;

Contrats de rivière (p.149) :

organiser et structurer une vallée.

CAW :

Pour sa part, il évoque uniquement les missions possibles des communautés urbaines et des contrats de rivière. Toutefois, un certain nombre des options qu'il propose nécessitent des collaborations territoriales et pourraient être prises en charge par des aires de coopération supracommunales.

Options du CAW qui pourraient constituer des missions des aires de coopération :

renforcer la cohérence des entités concernées en matière d'aménagement du territoire (p.117) ;

favoriser une occupation rationnelle du sol (p.24) ;

réalisation d'un plan de mobilité portant sur un groupe de communes (p.145) ;

cohérence et concertation entre les acteurs de terrain tout en évitant des concurrences stériles par la sensibilisation au partenariat (p.64) ;

favoriser le travail en réseaux des outils économiques sous-régionaux (pp.73-74) ;

coordonner les outils de développement économique et les administrations et organisations qui jouent un rôle dans le développement économique (pp.73-74) ;

réaliser des économies d'échelle (p.64) ;

favoriser les synergies et les opérations complémentaires, éviter les doubles emplois (p.24) ;

favoriser la coordination des projets touristiques mettant les communes en réseaux; cohérence dans les activités [touristiques] (p.97) ;

échanges d'expérience (p.64) ;

création de "réseaux d'entreprises", en particulier de réseaux de PME qui coopèrent sous de multiples formes pour mieux réussir ensemble (p.9) ;

services de proximité : coopération et complémentarité entre infrastructures hospitalières, maisons de repos, établissements pour personnes handicapées, crèches, notamment pour l'acquisition d'appareillage lourd (en collaboration avec la Communauté Wallonie-Bruxelles) (p.46) ;

solidarité entre communes riches et communes pauvres (p.64) ;

tenir compte du rayonnement supracommunal de certaines infrastructures et politiques (p.64) ;

Communautés urbaines

définir des plans intégrés en matière de gestion, de localisation des équipements collectifs, de logement et d'urbanisme, de lutte contre les ghettos sociaux et de revitalisation des centres villes (p.64) ;

Contrats de rivière

actions concertées par bassin avec les communes et les associations (p.129).

2.1.4 Des aires de coopération : selon quels critères ?

Quel peut ou doit être le rôle de la Région face à des initiatives de coopération « venues d'en bas » ?

La Région peut susciter et soutenir la création d'aires de coopération (ou tout au moins rendre possible cette création) en complétant si nécessaire la législation, en créant des incitants, en lançant des projets pilotes, etc.

Le **SDER** (p.148) affirme clairement que « *les aires de coopération regroupant plusieurs communes doivent être encouragées et soutenues* » et évoque deux types d'incitants :

utiliser les schémas des aires de coopération (transrégionales ou supracommunales) comme documents de référence lors des révisions du plan de secteur (cf. plus haut) ;

mettre en place « une politique de soutien financier de façon à permettre le financement des projets de ces aires de coopération supracommunale ».

Le **CAW** est moins affirmatif : pour lui, « *les notions d'agglomération, de communautés urbaines et rurales seront envisagées* » (p.117), mais seules « *les expériences de communautés urbaines seront encouragées et évaluées. Le Gouvernement encouragera les grandes agglomérations à définir des plans intégrés...* » (p.64).

Si la Région accorde une quelconque forme de reconnaissance ou d'encouragement (et a fortiori des avantages) aux aires de coopération, elle doit établir des critères (même minimalistes) auxquels ces aires devront correspondre.

Au stade actuel de la réflexion, des critères de trois ordres apparaissent :

critères concernant les modalités du partenariat et les relations avec la Région ;

critères d'ordre géographique ;

concordance entre le projet de l'aire de coopération et le projet régional.

Critères concernant les modalités du partenariat entre communes et les relations entre la Région et les aires de coopération

Les documents de référence donnent quelques valeurs-guides à ce sujet :

SDEC (p.27) :

égalité et indépendance des partenaires ;
 caractère volontaire du partenariat ;
 responsabilité commune ;
 intérêt commun ;
 chaque partenaire fournit des prestations équivalentes ;
 prendre en compte les différences de contexte administratif (N.B. concerne principalement les aires transfrontalières).

SDER (p.148) :

l'adhésion des collectivités locales concernées constituera un élément décisif ;

« les aires de coopération supracommunale devront notamment, pour être reconnues par la Région, se doter d'un schéma territorial qui sera en cohérence avec les principes du SDER et avec le Projet de structure spatiale » ;

Le SDER insiste par ailleurs (pp.221 à 226) sur la nécessité de « sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs », et en particulier de « responsabiliser les acteurs par la consultation et la concertation ».

Les questions à résoudre seront par exemple les suivantes :

faut-il envisager plusieurs types d'aires de coopération (voir par exemple le tableau proposé ci-avant) ?

quelles seraient les relations entre ces différents types d'aires ?

comment intégrer les aires de coopération transfrontalière ou transrégionale dans les partenariats ?

faut-il imposer une liste minimale de missions à prendre en charge par l'aire de coopération ?

faut-il autoriser ou interdire la "double appartenance" (appartenance de certaines communes à deux aires de coopération limitrophes)⁴⁸ ?

Critères d'ordre géographique

Le SDEC et le SDER donnent également quelques éléments pouvant servir de base à la définition de critères d'ordre géographique.

SDEC (p.27) :

rassembler la ville et les communes rurales qui la entourent

SDER (p.148) :

les critères qui serviront à définir les limites seront multiples et pourront varier d'un cas à l'autre ;

combinaison harmonieuse entre les fonctions de production-transformation, de services collectifs et de patrimoine naturel et culturel ;

⁴⁸ La question se pose déjà actuellement dans les communautés urbaines : voir la carte "Les projets de coopération supracommunale".

« il est nécessaire de mener une réflexion sur (...) l'aspect territorial des aires de coopération (les dimensions les plus adéquates, la nécessaire cohérence et/ou complémentarité spatiale, économique, sociale et culturelle à l'intérieur de l'aire) » ;

« (...) les aires correspondront à des territoires vécus et à des identités culturelles partagées, s'exprimant dans un projet commun ».

Les questions à résoudre seront par exemple les suivantes :

faut-il imposer des dimensions minimales permettant d'atteindre la « masse critique » nécessaire à certaines politiques ? ⁴⁹

faut-il viser un certain équilibre entre les différentes aires au niveau régional ?

quelles exigences d'ordre spatial peut-on déduire du Projet de structure spatiale du SDER (ex. présence nécessaire d'un pôle, d'un eurocorridor ou d'un axe majeur de communication, etc. dans l'aire de coopération) ?

faut-il exiger, et comment, un certain équilibre entre communes ayant des revenus différents ?

au vu des découpages utilisés par différents types d'acteurs, quels sont les facteurs favorables/neutres/défavorables à une coopération territoriale ?

Certaines questions concernent à la fois les modalités du partenariat et le territoire :

faut-il exiger la continuité du territoire (pas de « blanc ») ?

faut-il fixer le territoire une fois pour toutes ou peut-il être révisé (et si oui, à quelles conditions) ?

Concordance entre le projet de l'aire de coopération et le projet régional

Les projets des aires de coopération devront être en cohérence avec le projet régional (tel qu'il est exprimé dans le CAW, le SDER, etc.) et avec les documents supérieurs que la Région a entérinés (Déclaration de Rio, SDEC, etc.).

Afin d'apporter des éléments de réponse à ces diverses questions sur les différents types d'aires de coopération en Région wallonne, sur leurs missions et sur leurs critères, nous avons approfondi, dans le cadre de cette recherche deux types d'aires de coopération : les parcs naturels et les communautés urbaines.

La notion de « pays » en Région wallonne sera abordée l'année prochaine.

2.2 DÉFINITIONS

2.2.1 Les communautés urbaines

Il s'agit dans ce cas d'un essai de définition étant donné qu'il n'existe pas, dans la législation, de définition précise d'une communauté urbaine en Région wallonne.

Pour ce faire, nous nous basons sur les statuts de la communauté urbaine du Centre publiés au Moniteur belge du 11 mars 1999.

⁴⁹ A ce sujet, les réflexions en cours actuellement dans divers milieux aboutissent à des conclusions très différentes puisque certains envisagent 5 aires de coopération, d'autres une quinzaine, d'autre 20-25, d'autres plus encore...

La communauté urbaine est une association de communes. D'après les trois communautés urbaines que nous avons étudiées en Région wallonne, cette association peut prendre la forme d'une a.s.b.l. ou tout simplement d'une association de fait.

D'une manière générale, la communauté urbaine a pour missions :

l'élaboration et la promotion d'une image valorisante du territoire qu'elle compose ;

l'étude, l'approche coordonnée et le soutien de dossiers relatifs à sa région susceptibles de conforter les structures existantes ainsi que de susciter et d'impulser des projets et des activités nouvelles dans des domaines tels que notamment :

- l'action sociale et la santé,
- l'environnement et l'aménagement du territoire,
- l'économie et l'emploi,
- l'insertion sociale et professionnelle,
- le logement,
- la sécurité,
- le surendettement,
- le tourisme,
- le transport et
- d'autres matières qui concernent la proximité des citoyens.

L'association exerce ses missions dans le respect des prérogatives et des attributions légales des communes.

L'association peut accomplir tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son objet social.

2.2.2 Les parcs naturels

Le parc naturel est défini par le décret du 16 juillet 1985⁵⁰ comme étant un territoire rural, d'un haut intérêt biologique et géographique, soumis à des mesures destinées à en protéger le milieu, en harmonie avec les aspirations de la population et le développement économique et social du territoire concerné (article 1).

Il s'agit donc d'un outil d'éco-développement.

2.3 CRÉATION, ORGANISATION, MISSIONS, FINANCEMENT ET CRITÈRES POUR LES PARCS NATURELS DE LA RÉGION WALLONNE

2.3.1 Création

L'initiative de créer un parc naturel peut émaner, soit de :

la Région wallonne, représentée par son Exécutif ;

la commune ou la province dans le territoire de laquelle le parc naturel serait entièrement compris ;

l'association des communes dont l'objet social prévoit expressément la faculté de formuler une telle proposition ;

⁵⁰ Moniteur Belge du 12 décembre 1985.

l'association de la Région wallonne, représentée par son Exécutif, les communes et provinces dans les territoires desquelles le parc naturel serait compris.

L'autorité qui a pris l'initiative de créer un parc naturel est le pouvoir organisateur de ce parc⁵¹.

2.3.2 Organisation et missions

Il y a pour chaque parc naturel une commission de gestion dotée de la personnalité juridique.

Les membres de la commission de gestion sont nommés par l'Exécutif.

La Commission de gestion d'un parc naturel est composée comme suit⁵² :

des membres proposés par les conseils communaux des communes sur le territoire desquelles s'étend le parc naturel, soit :

- si le parc naturel ne s'étend que sur le territoire d'une seule commune, 6 membres ;
- si le parc naturel s'étend sur le territoire de 2 communes, 4 membres par commune ;
- s'il s'étend sur le territoire de 3 ou 4 communes, 2 membres par commune ;
- s'il s'étend sur le territoire de plus de 4 communes, 1 membre par commune ;

1 membre proposé par chacun des conseils provinciaux sur lesquelles s'étend le parc naturel ;

1 membre proposé par le Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature ;

1 membre proposé par le pouvoir organisateur ;

2 membres locaux proposés par des associations qui ont pour objet la conservation de la nature et qui exercent leur activité en tout ou en partie sur le territoire du parc naturel ;

3 membres locaux proposés par des associations professionnelles d'agriculteurs, de sylviculteurs et d'artisans, et qui sont eux-mêmes agriculteurs, sylviculteurs ou artisans ;

1 membre proposé par des organisations locales s'occupant du développement du tourisme ;

2 fonctionnaires du Ministère de la Région wallonne, appartenant l'un au service compétent pour la conservation de la nature, l'autre au service compétent pour l'aménagement du territoire.

Missions de la commission de gestion

Les missions du comité de gestion sont les suivantes⁵³ :

établir un programme et adresser aux autorités compétentes des propositions en vue de la réalisation du plan de gestion ;

d'exécuter le plan de gestion ;

de délivrer aux administrations publiques intéressées les avis qu'elles sont en droit de solliciter ;

de proposer au pouvoir organisateur, s'il y a lieu, des modifications au plan de gestion.

La Commission de gestion donne suite aux demandes qui lui sont adressées par la Communauté française ou par la Communauté germanophone, en rapport avec la gestion du parc naturel.

⁵¹ Décret du 16 juillet 1985 – article 2.

⁵² Décret du 16 juillet 1985 – article 7.

⁵³ Décret du 16 juillet 1985 – article 9.

Plan de gestion

Une fois constitué le pouvoir organisateur institue un comité d'étude composé des communes du périmètre du parc naturel et d'autres milieux concernés, dont les promoteurs du parc naturel ; le comité établit un rapport et un avant-projet relatifs⁵⁴ :

aux limites du parc ;

au plan de gestion ;

aux conséquences, pour les communes intéressées et pour leurs habitants, de la création du parc naturel.

Le plan de gestion indique⁵⁵ :

les objectifs poursuivis en ce qui concerne notamment la conservation de la nature, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire, le développement rural et économique ;

les mesures à prendre pour atteindre les objectifs poursuivis ;

une description des moyens qui seront mis en œuvre pour que la population s'intéresse à la gestion du parc ;

une estimation des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement nécessaires à la gestion du parc ;

éventuellement, les modifications à apporter aux plans d'aménagement en rapport avec la création du parc naturel ;

une estimation de la planification des investissements à mettre en œuvre, en vue de promouvoir les objectifs du territoire concerné.

2.3.3 Financement

Un Arrêté du Gouvernement wallon du 6 février 1997⁵⁶ détermine l'octroi de subventions aux pouvoirs organisateurs et aux commissions de gestion des parcs naturels.

Cet arrêté a pour but de mettre en œuvre les articles 10 et 22 du Décret relatif aux parcs naturels du 16 juillet 1985. Il définit les limites dans lesquelles des subventions peuvent être octroyées aux pouvoirs organisateurs et aux commissions de gestion des parcs naturels.

2.3.4 Critère

Il s'agit d'un critère géographique ; le parc naturel couvre une superficie minimum de 5000 hectares d'un seul tenant. Un territoire demeure d'un seul tenant même s'il est traversé par des routes, des autoroutes, des voies navigables ou des voies ferrées⁵⁷.

2.3.5 Parcs naturels en Région wallonne

A l'heure actuelle, la Région wallonne compte sept parcs naturels.

Parc Naturel Hautes-Fagnes-Eifel

Parc Naturel des Vallées de la Burdinale et de la Meuhaigne

⁵⁴ Décret du 16 juillet 1985 – article 3.

⁵⁵ Décret du 16 juillet 1985 – article 6.

⁵⁶ Moniteur Belge du 18 mars 1997 + Err 16 avril 1997.

⁵⁷ Décret du 16 juillet 1985 – article 1.

Parc Naturel de la Vallée de l'Attert

Parc Naturel des Plaines de l'Escaut

Parc Naturel du Pays des Collines

Parc Naturel de Viroin-Hermeton

Parc Naturel des Hauts-Pays

Caractéristiques des parcs naturels créés en Région wallonne (situation au 30.06.2000)

Dénomination	Arrêté de création	Superficie (ha)	Communes (ou partie de communes) concernées	Caractéristiques principales	Pouvoir organisateur
Parc Naturel Hautes-Fagnes-Eiffel	Décret du 16 juillet 1985	67 850	Amel, Baelen, Büllingen, Bütgenbach, Burg-Reuland, Eupen, Jalhay, Malmédy, Raeren, Sankt-Vith, Stavelot, Waimes	Premier parc naturel en Région wallonne Moitié nord du parc : forêts à dominante de résineux et réserves naturelles. Au sud : zone herbagère, bocages, haies typiques de charmes et de hêtres.	Province de Liège
Parc Naturel des Vallées de la Burdinale et de la Meuse	AERW du 11 juillet 1990 puis par l'AGW du 6 octobre 1994	10 500	Burdinne, Braives, Héron et Wanze	Le parc est typique de la Hesbaye. 2 grands types de paysages : les vallées humides et les plateaux couverts de grandes cultures.	Intercommunale (asbl) constituée entre les communes de Burdinne, Braives, Héron et Wanze
Parc Naturel de la Vallée de l'Attert	AGW du 14 juillet 1994	7 195	Attert	Le parc est situé en Ardenne méridionale: zone forestière et herbagère, intérêt particulier au niveau de la bâtisse, effort important consenti pour les aides architecturales.	Commune d'Attert
Parc Naturel des Plaines de l'Escaut	AGW du 13 juin 1996	26 000	Antoing, Beloeil, Bernissart, Brunehaut, Péruwelz, Rumes.	Plaine alluviale, zones humides résultant des exploitations minières, régions de cultures herbagères, saules têtards.	Intercommunale (asbl) constituée entre les communes d'Antoing, Beloeil, Bernissart, Brunehaut, Péruwelz, Rumes, la Province de Hainaut et l'Intercommunale IDETA.
Parc Naturel du Pays des Collines	AGW du 12 juin 1997	23 337	Ellezelles, Flobecq, Frasnes-Lez-Anvaing, Mont-de-L'Enclus, Ath (en partie)	Le relief du Parc du Pays des Collines influence favorablement les paysages qui sont ouverts en plaine, semi-fermés sur les versants et fermés sur les sommets.	Intercommunale (asbl) constituée par les communes de Ellezelles, Flobecq, Frasnes-lez-Anvaing, Mont-de-L'Enclus et Ath.
Parc Naturel de Viroin-Hermeton	AGW du 4 juin 1998	20 000	Doische et Viroinval	Le parc s'étend sur plusieurs régions naturelles : Ardenne, Calestienne, Fagne et Condroz	Intercommunale Parc Naturel Viroin-Hermeton.

				de l'Hermeton. Cela induit une grande variété de milieux et de paysages différents : pelouses calcaires, forêt ardennaise, forêt fagnar, forêt de ravin, forêt alluviale, terres de cultures.	
Parc Naturel des Hauts-Pays	AGW du 20 juillet 2000	15 700	Couvre partiellement les communes de : Colfontaine, Dour, Frameries, Quévy et Quiévrain et totalement la commune de Honnelles	le parc naturel des Hauts-Pays se distingue par ses vallées encaissées, ses massifs forestiers, ses anciennes marbreries, ses fermes et châteaux, et son patrimoine artisanal très riche (escargots, fromages, bière, vin, miel...) Situé entre Mons, leBorinage, Maubeuge et Valenciennes, il est un maillon intéressant entre le parc naturel de l'Avesnois et celui transfrontalier du Hainaut	Intercommunale Parc Naturel des Hauts-Pays (asbl)

Sources : MRW, DGRNE, Etat de l'Environnement Wallon 2000 – p.238.

2.3.6 Commentaires⁵⁸

D'une manière générale, le parc naturel participe, et ce pour diverses raisons, à l'aménagement du territoire ainsi qu'à la mise en œuvre des options retenues par les documents de planification territoriale qui s'appliquent à la Région wallonne, à savoir le SDEC et le SDER.

Le parc naturel rencontre certaines options du SDEC comme celles qui traitent du patrimoine naturel, des paysages culturels ainsi que celle de la promotion du développement endogène fondé sur les spécificités des territoires afin de maintenir la diversité du développement rural et de favoriser une meilleure affectation des ressources.

Pour ce qui est du SDER, le parc naturel participe à la mise en œuvre des options suivantes :

la protection et le développement du patrimoine naturel ;

l'intégration de la dimension paysagère dans les pratiques d'aménagement ;

la mise en place de collaborations entre communes ;

la contribution à la création d'emplois et de richesses, par la valorisation et la structuration du tourisme et le développement de filières de production endogène.

On peut s'interroger sur le rôle éventuel de porteur de projet de développement territorial que pourrait jouer le parc naturel. Il pourrait constituer le « chaînon manquant » entre les schémas stratégiques établis au niveau de la Région (SDER) et de la commune (SSC). Actuellement, le parc naturel exploite peu son potentiel dynamique.

⁵⁸ SARLET D. (2000) in Ministère de la Région wallonne, DGATLP, *Le parc naturel du point de vue de l'aménagement du territoire*, Les cahiers de l'urbanisme, n°32, décembre 2000, pp. 8-11.

2.4 LES COMMUNAUTÉS URBAINES

2.4.1 La Communauté urbaine de Mons (CUM)⁵⁹

2.4.1.1 Contexte de naissance et création de la communauté urbaine

La CUM s'est constitué en asbl début 1999 dans le cadre de la Conférence des Bourgmestres. Suite à un oubli administratif, ses statuts ne sont pas encore déposés au Moniteur. L'association est constituée pour une durée illimitée. Elle comprenait lors de sa création toutes les communes de l'arrondissement de Mons, à l'exception de Lens, et les communes voisines de Brugelette et Le Roeulx. Peu après se sont ajoutées les communes de Bernissart et Soignies.

Les critères imposés par la CUM aux communes désirant y adhérer sont très peu contraignants et aucun n'est, à priori, exclusif. L'accent est néanmoins mis sur la logique 'ville'. Une commune peut participer à plusieurs communautés urbaines.

La CUM insiste moins que la communauté urbaine du Centre sur l'importance du sentiment collectif d'appartenance comme facteur de cohésion des communes au sein de la structure communautaire.

La ville de Mons se voit concéder le siège de l'asbl.

Les objectifs qui ont présidé à la création de la CUM sont les suivants :

un objectif politique : revendications par rapport aux fonds des communes ;

un objectif de marketing territorial : améliorer l'image de marque de la zone dans une optique essentiellement économique ;

constitution de projets : avoir une structure porteuse de cohérence spatiale et de projets dans différents domaines (social, économique, santé, culturel, touristique, aménagement du territoire) reposant sur le principe de subsidiarité et dans une philosophie de développement durable ;

constituer le maillon manquant dans la chaîne de subsidiarité qui s'étend de l'Europe au quartier afin de pouvoir mieux répondre aux défis actuels et à venir.

La CUM insiste également sur les principes suivants :

respect de l'autonomie communale ;

pluriappartenance

2.4.1.2 Composition de la CUM

Une Assemblée Générale composée des bourgmestres, échevins, présidents de CPAS et délégués désignés au sein des conseils communaux proportionnellement à la taille de la commune (nombre d'habitants) et à la représentation des partis politiques démocratiques dans ces conseils. Elle dispose, entre autres, des pouvoirs suivants :

elle peut modifier les statuts et prononcer la dissolution de l'asbl ;

elle peut nommer et révoquer les administrateurs ;

elle approuve annuellement les budgets et comptes ;

elle fixe le montant annuel des cotisations.

⁵⁹ Interview réalisée par H. Barthe Batsalle et Y. Vekemans auprès de Monsieur Gilles Mahieu, Chef de cabinet à la ville de Mons, Jeudi 3 mai 2001. + Projet de statuts de l'asbl Communauté Urbaine de Mons.

Un Conseil d'Administration composé de représentants, membres de l'Assemblée Générale, des villes et communes associées proportionnellement à la taille de celles-ci. Il doit nommer son président, ses deux vice-présidents, son secrétaire et son trésorier. Le Conseil d'Administration détient comme compétences tous les actes relevant de l'administration de l'association au sens le plus large.

Par exemple :

faire et recevoir tous les paiements et en exiger ou donner quittance ;

accepter et recevoir tout subside et donations ;

contracter et effectuer tous prêts et avances ;

Un Bureau Exécutif formé d'un Président, 2 vice-présidents, 1 secrétaire, 1 trésorier + 1 délégué membre du conseil d'administration par commune non déjà représentée dans les fonctions précitées.

Les mandats ne sont pas rémunérés.

2.4.1.3 Financement de la CUM

Chaque commune doit verser une cotisation annuelle de 10 BEF par habitant.

La CUM a bénéficié d'une dotation de l'intercommunale Ideatel pour le projet Télé MB (télévision locale).

2.4.1.4 Réalisations et projets de la CUM

Le conseil d'administration de la CUM ne s'est réuni que trois fois depuis sa création. Le seul projet aboutit concerne le refinancement de la télévision locale, Télé MB, en collaboration avec l'intercommunale Ideatel.

2.4.1.5 Tendances actuelles et avenir de la CUM

Des dernières élections est né un désir de relance de la CUM. L'association est en complète restructuration. Les statuts vont être modifiés avant d'être inscrits au Moniteur. Alors que seules les communes étaient représentées dans le conseil d'administration, il est question d'incorporer des représentants d'autres institutions telles les intercommunales. Il est également question de restreindre le nombre des administrateurs, qui était d'environ 180 et rendait la structure trop lourde. Il est fort probable que l'on assiste à des modifications du territoire de la CUM (+ Lens?, ...). Il est enfin prévu que la CUM engage une équipe restreinte avec désignation d'un médiateur intercommunal.

Les administrateurs désirent également voir se développer en parallèle aux trois instances de base de la CUM la "réunion des Présidents de CPAS" (sur le modèle de la communauté urbaine du Centre) et la "réunion des secrétaires communaux" (afin de s'occuper du secrétariat opérationnel de la CUM).

Les objectifs ayant présidé à la création de la CUM restent inchangés. Plus en détail, la constitution d'une centrale d'achat est envisagée, un accent sera également mis sur l'aménagement du territoire et la politique de la ville (au sens large) et sur les infrastructures sportives. Il est également prévu de développer des projets contractuels avec les pouvoirs supralocaux. Enfin, l'idée d'un transfert de compétences communales vers la CUM séduit ses administrateurs.

2.4.2 La Communauté urbaine du Centre⁶⁰ (CUC)

2.4.2.1 Contexte de naissance et création de la CUC⁶¹

Au début des années '90, le Ministre Van Cauwenberghe lance l'idée de créer la Communauté Urbaine de Charleroi. Cette association, regroupant les communes formant l'agglomération morphologique de Charleroi, était censée aider la ville de Charleroi et sa banlieue urbanisée à se sortir de la crise structurelle à laquelle elle est confrontée depuis plusieurs décennies en coordonnant des actions et des projets à un niveau de découpage territorial supérieur à celui de la commune afin de mieux rencontrer les besoins spécifiques de l'agglomération.

Mr Willy Taminiaux, bourgmestre de La Louvière, séduit par cette idée et de peur de voir la mise en place de cette structure, voisine, faire encore plus d'ombre à la région du Centre décide alors de créer la Communauté Urbaine de la Région du Centre.

A partir de 1995, il débute une tournée des communes appartenant à la région du Centre. Deux ans plus tard, toutes les communes du Centre étaient décidées à participer à l'élaboration du projet. Le 13 mai 1998, la CUC se constitue en asbl pour une durée illimitée et dépose ses statuts au Moniteur. Merbes-le-Château, commune ne faisant pas partie de la région du Centre mais néanmoins désireuse de se joindre à la communauté, y sera incorporée plus tard. La CUC est ouverte à toute autre demande, y compris celles des communes appartenant déjà à une structure semblable. Néanmoins, une certaine identité socio-culturelle entre les communes est privilégiée.

Pour W. Taminiaux, son président, la CUC est un outil de proximité, un outil au service du politique, un outil de cohésion et d'interface avec les structures se trouvant plus haut et pas une nouvelle structure administrative. Il tient à tout prix à éviter que la CUC ne suive la même voie que les intercommunales. Les principaux objectifs ayant présidé à la création de la CUC sont :

la reconnaissance de la région du Centre ;

de rechercher la coordination des projets ou actions se rencontrant mieux au niveau de la communauté ;

avoir des statistiques fiables sur la région du Centre qui se trouve à cheval sur trois arrondissements administratifs. Cet outil serait mis à la disposition du privé comme du public ;

d'établir une certaine homogénéité dans la politique sociale (Conférence Permanente des Présidents de CPAS) ;

le développement économique et de l'emploi.

⁶⁰ Interview réalisée par H. Barthe Batsalle et Y. Vekemans auprès de Monsieur Eddy Precelle, coordinateur de la communauté urbaine du centre, vendredi 4 mai 2001. + statuts de l'asbl Communauté Urbaine du Centre et synthèse des rapports d'activités (novembre 1999, juin 2000, décembre 2000 et avril 2001).

⁶¹ Les communes de la CUC sont : Anderlues, Binche, Braine-le-Comte, Chapelle-lez-Herlaimont, Ecaussines, Estinnes, La Louvière, Le Roeulx, Manage, Morlanwelz, Seneffe et Soignies. A ces 12 communes, il faut ajouter l'adhésion de la commune de Merbes-le-Château à la CUC (7 octobre 1998).

« Cette Communauté urbaine a pour missions l'élaboration et la promotion d'une image valorisante de la Région du Centre, l'étude, l'approche coordonnée et le soutien de dossiers relatifs à la Région du Centre susceptibles de conforter les structures existantes ainsi que de susciter et d'impulser des projets et des activités nouvelles dans des domaines tels que notamment l'action sociale et la santé, l'environnement et l'aménagement du territoire, l'économie et l'emploi, l'insertion sociale et professionnelle, le logement, la sécurité, le surendettement, le tourisme, le transport et d'autres matières concernant la proximité des citoyens. »⁶²

2.4.2.2 Composition de la CUC

Une Assemblée Générale qui est composée :

des bourgmestres des communes membres ;

des personnes physiques membres fondateurs, ou dont la candidature aura été admise, exerçant la fonction de ministre, secrétaire d'état, parlementaire ou député permanent, affiliés à un parti politique démocratique, domiciliés et résidant dans une des communes de la CUC ;

de délégués désignés au sein des conseils communaux proportionnellement à la représentation des partis politiques démocratiques dans ces conseils.

Le nombre de représentants par commune est déterminé proportionnellement à la taille de celle-ci (nombre d'habitants)⁶³. Elle possède, entre autres, les pouvoirs suivants :

elle peut modifier les statuts et prononcer la dissolution de l'ASBL ;

elle peut nommer et révoquer les administrateurs ;

elle approuve annuellement les budgets et comptes ;

elle fixe le montant annuel des cotisations.

Un Conseil d'Administration qui est composé :

de membres désignés par l'Assemblée Générale sur présentation des communes membres ;

de membres désignés par l'Assemblée Générale parmi les personnes physiques désignées au point 2 de la composition de l'A.G. et qui ont fait acte de candidature.

Le nombre de représentants par commune est déterminé proportionnellement à la taille de celles-ci (nombre d'habitants).

Il doit nommer son président, ses deux vice-présidents, son secrétaire et son trésorier. Le conseil d'administration détient comme compétences tous les actes relevant de l'administration de l'association au sens le plus large.

Par exemples :

faire et recevoir tous les paiements et en exiger ou donner quittance ;

accepter et recevoir tout subside et donations ;

⁶² Statuts de l'asbl, article 3.

⁶³ Catégorie I – population inférieure à 15 000 habitants – : 3 délégués par commune

Catégorie II – population de 15 000 à 20 000 habitants – : 4 délégués par commune

Catégorie III – population de 20 000 à 30 000 habitants – : 5 délégués par commune

Catégorie IV – population de 30 000 à 50 000 habitants – : 6 délégués par commune

Catégorie V – population supérieure à 50 000 habitants – : 7 délégués par commune

contracter et effectuer tous prêts et avances.

Un Bureau Exécutif composé d'un président, de 2 vice-présidents, 1 secrétaire, 1 trésorier + 1 délégué membre du C.A. par commune non déjà représentée dans les fonctions précitées.

Il y a également la Conférence Permanente des Présidents de CPAS et le Conseil Economique et Social dont s'est entourée l'association.

2.4.2.3 Financement de la CUC

Le conseil d'administration propose à l'assemblée générale, chaque année, les cotisations annuelles dues respectivement par les communes et par les autres membres.

Les cotisations des communes sont fixées au prorata du nombre d'habitants.

Le montant des cotisations dues par les communes ne peut être supérieur à 10 FB par habitant. La cotisation est actuellement de 5 BEF/habitant/commune/an.

Le montant des cotisations dues par les autres membres ne peut être supérieur à 100 FB.

La CUC est également financé par des subsides divers :

demandes de subsides auprès de la DGEE (aides aux PME) – AR 258 (engagement de 3 personnes, pour un contrat de 2 ans, qui forment au sein de la CUC, la Cellule de dynamisation économique – Actuellement, il n'y a plus qu'une personne)

demande de subsides auprès de la DGEE – 2 millions – politique de redéveloppement de l'emploi – étude COMASE avec la Maison de l'entreprise (IDEA)

2.4.2.4 Réalisations et projets de la CUC

Le Conseil d'administration et la Conférence Permanente des Présidents de CPAS se réunissent une fois par mois, chaque fois dans une commune différente dans un esprit de convivialité et afin de répartir les frais vus les faibles crédits dont dispose la CUC. Le Conseil Economique et Social se réunit tous les mois à la CCI à La Louvière. Les syndicats et le patronat y sont également représentés.

Du côté des projets, clôturés ou en cours, on notera :

le suivi et l'approbation du plan de reconversion de la région du centre. Ce plan est le fruit de la collaboration entre différents opérateurs (IDEA, IBC, FOREM, Foyer Louviérois). Il est composé de trois axes et d'un total de 16 projets :

- infrastructures (5 projets),
- attractivité (4 projets),
- redéploiement économique et emplois (7 projets) ;

l'installation de la Cellule de dynamisation économique (CDE) dans le cadre de laquelle trois personnes ont été engagées (il n'en reste plus qu'une actuellement) ;

le refinancement de la télévision locale Antenne Centre (Ideatel) ;

un projet de collaboration avec l'Observatoire de la Santé du Hainaut et Promo Centre Santé en vue de mener des actions de promotion de la santé sur l'ensemble du territoire de la CUC ;

l'analyse des différents dossiers présentés en fonction de l'actualité et des opportunités à saisir (Bombardier-BN, Pacte Territorial pour l'Emploi du bassin hennuyer, projet de l'ASBL "Voies Vertes du Centre" (Ravel), projet de Schéma de Structure, ...).

La Conférence Permanente des Présidents de CPAS est un succès. Sa préoccupation principale est le partage d'expériences des communes membres en matière de politiques sociales. Elle s'est également pourvue d'une convention afin d'éviter toute concurrence en matière d'emplois entre les différents CPAS de la CUC. Elle est à l'origine de l'installation du Centre de Référence de lutte contre le surendettement en septembre 1998. Ce centre n'a toujours pas obtenu son agrégation auprès de la Région wallonne. Elle s'est, enfin, chargée de la rédaction et de l'édition d'un Bottin social de la CUC.

2.4.2.5 Tendances actuelles et avenir de la CUC

Les tendances pour l'avenir de la CUC sont les suivantes :

désir de la CUC de rester le plus dégagé possible de la lourdeur administrative et du lobbying politique. Dans ce cadre elle ne veut pas d'un transfert de compétences communales vers la communauté ;

la CUC compte se doter, à terme, d'un schéma de structure ;

la CUC développe des contacts avec les communautés urbaines de Cherbourg et de Dunkerque qui sont de tailles à peu près comparables au Centre et dans lesquelles le folklore et le sentiment populaire d'appartenance à une même entité socioculturelle jouent, de la même manière que pour le Centre, un rôle d'unification ;

volonté d'établir un support Marketing/communication pour les PME dans le but de recréer, sur le territoire de la CUC, un tissu relationnel de qualité entre elles et entre elles et les pouvoirs publics. En effet, après que la CUC ait interrogé une série de PME, il s'est avéré que les plaintes le plus souvent formulées concernaient le manque général d'informations et de communications entre acteurs économiques privé-privé et privé-public ;

il est actuellement question d'établir un Comité Citoyen, plate-forme de dialogue entre les citoyens, les acteurs privés et publics et dont les réunions seraient organisées en fonction des projets en cours, élaborés par les autres instances de la CUC.

2.4.3 La Communauté urbaine de Charleroi-Val de Sambre⁶⁴

2.4.3.1 Contexte de naissance et création de la communauté urbaine

La communauté urbaine de Charleroi-Val de Sambre a été créée le 17 février 1998.

La création et l'évolution de ce concept de communauté urbaine et/ou rurale répondent à 2 principes.

D'une part, *"le développement du principe de subsidiarité :*

Le développement du principe incite à toujours rechercher le niveau pertinent de l'action (absence d'un niveau institutionnel entre les provinces et les communes). De nombreux projets et problématiques transcendent le territoire d'une seule commune. Un début de réponse est la mise en place d'outils techniques que sont les intercommunales. Mais celles-ci doivent être transcendées, ne fût-ce qu'en raison des territoires non uniformes qu'elles couvrent.

La communauté urbaine et/ou rurale est l'outil politique et les intercommunales sont les outils techniques pour la mise en œuvre d'une stratégie de développement d'une région.

⁶⁴ Interview réalisée par H. Barthe Batsalle et Y. Vekemans auprès de Monsieur E. Van Sevenant, directeur général d'Aquasambre et secrétaire de la Communauté Urbaine de Charleroi-Val de Sambre, jeudi 31 mai 2001. + participation au Conseil de la Communauté Urbaine de Charleroi-Val de Sambre, réunion préparatoire du 18 juin 2001 (+ document distribué).

Cette vision est également celle de l'Union des Villes et Communes de Wallonie qui dans son manifeste intitulé "Pour une institution communale renouvelée" voit dans les communautés de communes : une meilleure concertation et planification "transcommunale" d'une zone; une réponse aux problèmes d'externalité que pose la prise en charge des actions et des coûts des équipements, infrastructures et services dont le rayonnement dépasse les limites communales.

Pour l'Union des Villes et des Communes, il convient donc de revisiter les modes de gestion de la supracommunalité et rechercher cohérence, simplicité et efficacité dans le service au citoyen.

Et d'autre part, une volonté politique :

Le Contrat d'Avenir fait référence à ce concept. En effet, il exprime que le "Gouvernement privilégiera la cohérence et la concertation entre les acteurs de terrain : provinces, communes, intercommunales, communautés urbaines. Les expériences de communautés urbaines seront encouragées et évaluées, au même titre que les provinces. Il conviendra de déterminer les missions des communautés urbaines à travers des partenariats"

Cette volonté politique wallonne a été confortée par les accords du Lambermont, qui ne proposent pas uniquement le transfert des compétences organiques sur les provinces et les communes, mais ils proposent également le transfert de la compétence organique des fédérations et des agglomérations des communes."⁶⁵

La communauté urbaine est issue d'une démarche volontariste.

⁶⁵ Document distribué lors de la réunion préparatoire du Conseil de la Communauté Urbaine de Charleroi-Val de Sambre du 18 juin 2001.

2.4.3.2 Composition de la communauté urbaine

La communauté urbaine de Charleroi-Val de Sambre est une association de fait qui regroupe des communes de l'arrondissement de Charleroi et de l'arrondissement de Thuin.

Actuellement, elle compte 15 communes. Il est prévu qu'elle s'élargira pour être composée de 28 communes (toutes les communes des 2 arrondissements).

Elle est structurée de la manière suivante :

le Conseil : qui est composé des délégués des conseils communaux de chaque entité membre. Les communes disposent d'un nombre de délégués proportionnellement à leur nombre d'habitants⁶⁶. Le Conseil est l'organe souverain de la communauté urbaine ;

le Bureau : qui est composé des Bourgmestres des communes membres de la communauté urbaine et du Président qui est élu par le Conseil ;

les Commissions de travail : qui sont composées de mandataires communaux et de membres de services communaux et intercommunaux. Les commissions planchent sur les coopérations concrètes et synergies supracommunales. Les sujets qui ont été abordés par ces commissions sont l'urgence sociale, la santé, le secteur de l'eau, les technologies de l'information appliquées aux communes.

Composition actuelle			
Population	Nombre de sièges par commune	Commune	Nombre total de sièges
< 15000 habitants	3	Aiseau-Presles Chapelle-lez-Herlaimont Farciennes Anderlues Thuin Les Bons-Villers Seneffe	21
De 15000 à 20000 habitants	4	Fontaine-l'Evêque Pont-à-Celles Morlanwelz	12
De 20000 à 30000 habitants	5	Courcelles Manage Fleurus	15
De 30000 à 50000 habitants	6	Châtelet	6
> 50000 habitants + 2 sièges par tranche de 75 000 habitants	7	Charleroi	11
Total		15 communes	65

⁶⁶ Cf. tableau.

Elargissement potentiel			
< 15000 habitants	3	Ham-sur-Heure Montigny-le-Tilleul Lobbes Chimay Momignies Sivry-Rance Froidchapelle Beaumont Erquelines Merbes-le-Château Estinnes Gerpennes	36
De 30000 à 50000 habitants	6	Binche	6
Total		13 communes	42
		Province de Hainaut	3
		Total général	110

La communauté urbaine ne dispose pas de structure permanente car elle fonctionne sur base de projets dont l'animation est confiée aux représentants des communes ou des intercommunales.

2.4.3.3 Financement de la communauté urbaine

Etant donné que la communauté urbaine ne possède pas de structure juridique, ce sont les seules émanations des différentes commissions (urgence sociale, nouvelles technologies de l'information avec l'asbl Intranet) qui disposent d'une structure formelle pouvant bénéficier du soutien financier de la Région wallonne.

A titre d'exemples, les communes de la communauté urbaine qui souhaitent faire partie de la commission des "nouvelles technologies de l'information aux services des communes" avec l'asbl Intranet versent une cotisation de 10 000 BEF par an à cette asbl.

Celles qui veulent participer à la commission "Urgence sociale" versent une cotisation de 16 BEF/habitant/an.

L'adhésion à la communauté urbaine n'implique donc aucune cotisation pour ses membres, seul le financement volontaire d'actions concrètes est la règle.

2.4.3.4 Réalisations et projets de la communauté urbaine

Différentes expériences ont déjà été menées au sein des Commissions de la communauté urbaine.

Commission « Social » : la commission a travaillé sur la création d'un service d'urgence sociale qui est opérationnel depuis décembre 1998 et fonctionne 24h/24. Plusieurs demandes y sont traitées et principalement la demande concernant la problématique hébergement et logement (coopération entre communes et CPAS).

Commission « Nouvelles Technologies de l'Information au service des Communes – NTIC » : (asbl Intranet) cette commission planche sur divers sujets : nouveaux services aux citoyens, collaboration nouvelle entre les communes, sensibilisation et promotion auprès des citoyens, des mandataires, du personnel des communes et des CPAS, application avec des partenaires extérieurs (Aguasambre, UCM, Centre PME, Centre Héraclès). D'autres projets sont en cours de réalisation...

Commission « Eau » : suite à la restructuration initiée par les pouvoirs wallons via l'adoption du décret relatif au cycle de l'eau et à la création de la SPGE, cette commission a été instituée afin de mener une réflexion sur l'évolution du secteur de l'eau sur le territoire de la Communauté urbaine. La première étape de cette commission a été la restructuration du secteur de l'eau avec la fusion de l'AIEBC et de la Régie des Eaux de Charleroi.

Commission « Emploi » : l'emploi étant un enjeu majeur sur le territoire de la communauté urbaine, la Mission Régionale de l'Emploi de Charleroi (MIREC) et l'AWIPH ont planché sur un programme intégré au niveau de cette sous-région qui pourrait être subsidié par l'Union européenne via le programme Equal.

Commission « Santé » : création d'une nouvelle intercommunale des hôpitaux (I.S.P.P.C. : Intercommunale de la Santé Publique du Pays de Charleroi).

2.4.3.5 Tendances actuelles et avenir de la communauté urbaine

De manière générale, la communauté urbaine de Charleroi-Val de Sambre veut garder un rôle d'avant-garde eu égard au projet d'institutionnalisation des communautés urbaines dans le cadre de la régionalisation de la loi communale et être le vecteur de défense et de promotion de sa sous-région sur les plans wallon et européen.

Une série de demandes ont été formulées auprès de la communauté urbaine, à savoir :

l'installation d'une Commission socio-économique de la Communauté Urbaine ; l'idée est de redynamiser le CAAEC (Comité d'Action et d'Animation Economique de la région de Charleroi) en l'intégrant dans la Communauté urbaine et en élargissant sa base de représentativité;

l'intercommunalisation des services d'incendie ;

la coopération des zones de police ;

la cohérence sous-régionale des outils publics (TEC, logement social) ;

la coordination d'épreuves sportives au niveau de la communauté urbaine ;

le rôle d'interface vis-à-vis de demandes ;

le rôle de porteur de projets européens (ex. : Equal) ;

la coopération et la coordination en matière de révision des plans de secteur.

2.5 SYNTHÈSE

Tableau comparatif des deux types d'aires de coopération supracommunale abordées pour la Région wallonne.

	Parc naturel	Communauté urbaine
Définition, création	<p>Le parc naturel est défini par le décret du 16 juillet 1985 comme étant un territoire rural, d'un haut intérêt biologique et géographique, soumis à des mesures destinées à en protéger le milieu, en harmonie avec les aspirations de la population et le développement économique et social du territoire concerné.</p> <p>Il s'agit donc d'un outil d'éco-développement.</p>	<p>Il n'existe pas de définition légale pour les communautés urbaines en Région wallonne.</p> <p>A ce jour, on constate que la communauté urbaine est une association de communes. Cette association peut prendre la forme d'une a.s.b.l. ou tout simplement d'une association de fait.</p>
Missions	<p>Les missions du comité de gestion sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - établir un programme et adresser aux autorités compétentes des propositions en vue de la réalisation du plan de gestion ; - d'exécuter le plan de gestion ; - de délivrer aux administrations publiques intéressées les avis qu'elles sont en droit de solliciter ; - de proposer au pouvoir organisateur, s'il y a lieu, des modifications au plan de gestion. <p>La Commission de gestion donne suite aux demandes qui lui sont adressées par la Communauté française ou par la Communauté germanophone, en rapport avec la gestion du parc naturel.</p> <p><i>Plan de gestion</i></p> <p>Une fois constitué le pouvoir organisateur institue un comité d'étude composé des communes du périmètre du parc naturel et d'autres milieux concernés, dont les promoteurs du parc naturel ; le comité établit un rapport et un avant-projet relatifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - aux limites du parc ; - au plan de gestion ; - aux conséquences, pour les communes intéressées et pour leurs habitants, de la création du parc naturel. 	<p>De manière générale, les missions de la communauté urbaine sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'élaboration et la promotion d'une image valorisante du territoire qu'elle compose ; - l'étude, l'approche coordonnée et le soutien de dossiers relatifs à sa région susceptibles de conforter les structures existantes ainsi que de susciter et d'impulser des projets et des activités nouvelles dans des domaines tels que notamment : <ul style="list-style-type: none"> . l'action sociale et la santé, . l'environnement et l'aménagement du territoire, . l'économie et l'emploi, . l'insertion sociale et professionnelle, . le logement, . la sécurité, . le surendettement, . le tourisme, . le transport et . d'autres matières qui concernent la proximité des citoyens. <p>L'association exerce ses missions dans le respect des prérogatives et des attributions légales des communes.</p> <p>L'association peut accomplir tous les actes se rapportant directement ou</p>

	<p>Le plan de gestion indique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les objectifs poursuivis en ce qui concerne notamment la conservation de la nature, la protection de l'environnement, - l'aménagement du territoire, le développement rural et économique; - les mesures à prendre pour atteindre les objectifs poursuivis ; - une description des moyens qui seront mis en œuvre pour que la population s'intéresse à la gestion du parc ; - une estimation des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement nécessaires à la gestion du parc ; - éventuellement, les modifications à apporter aux plans d'aménagement en rapport avec la création du parc naturel ; - une estimation de la planification des investissements à mettre en œuvre, en vue de promouvoir les objectifs du territoire concerné. 	indirectement à son objet social.
Fonctionnement et financement	<p><u>Fonctionnement :</u></p> <p>Il y a pour chaque parc naturel une commission de gestion dotée de la personnalité juridique.</p> <p>Les membres de la commission de gestion sont nommés par l'Exécutif.</p> <p>La Commission de gestion d'un parc naturel est composée comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des membres proposés par les conseils communaux des communes sur le territoire desquelles s'étend le parc naturel, soit : <ul style="list-style-type: none"> . si le parc naturel ne s'étend que sur le territoire d'une seule commune, 6 membres ; . si le parc naturel s'étend sur le territoire de 2 communes, 4 membres par commune ; . s'il s'étend sur le territoire de 3 ou 4 communes, 2 membres par commune ; . s'il s'étend sur le territoire de plus de 4 communes, 1 membre par commune ; - 1 membre proposé par chacun des conseils provinciaux sur lesquelles s'étend le parc naturel ; - 1 membre proposé par le Conseil supérieur wallon de la conservation 	<p><u>Fonctionnement :</u></p> <p>Plusieurs formules d'organisation :</p> <p><i>Communautés urbaines en a.s.b.l. :</i> (Communauté urbaine du Centre et Communauté urbaine de Mons)</p> <p>Une Assemblée Générale qui est composée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des bourgmestres des communes membres ; - des personnes physiques membres fondateurs, ou dont la candidature aura été admise, exerçant la fonction de ministre, secrétaire d'état, parlementaire ou député permanent, affiliés à un parti politique démocratique, domiciliés et résidant dans une des communes de la communauté urbaine ; - de délégués désignés au sein des conseils communaux proportionnellement à la représentation des partis politiques démocratiques dans ces conseils. <p>Le nombre de représentants par commune est déterminé proportionnellement à la taille de celle-ci (nombre d'habitants). Elle possède, entre autres, les pouvoirs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - elle peut modifier les statuts et prononcer la dissolution de l'ASBL ;

	<p>de la nature ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 membre proposé par le pouvoir organisateur ; - 2 membres locaux proposés par des associations qui ont pour objet la conservation de la nature et qui exercent leur activité en tout ou en partie sur le territoire du parc naturel; - 3 membres locaux proposés par des associations professionnelles d'agriculteurs, de sylviculteurs et d'artisans, et qui sont eux-mêmes agriculteurs, sylviculteurs ou artisans ; - 1 membre proposé par des organisations locales s'occupant du développement du tourisme ; - 2 fonctionnaires du Ministère de la Région wallonne, appartenant l'un au service compétent pour la conservation de la nature, l'autre au service compétent pour l'aménagement du territoire. <p><u>Financement :</u></p> <p>Un Arrêté du Gouvernement wallon du 6 février 1997 détermine l'octroi de subventions aux pouvoirs organisateurs et aux commissions de gestion des parcs naturels.</p> <p>Cet arrêté a pour but de mettre en œuvre les articles 10 et 22 du Décret relatif aux parcs naturels du 16 juillet 1985. Il définit les limites dans lesquelles des subventions peuvent être octroyées aux pouvoirs organisateurs et aux commissions de gestion des parcs naturels.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - elle peut nommer et révoquer les administrateurs ; - elle approuve annuellement les budgets et comptes ; - elle fixe le montant annuel des cotisations. <p>Un Conseil d'Administration qui est composé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de membres désignés par l'Assemblée Générale sur présentation des communes membres ; - de membres désignés par l'Assemblée Générale parmi les personnes physiques désignées au point 2 de la composition de l'A.G. et qui ont fait acte de candidature. <p>Le nombre de représentants par commune est déterminé proportionnellement à la taille de celles-ci (nombre d'habitants).</p> <p>Il doit nommer son président, ses deux vice-présidents, son secrétaire et son trésorier. Le conseil d'administration détient comme compétences tous les actes relevant de l'administration de l'association au sens le plus large.</p> <p>Par exemples :</p> <ul style="list-style-type: none"> . faire et recevoir tous les paiements ; . accepter et recevoir tout subside et donations ; . contracter et effectuer tous prêts et avances. <p>Un Bureau Exécutif composé d'un président, de 2 vice-présidents, 1 secrétaire, 1 trésorier + 1 délégué membre du C.A. par commune non déjà représentée dans les fonctions précitées.</p> <p>Il y a également la Conférence Permanente des Présidents de CPAS et le Conseil Economique et Social dont s'est entourée l'association (pour la communauté urbaine du Centre).</p> <p><i>Communauté urbaine en association de fait :</i></p> <p>(Communauté urbaine de Charleroi-Val de Sambre)</p> <p>Elle est structurée de la manière suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> . le Conseil : qui est composé des délégués des conseils communaux
--	--	--

		<p>de chaque entité membre. Les communes disposent d'un nombre de délégués proportionnellement à leur nombre d'habitants. Le Conseil est l'organe souverain de la communauté urbaine ;</p> <p>. le Bureau : qui est composé des Bourgmestres des communes membres de la communauté urbaine et du Président qui est élu par le Conseil ;</p> <p>. les Commissions de travail : qui sont composées de mandataires communaux et de membres de services communaux et intercommunaux. Les commissions planchent sur les coopérations concrètes et synergies supracommunales. Les sujets qui ont été abordés par ces commissions sont l'urgence sociale, la santé, le secteur de l'eau, les technologies de l'information appliquées aux communes.</p> <p><u>Financement :</u></p> <p>Pour les communautés urbaines constituées sous forme d'a.s.b.l. (Communauté urbaine de Mons et communauté urbaine du Centre), les communes versent une cotisation qui ne peut être supérieure à 10 BEF/habitant/an.</p> <p>Elles reçoivent également des subventions diverses en fonction des projets.</p> <p>Pour la communauté urbaine qui est constituée en une association de fait (Communauté urbaine de Charleroi-Val de Sambre), celle-ci ne peut percevoir de cotisations directes des communes de par son statut. C'est au travers des commissions de projet (formées en a.s.b.l.) qui la constituent qu'elle obtient des fonds.</p>
Critères	<p>Il s'agit d'un critère géographique ; le parc naturel couvre une superficie minimum de 5000 hectares d'un seul tenant. Un territoire demeure d'un seul tenant même s'il est traversé par des routes, des autoroutes, des voies navigables ou des voies ferrées.</p>	<p>D'après les 3 communautés urbaines étudiées, il n'y a pas de critères imposés pour la création de celles-ci. Ceci est dû en partie au fait que celles-ci sont encore au stade de l'expérimentation et qu'elles ne disposent d'aucun cadre législatif.</p>

1.6 CONCLUSION

A l'heure d'une vaste réflexion sur la recomposition des territoires, en même temps que de nouvelles compétences et responsabilités sont attribuées à la Région wallonne, nous avons tenté de pointer les enjeux, tant pour les collectivités locales que pour la Région, d'éclaircir certains manques, et d'apporter des éléments de réponses aux questions concernant les aires de coopération supracommunales.

Le contexte actuel souligne encore la nécessité de cette réflexion. Rappelons-en quelques éléments:

- des charges nouvelles ou alourdies pour les communes;
- les questions qui se posent quant à l'efficacité, l'utilité, l'organisation et la gestion des entités supracommunales ou intercommunales existantes, en particulier les provinces et les intercommunales;
- un nouveau contexte institutionnel, la Région wallonne devenant maître de l'organisation de ses collectivités locales, à l'exception de certaines protections constitutionnelles;
- les volontés exprimées par le SDER.

On se trouve en réalité confronté à de multiples possibilités, quant aux types de coopérations possibles, leurs missions, leurs critères d'existence et de reconnaissance, leurs opérationnalisation, leur fonctionnement.

Types de coopération:

Il serait souhaitable de se mettre d'accord sur les types de coopération supracommunale désirés par la Région wallonne sur son territoire, par exemple sur base du tableau proposé dans le cadre général du présent chapitre :

	types de territoires	formes de coopération et documents
ville / campagne	partie wallonne d'une aire métropolitaine	aire de coopération transrégionale élaborant un schéma de développement
ville	agglomération (grande ville et sa périphérie)	communauté urbaine élaborant un schéma d'agglomération
ville / campagne	ville petite ou moyenne (ou réseau de petites villes) avec les communes rurales qui la (les) entourent	"pays" élaborant un contrat de pays
campagne	plusieurs communes ⁶⁷ constituant un espace homogène (non polarisé)	parc naturel élaborant un plan de gestion

Missions:

les missions possibles sont celles que prennent ou peuvent prendre en charge les communes, ainsi que celles que la Région wallonne leur délèguerait éventuellement.

La question reste cependant ouverte de savoir quel est le niveau optimal de prise en charge pour quels types de missions.

⁶⁷ En pratique, certains parcs naturels existants ou en projet comprennent des « parties de communes ».

Plusieurs missions possibles pour des aires de coopérations supracommunales sont déjà proposées dans les documents de référence, mais sans se prétendre exhaustives, ni réellement instaurer des priorités. Or si certaines missions peuvent se retrouver partout, il en est de plus spécifiques, ou de priorités différentes, et un accord devrait intervenir à ce sujet entre la Région et les communes.

Les travaux du thème 4 de la CPDT, "la commune, acteur de développement territorial", pourraient apporter des éléments de réponses plus affinés.

Le thème des intercommunales n'a pas été traité en détail dans ce volet (elles sont en partie illustrées dans le volet A), mais de nombreuses missions de gestion leurs sont déjà confiées.

Les aires de coopération supracommunales ne devraient pas être une "couche" de plus par rapport aux intercommunales, qui sont déjà une forme de coopération entre communes, mais plutôt, comme suggéré supra, être le lieu d'un débat plus stratégique, d'élaboration, de mise en place et de suivi d'un projet commun à plus long terme, dont la concrétisation passerait par les outils existants, parmi lesquels les intercommunales, éventuellement quelque peu renouvelées.

Critères

Les critères peuvent également différer, mais un cadre devrait préserver l'intérêt général et assurer la viabilité d'une coopération. La Région wallonne dispose d'ailleurs déjà de critères « cadres » :

solidarité financière des communes ;

solidarité ville et campagne ;

intégration du projet dans le projet de Région et le Contrat d'avenir ;

...

D'autres critères, plus spécifiques sans être trop restreints, sont apparus au cours de nos réflexions, concernant

- les modalités du partenariat et les relations avec la Région
- la concordance entre le projet d'aire de coopération et le projet régional
- des éléments géographiques (taille minimale, continuité, ...)

Des critères plus directement pratique quant à la reconnaissance des coopérations, et/ou à leur création pourraient s'inspirer d'éléments venant d'expériences étrangères, telles les communautés de communes françaises.

Cependant, à l'heure actuelle, si l'on s'en réfère à l'idée de « territoire de projet », il faut constater un hiatus entre les désirs et la réalité en ce qui concerne les débuts des communautés urbaines: il n'est pas question de charte commune, d'un projet commun, mais bien de différents projets, de moindre envergure, conçus dans une logique plus sectorielle.

Pour certains la philosophie est néanmoins d'aller éventuellement vers quelque chose de plus global, mais à petit pas, sans forcer les communes, et sans institutionnaliser un nouvel échelon administratif ou politique.

On constate aussi la volonté d'intégrer dans certains cas des communes rurales dans des périmètres urbains (par exemple dans le cas des futures adhésions à la communauté urbaine de Charleroi-Val de Sambre) ; ce qui peut paraître quelque peu contradictoire dans le cas d'une communauté urbaine, mais pourrait se comprendre dans un autre type de coopération.

Les parcs naturels semblent davantage porteurs d'un projet global, mais ils ont un objet plus spécialisé et ont été soutenus par la Région. Rappelons que l'initiative de création d'un parc naturel ne doit pas nécessairement venir des communes mais peut aussi émaner de la Région ou de la province.

Les deux autres types possible d'aires de coopération supracommunales proposées, les pays et les aires de coopération transrégionales, seront approfondies l'an prochain.

CONCLUSION VOLET B

Au regard des expériences analysées et des documents de référence, tant en Région wallonne qu'à l'étranger, nous constatons une multiplicité de types de coopération possibles ainsi que des critères, des missions, des acteurs et d'autres éléments à prendre en considération.

Il faut d'ailleurs rappeler ici les nuances à apporter dans les exercices de comparaison entre divers pays, c'est pourquoi nous avons tenu à replacer les coopérations mentionnées dans leur contexte national. Le cas des communautés urbaines est particulièrement clair, les communautés urbaines wallonnes n'ayant à ce jour pratiquement rien à voir avec leurs homonymes français, ou même allemand ou québécois. Autre cas frappant, la France n'a pas réalisé de fusion de communes, et se trouve dès lors dans un contexte très particulier par rapport à tous les autres pays européens.

Nuances à apporter aussi, non seulement du fait de leur contexte institutionnel et politique, mais aussi car les éléments qui en ressortent à première vue peuvent tromper sur la réalité opérationnelle ainsi que sur la place exacte des collectivités abordées. Outre le fait qu'une même appellation peut couvrir des concrétisations très différentes, il faut aussi constater que la décentralisation d'une compétence n'implique pas nécessairement un transfert réel du pouvoir.

Il serait nécessaire en réalité d'aller plus loin dans l'analyse de cas concrets, et se tourner en particulier vers les comptabilités publiques, la façon dont le système fiscal est organisé, pour appréhender "la répartition exacte des compétences et le degré réel de leur exercice"⁶⁸.

Le thème 1.4 de la CPDT fournit déjà à ce sujet de nombreux éléments, et un séminaire commun a été proposé lors du dernier comité d'accompagnement.

Sur base de toutes les réflexions et outils disponibles, et en concertation avec les collectivités locales, il serait souhaitable que la Région wallonne se positionne par rapport aux diverses possibilités, afin de pouvoir aboutir à un cadre général souple mais clair. Ce cadre permettrait le volontarisme et les choix des communes, mais dans une logique d'intérêt général et dans une organisation des responsabilités qui soit à la fois lisible pour les citoyens et pertinente pour le territoire.

Il s'agit d'un choix difficile, car il s'agit d'éviter tant de se figer dans un cadre réglementaire trop strict, trop bridant, ne laissant que peu d'initiative aux collectivités locales, que de laisser trop d'imprécisions et de flou, trop de possibilités de replis localistes.

Nous avons présenté divers éléments de réponses, concernant les types de coopération, leurs missions, leurs critères d'existence et de reconnaissance, la philosophie générale qui devraient les inspirer.

Nous souhaitons également reprendre une proposition présentée par le pilote de ce thème lors des Etats généraux de la CPDT le 15 juin 2001 à Liège, qui traite plus d'une recombinaison générale du territoire. Quoiqu'elle n'ait pas encore fait l'objet d'approfondissement, elle nous semble d'autant plus pertinente qu'elle reprenait les éléments de deux thèmes de la CPDT, celui de nos travaux, et celui de "la commune, acteur de développement territorial":

⁶⁸ Delcamp A, op cit, p 8

on pourrait imaginer de distinguer quatre niveaux territoriaux de légitimité, qui pourraient être le quartier ou le village, la commune, l'aire d'intercommunalité (par exemple selon la tableau proposé supra) et la Région. A chacun de ces niveaux seraient associées des structures électives, mais sans doute uniquement consultatives au niveau inférieur, voire pour certaines compétences au niveau de la commune, de manière à éviter les effets "NIMBY".

Les compétences seraient ainsi classés en différentes catégories: les avis, les initiatives locales, les décisions, leurs mises en œuvre, les choix stratégiques. Les cellules de base disposeraient d'un pouvoir d'avis et/ou de prise d'initiative, dont le poids serait renforcé du fait qu'ils proviendraient de corps légitimés, et pouvant être démocratiquement contrebalancés par l'avis contraire d'autres cellules du même niveau. La séparation entre le niveau de décisions et celui de leurs mises en œuvre pourrait sans doute contribuer à éviter des développements trop technocratiques. Quant aux choix et décisions des communes, ils devraient impérativement s'inscrire en cohérence avec les stratégies régionales.

On pourrait aussi souhaiter que les aires de supracommunalité soient reconnues et soutenues par la Région wallonne sur base d'une charte stratégique élaborée par leurs participants, dans l'idée d'un projet commun (le projet de développement territorial, PDT dans le SDER), en accord avec les stratégies de la Région, mais les affinant ou les dépassant. On a vu cependant qu'à l'heure actuelle, il s'agit surtout de projets plus sectoriels, en vue d'une meilleure gestion pratique, et plus ou moins "à la carte" selon les communes.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'examen tant pratique que théorique des aires de solidarité potentielles ou effectives sur le territoire de la Région wallonne, ainsi que l'examen de coopérations supracommunales à l'étranger, montre la grande diversité de possibilités, tant dans la délimitation des aires de coopération supracommunale que dans leurs définitions, leurs missions, leurs critères de reconnaissance et d'existence. Le souhait de ce rapport est d'être un outil d'aide à la décision, tant par ses indicateurs factuels que par ses réflexions et ses propositions, pour la Région wallonne et ses collectivités locales.

Le Volet A propose, outre des cartes "indicateurs de bases", des éléments plus empiriques d'appréhension du territoire wallon et de ses occupants. Il suggère aussi, en synthèse, un faisceau de territorialités, non exhaustifs, et pouvant se moduler selon différentes entrées.

Le Volet B apporte des éléments quant aux évolutions à l'étranger, en rappelant leur différence de contexte et les nuances à introduire, ainsi qu'une vaste réflexion sur les aires de coopération supracommunales possibles en Région wallonne.

Un fil conducteur de notre travail, directement inspiré du SDER et repris par notre CA, était l'importance de la "brique de base" pour tout projet de coopération supracommunale qu'est la commune, ses habitants et ses représentants.

Dans un contexte de moyens à utiliser de manière parcimonieuse, tant financiers, que fonciers, environnementaux, ... , devant l'évolution actuelle de charges nouvelles ou alourdies pour les communes, et à l'heure d'un contexte institutionnel en mutation, il importe de travailler dans le cadre d'aires de cohérence, mais aussi d'aires d'initiatives et de mobilisation.

Nous avons tenté dans notre étude d'apporter une bonne connaissance des aires de vie – relations de travail, accès aux infrastructures, à l'école, ... - et de solidarité, en ce compris les solidarités politiques ou culturelles, mais aussi la détermination des solidarités nécessaires entre les villes, qui supportent une charge plus que proportionnelle à leur part de population en équipements, en infrastructures, en populations défavorisées – et les campagnes ou les zones périurbaines.

Ces aires de cohérence et de solidarité sont multiformes, superposées, imbriquées, se définissent à des échelles diverses. Nous avons cependant dégagé deux échelles socio-économique majeures, celle des grands bassins d'emploi d'une part, centrés sur les villes régionales, celles des bassins de vie quotidienne (commerce, école,...) d'autre part, sans pour autant considérer qu'ils s'imposent de fait, ni qu'ils soient exhaustifs. Notre souhait était d'apporter des bases de réflexions et des éléments de réponses possibles.

En effet, la question des "aires de cohérence", et/ou de solidarité, et/ ou de coopérations supracommunales touche à un problème difficile en matière de planification stratégique durable: il s'agit de mettre en place une dialectique efficace entre initiatives fondées sur des convictions et des prises de décisions locales mobilisatrices, sur la définition d'objectifs locaux, et la nécessité pour la Région de jouer pleinement son rôle de régulation et d'éviter le jeu des réactions de type NIMBY.

A cet égard, nous avons formulé certaines propositions tant sur l'organisation possible d'aires de coopération supracommunales que sur une recomposition du territoire.

Par ailleurs, la concrétisation de certaines propositions devraient intégrer des aspects plus juridiques, dont nous n'étions pas chargés, ainsi que les travaux du thème 1.4 (fiscalité) et du thème 4 (la commune, acteur de développement territorial).

Un séminaire a été proposé à cet effet.

La poursuite de nos travaux s'attachera:

d'une part à poursuivre l'analyse des principaux types d'aires de coopération identifiés pour la Région wallonne (Communauté urbaine, Schéma d'agglomération, pays, ...) avec un accent particulier sur les agglomérations et les aires métropolitaines transrégionales,

d'autre part à finaliser le volet A en vue de la publication d'un Atlas commenté, partie d'un "référentiel documentaire pour la constitution d'aires de coopération en Wallonie"⁶⁹.

Les cartes choisies pour l'Atlas seront commentées de manière à mettre en lumière la pertinence de leurs informations en vue de cerner des aires de coopération cohérentes et solidaires en Région wallonne.

⁶⁹ subvention 2001-2002, cahier des charges thème 3 "aires de coopération"

BIBLIOGRAPHIE VOLET B

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

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

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

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

Commission européenne (1999), *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) – Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, approuvé au Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire à Postdam en mai 1999, Office des publications officielles des communautés européennes.

CORNUT P. (1999). *La circulation de l'eau potable en Belgique et à Bruxelles*, Thèse, Géographie. ULB.

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

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

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

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

Gouvernement wallon (1999). *Contrat d'Avenir pour la Wallonie (CAW)*, adopté par le Gouvernement wallon le 16 septembre 1999.

Gouvernement wallon (1999). *Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER)*, adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999.

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

Inter-Environnement Wallonie (2001). *Un réseau de solidarité wallon, belge et européen*, carte, janvier.

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

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

Ministère de la Région wallonne (1999). *Guide 2000 de la Région wallonne*.

Ministère de la Région wallonne, CPDT (1999). *Thème 7.1. Les coûts de la désurbanisation*, Rapport final de la subvention 1998, GUIDE (ULB), CREAT (UCL), LEPUR (Ulg).

Ministère de la Région wallonne, Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, (2000). *Le parc naturel du point de vue de l'aménagement du territoire*, SARLET D., Les Cahiers de l'Urbanisme, n°32, décembre.

Ministère de la Région wallonne, Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement, (2000). *Etat de l'environnement wallon 2000 – L'environnement wallon à l'aube du XXIème siècle, Approche évolutive*.

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

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

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

Sites Internet consultés

Site Internet d'Inter-Environnement Wallonie

Site Internet de l'Agence Wallonne à l'Exportation.

Site Internet de l'Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées.

Site Internet de l'Union des Villes et des Communes

Site Internet des agences T Intérim.

Site Internet des Comités Subrégionaux de l'Emploi et de la Formation.

Site Internet des intercommunales de la télédistribution.

Site Internet des Télévisions Locales de la Communauté française.

Site Internet du Groupe Vlan.

Site Internet : www.communes.quid.fr/WEB/INSTITS/FR/Q020450.htm

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

Site Internet, INSEE des Pays de la Loire, : www.oref.assoc.fr/LEXIQUE/DEFS/BASS.pdf

Interviews réalisées

Communauté Urbaine de Charleroi-Val de Sambre, Monsieur E. Van Sevenant, directeur général d'Aquasambre et secrétaire de la communauté urbaine, le jeudi 31 mai 2001.

Communauté Urbaine de Mons, Monsieur G. Mahieu, chef de cabinet à la ville de Mons, le jeudi 3 mai 2001.

Communauté Urbaine du Centre, Monsieur E. Precelle, coordinateur de la communauté urbaine, le vendredi 4 mai 2001.

TABLE DES MATIÈRES VOLET B

VOLET B	194
REFLEXIONS SUR LES DIFFERENTS TYPES POSSIBLES D’AIRES DE COOPERATION	194
DEFINITIONS, MISSIONS ET CRITERES	194
INTRODUCTION	194
CHAPITRE I : AIRES DE COOPÉRATION SUPRACOMMUNALE À L’ÉTRANGER	
INTRODUCTION	196
1. LA FRANCE	197
1.1 CADRE GENERAL.....	197
1.1.1 <i>Bref historique de la politique d’aménagement du territoire</i>	197
1.1.2 <i>Structuration du territoire français</i>	198
1.1.3 <i>Evolution des structures de coopération supracommunale en France</i>	199
1.2 DEFINITIONS, CREATION.....	201
1.2.1 <i>Les communautés de communes</i>	201
1.2.2 <i>Les communautés d’agglomération</i>	201
1.2.3 <i>Les communautés urbaines</i>	201
1.2.4 <i>Les Pays</i>	202
1.3 MISSIONS	203
1.3.1 <i>Les communautés de communes</i>	203
1.3.2 <i>Les communautés d’agglomération</i>	203
1.3.3 <i>Les communautés urbaines</i>	204
1.3.4 <i>Les pays</i>	206
1.4 FONCTIONNEMENT, FINANCEMENT.....	207
1.4.1 <i>Les communautés de communes</i>	207
1.4.2 <i>Les communautés d’agglomération</i>	208
1.4.3 <i>Les communautés urbaines</i>	209
1.4.4 <i>Les pays</i>	210
1.5 CRITERES	211
1.5.1 <i>Les communautés de communes</i>	211
1.5.2 <i>Les communautés d’agglomération</i>	212
1.5.3 <i>Les communautés urbaines</i>	212
1.5.4 <i>Les pays</i>	213
1.6 CARTOGRAPHIE DE LA FRANCE.....	215
1.7 SYNTHÈSE.....	216
2. L’ALLEMAGNE	221
2.1 CADRE GENERAL.....	221
2.2 DEFINITIONS, CREATION.....	224
2.2.1 <i>Les Arbeitsgemeinschaften</i>	224

2.2.2	<i>Les öffentlich-rechtliche vereinbarung</i>	224
2.2.3	<i>Les Zweckverband</i>	224
2.2.4	<i>Structures de coopération en milieu urbain</i>	224
2.2.5	<i>Structures de coopération en milieu rural</i>	225
2.2.6	<i>Regionaleverbände</i>	225
2.3.	MISSIONS.....	225
2.3.1	<i>Les Zweckverband</i>	225
2.3.2	<i>Les Umlandkreise</i>	225
2.3.3	<i>Les Gesamtgemeinden ou Unterstengemeindeverbände</i>	226
2.4	FONCTIONNEMENT, FINANCEMENT.....	226
2.4.1	<i>Les Zweckverband</i>	226
2.4.2	<i>Les Umlandkreise</i>	226
2.4.3	<i>Les Gesamtgemeinden ou Unterstengemeindeverbände</i>	227
2.5	COOPERATION SUPRACOMMUNALE ET DIVISIONS ADMINISTRATIVES	227
2.6	CRITERES	229
2.7	COMMENTAIRES.....	229
3.	LE QUEBEC	230
3.1	CADRE GENERAL.....	230
3.2	DEFINITIONS, CREATION.....	230
3.2.1	<i>Les communautés urbaines</i>	230
3.2.2	<i>Les municipalités régionales de comté (MRC)</i>	230
3.3.	MISSIONS	231
3.3.1	<i>Les communautés urbaines</i>	231
3.3.2	<i>Les municipalités régionales de comté</i>	231
3.4	FONCTIONNEMENT, FINANCEMENT.....	231
3.4.1	<i>Les communautés urbaines</i>	231
3.4.2	<i>Les municipalités régionales de comté</i>	232
3.5	CRITERES POUR LES MUNICIPALITES REGIONALES DE COMTE	233
3.6	REFLEXIONS SUR LES MUNICIPALITES REGIONALES DE COMTE	233
	CONCLUSION	234

CHAPITRE II : AIRES DE COOPÉRATION SUPRACOMMUNALE EN RÉGION WALLONNE

INTRODUCTION	236
2.1 CADRE GENERAL DES AIRES DE COOPERATION SUPRACOMMUNALE	238
2.1.1 AIRES DE COOPERATION SUPRACOMMUNALE SELON LE SDEC, SDER ET LE CAW	238
2.1.2 REFLEXIONS	240
2.1.3 MISSIONS ET ACTEURS.....	241
2.1.4 DES AIRES DE COOPERATION: SELON QUELS CRITERES?	245
2.2 DEFINITIONS	247
2.2.1 <i>Les communautés urbaines</i>	247
2.2.2 <i>Les parcs naturels</i>	248
2.3 CREATION, ORGANISATION, MISSIONS, FINANCEMENT ET CRITERES POUR LES PARCS NATURELS DE LA REGION WALLONNE	248
2.3.1 <i>Création</i>	248
2.3.2 <i>Organisation et missions</i>	249
2.3.3 <i>Financement</i>	250
2.3.4 <i>Critère</i>	250
2.3.5 <i>Parcs naturels en Région wallonne</i>	251
2.3.6 <i>Commentaires</i>	252

2.4 LES COMMUNAUTES URBAINES	253
2.4.1 <i>La Communauté urbaine de Mons (CUM)</i>	253
2.4.2 <i>La Communauté urbaine du Centre (CUC)</i>	255
2.4.3 <i>La Communauté urbaine de Charleroi-Val de Sambre</i>	258
2.5 SYNTHÈSE	263
2.6 CONCLUSIONS	267
CONCLUSION VOLET B	270

CONCLUSION GENERALE	272
----------------------------	------------

BIBLIOGRAPHIE VOLET B.....	274
-----------------------------------	------------

TABLE DES MATIERES VOLET B.....	
--	--

ANNEXES : GLOSSAIRE

: deux transparents indépendants: nom des communes, population par commune