

La supracommunalité en quête de sens

Geoffrey GRANDJEAN

Ingrid GABRIEL

Université de Liège



Supracommunalité en Wallonie, enjeux et retours d'expériences

L'action publique s'exerce désormais à différents niveaux, compte tenu des processus d'intégration européenne et de décentralisation. Un risque est présent, celui de la « concurrence exacerbée entre les différentes institutions nées des créations successives de nouvelles échelles d'action publique »¹. Certaines problématiques ne peuvent plus être traitées à l'échelle communale². Les nouvelles populations des communes périurbaines ont renouvelé leurs attentes requérant désormais des services jusqu'alors inexistantes ou très peu développés. Nombreux sont les systèmes politiques qui permettent la collaboration entre communes, notamment la perspective de supracommunalité, à tel point que certains auteurs n'hésitent plus à qualifier l'état des coopérations communales en Europe comme étant un « état liquide »³, compte tenu des très nombreux types d'associations de communes possibles en Europe.

Quels sont les enseignements de la littérature scientifique sur la problématique de la supracommunalité ? Je vous propose de procéder en trois étapes. Premièrement, jetons un regard dans le rétroviseur par une perspective historico-juridique. Deuxièmement, détaillons les réformes flamandes et françaises les plus récentes en matière de coopération communale afin d'élargir le spectre des possibilités d'évolution de la supracommunalité en Wallonie. Troisièmement, examinons la littérature scientifique en articulant les résultats autour de cinq axes principaux : l'association volontaire, les attributions possibles de compétences et leur territorialisation, la composition des organes supracommunaux, le financement des projets d'association de communes et l'affectation du personnel communal. Ce cheminement nous permet de conclure sur les lignes de force qui se dégagent de la littérature scientifique en termes de supracommunalité, me permettant de définir celle-ci.

A. L'association de communes en Belgique sous l'angle historico-juridique

1. L'association de communes belges et wallonnes peut être examinée à travers l'évolution historique des différentes normes, constitutionnelles et décrétales. Rappelons que la Belgique a connu un découpage de son territoire en communes s'inspirant du découpage révolutionnaire français⁴. Au départ, il s'agit d'un découpage adapté au fonctionnement d'une société rurale traditionnelle du XVIII^e siècle. Nous sommes ainsi passés de 2.776 communes à 581 communes⁵. 1921 est une année charnière pour l'association de communes. L'article 162, alinéa 4 de la Constitution, qui constitue la base juridique constitutionnelle contemporaine de la supracommunalité, est substantiellement modifié une dernière fois lors de la sixième réforme de l'État afin de permettre à plusieurs collectivités supracommunales de s'associer à leur tour⁶. À l'image de ce qui prévaut en ce qui concerne les compétences des communes et des provinces, l'article 6, §1^{er}, VIII, 1^o, de la Loi spéciale de Réformes

¹ GERBAUX Fr. et PAILLET A., « Supracommunalité et intercommunalité de base : quelles articulations ? », *Revue de géographie alpine*, 2000, t. 88, n° 1, p. 35.

² SCHMIT P., « Comment l'intercommunalité s'adapte-t-elle au phénomène de périurbanisation ? », *Pour*, 2008, vol. 4, n°199, p. 173.

³ SWIANIEWICZ P. et TELES F., « Inter-municipal Cooperation. Diversity, Evolution and Future. Research Agenda », in TELES F. et SWIANIEWICZ P. (éd.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance*, Cham, Springer International Publishing, 2018, p. 338.

⁴ VANDERMOTTEN C., « Découpage communal, fusions et supracommunalité : une mise en perspective », *Territoire(s) wallon(s)*, 2008, Hors-Série, p. 17.

⁵ *Ibid.*

⁶ Une troisième modification du quatrième alinéa de l'article 162 de la Constitution est opérée au cours de la renumérotation de la Constitution en 1994. Au total, ledit alinéa est donc modifié quatre fois.

institutionnelles du 8 août 1980 consacre la compétence des conseils des collectivités supracommunales à régler tout ce qui est d'intérêt supracommunal. Parallèlement, la sixième réforme de l'État consacre la possibilité pour les Régions de supprimer les institutions provinciales et, le cas échéant, de les remplacer par des collectivités supracommunales⁷. Cette même réforme de l'État prévoit la possibilité, à travers la révision de l'article 170 de la Constitution, de permettre à l'éventuel futur organe supracommunal de bénéficier d'un pouvoir fiscal propre⁸. Cependant, « les taxes supracommunales ne pourront exister que s'il n'y a plus de province, et donc plus de fiscalité provinciale »⁹.

2. Au niveau régional, deux types de coopération communale sont prévus par le CDLD : d'une part, la supracommunalité (les agglomérations et les fédérations de commune), et d'autre part, la coopération intercommunale (la convention, l'association de projets, l'intercommunale, les ASBL communales, etc.). Historiquement, la supracommunalité constitutionnelle est donc une supracommunalité de substitution aux institutions provinciales pensée par le pouvoir constituant dans une dynamique descendante, puisqu'elle serait décidée, le cas échéant par le pouvoir régional. Tel n'est pas le cas de l'intercommunalité régionale wallonne, puisque si la Région wallonne (et avant cela, le législateur fédéral) a depuis 1996 offert la possibilité aux 262 communes et aux dizaines d'intercommunales wallonnes de coopérer et de s'associer, la coopération intercommunale est décidée par les communes et associations de commune de manière ascendante sur une base volontaire.

3. En premier lieu, la deuxième partie du CDLD, consacrée à la supracommunalité, se compose de deux livres portant respectivement sur les agglomérations et les fédérations de commune (livre premier) et les provinces (livre II). L'idée de supracommunalité défendue par le CDLD s'apparente à celle consacrée par la Constitution : une supracommunalité impulsée « par le haut » par le pouvoir législatif à caractère obligatoire et structurant.

4. En deuxième lieu, le livre V de la première partie du CDLD, intitulé *De la coopération entre communes*, prévoit également plusieurs modes d'association entre communes : les conventions entre communes¹⁰, les associations de projet¹¹ et les intercommunales. Ces modes d'association correspondent, contrairement à la supracommunalité constitutionnelle, à une coopération de type intercommunale.

5. Outre les intercommunales, les conventions entre communes et les associations de projet, de nombreuses communes ont recours à la création d'association sans but lucratif communale pour mener à bien la poursuite de l'intérêt communal.

⁷ Article 41 de la Constitution belge.

⁸ DUMONT H., EL BERHOUMI M. et HACHEZ I. (dir.), *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 177-179.

⁹ LAES J.-C., « Fiscalité fédérale, régionale et locale : histoire d'un ménage (fiscal) à trois (Première partie) », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2015, vol. 1, p. 6.

¹⁰ Les conventions entre communes peuvent être considérées comme des formes souples d'associations, car elle n'implique par la création d'une nouvelle personne juridique. GORS B., « De nouvelles formes de coopération communale en Région wallonne », *Administration publique*, 2006, n° 2, p. 147.

¹¹ Les associations de projet constituent des structures légères destinées à la réalisation d'un projet particulier. Il s'agit donc de formes *sui generis* qui permettent de laisser une certaine liberté aux communes. Elles sont associées à des « mini-intercommunales ». DURVIAUX A. L. et GABRIEL I., *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 170.

6. Enfin, il existe également toute une série de cas de coopération intercommunale ne faisant pas l'objet d'une réglementation, que celle-ci soit spécifique ou générale¹². Peuvent ainsi être cités comme exemple de ce type de coopération intercommunale : le Conseil supracommunal 27+1, Liège Europe Métropole, Wallonie Picarde ou encore la Conférence luxembourgeoise des Élus.

7. À partir des années 2000, la notion de « bassins de vie » fait son apparition dans le paysage politique wallon. Cette notion, notamment développée en France, a pour but de répondre au maillage du territoire et de définir le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants¹³, en prenant en compte les habitudes de mobilité et d'autres facteurs, de la sphère médiatique et politique en passant par les différentes interconnexions socio-économiques. En Région wallonne, les bassins de vie ont trouvé une traduction dans la déclaration de politique régionale 2009-2014 lorsqu'il était question de réformer les provinces pour renforcer leur efficacité et pour organiser la supracommunalité¹⁴. Il était alors question de transformer les provinces en « Communautés de territoire à l'échelle d'un bassin de vie ». En 2012, l'ancien ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville, Paul FURLAN, envisageait les bassins de vie en s'appuyant sur une approche transversale et intégrée de la ville. Il écrivait à cet égard que « les villes constituent des pôles autour desquels un projet de territoire supracommunal devrait permettre de mener des politiques transversales, décloisonnées, efficaces, avec pour finalité de construire certes une Wallonie plus compétitive, mais surtout qui rencontre les besoins des citoyens »¹⁵.

8. Dans le cadre de la Déclaration de politique régionale (2019-2024), le gouvernement wallon souhaite encourager les projets supracommunaux. Afin de mettre en œuvre la Déclaration de politique régionale, le Gouvernement wallon a chargé le Ministre des Pouvoirs locaux de solliciter les regroupements de communes afin de pouvoir les subsidier. Cette décision poursuivait un double objectif : 1) reconnaître les regroupements de communes existants et 2) susciter ceux qui n'existaient pas. L'appel à projets « Soutien aux projets supracommunaux » a permis de sélectionner 13 puis 14 projets, couvrant la quasi-totalité du territoire wallon, afin de tester pendant deux ans (2021-2022), un mode de financement et de soutien régional de ces projets. Une prolongation pour l'année 2023 du subventionnement des structures subventionnées en 2022 a été décidée par le Gouvernement wallon.

D'emblée, une question se pose : quelle pertinence peuvent revêtir les communautés supracommunales alors que les provinces sont des niveaux de pouvoir importants en Belgique ? À cet égard, une étude menée par l'Université catholique de Louvain et l'Université d'Anvers a montré, en 2017, que les provinces constituent manifestement une empreinte spatiale importante dans l'esprit des citoyens belges. Plus précisément, en analysant les mouvements de navetteurs et des déménagements de citoyens belges, les auteurs de cette étude ont souligné que « les décisions de Napoléon ont toujours un impact sur les réalités

¹² DE ROECK G., « La supracommunalité. Avis d'initiative de l'Union des Villes et Communes de Wallonie », *op. cit.*, p. 39.

¹³ BRUTEL Ch. et LEVY D., « Le nouveau zonage en bassins de vie de 2012 », *Institut national de la statistique et des études économiques*, 2012, n° 1425.

¹⁴ PARLEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne. « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire »*, 16 juillet 2009, pp. 142-143.

¹⁵ FURLAN P., *De la ville aux bassins de vie. Entretiens avec Marcel Leroy*, Liège, Luc Pire, 2012, p. 130.

(comportementales) actuelles ! »¹⁶. Cette étude montre que les limites provinciales influencent donc toujours encore consciemment ou inconsciemment les déplacements socio-économiques. En 2018, le constitutionnaliste Christian BEHRENDT *et al.* se montraient très critiques à l'égard des collectivités supracommunales. D'une part, leur critique portait sur ces collectivités en tant que telle. Ainsi, ils estimaient qu'elles présentaient un nombre trop grand de similitudes avec les provinces, qu'elles aboutiraient à la multiplication des mandats électifs et des rémunérations et à un surcoût administratif compte tenu de la multiplication des structures. Ils s'interrogeaient également quant au caractère représentatif de ces institutions, nécessitant selon lui, une démultiplication du nombre de représentants siégeant de ces collectivités supracommunales. D'autre part, ils épinglaient l'actualisation des institutions provinciales qui sont amenées à développer des structures de concertation peu ou prou intégrées aux communes¹⁷.

9. À partir de la description des différents mécanismes juridiques de coopération supracommunale et intercommunale en droit belge et wallon, une tension entre deux tendances peut être remarquée. D'une part, il existe une propension constitutionnelle à aborder la supracommunalité, dans une perspective descendante, comme un échelon de pouvoir se situant entre les communes et les Régions. Ce choix permet d'obtenir un cadre législatif homogène, en permettant au pouvoir législatif d'assumer la responsabilité d'établir un cadre dans lequel l'action supracommunale peut (et doit) être envisagée. D'autre part, une supracommunalité ascendante (que nous avons qualifiée d'intercommunalité) caractérise le livre V de la première partie CDLD. Cette intercommunalité répond davantage aux besoins des communes en tant qu'entités singulières.

B. Les formes de collaboration entre communes en Flandre et en France

10. Si en Flandre, des réformes de la supracommunalité sont actuellement en cours de finalisation¹⁸, la dernière réforme majeure concernant les intercommunalités françaises date quant à elle de 2015. Comme nous le verrons, la tendance générale se dessinant en ce qui concerne les réformes flamandes et françaises est celle d'une rationalisation des structures intercommunales et supracommunales, imposée par les autorités supérieures.

11. En Flandre, le gouvernement flamand, sous l'impulsion du ministre des Pouvoirs locaux, Bart SOMERS, a récemment soumis au Parlement un projet de décret visant à établir des régions de référence qui deviendraient le niveau de coordination de toutes les formes de coopération inter- et supracommunales en Flandre¹⁹. Le but de cette réforme est de rationaliser la coopération entre communes en simplifiant le paysage institutionnel supracommunal. Concrètement, les communes et les intercommunales flamandes se trouveront désormais dans l'obligation de respecter les limites territoriales définies par le

¹⁶ THOMAS I., ADAM A. et VERHETSEL A., « Migration and commuting interactions fields: a new geography with community detection algorithm? », *Belgeo*, 2017, n° 4, § 32.

¹⁷ BEHRENDT Ch., BOUHON F., PIRONNET Q., Feron L. et VROlix Z., *Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes. Rapport définitif*, *op. cit.*, pp. 206-237.

¹⁸ Pour un panorama général des intercommunales en Belgique dans une perspective comparée, voy. GOETHALS Ch., « La physiologie des intercommunales en Belgique », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 2017, 11 p.

¹⁹ VLAANDEREN, « Vlaamse Regering keurt Regiodecreet definitief goed », 14 octobre 2022, disponible à l'adresse suivante : www.lokaalbestuur.vlaanderen.be (adresse consultée le 20 janvier 2023).

décret pour collaborer ou s'associer²⁰. Quinze régions établies sont ainsi dessinées²¹. Dans la mesure où il est possible aujourd'hui de mettre en place des formes de coopération intercommunale ayant le même objectif au sein d'un secteur, cela restera possible à l'avenir. La Région n'imposera pas d'objectifs aux institutions supracommunales. Enfin, le gouvernement flamand a convenu de ne pas modifier en conséquence les attributions des provinces. Lorsqu'elles ont actuellement une compétence (par exemple l'aménagement du territoire), elles la conservent également au sein des régions de référence.

Une période de transition est prévue pour les coopérations inter- et supracommunales préexistantes : en effet, alors que les nouvelles coopérations entre communes devront dès le 1^{er} janvier 2023 se conformer aux injonctions du décret, les associations et projets déjà concrétisés avant cette date auront jusqu'en 2030 pour se conformer au décret²². Sont concernées concrètement les associations de projet, des associations de service et des associations de mise en service, avec ou sans participation privée. Il est à noter que les associations et entreprises d'aide sociale sont exclues du champ d'application du projet de décret relatif à la formation des régions et modifiant le décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale²³.

12. Ces réformes flamandes sont à situer dans la perspective d'une stratégie plus globale dans le cadre de laquelle certaines réformes importantes de la démocratie locale ont vu le jour en Flandre. Il s'agit de la suppression du vote obligatoire pour les élections locales et provinciales, de l'instauration du mécanisme de la motion de méfiance dans les conseils communaux et de la valorisation des votes de préférence dans les négociations politiques communales. Au final, le Gouvernement flamand, tout en laissant la main aux communes dans le domaine de la coopération supracommunale, affiche une **vision claire, régulatrice et descendante de la supracommunalité**. Le but poursuivi semble d'offrir aux collectivités locales un cadre qui demeure, certes fondé sur le principe du volontariat, mais qui dans une certaine mesure, se rigidifie dans un but de rationalisation de l'action locale.

13. En France, même si les termes d'intercommunalité et d'intercommunale sont les plus usités, la vision française de la coopération entre communes s'apparente davantage à la supracommunalité constitutionnelle belge qu'à l'intercommunalité wallonne. En effet, alors que l'intercommunalité wallonne repose sur le fait volontaire des communes, la France, État connu pour sa tradition centralisatrice, a largement imposé le regroupement de communes dans des Établissements publics de coopération intercommunale (ci-après EPCI) à fiscalité propre, plus communément désignée par le nom d'intercommunalités²⁴. À l'heure actuelle, l'intercommunalité en France se structure à travers quatre types d'institutions : les communautés de communes, les communautés d'agglomération (plus de 50.000 habitants), les communautés urbaines (plus de 250.000 habitants) et les métropoles (plus de 400.000 habitants). Ces structures, dont les représentants sont élus dans les communes de 1.000

²⁰ La coopération entre différentes régions (*regio's*) demeure cependant possible.

²¹ Il est à noter que la Province de Limbourg a obtenu de ne pas être subdivisée en régions.

²² Certains secteurs bénéficient cependant d'une période transitoire encore plus longue, comme par exemple celui de la collecte des déchets, dont la date limite se situe en 2036.

²³ M. B. du 15 février 2018.

²⁴ RANGEON Fr., « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », *Annuaire des collectivités locales*, 2000, vol. 20, pp. 9-23 et DELANNOY M.-A., RIEU J. et PALLEZ Fr., « Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs », *Politiques et Management Public*, 2004, vol. 22, n°2, pp. 75-93.

habitants et plus depuis 2014, jouent un rôle important dans l'offre de services publics locaux, puisqu'elles sont dotées de budgets intercommunaux de plus de 40 milliards d'euros.

14. La notion d'intercommunalité est « à la fois une idée ancienne et neuve qui peut prendre une forme souple ou rigide, et avoir pour finalité la gestion d'équipements et/ou le projet d'une agglomération »²⁵. En France, l'intercommunalité a été mise en place à la fin du XIX^e siècle²⁶. L'objectif du législateur de 1884 était de créer un moyen de coopération entre communes partageant des intérêts et des projets en laissant la possibilité au citoyen de participer politiquement, d'exprimer ses revendications et doléances et de contrôler l'exercice d'un pouvoir »²⁷.

Un premier changement au niveau de la création d'une intercommunalité s'est toutefois opéré en 1958. L'article 92 de la Constitution française a en effet supprimé l'unanimité requise pour créer une institution intercommunale. Cette unanimité est alors remplacée par les « deux tiers des communes représentant la moitié de la population » ou la « moitié des communes représentant les deux tiers de la population »²⁸. L'objectif est d'éviter qu'une commune ne souhaitant pas s'associer à un projet ne bloque celles désireuses de s'associer entre elles. Ce faisant, c'est une certaine vision du « fédéralisme local » qui est promu :

Cette inflexion du raisonnement fédéraliste énonce le principe que, si une majorité substantielle des communes partage un projet, il est démocratiquement acceptable que celles qui y sont opposées ne bloquent pas l'ensemble²⁹.

À travers ce changement, l'intercommunalité est perçue d'une nouvelle façon. Il s'agit désormais d'une institution englobante, assumant plusieurs compétences communales groupées, qui est l'outil-fédératif des communes volontaires. L'intercommunalité fait également apparaître l'idée de « pays » ou d'« agglomération », traduisant une solidarité géographique et créant un lien plus puissant entre les communes. Le processus décisionnel au sein des associations de communes se constitue autour d'un « leadership politique local, souvent celui du maire de la ville ou d'un bourg-centre »³⁰. À partir des années 1960, « l'usage du consentement mutuel » s'installe progressivement dans le monde de l'intercommunalité³¹.

15. Les communautés de communes seront quant à elles créées en 1992 avec la loi relative à l'administration territoriale de la République (la loi dite « ATR »)³². Si la formule rencontre dès le départ un succès immédiat dans les territoires ruraux et les bassins de vie des petites villes, la loi dite « Chevènement » (1999)³³ vient accroître cette dynamique de création de communautés de communes en incitant les communes à transférer certaines de leurs compétences dans des intercommunalités. C'est en effet également à cette date que

²⁵ RICHER C., « Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité », *L'information géographique*, 2008, vol. 72, n°4, p. 58.

²⁶ RICHARD A., « L'intercommunalité : menace ou atout ? », *Pouvoirs*, 2014, vol. 1, n°148, p. 59.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, p. 61.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, p. 64.

³² Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (J.O.R.F. du 8 février 1992).

³³ Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (J.O.R.F. du 13 juillet 1999).

sont créées les communautés d'agglomération, qui viennent donc s'ajouter aux communautés de communes et aux communautés urbaines. Les lois de 1992 et 1999 impliquent un changement de conception puisqu'elles favorisent une intercommunalité « intégrative », qui implique le transfert d'office d'une grande part des compétences communales d'aménagement et d'équipement, ainsi qu'une part substantielle du pouvoir fiscal³⁴.

16. L'intercommunalité française s'inscrit au départ dans une perspective de coopération volontaire entre les collectivités territoriales. Elle devient toutefois, au fil du temps et des réformes, de plus en plus contraignante pour les municipalités. Ainsi, la loi dite « Responsabilités et libertés locales » (2004)³⁵, qui intervient dans le cadre d'un large transfert de compétences aux collectivités territoriales, vient encourager la fusion entre communautés, tout en cherchant à faciliter le fonctionnement de l'intercommunalité³⁶. Cependant, c'est surtout la loi dite « Réforme des collectivités territoriales » (2010)³⁷ qui amorce un « big-bang territorial »³⁸ en rendant obligatoire l'adhésion de toutes communes à une intercommunalité à périmètre fixe imposant un seuil minimum de 5.000 habitants³⁹. Cette loi sera par la suite renforcée par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (2015)⁴⁰, dite loi « NOTRe », qui engage de nouveaux transferts de compétences vers les intercommunalités, tout en élargissant le périmètre des intercommunalités en triplant leur nombre minimum d'habitants⁴¹.

17. Si le modèle français est présenté dans cette étude, cela ne signifie aucunement qu'il soit le modèle à adopter en Région wallonne. En effet, une précédente étude de l'Université de Liège sur la supracommunalité a déjà soulevé la difficile applicabilité de ce modèle en Wallonie, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le contexte français consacre l'émiettement communal et la présence d'une multitude de très petites communes. Ensuite, la plupart des compétences exercées par les EPCI sont déjà exercées en Belgique, de manière satisfaisante selon les auteurs de cette étude à cette époque, par les communes ou les intercommunales. Toutefois, un trait intéressant de la supracommunalité française réside dans la fiscalité propre conférée à certains EPCI, en vue de mener leur propre politique en étant indépendant financièrement des communes. Cette fiscalité permet en outre une relative harmonisation fiscale sur l'ensemble du territoire des communes où les EPCI mènent leurs actions, ce qui permet d'éviter une concurrence inutile que certaines communes se mènent pour attirer, via certains avantages financiers, des entreprises ou des habitants sur leur territoire⁴².

³⁴ RICHARD A., « L'intercommunalité : menace ou atout ? », *op. cit.*, p. 64.

³⁵ Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (J.O.R.F. du 17 août 2004).

³⁶ PONTIER J.-M., « Collectivités territoriales : Les réformes de l'intercommunalité dans la loi 'libertés et responsabilités locales' », *La revue administrative*, 2004, vol. 342, n°57, pp. 623-635.

³⁷ Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (J.O.R.F. du 17 décembre 2010).

³⁸ TORRE A. et BOURDIN S. (dir.), *Big bang territorial. La réforme des Régions en débat*, Paris, Armand Collin, 2015, 357 p.

³⁹ LEPICIER D., DORÉ G. et DIALLO A., « Pays et intercommunalité, quelles conséquences de la réforme des collectivités territoriales ? », *Économie rurale*, 2014, vol. 344, pp. 61-74.

⁴⁰ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (J.O.R.F. du 8 août 2015).

⁴¹ DORÉ G., « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux », *Population & Avenir*, 2018, vol. 736, n°1, pp. 4-7.

⁴² HERBIET M., JURION B. et SIBILLE D., *La collaboration supracommunale en Wallonie. Rapport final*, 15 septembre 1999, Liège, Université de Liège, p. 254.



Les formes de collaboration entre communes en Flandre et en France permettent de constater les trajectoires différentes empruntées par les législateurs français et flamand par rapport au législateur wallon. Ainsi, l'intercommunalité est, en France, explicitement appréhendée comme un palliatif à la fragmentation communale du territoire national. La dynamique des réformes en France est par ailleurs issue d'un processus descendant qui semble encore plus poussé que dans le cas de la gouvernance locale flamande, celle-ci devant être située à un niveau intermédiaire entre les pratiques de gouvernement wallonnes et françaises⁴³. Enfin, les réformes flamandes et françaises des dernières années tendent à une rationalisation des structures intercommunales et supracommunales, que ce soit au niveau de leur nombre dans le cas français ou de leur répartition géographique en Flandre.

C. Le tour d'horizon de la littérature scientifique sur la supracommunalité

18. À partir de ces différents contextes, il est désormais temps de s'atteler à un tour d'horizon de la littérature scientifique examinant et évaluant les associations de communes, dans différents contextes juridiques et politiques européens. Pour ce faire, et compte tenu des particularités identifiées dans les cas belges, flamands, français et wallons, cinq axes structurent notre état de l'art de la littérature scientifique. Premièrement, nous examinons les arguments relatifs à l'association volontaire de communes. Deuxièmement, nous identifions les attributions possibles de compétences et leur territorialisation. Troisièmement, nous creusons la question de la composition des organes supracommunaux. Quatrièmement, nous présentons la problématique du financement des projets d'association de communes. Cinquièmement, nous effleurons la question peu traitée de l'affectation du personnel communal.

1. L'association volontaire

19. L'association entre les communes peut être envisagée dans une double perspective : soit de manière volontaire (perspective ascendante), soit de manière imposée (perspective descendante). D'un point de vue juridique, les communes sont à cet égard libres de s'associer en intercommunales qui sont compétentes pour gérer un ou plusieurs « objets déterminés d'intérêt communal »⁴⁴. Plus précisément, l'UVCW identifie trois types de supracommunalité. Premièrement, la supracommunalité institutionnelle chapeaute les communes et ne se concrétise pas forcément sur une base volontaire. Les institutions qui en découlent sont composées d'élus directs, disposent d'instances de délibérations propres et leurs décisions s'imposent aux communes. Les zones de polices et les zones de secours peuvent être classées dans cette catégorie. Deuxièmement, l'intercommunalité est une association de communes

⁴³ Il serait cependant erroné de vouloir réduire l'intercommunalité française à un système qui se voudrait purement imposé par l'État central aux collectivités locales. En effet, comme le souligne Rémy Le Saout, « le développement de l'intercommunalité relève d'un ensemble de négociations et de compromis passés entre les élus et les administrations d'État, mais aussi entre différents groupes d'acteurs représentant des intérêts différenciés ». LE SAOUT R., « Introduction », in LE SAOUT R. (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 13.

⁴⁴ Article L1512-3 du CDLD. Voy. le paragraphe 4.

créée en vue de permettre aux communes de faire mieux ensemble ce qu'elles ne pourraient faire seules. Troisièmement, la coopération supracommunale est volontaire, ascendante et sans structure prédéfinie⁴⁵. Si la régionalisation de l'organisation des collectivités locales a permis une différenciation des formes d'association entre Régions en Belgique, Frédéric BOUHON estime que « l'intercommunale occupe une place particulière dans le schéma institutionnel, notamment parce qu'elle constitue un objet élastique, dans son rapport à la gouvernance, au temps et à l'espace »⁴⁶. Le modèle de l'intercommunale occupe donc une place fondamentale dans le contexte wallon, à ne pas confondre avec l'intercommunalité telle qu'elle est envisagée en France et qui consiste désormais à créer un niveau de pouvoir au-dessus des communes⁴⁷.

20. Au niveau wallon, l'autonomie communale demeure un principe fondamental, comme l'ont d'ailleurs souligné Véronique BONIVER *et al.* qui ne manquent pas de rappeler la tension entre l'autonomie communale et le constat de la nécessité d'avoir des structures plus en adéquation avec les enjeux reconnus⁴⁸. Dans une perspective d'association volontaire des communes, ces auteurs précisent que la première étape de l'association doit consister en l'élaboration d'une vision stratégique reprenant les thématiques développées à un niveau supracommunal, avant de privilégier des projets-pilotes dans une deuxième étape et d'envisager, dans une troisième étape, une phase de maturité caractérisée par des fédérations de communes remaniées⁴⁹.

21. L'association volontaire est souvent valorisée dans la littérature scientifique. La raison réside dans l'identification de différentes difficultés mises en avant par de multiples auteurs qui ont analysé les associations de communes imposées. D'une manière générale, Éric KERROUCHE tire une conclusion forte de son bilan de l'intercommunalité en France, en comparaison avec d'autres États : « la France est une illustration exemplaire de l'échec du modèle autoritaire de réforme territoriale »⁵⁰. Cette conclusion est d'autant plus étonnante que le contexte français est pourtant propice à une vision centralisée et donc à une perspective descendante de l'organisation des pouvoirs. Le Conseil de la gestion publique, organe d'avis du Parlement et du Gouvernement néerlandais, a fortement déconseillé le Gouvernement national de rendre obligatoire les coopérations entre les communes⁵¹. Affinons les résultats de la littérature scientifique en élargissant notre spectre de comparaison.

22. Le type d'association est premièrement envisagé à l'aune du **principe d'autonomie communale**. Ainsi, Sylvie CLARIMONT *et al.* ont montré que la rigidité des structures supracommunales imposées à des entités territoriales de faible densité, dans les cas français

⁴⁵ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, pp. 8-9.

⁴⁶ BOUHON F., « Belgique. Mille-feuille institutionnel et intercommunalité. Moelleux ou indigeste ? », *Population & Avenir*, 2020, vol. 3, n° 748, p. 15.

⁴⁷ Voy. le paragraphe 13.

⁴⁸ BONIVER V., HAROU R. et SINZOT A., « La construction d'une politique d'agglomération en Région wallonne », *Conférence Permanente du Développement Territorial*, 2011, n° 11, p. 6.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 17-18.

⁵⁰ KERROUCHE É., « Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne : une réforme territoriale incomplète », *Revue française d'administration publique*, 2012, vol. 1, n° 141, p. 48.

⁵¹ RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, La Haye, 2015, 104 p.

et espagnol, délimitées *a priori* par voie législative, comprenant également des compétences prédéterminées, s'avère contre-productive à l'usage⁵². Gérard-François DUMONT insiste sur un enjeu fondamental propre à la distinction entre l'intercommunalité et la supracommunalité. Selon lui, cette dernière constitue un échelon de pouvoir qui décide *à la place* des communes et qui les commande consécutivement⁵³. À cet égard, il se demande si les réformes des lois territoriales en France, durant les années 2010⁵⁴, ne signifient pas une substitution de l'intercommunalité par la supracommunalité, réduisant par la même occasion l'autonomie des communes et menaçant la proximité entretenue par les institutions communales avec les citoyens⁵⁵. Le travail d'analyse généalogique des réformes françaises menées par Alain RICHARD confirme le passage d'une logique de consentement mutuel de l'intercommunalité à une logique descendante plus unanimiste, nourrie par la croissante conviction, dans le chef des cadres supérieures de l'État, que « le cadre géographique communal doit être dépassé pour l'essentiel des fonctions de gestion territoriale »⁵⁶. Yves POINSOT *et al.* ont quant à eux remarqué que les réformes successives en France et l'établissement des EPCI ont considérablement affaibli le pouvoir d'action des maires, surtout des très petites entités⁵⁷. Si ces différents auteurs soulignent, en corollaire et d'une manière générale, le caractère positif de l'association volontaire de communes, Cyprien RICHER est plus dubitatif. Selon lui, la création d'EPCI à base volontaire est de nature à créer un maillage complexe et inégal qui ne fait que rendre l'enchevêtrement d'entités plus illisible⁵⁸. Dans certains cas, l'association volontaire de communes peut être promue par les mandataires locaux afin d'éviter des contraintes imposées par les niveaux de pouvoir supérieur. P. SWIANIEWICZ *et al.* estiment qu'une des motivations des acteurs locaux est justement de maintenir le statu quo en termes d'organisation des pouvoirs puisque la supracommunalité constitue un moyen, dans plusieurs pays, de défendre les communes face à des réformes visant à les fusionner⁵⁹.

23. Le type d'association des communes présente deuxièmement des conséquences en termes d'*identité communale*. En effet, un des défis auquel sont confrontés les projets supracommunaux concerne le sentiment de perte potentielle d'identité. Cyprien RICHER propose une réflexion géographique explicative de ce sentiment. Selon lui, « la question de la territorialité de l'échelon intercommunal se heurte, d'une part, à la comparaison avec la commune, et d'autre part à l'attachement de la géographie à la problématique des pays »⁶⁰. De fait, contrairement à la commune, « considérée comme 'un territoire à 'sang chaud' à fort ancrage historique et identitaire' [...], l'intercommunalité [...] est souvent perçue comme une 'institution de pure gestion', à 'sang-froid' »⁶¹. À partir de ce point de vue, il n'hésite donc pas à affirmer que le modèle supracommunal, à travers l'intercommunalité en France, « peine encore à trouver son identité »⁶². Philippe SCHMIT partage cet avis en constatant que la

⁵² CLARIMONT S., ALDHUY J. et LABUSSIÈRE O., « Les recompositions territoriales face à la faible densité : comparaison des 'pays' aquitains et des comarcas aragonaises », *Annales de géographie*, 2006, vol. 1, n° 647, p. 46.

⁵³ DUMONT G.-D., « Intercommunalité ou 'supracommunalité' », *Population & Avenir*, 2018, vol. 5, n° 740, p. 3.

⁵⁴ Voy. le paragraphe 16.

⁵⁵ DUMONT G.-D., « Intercommunalité ou 'supracommunalité' », *op. cit.*, p. 3.

⁵⁶ RICHARD A., « L'intercommunalité : menace ou atout ? », *op. cit.*, p. 64.

⁵⁷ POINSOT Y. et POTTIER A., « Questionner les échelles d'organisation supracommunale des espaces ruraux : un éclairage par les débats associés aux projets de méthaneurs », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 2020, n° 49, pp. 5-16.

⁵⁸ RICHER C., « Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité », *op. cit.*, pp. 72-73.

⁵⁹ SWIANIEWICZ P. et TELES F., « Inter-municipal cooperation in Europe : introduction to the symposium », *International Review of Administration Sciences*, 2018, vol. 84, n° 4, p. 614.

⁶⁰ RICHER C., « Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité », *op. cit.*, p. 66.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*, p. 67.

question de l'identité territoriale constitue l'obstacle majeur des institutions supracommunales⁶³. Dans un autre contexte, Frédéric GIRAUT a mis en avant, dans le cas de l'agglomération transfrontalière du « Grand Genève », l'importance du sentiment d'appartenance identitaire. Il souligne ainsi l'avantage de privilégier un adjectif « inclusif » permettant d'étendre l'aire fonctionnelle d'un projet supracommunal. Malgré cette recherche d'inclusion de multiples territoires, cet auteur remarque qu'une des difficultés rencontrées relève de la dissymétrie socio-économique de ceux-ci et des questions de logements et de transports entre ces territoires⁶⁴. Marina HONTA a démontré quant à elle la difficulté qu'ont les EPCI en France qui interviennent en matière sportive de se structurer et d'être identifiés comme entités supracommunales. L'auteure a ainsi constaté qu'il fallait du temps pour qu'une coopération supracommunale devienne une structure effective⁶⁵. Philippe TEILLET *et al.* ont quant à eux soulevé la difficulté, en matière de politiques culturelles, de susciter un attachement commun à un niveau supracommunal qui implique un dépassement du sentiment d'appartenance aux structures particulières et locales (comme les salles de spectacles, les festivals ou les manifestations, entre autres)⁶⁶. Dans un tout autre contexte (polonais), Andrzej SZTANDO confirme qu'en matière de politiques culturelles – et singulièrement de promotion du tourisme – les communes semblent moins friandes de favoriser les valorisations culturelles à un niveau supracommunal, sauf si elles se révèlent stratégiques pour les communes⁶⁷.

24. Le type d'association est troisièmement examiné par le prisme de la **structuration des territoires**. Dans une recherche récente portant sur la coopération intercommunale en matière d'action sociale, Marina HONTA a identifié de nouvelles difficultés pour les EPCI de mener des actions homogènes lorsque les structures supracommunales sont imposées⁶⁸. Ainsi, cette auteure constate la potentielle concurrence entre les institutions supracommunales et les institutions départementales et, surtout, les différences d'accès aux soins de santé entre les citoyens issus de communes intégrées à une structure supracommunale comprenant un pôle urbain et les citoyens issus de communes intégrées à une telle structure ne comprenant pas de pôle urbain. Ce constat soulève ainsi l'importance d'une certaine homogénéité entre les territoires gérés par une structure supracommunale, permettant d'éviter une hétérogénéité due aux aléas territoriaux. Sylvie CLARIMONT *et al.* confirment ce type d'analyse en démontrant la plus-value des associations fonctionnelles en termes de cohésion entre entités territoriales de faible densité, dans les contextes français et espagnol⁶⁹. Philippe SCHMIT est également d'avis que les communautés de communes ont davantage de vertus lorsque les communes périphériques ne sont pas associées à un centre urbain⁷⁰. Des résultats opposés à ces conclusions sont présentés par Frédéric BLAESCHKE. Ainsi, ses résultats prouvent que les municipalités du Land de Hesse présentant de grandes

⁶³ SCHMIT P., « Comment l'intercommunalité s'adapte-t-elle au phénomène de périurbanisation ? », *Pour*, 2008, p. 174.

⁶⁴ GIRAUT Fr., « Grand Genève : un défi mis en mots », *La Tribune de Genève*, 2012, n° 6.

⁶⁵ HONTA M., « Sport et intercommunalité : quels enjeux pour la définition des politiques départementales et l'articulation de l'action publique sportive locale ? », *Staps*, 2008, vol. 2, n° 80, pp. 115-136.

⁶⁶ TEILLET Ph. et FUCHS B., « Les leçons voirronnaises : ce que le pays voirronnais nous dit de l'intercommunalité et de la coopération culturelle », *L'Observatoire*, 2014, vol. 2, n° 45, pp. 93-97.

⁶⁷ SZTANDO A., « Local culture in supra-local perspective of local development strategic governance of polish small towns », *Studia Ekonomiczne*, 2017, n° 314, pp. 61-79.

⁶⁸ HONTA M., « La fabrique intercommunale de l'équité territoriale : tensions et renoncements », *Gérontologie et société*, 2020, vol. 42, n° 2, pp. 233-248.

⁶⁹ CLARIMONT S., ALDHUY J. et LABUSSIÈRE O., « Les recompositions territoriales face à la faible densité : comparaison des 'pays' aquitains et des comarcas aragonaises », *op. cit.*, p. 27.

⁷⁰ SCHMIT P., « Comment l'intercommunalité s'adapte-t-elle au phénomène de périurbanisation ? », *Pour*, 2008, pp. 174-175.

différences de taille par rapport à leur voisine médiane ont davantage tendance à s'engager dans une coopération supracommunale. Toutefois, cet auteur n'a pas réussi à démontrer si cette volonté plus importante est liée à la fourniture de services par la ville centrale ou à la formation de coalitions stratégiques visant à réduire l'influence de la ville centrale par rapport aux autres municipalités⁷¹. Il n'a donc pas pu informer l'argument de la concurrence territoriale pouvant voir le jour entre institutions communales hétérogènes.

La structuration territoriale par des institutions supracommunales est donc étroitement liée à la gestion de certains services. À cet égard, Clotilde DEFFIGIER estime que la coopération intercommunale, entendue comme l'institutionnalisation de la coopération entre des communes ou des collectivités territoriales de proximité qui gèrent en commun certains services substantiels plus ou moins techniques, assure une transversalité dans la gestion de certains services⁷². L'auteure relève notamment que l'association des communes doit avoir pour objectif la recherche d'un optimum territorial quant à cette gestion⁷³. Cette territorialisation de la gestion de certains services peut à nouveau poser des problèmes en termes de délimitation du territoire concerné. Ainsi, Christophe DEMAZIÈRE souligne qu'en matière de pouvoirs métropolitains, les institutions supracommunales peuvent être étriquées au plan spatial alors qu'elles disposent d'un pouvoir majeur au plan politique. Ainsi, l'intégration d'un pôle urbain dans une structure supracommunale soulève un nouvel enjeu : celui de la revendication par les espaces périurbains de leur autonomie quand bien même ils intègrent des pouvoirs métropolitains⁷⁴.

25. Quatrièmement, le *type d'association promu initialement* affecte durablement l'évolution d'une structure supracommunale. Par exemple, David GUÉRANGER a montré les difficultés des institutions intercommunales françaises (en étudiant le bassin chambérien) à s'affranchir des orientations fonctionnelles et de l'exigence de dépolitisation qui sont imposées initialement par les institutions de l'État central français (en l'occurrence les services préfectoraux)⁷⁵. Autrement dit, cette recherche témoigne des difficultés d'autonomisation d'une association de communes imposée. Une « dépendance au sentier » a également été constatée par Patricia SILVA *et al.* dans le contexte portugais. Ces auteurs ont ainsi montré que la coopération supracommunale descendante induite par les autorités supérieures affectent la capacité de gouvernance des institutions supracommunales (entendue comme la capacité de coordonner l'agrégation d'intérêts divergents en rassemblant les outils politiques et organisationnels pertinents, de coordonner les processus décisionnels, de maintenir un consensus à travers le temps et d'assurer un soutien aux citoyens à travers le temps)⁷⁶.

⁷¹ BLAESCHKE Fr., « What drives small municipalities to cooperate ? Evidence form Hessian municipalities », *MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics*, 2014, n° 14, 48 p.

⁷² DEFFIGIER C., « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », *Revue française d'administration publique*, 2007, vol. 1, n° 121-122, p. 80.

⁷³ *Ibid.*, pp. 80-81.

⁷⁴ DEMAZIÈRE Ch., « La création récente de gouvernements métropolitains : regard sur l'Angleterre et la France », *Actes du colloque « La Fabrique des Métropoles »*, 2018, p. 58.

⁷⁵ GUÉRANGER D., « L'intercommunalité, créature de l'État. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *op. cit.*, p. 614.

⁷⁶ SILVA P., TELES F. et FERREIRA J., « Intermunicipal cooperation : The quest for governance capacity », *International Review of Administrative Sciences*, 2018, vol. 84, n° 4, p. 635.



Nombreux sont finalement les arguments qui plaident pour la promotion de l'association volontaire de communes au regard du respect du principe d'autonomie communale, de l'importance du sentiment d'identité communale, de la structuration des territoires et du poids que fait peser la type d'association promu initialement par les autorités politiques supérieures.

2. Les attributions possibles de compétences et leur territorialisation

26. Dans le contexte juridique belge, les compétences exercées par les pouvoirs locaux sont d'attribution en raison de la dépendance de ceux-ci au pouvoir exécutif. Cela signifie que ces pouvoirs ne jouissent que des compétences qui leur sont spécialement attribuées par la Constitution et les normes législatives qui l'exécutent, le pouvoir résiduel appartenant au pouvoir législatif⁷⁷. Il est d'ailleurs indispensable de rappeler que l'intérêt communal est une compétence d'attribution dans la mesure où l'article 162 de la Constitution énonce que la loi consacre l'application du principe d'« attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine »⁷⁸. Une contrainte juridique pèse donc sur l'association volontaire de communes. La création d'institutions supracommunales implique soit l'attribution de compétences par les niveaux de pouvoir supérieur, soit la délégation de compétences par les communes. Selon Jen NELLES, la coopération entre les communes est plus susceptible d'émerger et d'être forte dans les domaines où leurs compétences sont claires et où les institutions locales ont accès à un plus large éventail d'outils de financement discrétionnaires⁷⁹. L'attribution de compétences à des institutions supracommunales soulève consécutivement trois enjeux.

27. Le premier enjeu concerne les *raisons* pour lesquelles l'attribution de compétences à des institutions supracommunales est promue. L'une des premières motivations pour laquelle les communes souhaitent s'associer réside dans l'atteinte d'objectifs communs et/ou la maximisation de leurs ressources disponibles⁸⁰. Plus précisément, la littérature scientifique identifie tout d'abord les *économies d'échelle*, découlant du modèle de l'économie politique⁸¹, qui peuvent être réalisées par les communes. Dans le contexte français, les différentes possibilités de supracommunalité et d'intercommunalité permettent d'identifier des « logiques d'optimisation des dépenses du bloc communal »⁸². Clotilde DEFFIGIER épingle également cette économie autour de la gestion mutualisée de certains services, tout en

⁷⁷ DURVIAUX A. L. (avec la collaboration de D. FISSE), *Droit administratif. Tome 1. L'action publique*, Bruxelles, Larcier, coll. « Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège », 2011, p. 32.

⁷⁸ Article 162, al. 2, 2° de la Constitution belge.

⁷⁹ NELLES J., *Comparative Metropolitan Policy. Governing beyond local boundaries in the imagined metropolis*, Londres, Routledge, 2012, p. 28.

⁸⁰ SWIANIEWICZ P. et TELES F., « Inter-municipal cooperation in Europe: introduction to the symposium », *op. cit.*, 2018, vol. 84, n°4, p. 614.

⁸¹ BEL G. et WARNER M. E., « Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery : a meta-regression analysis », *Journal of Economic Policy Reform*, 2016, vol. 19, n° 2, pp. 91-115 et CASULA M., « A contextual explanation of regional governance in Europe: insights from inter-municipal cooperation », *Public Management Review*, 2020, vol. 22, n°12, p. 1822.

⁸² ALBERT J.-L., « Après l'intercommunalité, quoi ? », *Revue française d'administration publique*, 2015, vol. 4, n° 156, p. 984.

cherchant une qualité du service rendu⁸³. Germà BEL *et al.* soulignent le double avantage de cette économie d'échelles, en comparant les projets intercommunaux menés en Espagne et aux Pays-Bas : la non-nécessité d'associer des entreprises privées à la gestion communale ou, au contraire, le pouvoir de négociation plus grand des communes dans l'initiation d'une contractualisation avec des entreprises privées⁸⁴. Toutefois, dans une autre recherche, Germà BEL *et al.* insistent sur l'importance de distinguer les associations de communes entre petites et grandes municipalités. En effet, envisager une coopération de communes ne s'explique pas uniquement par un facteur économique, mais également par des motivations liées à la situation géographique des municipalités⁸⁵, même si nous avons évoqué précédemment les conséquences liées à une structuration différenciée des territoires⁸⁶. Par exemple, les auteurs constatent que, dans le contexte espagnol, les petites municipalités ont tendance à favoriser la coopération intercommunale en raison de problèmes de manque de concurrence et de coûts de transaction élevés et afin de réduire les coûts et réaliser ainsi des économies d'échelles alors que les grandes municipalités préfèrent recourir à la privatisation des services⁸⁷. Florian ECOFFEY *et al.* ont quant à eux montré la réduction des coûts des services d'eau potable à Lausanne et dans la zone péri-urbaine lorsqu'il y a une mutualisation des coûts d'adduction. Leur étude montre surtout les conséquences financières (coûts pour les services collectifs) de l'étalement urbain couplé à une plus faible densité de population en zone péri-urbaine⁸⁸. Autrement dit, les raisons d'ordre économique de recourir à une coopération intercommunale doivent s'analyser en parallèle aux facteurs géographiques et organisationnels des municipalités⁸⁹.

Soulignons toutefois que dans certains cas, l'économie d'échelle n'est pas nécessairement atteinte par un transfert de compétences à un niveau supracommunal. Ainsi, Jose Luis ZAFRA-GÓMEZ *et al.* ont démontré que le coût de l'organisation de la collecte des déchets à un niveau supracommunal entraînait une hausse tendancielle des coûts pour les autorités communales, lorsque les communes comptent moins de 50.000 habitants⁹⁰. Il est donc difficile d'affirmer que certaines politiques publiques seraient mieux mises en œuvre au niveau supracommunal. Telle est la conclusion que tirent François BENCHENDIKH *et al.* lorsqu'ils concluent qu'il n'y a pas une « nature » des domaines d'intervention qui expliquerait leur plus ou moins grande propension à être gérés par des EPCI en France. Il est donc difficile d'affirmer que certaines compétences seraient davantage « intercommunalisables » ou « supracommunalisables »⁹¹. Par contre, ces mêmes auteurs soulignent que la solidarité intercommunale n'est pas tout à fait atteinte. Ils soulignent ainsi que l'intercommunalité ne semble pas en mesure de

⁸³ DEFFIGIER C., « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », *op. cit.*, p. 80.

⁸⁴ BEL G., DIJKGRAAF E., FAGEDA X. et GRADUS R., « Similar problems, different solutions: comparing refuse collection in the Netherlands and Spain », *Public administration*, 2010, vol. 88, n° 2, pp. 490-492.

⁸⁵ BEL G. et WARNER M. E., « Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis », *op. cit.*, p. 94.

⁸⁶ Voy. le paragraphe 24.

⁸⁷ BEL G., FAGEDA X. et MUR M., « Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis », *Local Government Studies*, 2013, vol. 39, n° 3, p. 450.

⁸⁸ ECOFFEY F. et PFLIEGER G., « Évaluation des coûts et des modalités de financement de l'étalement urbain pour les services d'eau potable », *Flux*, 2010, vol. 1, n° 79-80, p. 32.

⁸⁹ BEL G. et WARNER M. E., « Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis », *op. cit.*, pp. 109-110.

⁹⁰ ZAFRA-GÓMEZ J. L., PRIOR D., PLATE DÍAZ A. M. et LÓPEZ-HERNÁNDEZ A. M., « Reducing costs in times of crises : delivery forms in small and medium sized local governments' waste management services », *Public administration*, 2013, vol. 91, n° 1, pp. 51-68.

⁹¹ BENCHENDIKH Fr., DESAGE F., GRALEPOIS M., GUERANGER D. et LAJARGE R., « Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ? », *Rapport de recherche PUCA/DGALN*, 2011, p. 4.

contrecarrer une tendance à la concentration, lorsqu'elle ne la favorise pas purement et simplement. Pour illustrer leur propos, ils mobilisent différentes compétences :

Les équipements touristiques se développent sur les communes qui sont aujourd'hui les plus bénéficiaires des retombées touristiques, leur permettant de développer des politiques dans d'autres domaines. Les installations classées pour la protection de l'environnement sont reléguées dans des territoires où se concentrent d'ores et déjà les activités industrielles, à proximité des populations qui en souffrent déjà le plus. Les politiques du logement portent sur des constructions nouvelles qui, du fait de leur valeur relativement faible vis-à-vis du parc existant (logements privés et logements sociaux), sont bien en peine de produire un « rattrapage » pourtant à l'agenda de la loi solidarité et renouvellement urbain⁹².

Au-delà des économies d'échelle, l'association de communes constitue une « **source d'inspiration mutuelle** »⁹³ quant à différentes pratiques communales. Ainsi, dans le contexte wallon où de nombreuses communes sont rurales, l'association volontaire des communes en structures supracommunales permettrait de mutualiser la gestion de certains services, améliorant par la même occasion les pratiques communales. C'est singulièrement le cas en matière de constitution d'une équipe de juristes, de mise en œuvre de la planification d'urgence, de distribution de l'eau, de gestion des forêts, de missions de déneigement et d'épandage ou encore de gestion des ressources humaines⁹⁴.

28. Deuxièmement, l'attribution de compétences à des institutions supracommunales permet de **donner du pouvoir aux élus locaux** dans les systèmes politiques multiniveaux. Cette volonté d'association s'inscrit dans une « approche de l'action collective »⁹⁵ concevant la coopération comme un instrument utilisé par les élus pour obtenir des avantages politiques. En effet, Caroline GALLEZ, en comparant deux communautés d'agglomération de la région d'Île-de-France, a conclu que l'intercommunalité a pour rôle principal de renforcer la reconnaissance de la capacité de négociation des élus communaux vis-à-vis des autres acteurs publics, d'assurer la représentation des intérêts communaux aux échelons de pouvoir supérieurs, de donner accès aux acteurs communaux aux arènes de discussion et de négociation avec l'État et les autres collectivités territoriales et de défendre les intérêts des communes en participant à la définition des règles qui encadrent les politiques locales⁹⁶. Cette auteure ne manque toutefois pas de préciser que les associations de communes sont largement tributaires de la volonté des élus locaux : « l'intercommunalité n'est (et ne fait) que ce que les élus veulent bien qu'elle soit (et fasse) »⁹⁷. Sur ce dernier point, Rémy LE SAOUT tire la même conclusion lorsqu'il écrit que, dans le cas français, les maires se sont livrés à un travail de domestication des intercommunales :

⁹² *Ibid.*

⁹³ GRANDJEAN G., Étude comparative en termes de ressources humaines. Communes de la Province de Luxembourg, Liège, Institut de la décision publique, 2017, p. 62.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 61.

⁹⁵ CASULA M., « A contextual explanation of regional governance in Europe: insights from inter-municipal cooperation », *op. cit.*, p. 1822.

⁹⁶ GALLEZ C., « L'intercommunalité dans la régulation publique territoriale. Le cas de deux communautés d'agglomération franciliennes », *Géographie, économie, société*, 2014, vol. 16, n° 2, pp. 202-204.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 202.

C'est précisément parce que les maires ne veulent pas être dépossédés de leur pouvoir d'intervention sur le territoire de leur commune qu'ils se sont engagés dans un travail politique de 'domestication' de l'intercommunalité, c'est-à-dire de contrôle et de maîtrise politique de ces groupements⁹⁸.

29. Troisièmement, si les élus locaux gagnent en pouvoir dans une perspective supracommunale, il n'en demeure pas moins que des **formes de concurrence** peuvent voir le jour. Elles peuvent s'expliquer en raison des asymétries de pouvoir qui peuvent être ressenties par les communes. Par exemple, des réticences sont exprimées par les communes de banlieue ou de périphérie qui craignent que l'association avec des villes-centres soit utilisée par ces dernières pour servir leurs intérêts à leurs dépens⁹⁹. La concurrence a également été constatée par Valerio LASTRICO qui a analysé les institutions supracommunales mises en œuvre pour les besoins de la concrétisation de la liaison ferroviaire entre les villes de Lyon et Turin. Il constate ainsi que les institutions supracommunales sont entrées en concurrence et que des coopérations plus informelles ont vu le jour entre les élus, notamment pour s'opposer au projet de liaison ferroviaire¹⁰⁰. Daniel KÜBLER va dans le même sens lorsqu'il tire comme conclusion, en ce qui concerne l'échelon métropolitain du Grand Lyon, que la logique d'agglomération supracommunale amène les représentants lyonnais à faire primer les intérêts municipaux sur les enjeux supracommunaux¹⁰¹, même si des logiques consensuelles se mettent en place au niveau du processus décisionnel¹⁰². Les formes de concurrence sont à relativiser en fonction des contextes politiques. Par exemple, dans le cas italien, Maddalena SORRENTINO *et al.*, ont mis en avant que les négociations pour constituer une union de communes sont douloureuses. Une fois que les communes ont accepté le transfert de compétences vers l'institution supracommunale, une « lune de miel collaborative » voit alors le jour entre les communes avant de redescendre à un niveau de coopération quotidienne normalisé¹⁰³. Pour éviter toutes formes de concurrence entre les niveaux de pouvoir, et pour faire face à la réduction de l'autonomie communale découlant de la mise en place d'institutions supracommunales, Gérard-François DUMONT promeut le respect du principe de subsidiarité, entendu de manière particulièrement large comme le fait de continuer à faire de la commune l'unique échelon de collectivités territoriales disposant de la clause de compétence générale, et ce afin de répondre à tous les besoins des citoyens au quotidien¹⁰⁴.



⁹⁸ LE SAOUT R., « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique*, 2008, vol. 4, n° 128, p. 760.

⁹⁹ NELLES J., *Comparative Metropolitan Policy. Governing beyond local boundaries in the imagined metropolis*, *op. cit.*, p. 31.

¹⁰⁰ LASTRICO V., « L'azione sovra-comunale fra istituzionalizzazione ed informalità. Una comparazione tra Italia e Francia nell'ambito di politiche infrastrutturali contestate », *XXV Convegno SISP*, Palerme, Université de Palerme, 8-10 septembre 2011.

¹⁰¹ KÜBLER D., « Governing the metropolis: towards kinder, gentler democracies », *European Political Science*, 2012, n° 11, p. 442.

¹⁰² Voy. Le paragraphe 33.

¹⁰³ SORRENTINO Maddalena et SIMONETTA Massimo, « Incentivising inter-municipal collaboration : the Lombard experience », *Journal of Management and Governance*, 2013, n° 17, p. 896.

¹⁰⁴ DUMONT G.-F., « La démocratie se construit par le bas », in ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (dir.), *Ensemble, inventons la commune du xxi^e siècle*, Paris, 2016, p. 22.

Le respect du principe d'attribution de compétences aux institutions supracommunales permet au final l'identification des potentielles économies d'échelle ainsi que des formes d'inspiration mutuelle entre communes, des gains de pouvoir des élus locaux et des formes toujours possibles de concurrence entre institutions (supra)communales.

3. Les organes et la distribution du pouvoir

30. Si un niveau de pouvoir supérieur est créé par l'association des communes, des organes sont consécutivement créés afin de prendre des décisions. La création d'organes supracommunaux soulève un double enjeu. D'une part, ces organes peuvent être composés de mandataires directement élus ou indirectement désignés par les institutions communales. D'autre part, les décisions peuvent être prises par les organes supracommunaux à la place de ces institutions ou peuvent nécessiter une ratification de la part de ces institutions. Les différentes possibilités permettent d'insister sur les enjeux de pouvoir découlant de la préférence d'une ou plusieurs de ces options. D'une manière générale, P. SWIANIEWICZ a épinglé le fait que le maire est de loin l'acteur le plus influent, ayant un impact tant sur le lancement que sur la gestion des accords de collaboration entre les communes, dans le cadre de son étude portant sur huit États européens (ne comprenant toutefois pas la Belgique)¹⁰⁵.

31. De prime abord, la mise en place d'organes supracommunaux nécessite d'interroger la **confiance** que les citoyens peuvent développer à leur égard. Ainsi, Christian BERGHOLZ *et al.* ont constaté, dans le contexte allemand, que la confiance développée par les citoyens à l'égard des coopérations intermunicipales est principalement déterminée par des facteurs individuels tels que le niveau d'éducation ou le degré d'attachement émotionnel à l'égard de la municipalité. Ces auteurs ont notamment épinglé le cas particulier de la confiance que les citoyens ont envers les représentants politiques communaux. Ainsi, alors que cette confiance facilite généralement les réformes politiques au niveau communal, cela ne semble pas se vérifier dans l'institutionnalisation de coopérations intercommunales : « les citoyens qui font confiance dans leur gouvernement local sont moins susceptibles de soutenir la coopération intercommunale – probablement parce qu'ils ne veulent pas voir ce gouvernement partager le pouvoir politique avec d'autres personnes et institutions qu'ils ne connaissent pas bien »¹⁰⁶. La création d'organes supracommunaux est donc étroitement liée à la création ou à la consolidation d'un sentiment de confiance partagée.

32. Au-delà de ce sentiment de confiance partagé, plusieurs risques sont soulevés par la littérature scientifique à propos des organes supracommunaux. Un premier risque concerne leur **représentativité**. Ainsi, Ibrahima DIA *et al.* ont identifié, dans le cas français des coopérations intercommunales des régions et des départements d'outre-mer, des distorsions en termes de représentativité. Ces distorsions découlent directement des dimensions des processus décisionnels mis en place au niveau des institutions supracommunales, à savoir 1) la présence de communes détenant le statut de « commune pivot », car le vote des délégués de cette commune détermine l'issue de tout vote, 2) la distorsion entre la distribution du pouvoir au sein des organes supracommunaux et les pourcentages de population et 3)

¹⁰⁵ SWIANIEWICZ P., « Actors in Inter-municipal Cooperation », in TELES F. et SWIANIEWICZ P. (éd.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance*, op. cit., pp. 43-56.

¹⁰⁶ BERGHOLZ Ch. et BISCHOFF I., « Citizens' support for inter-municipal cooperation: evidence from a survey in the German state of Hesse », *Applied Economics*, 2019, vol. 51, n° 12, pp. 1280.

l'imposition de clés de répartitions par la législation qui ne sont pas respectées¹⁰⁷. Pour pallier ces distorsions en termes de représentativité, ces mêmes auteurs plaident dès lors pour une **représentation équitable** des communes au sein des associations de communes qui impliquerait que chaque habitant des communes au sein de ces associations possède le même pouvoir d'influencer les décisions collectives. Autrement dit, l'équité implique que chaque électeur ait indirectement le même pouvoir de vote au sein des associations intercommunales¹⁰⁸. À cet égard, toujours dans le cas français, Zineb ABIDI *et al.* ont clairement montré l'absence généralisée de représentation équitable au sein des associations intercommunales françaises¹⁰⁹. Selon eux, la réforme de 2010 des EPCI en France¹¹⁰ a accru les inégalités de pouvoir entre les municipalités appartenant à la même structure intercommunale. Ces auteurs estiment que la représentation équitable peut dès lors être directement garantie par les organes supracommunaux ; le législateur aurait dû laisser plus de liberté dans la manière dont les EPCI répartissent leurs délégués entre les membres, plutôt que de fixer une règle uniforme pour toutes les institutions intercommunales. Sylvie CLARIMONT *et al.* partagent cette analyse en insistant sur l'importance de la « souplesse de fonctionnement » devant être laissée aux institutions supracommunales espagnoles¹¹¹. Franck BISSON *et al.* ont quant à eux prouvé que, dans certains cas, le poids des communes davantage représentées au sein des organes supracommunaux est plus que proportionnel à leur représentation réelle¹¹². Dans la continuité de ces différents résultats, Marina HONTA a montré que l'équité territoriale peut être davantage atteinte en matière d'action sociale en France lorsque la coopération intercommunale concerne de petites communes. Par contre, il semble qu'un risque de déséquilibre en termes d'équité soit présent lorsque de petites communes s'associent avec des agglomérations plus importantes, les premières ayant l'impression d'être absorbées par les secondes¹¹³. Ce risque de déséquilibre est confirmé par l'étude de Philippe SCHMIT qui conclut que le fait pour une ou plusieurs communes de ne pas être associées à un pôle urbain majeur permet d'éviter la mainmise du maire de ce dernier sur les décisions de la communauté de communes¹¹⁴. Ce dernier point a précédemment été soulevé en ce qui concerne les conséquences liées à une structuration différenciée des territoires¹¹⁵. Dans le contexte allemand, Christian BERGHOLZ tire les mêmes conclusions que dans le contexte français. Il constate que lorsque les petites municipalités sont associées à de grandes municipalités, les premières perdent davantage de pouvoir et d'autonomie dans le processus décisionnel, mais bénéficient de gains et d'économies d'échelle dans les compétences exercées par l'institution supracommunale¹¹⁶. Les grandes municipalités, quant

¹⁰⁷ DIA I. et KAMWA É., « Le pouvoir de vote dans les établissements publics de coopération intercommunale de la Martinique et de la Guadeloupe », *Économie et institutions*, 2020, vol. 28, pp. 1-18.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 14.

¹⁰⁹ ABIDI Z., LEPRINCE M. et MERLIN V., « Power Inequality in Inter-municipal Structures: The Simulated Impact of a Reform in the Case of the Municipalities in Western France », *Économie & prévision*, 2020, vol. 1, n° 217, pp. 65-87.

¹¹⁰ Voy. le paragraphe 16.

¹¹¹ CLARIMONT S., ALDHUY J. et LABUSSIÈRE O., « Les recompositions territoriales face à la faible densité : comparaison des 'pays' aquitains et des comarcas aragonaises », *op. cit.*, p. 46.

¹¹² BISSON Fr., BONNET J. et LEPALLEY Dominique, « La détermination du nombre de délégués au sein des structures intercommunales : une application de l'indice de pouvoir de Banzhaf », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2004, pp. 259-281.

¹¹³ HONTA M., « La fabrique intercommunale de l'équité territoriale : tensions et renoncements », *op. cit.*, p. 241.

¹¹⁴ SCHMIT P., « Comment l'intercommunalité s'adapte-t-elle au phénomène de périurbanisation ? », *Pour*, 2008, p. 175.

¹¹⁵ Voy. le paragraphe 24.

¹¹⁶ Voy. le paragraphe 27.

à elles, bénéficient de certaines économies d'échelle et ne perdent pas de pouvoir significatif dans le processus décisionnel¹¹⁷.

33. Toujours en termes de représentativité, un risque complémentaire peut voir le jour, non pas au niveau des communes qui prennent part aux institutions supracommunales, mais bien au niveau des partis qui siègent dans les organes supracommunaux. En effet, en comparant trois métropoles supracommunales (le Grand Lyon, la *Verband Region Stuttgart* et la *Greater London Authority*), Daniel KÜBLER a identifié une « **fragmentation partisane** », sensiblement plus visible à l'échelon métropolitain qu'au niveau national. Ainsi, les préférences partisans demeurent très structurantes dans les trois cas étudiés. Toutefois, Daniel KÜBLER constate également que les représentants politiques siégeant au niveau supracommunal arrivent également à dépasser régulièrement les clivages partisans. Les décisions métropolitaines ne traduisent finalement pas une pure logique majoritaire, mais permettent de tendre vers une prise de décision plus consensuelle¹¹⁸. Jen NELLES confirme cette lecture en écrivant que les partis politiques peuvent créer des points entre les conseils locaux, car les organes supracommunaux constituent des lieux de rencontre et de communication au-delà des frontières communales¹¹⁹. Sous un angle purement théorique, Marcello FEDELE et Giulio MOINI affirment que les partis politiques peuvent constituer des freins aux collaborations supracommunales. Dans le contexte italien, ils ont montré que la coopération est plus probable entre les communes gouvernées par les mêmes partis politiques, car il est plus probable que les intérêts s'alignent et que des compromis soient trouvés¹²⁰.

34. Un deuxième risque pouvant découler de la mise en place d'organes supracommunaux est relatif au **transfert de responsabilités** qui peut ne pas toujours être clairement identifié. Ainsi, Gil DESMOULIN a constaté, dans le cas français, que lorsque la commune appartient à une métropole, les compétences transférées privent mécaniquement le niveau communal de la plupart de ses domaines d'action auprès de la population puisque ces compétences sont exercées de plein droit en lieu et place des communes membres par l'EPCI¹²¹. Ce transfert de responsabilités ne signifie toutefois pas une perte totale de lien entre les citoyens et les organes supracommunaux. En effet, Apolline PRÊTRE constate bien que, dans le contexte français, l'intercommunalité peut devenir un des enjeux des élections municipales, si les citoyens et les journalistes en prennent conscience, ce qui n'est pas le cas actuellement. Autrement dit, pour éviter les effets négatifs d'un sentiment de dépossession des compétences communales, l'auteure se demande s'il n'est désormais pas temps d'envisager l'organisation de scrutins intercommunaux qui permettraient de donner une incarnation démocratique aux réalités territoriales découlant des associations de communes¹²².

¹¹⁷ BERGHOLZ Ch., « Inter-municipal cooperation in the case of spillovers : evidence from Western German municipalities », *Local Government Studies*, 2018, vol. 44, n° 1, pp. 22-43.

¹¹⁸ KÜBLER D., « Governing the metropolis: towards kinder, gentler democracies », *op. cit.*, pp. 440-442.

¹¹⁹ NELLES J., *Comparative Metropolitan Policy. Governing beyond local boundaries in the imagined metropolis*, *op. cit.*, p. 30.

¹²⁰ FEDELE M. et MOINI G., « Italy : The Changing Boundaries of Inter-municipal Cooperation », in HULST R. et VAN MONTFORT A. (éd.), *Intermunicipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, 2007, pp. 117-138.

¹²¹ DESMOULIN G., « Un mythe visant à affirmer la démocratie financière locale : la délibération financière municipale », *Gestion & Finances Publiques*, 2021, vol. 1, n° 1, p. 56.

¹²² PRÊTRE Apolline, « L'intercommunalité, l'autre enjeu des municipales », *Revue Projet*, 2020, vol. 1, n° 374, pp. 40-44.

35. Un troisième risque est la **difficulté de gestion** qui pourrait voir le jour sur les territoires supracommunaux qui sont maillés de différentes structures supracommunales. À cet égard, Françoise GERBAUX *et al.* ont, de longue date, constaté que ce risque est d'autant plus présent que les structures intercommunales bénéficient d'une fiscalité propre. Ainsi, ces auteurs ont clairement montré les limites de « territoire de projet » qui voit intervenir différentes intercommunales¹²³. Pour éviter les difficultés de gestion, Sylvia BOLGHERINI est d'avis de promouvoir, à partir d'études de cas italiens et allemands, un certain équilibre entre, d'une part, les organes des institutions supracommunales, le libre choix et les modalités de participations des communes, et, d'autre part, la représentation des autorités supérieures et la hiérarchisation de leurs décisions. Autrement dit, il s'agit de promouvoir un équilibre entre la gouvernance (en tant qu'arène libre pour les municipalités de consulter et d'être consultées, et en tant qu'espace de discussion sur la mise en œuvre de la supracommunalité) et le gouvernement (c'est-à-dire l'imposition d'une vision politique par les autorités supérieures)¹²⁴.



La distribution du pouvoir entre différents organes (supra)communaux permet au final de soulever les risques d'absence de représentativité des communes et/ou des partis au sein des organes supracommunaux, les risques liés au transfert de responsabilités pouvant déposséder les communes et les risques d'une plus grande difficulté de gestion des territoires.

4. Le financement

36. Dans la littérature scientifique, le financement des institutions supracommunales permet d'identifier deux principaux enjeux auxquels sont confrontés les décideurs publics. Le premier enjeu concerne les sources de financement des institutions supracommunales.

D'un côté, les institutions supracommunales peuvent recevoir des **subventions** des autorités supérieures. Maddalena SORRENTINO *et al.* ont constaté que les moyens (financiers et humains) proposés par les régions italiennes afin de favoriser l'union de communes constitue un incitant majeur pour les petites communes. Précisons toutefois que ces moyens sont uniquement destinés à l'organisation en elle-même des unions de communes et non à la poursuite de politiques supracommunales dans un sens déterminé. Autrement dit, il est possible pour les maires d'accepter le principe collaboratif et d'avoir accès à des ressources particulières, sans qu'il leur soit demandé d'utiliser celles-ci dans la seule logique supracommunale¹²⁵. Mattia CASULA va dans le même sens lorsqu'il constate que ce sont avant tout les incitants décidés par les autorités régionales qui réduisent les barrières cognitives des élus locaux face à l'association de communes et qui diminuent les coûts de transaction pour

¹²³ GERBAUX Fr. et PAILLET A., « Supracommunalité et intercommunalité de base : quelles articulations ? », *op. cit.*, p. 43.

¹²⁴ BOLGHERINI S., « Local Government and Inter-Municipal Cooperation in Italy and Germany », *Occasional Papers, Politische Italien-Forschung*, 2011, p. 41.

¹²⁵ SORRENTINO Maddalena et SIMONETTA Massimo, « Incentivising inter-municipal collaboration : the Lombard experience », *op. cit.*, p. 899

ces mêmes élus¹²⁶. La perception de subventions de la part des autorités supérieures peut toutefois comporter un risque. Il s'agit d'une réduction des ressources pour les communes concernées par un transfert de compétences au niveau supracommunal. En effet, Gil DESMOULIN a constaté, dans le cas français, que le transfert de compétences induit des charges transférées qui conduisent mécaniquement à une diminution des ressources des communes au bénéfice de l'EPCI afin qu'il soit en mesure d'exercer ses nouvelles attributions dans les meilleures conditions financières possibles¹²⁷. Dans le contexte wallon, l'UVCW préconise d'objectiver le régime des subventions octroyées au projet de supracommunalité par les instances supérieures¹²⁸.

D'un autre côté, les institutions supracommunales peuvent s'*auto-financer* par le prélèvement d'impôts. Ainsi, en tirant le bilan de l'intercommunalité à la française, Éric KERROUCHE a constaté qu'une fiscalité propre accordée aux structures intercommunales est de nature à changer leur niveau d'action en leur donnant une plus grande importance au niveau supracommunal¹²⁹.

37. Le deuxième enjeu qui peut être identifié grâce à la littérature scientifique porte sur les interactions entre les institutions (supra)communales à partir des sources de financement qui s'offrent à elles.

Premièrement, ces interactions peuvent être placées sous le signe de la **concurrence**. Dans le contexte français, Sylvie CHARLOT *et al.* ont ainsi démontré que l'appartenance à un EPCI tend à accroître le taux des quatre impôts directs locaux¹³⁰ par rapport à une situation hors groupement. Deux raisons pourraient expliquer ce constat. D'une part, cela peut s'expliquer par un affaiblissement de la concurrence fiscale entre les communes qui sont membres d'un même EPCI. En effet, en théorie, les collectivités se font concurrence en matière fiscale pour attirer des entreprises et ont alors tendance à fixer des taux d'imposition de plus en plus faibles. D'autre part, l'accroissement des taux dans un tel EPCI peut être interprété comme le résultat de l'existence d'externalités fiscales verticales, entendues comme la superposition des échelons d'intervention publique sur les mêmes bases tendant à augmenter le taux de taxe acquittée par les contribuables¹³¹. Autrement dit, il n'est pas exclu que la mise en place d'institutions supracommunales tende à réduire la concurrence fiscale entre les pouvoirs

¹²⁶ CASULA M., « A contextual explanation of regional governance in Europe: insights from inter-municipal cooperation », *op. cit.*, pp. 1845-1846.

¹²⁷ DESMOULIN G., « Un mythe visant à affirmer la démocratie financière locale : la délibération financière municipale », *op. cit.*, pp. 56-57.

¹²⁸ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, p. 15.

¹²⁹ KERROUCHE É., « Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne : une réforme territoriale incomplète », *op. cit.*, pp. 42-47.

¹³⁰ Les Établissements publics de coopération intercommunale peuvent opter pour trois régimes fiscaux différents. Premièrement, le régime de la fiscalité additionnelle permet aux communes d'exercer sur les quatre impôts locaux (taxe d'habitation, taxe foncière sur la propriété bâtie, taxe foncière sur la propriété non bâtie et taxe professionnelle) un taux d'imposition qui vient s'ajouter au taux communal. Deuxièmement, la taxe professionnelle unique permet aux groupements de communes de prélever seuls l'intégralité de la taxe professionnelle du territoire. Troisièmement, la fiscalité mixte permet aux structures à taxe professionnelle unique d'exercer, de façon encadrée, une pression fiscale sur les autres taxes. Les Établissements publics de coopération intercommunale peuvent donc lever une fiscalité additionnelle sur les taxes foncières et la taxe d'habitation. CHARLOT S., PATY S. et PIGUET V., « Les enjeux de la fiscalité locale : des collectivités rurales prises entre interactions fiscales et forces d'agglomération », *INRA sciences sociales*, 2011, n° 5, pp. 1-4.

¹³¹ CHARLOT S., PATY S. et PIGUET V., « Intercommunalité et fiscalité directe locale », *Économie et statistique*, 2008, n° 415-416, pp. 130-132.

locaux. Sur ce point justement, Aurélie CASSETTE *et al.* n'ont pas invalidé l'hypothèse selon laquelle la concurrence fiscale pour l'attraction d'activités économiques est moins intense (voire inexistante) entre groupements de communes issues d'un milieu rural qu'entre groupements de communes issues d'un milieu urbain. Ainsi, elles ont pu constater que les décideurs publics locaux situés en milieu urbain, lieu privilégié d'implantation des activités économiques, sont plus sensibles aux recettes fiscales générées par la taxe professionnelle et sont donc plus enclins à développer des pratiques de concurrence fiscale. En revanche, les communes rurales caractérisées par la présence d'activités agricoles non soumises à la taxe professionnelle sont moins attractives vis-à-vis des investisseurs potentiels et sont donc moins susceptibles de développer des stratégies de concurrence fiscale vis-à-vis de cet impôt¹³². Les auteures ont toutefois bien conscience, dans certains contextes, du développement de zones industrielles en milieu rural qui tend à montrer que les communes rurales ne sont pas totalement insensibles à l'implantation des entreprises sur leur territoire¹³³.

Les interactions entre les institutions (supra)communales ne sont pas que concurrentielles. Elles peuvent deuxièmement être *collaboratives*. Ainsi, Céline ÉMOND a cherché à comprendre les raisons pour lesquelles des communes coopèrent en matière d'aides sociales facultatives, en acceptant de mutualiser leurs services alors que cette mutualisation produit peu d'économies d'échelle et présente une visibilité politiquement sensible. Les résultats présentés par cette auteure montrent que les raisons budgétaires n'expliquent aucunement la mutualisation des aides sociales facultatives à un niveau supracommunal. La raison principale réside dans la mobilité des citoyens bénéficiant des aides sociales ou finançant ces aides. Compte tenu de la mobilité de ces citoyens au sein des EPCI ou entre ceux-ci, les communes ont tout intérêt à mutualiser ces aides. C'est donc par un effet de mimétisme que les communes acceptent de mutualiser cette compétence alors que politiquement et économiquement, cette solution n'est pas optimale¹³⁴.

Troisièmement, les interactions entre les institutions (supra)communales sont-elles de nature à **augmenter le niveau de dépenses publiques** ? Quentin FRÈRE *et al.* ont analysé les effets de la coopération fiscale intercommunale sur les dépenses publiques communales, à partir de l'expérience française. Ils ont prouvé que la coopération intercommunale n'a pas d'impact significatif sur le niveau de dépenses publiques communales, ce qui suggère que la coopération n'atteint pas son objectif de réduction des dépenses communales par le partage des responsabilités locales. Autrement dit, les communes appartenant à une communauté de communes¹³⁵ ne dépensent pas moins par habitant que les communes non communautaires. En outre, ces auteurs ont montré que la coopération intercommunale internalise les retombées des dépenses entre les communes d'une même communauté. Toutefois, ils ont constaté que les retombées des avantages entre les communes qui ne sont pas membres de la même communauté restent importantes, ce qui suggère que les communautés sont trop

¹³² CASSETTE A. et PATY S., « La concurrence fiscale entre communes est-elle plus intense en milieu urbain qu'en milieu rural ? », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, 2006, n° 78, pp. 8-22.

¹³³ *Ibid.*, p. 8.

¹³⁴ ÉMOND C., « Pourquoi transférer des actions d'aide sociale facultative au niveau supra-communal ? », *Revue française d'économie*, 2015, vol. xxx, n° 1, pp. 99-135.

¹³⁵ Voy. le paragraphe 13.

petites par rapport à l'objectif particulier de coopération intercommunale¹³⁶. Si certaines études internationales ont pu montrer que la superposition de collectivités territoriales favorise l'inflation des dépenses locales en raison d'un effet de complémentarité entre biens publics offerts à différents niveaux de collectivités, Marie-Estelle BINET *et al.* ont par contre infirmé ces résultats en montrant que ce n'était pas le cas dans le contexte français. Une exception est toutefois constatée en Île-de-France où une indépendance entre les différentes collectivités territoriales favorise l'inflation des dépenses locales¹³⁷.



Le financement des institutions (supra)communales permet d'identifier un double enjeu : d'une part, celui des sources de financement (subventionnements ou auto-financements) et, d'autre part, celui des interactions financières faites de concurrence, de collaboration et/ou de réductions de dépenses publiques.

5. Le personnel

38. La littérature scientifique ne se penche pas encore sur l'affection du personnel communal aux institutions supracommunales. Tout au plus peut-on relever l'enjeu de la marge de manœuvre dont dispose le personnel administratif au sein de ces institutions. En effet, Rémy LE SAOUT a montré que les directeurs d'administration communaux, dans le contexte français, ont un rôle plus important dans les structures intercommunales lorsque les maires ont moins de temps et de ressources à consacrer à la gestion de ces structures. Ce rôle plus important du personnel communal au sein des institutions supracommunales ne signifie toutefois pas que le fait intercommunal renforce en lui-même le rôle des administrations locales¹³⁸.

Des études complémentaires à partir du cas wallon serait à cet égard très instructives.

6. Conclusion

39. Au terme de cet état de l'art analysant la problématique de l'association de communes, force est de constater que les auteurs sont peu prolixes sur la définition de la supracommunalité. Il y a une imprécision lexicale caractérisée qui entretient un flou sur l'exercice du pouvoir par les institutions supracommunales. Cet état de l'art nous a tout au plus permis de constater que le modèle de la supracommunalité promu par les autorités politiques flamandes et françaises consistait en une collaboration imposée aux communes par les autorités supérieures à des fins de rationalisation des structures supracommunales et intercommunales.

¹³⁶ FRÈRE Q., LEPRINCE M. et PATY S., « The Impact of Intermunicipal Cooperation on Local Public Spending », *Urban Studies*, 2014, vol. 51, n° 8, pp. 1741-1760.

¹³⁷ BINET M.-E., GUENGANT A. et LEPRINCE M., « Superposition des collectivités territoriales, dépenses publiques locales et hétérogénéité spatiale. Le cas des villes françaises de plus de 50.000 habitants », *Revue économique*, 2010, vol. 61, n° 6, pp. 1111-1122.

¹³⁸ LE SAOUT R., « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *op. cit.*, pp. 761-763.

40. Dans une précédente étude menée par l'Université de Liège, une définition de la supracommunalité a été offerte. Cette définition se voulait, à dessein, large de manière à être la plus complète possible et à couvrir un grand nombre de collaborations entre les communes. Ainsi, la supracommunalité était définie comme visant toute relation qu'une commune (ou entité(s) communale(s)) entretient avec une ou plusieurs autre(s) commune(s) (ou entité(s) communale(s)), en droit ou en fait, volontairement ou non, directement ou indirectement et ce dans la gestion d'intérêt tant communal que général¹³⁹. Cette définition avait permis aux auteurs de cette étude d'identifier les secteurs d'activité pour lesquels les communes s'associent davantage en région liégeoise (ordre décroissant d'importance) : l'eau, le transport, l'énergie et l'expansion économique¹⁴⁰.

41. Nous proposons d'offrir une définition plus restrictive compte tenu de l'évaluation des cadres normatifs relatifs à la supracommunalité et aux études menées depuis le début des années 2000. L'adjectif « supracommunal » est composé de la préposition latine *supra* et de l'adjectif communal. D'une part, la préposition latine *supra* renvoie à ce qui se situe au-dessus. D'autre part, l'adjectif communal renvoie à ce qui appartient ou qui se rapporte à la commune.

Une *institution supracommunale* est donc une institution qui est juridiquement au-dessus des institutions communales. Cela signifie qu'une institution supracommunale est une *autorité administrative décentralisée qui bénéficie d'une autonomie organique vis-à-vis des autorités supérieures et inférieures*. L'autonomie organique dont bénéficie une institution supracommunale comporte deux dimensions, déjà identifiées par A. BUTTGENBACH¹⁴¹. D'une part, l'institution supracommunale dispose d'une personnalité juridique propre. D'autre part, elle dispose d'un pouvoir propre de décision et/ou d'exécution, limité toutefois par le pouvoir de tutelle. En tant qu'autorité se situant au-dessus des communes, l'institution supracommunale peut donc prendre et/ou exécuter des décisions et des actions à la place des communes, dans un champ de compétences considéré comme « supracommunal ».

42. Elle se distingue de l'institution intercommunale dans la mesure où cette dernière ne gère qu'un intérêt communal bien déterminé ou plusieurs intérêts communaux bien déterminés. Autrement dit, l'objet de l'association intercommunale, dans le contexte belge et wallon, rentre dans la compétence de chaque commune associée. L'association intercommunale peut faire *plus grand* que la commune ; mais elle ne peut faire *autre chose*. Prenons un exemple : si toutes les communes d'une province sont associées, l'association intercommunale ne peut – sous prétexte qu'elle englobe tout le territoire provincial – prétendre régler des questions d'intérêt provincial¹⁴². En tant qu'autorité au-dessus des communes, l'institution supracommunale pourrait, par contre, dépasser le champ de compétences des communes, en respectant tout de même la répartition des compétences prévues par les différentes règles constitutionnelles, légales et décrétales.

¹³⁹ HERBIET M., JURION B. et SIBILLE D., *La collaboration supracommunale en Wallonie. Rapport final, op. cit.*, p. 13.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 80.

¹⁴¹ BUTTGENBACH A., *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1959, 2^e éd., pp. 103-104.

¹⁴² *Ibid.*, p. 212.

Par ailleurs, dans la mesure où l'objet de l'institution intercommunale est d'intérêt communal, cela signifie que les organes de cette institution sont composés de représentants des communes qui agissent au nom et pour le compte de l'ensemble des communes. Ces représentants n'agissent pas au nom de l'institution intercommunale. À nouveau, en tant qu'autorité au-dessus des communes, l'institution supracommunale pourrait, en revanche, comporter des organes dont les membres sont pour partie des représentants des communes et pour partie des représentants de l'institution supracommunale.

43. La création d'une institution supracommunale pourrait donc s'inscrire dans la vision d'un « fédéralisme décentralisé » en matière d'intérêt communal et supracommunal. Ce fédéralisme concrétiserait l'existence de deux niveaux de pouvoir autonomes (communal et supracommunal) ayant chacun leur autonomie organique dans leur sphère de compétence. À partir de cette définition de l'institution supracommunale, le tour d'horizon de la littérature scientifique permet de tirer trois enseignements principaux supplémentaires.

44. Premièrement, l'association **volontaire** de communes, dans une perspective ascendante, constitue le plus sûr moyen d'éviter l'échec d'une réforme qui est de nature à changer le paysage institutionnel wallon. Nombreux sont en effet les auteurs qui ont souligné les conséquences positives de ce type d'association quant au respect du principe d'autonomie communale, quant à l'importance du sentiment d'identité communale, quant à la structuration des territoires et quant au poids que fait peser la type d'association promu initialement par les autorités politiques supérieures.

Premier enseignement : la promotion de l'association volontaire de communes implique la recherche d'une forme d'**intelligence territoriale**, synonyme de cohésion et d'homogénéité entre les communes qui cherchent à s'associer dans une perspective supracommunale. Cette promotion va également de pair avec une souplesse de la forme juridique à la base de l'association.

45. Deuxièmement, l'association volontaire de communes s'inscrit dans le **respect du principe d'attribution de compétences**, impliquant l'existence des bases juridiques fondant le transfert ou la délégation de compétences à partir d'autres niveaux de pouvoir. La promotion de l'attribution de compétences aux institutions supracommunales permet d'identifier les potentielles économies d'échelle ainsi que les formes d'inspiration mutuelle entre communes, les gains de pouvoir des élus locaux et les formes toujours possibles de concurrence entre institutions (supra)communales.

Deuxième enseignement : le respect du principe d'attribution des compétences doit consécutivement permettre d'identifier les formes de **mutualisation de certains services et d'animation de certains territoires** afin de permettre aux communes d'arriver à faire à plusieurs ce que qu'elles n'auraient pu faire seules.

46. Troisièmement, l'association volontaire de communes sur la base d'attribution de compétences comporte une **distribution du pouvoir entre différents organes** qui doivent susciter un sentiment de confiance auprès des citoyens. Cette distribution du pouvoir permet de soulever les risques d'absence de représentativité des communes et/ou des partis au sein des organes supracommunaux, les risques liés au transfert de responsabilités pouvant

déposséder les communes et les risques d'une plus grande difficulté de gestion des territoires.

Troisième enseignement : la distribution du pouvoir entre différents organes (supra)communaux permet de souligner l'importance d'une représentation équitable des communes et d'une certaine souplesse (ou fluidité) de fonctionnement des organes supracommunaux. Autrement dit, il s'agit d'envisager un ***véritable partage du pouvoir*** qui est synonyme de vision concertée de l'exercice des compétences supracommunales. Une problématique reste toutefois en suspens : faut-il ou non garantir l'élection directe des organes supracommunaux ?

47. Quatrièmement, l'association volontaire de communes sur la base d'attribution de compétences suscitant une nouvelle distribution du pouvoir entre les organes (supra)communaux nécessite de se pencher sur son ***financement***. D'une part, les sources de financement peuvent venir de subventionnements ou d'auto-financements. D'autre part, les interactions financières que les institutions (supra)communales nouent entre elles sont faites de concurrence, de collaboration et/ou de réductions de dépenses publiques.

Le financement des institutions supracommunales fait l'objet d'études aux conclusions contrastées ne permettant pas de tirer des conclusions probantes pour cet état de l'art.

48. Cinquièmement, compte tenu de l'absence d'études sur l'***affectation du personnel communal*** aux institutions supracommunales, il est impossible de tirer une quelconque conclusion en matière de fonction publique locale.

1. ABIDI Z., LEPRINCE M. et MERLIN V., « Power Inequality in Inter-municipal Structures: The Simulated Impact of a Reform in the Case of the Municipalities in Western France », *Économie & prévision*, 2020, vol. 1, n° 217, pp. 65-87.
2. ALBERT J.-L., « Après l'intercommunalité, quoi ? », *Revue française d'administration publique*, 2015, vol. 4, n° 156, pp. 981-988.
3. BEAUFAYS J., *Histoire politique et législative de la Belgique*, Liège, Les Éditions de l'Université de Liège, coll. « Études et Recherches », 2003, n° 56, 5^e éd., 202 p.
4. BEHRENDT Ch., BOUHON F., PIRONNET Q., FERON L. et VROUX Z., *Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes. Rapport définitif*, 28 mars 2018, 278 p.
5. BEL G., DIJKGRAAF E., FAGEDA X. et GRADUS R., « Similar problems, different solutions: comparing refuse collection in the Netherlands and Spain », *Public administration*, 2010, vol. 88, n° 2, pp. 479-495.
6. BEL G., FAGEDA X. et MUR M., « Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis », *Local Government Studies*, 2013, vol. 39, n° 3, pp. 435-454.
7. BEL G. et WARNER M. E., « Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis », *Journal of Economic Policy Reform*, 2016, vol. 19, n°2, pp. 91-115.
8. BENCHENDIKH Fr., DESAGE F., GRALEPOIS M., GUERANGER D. et LAJARGE R., « Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ? », *Rapport de recherche PUCA/DGALN*, 2011, 5 p.
9. BERGHOLZ Ch., « Inter-municipal cooperation in the case of spillovers : evidence from Western German municipalities », *Local Government Studies*, 2018, vol. 44, n° 1, pp. 22-43.
10. BERGHOLZ Ch. et BISCHOFF I., « Citizens' support for inter-municipal cooperation: evidence from a survey in the German state of Hesse », *Applied Economics*, 2019, vol. 51, n° 12, pp. 1268-1283.
11. BINET M.-E., GUENGANT A. et LEPRINCE M., « Superposition des collectivités territoriales, dépenses publiques locales et hétérogénéité spatiale. Le cas des villes françaises de plus de 50.000 habitants », *Revue économique*, 2010, vol. 61, n° 6, pp. 1111-1122.
12. BISSON Fr., BONNET J. et LEPELLEY Dominique, « La détermination du nombre de délégués au sein des structures intercommunales : une application de l'indice de pouvoir de Banzhaf », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2004, pp. 259-281.
13. BLAESCHKE Fr., « What drives small municipalities to cooperate ? Evidence from Hessian municipalities », *MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics*, 2014, n° 14, 48 p.
14. BOLGHERINI S., « Local Government and Inter-Municipal Cooperation in Italy and Germany », *Occasional Papers, Politische Italien-Forschung*, 2011, 64 p.
15. BONIVER V., HAROU R. et SINZOT A., « La construction d'une politique d'agglomération en Région wallonne », *Conférence Permanente du Développement Territorial*, 2011, n° 11, 21 p.
16. BOUHON F., « Belgique. Mille-feuille institutionnel et intercommunalité. Moelleux ou indigeste ? », *Population & Avenir*, 2020, vol. 3, n° 748, pp. 14-16.
17. BRUTEL Ch. et LEVY D., « Le nouveau zonage en bassins de vie de 2012 », *Institut national de la statistique et des études économiques*, 2012, n° 1425.
18. CASSETTE A. et PATY S., « La concurrence fiscale entre communes est-elle plus intense en milieu urbain qu'en milieu rural ? », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, 2006, n° 78, pp. 5-30.
19. CASULA M., « A contextual explanation of regional governance in Europe: insights from inter-municipal cooperation », *Public Management Review*, 2020, vol. 22, n°12, 1819-1851.
20. CHARLOT S., PATY S. et PIGUET V., « Intercommunalité et fiscalité directe locale », *Économie et statistique*, 2008, n° 415-416, pp. 121-140.
21. CHARLOT S., PATY S. et PIGUET V., « Les enjeux de la fiscalité locale : des collectivités rurales prises entre interactions fiscales et forces d'agglomération », *INRA sciences sociales*, 2011, n° 5, pp. 1-4.
22. CLARIMONT S., ALDHUY J. et LABUSSIÈRE O., « Les recompositions territoriales face à la faible densité : comparaison des 'pays' aquitains et des comarcas aragonaises », *Annales de géographie*, 2006, vol. 1, n° 647, pp. 26-48.

23. CULOT F., « La supracommunalité en Province de Liège. De la Province de Liège à Liège Métropole », *Note de synthèse du groupe de travail de la Fédération provinciale du MR sur la supracommunalité*, décembre 2017, 67 p.
24. DEFFIGIER C., « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », *Revue française d'administration publique*, 2007, vol. 1, n° 121-122, pp. 79-98.
25. DELANNOY M.-A., RIEU J. et PALLEZ Fr., « Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs », *Politiques et Management Public*, 2004, vol. 22, n°2, pp. 75-93.
26. DEMAZIÈRE Ch., « La création récente de gouvernements métropolitains : regard sur l'Angleterre et la France », *Actes du colloque « La Fabrique des Métropoles »*, 2018, pp. 53- 58.
27. De ROECK G., « La supracommunalité. Avis d'initiative de l'Union des Villes et Communes de Wallonie », *Mouvement communal*, 2020, vol. 561, pp. 36-47.
28. DESMOULIN G., « Un mythe visant à affirmer la démocratie financière locale : la délibération financière municipale », *Gestion & Finances Publiques*, 2021, vol. 1, n° 1, pp. 56-57.
29. DIA I. et KAMWA É., « Le pouvoir de vote dans les établissements publics de coopération intercommunale de la Martinique et de la Guadeloupe », *Économie et institutions*, 2020, vol. 28, pp. 1-18.
30. DORÉ G., « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux », *Population & Avenir*, 2018, vol. 736, n°1, pp. 4-7.
31. DUMONT G.-F., « La démocratie se construit par le bas », in ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (dir.), *Ensemble, inventons la commune du xxie siècle*, Paris, 2016, pp. 18-22.
32. DUMONT G.-D., « Intercommunalité ou 'supracommunalité' », *Population & Avenir*, 2018, vol. 5, n° 740, p. 3.
33. DUMONT H., EL BERHOUMI M. et HACHEZ I. (dir.), *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis*, Bruxelles, Larcier, 2015, 246 p.
34. DURVIAUX A. L. (avec la collaboration de D. FISSE), *Droit administratif. Tome 1. L'action publique*, Bruxelles, Larcier, coll. « Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège », 2011, 470 p.
35. DURVIAUX A. L. et GABRIEL I., *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, coll. « Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège », 2012, 232 p.
36. ECOFFEY F. et PFLIEGER G., « Évaluation des coûts et des modalités de financement de l'étalement urbain pour les services d'eau potable », *Flux*, 2010, vol. 1, n° 79-80, pp. 16-33.
37. ÉMOND C., « Pourquoi transférer des actions d'aide sociale facultative au niveau supra-communal ? », *Revue française d'économie*, 2015, vol. xxx, n° 1, pp. 99-135.
38. FEDELE M. et MOINI G., « Italy : The Changing Boundaries of Inter-municipal Cooperation », in HULST R. et VAN MONTFORT A. (éd.), *Intermunicipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, 2007, pp. 117-138.
39. FRÈRE Q., LEPRINCE M. et PATY S., « The Impact of Intermunicipal Cooperation on Local Public Spending », *Urban Studies*, 2014, vol. 51, n° 8, pp. 1741-1760.
40. FURLAN P., *De la ville aux bassins de vie. Entretiens avec Marcel Leroy*, Liège, Luc Pire, 2012, 155 p.
41. GALLET C., « L'intercommunalité dans la régulation publique territoriale. Le cas de deux communautés d'agglomération franciliennes », *Géographie, économie, société*, 2014, vol. 16, n° 2, pp. 183-206.
42. GERBAUX Fr. et PAILLET A., « Supracommunalité et intercommunalité de base : quelles articulations ? », *Revue de géographie alpine*, 2000, t. 88, n° 1, pp. 35-43.
43. GIRAUT Fr., « Grand Genève : un défi mis en mots », *La Tribune de Genève*, 2012, n° 6.
44. GOETHALS Ch., « La physionomie des intercommunales en Belgique », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 2017, 11 p.
45. GORS B., « De nouvelles formes de coopération communale en Région wallonne », *Administration publique*, 2006, n° 2, pp. 144-163.
46. GRANDJEAN G., *Étude comparative en termes de ressources humaines. Communes de la Province de Luxembourg*, Liège, Institut de la décision publique, 2017, 87 p.

47. GUÉRANGER D., « L'intercommunalité, créature de l'État. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, 2008, vol. 58, n° 4, pp. 595-616.
48. HERBIET M., JURION B. et SIBILLE D., *La collaboration supracommunale en Wallonie. Rapport final*, 15 septembre 1999, Liège, Université de Liège, 361 p.
49. HONTA M., « Sport et intercommunalité : quels enjeux pour la définition des politiques départementales et l'articulation de l'action publique sportive locale ? », *Staps*, 2008, vol. 2, n° 80, pp. 115-136.
50. HONTA M., « La fabrique intercommunale de l'équité territoriale : tensions et renoncements », *Gérontologie et société*, 2020, vol. 42, n° 2, pp. 233-248.
51. HULST R. et van MONTFORT A., « Institutional features of inter-municipal cooperation : Cooperative arrangements and their national contexts », *Public Policy and Administration*, 2012, vol. 27, n° 2, pp. 121-144.
52. KERROUCHE É., « Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne : une réforme territoriale incomplète », *Revue française d'administration publique*, 2012, vol. 1, n° 141, pp. 37-53.
53. KÜBLER D., « Governing the metropolis: towards kinder, gentler democracies », *European Political Science*, 2012, n° 11, pp. 430-445.
54. LAES J.-C., « Fiscalité fédérale, régionale et locale : histoire d'un ménage (fiscal) à trois (Première partie) », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2015, vol. 1, pp. 5-29.
55. LASTRICO V., « L'azione sovra-comunale fra istituzionalizzazione ed informalità. Una comparazione tra Italia e Francia nell'ambito di politiche infrastrutturali contestate », *XXV Convegno SISIP*, Palerme, Université de Palerme, 8-10 septembre 2011.
56. LEJEUNE Y., *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, coll. « Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain », 2014, 2^e éd., 858 p.
57. LEPICIER D., DORÉ G. et DIALLO A., « Pays et intercommunalité, quelles conséquences de la réforme des collectivités territoriales ? », *Économie rurale*, 2014, vol. 344, pp. 61-74.
58. LE SAOUT R., « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique*, 2008, vol. 4, n° 128, pp. 757-766.
59. LE SAOUT R., « Introduction », in LE SAOUT R. (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, pp. 11-17.
60. NELLES J., *Comparative Metropolitan Policy. Governing beyond local boundaries in the imagined metropolis*, Londres, Routledge, 2012, 218 p.
61. POINSOT Y. et POTTIER A., « Questionner les échelles d'organisation supracommunale des espaces ruraux : un éclairage par les débats associés aux projets de méthaneiseurs », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 2020, n° 49, pp. 5-16.
62. PONTIER J.-M., « Collectivités territoriales : Les réformes de l'intercommunalité dans la loi 'libertés et responsabilités locales' », *La revue administrative*, 2004, vol. 342, n°57, pp. 623-635.
63. PRETTE Appoline, « L'intercommunalité, l'autre enjeu des municipales », *Revue Projet*, 2020, vol. 1, n° 374, pp. 40-44.
64. RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, La Haye, 2015, 104 p.
65. RANGEON Fr., « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », *Annuaire des collectivités locales*, 2000, vol. 20, pp. 9-23.
66. REGNIER C., *La Constitution au fil de ses versions*, Bruxelles, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 2019, 2^e éd., 408 p.
67. RICHARD A., « L'intercommunalité : menace ou atout ? », *Pouvoirs*, 2014, vol. 1, n°148, pp. 57-70.
68. RICHARD J.-F., TULKENS H. et VERDONCK M., « Dynamique des interactions fiscales entre les communes belges », *Économie & prévision*, 2002, vol. 5, n° 156, pp. 1-14.
69. RICHER C., « Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité », *L'information géographique*, 2008, vol. 72, n°4, pp. 56-77.

70. SCHMIT P., « Comment l'intercommunalité s'adapte-t-elle au phénomène de périurbanisation ? », *Pour*, 2008, vol. 4, n°199, pp. 172-175.
71. SILVA P., TELES F. et FERREIRA J., « Intermunicipal cooperation : The quest for governance capacity », *International Review of Administrative Sciences*, 2018, vol. 84, n° 4, pp. 619-638.
72. SORRENTINO Maddalena et SIMONETTA Massimo, « Incentivising inter-municipal collaboration : the Lombard experience », *Journal of Management and Governance*, 2013, n° 17, pp. 887-906.
73. SWIANIEWICZ P., « Actors in Inter-municipal Cooperation », in TELES F. et SWIANIEWICZ P. (éd.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance*, Cham, Springer International Publishing, 2018, pp. 43-56.
74. SWIANIEWICZ P. et TELES F., « Inter-municipal cooperation in Europe: introduction to the symposium », *International Review of Administrative Sciences*, 2018, vol. 84, n°4, pp. 613-618.
75. SWIANIEWICZ P. et TELES F., « Inter-municipal Cooperation. Diversity, Evolution and Future. Research Agenda », in TELES F. et SWIANIEWICZ P. (éd.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance*, Cham, Springer International Publishing, 2018, pp. 335-350.
76. SZTANDO A., « Local culture in supra-local perspective of local development strategic governance of polish small towns », *Studia Ekonomiczne*, 2017, n° 314, pp. 61-79.
77. TEILLET Ph. et FUCHS B., « Les leçons voironnaises : ce que le pays voironnais nous dit de l'intercommunalité et de la coopération culturelle », *L'Observatoire*, 2014, vol. 2, n° 45, pp. 93-97.
78. THOMAS I., ADAM A. et VERHETSEL A., « Migration and commuting interactions fields: a new geography with community detection algorithm? », *Belgeo*, 2017, n° 4, 33§.
79. TORRE A. et BOURDIN S. (dir.), *Big bang territorial. La réforme des Régions en débat*, Paris, Armand Collin, 2015, 357 p.
80. UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, 16 p.
81. VANDERMOTTEN C., « Découpage communal, fusions et supracommunalité : une mise en perspective », *Territoire(s) wallon(s)*, 2008, Hors-Série, pp. 17-26.
82. ZAFRA-GÓMEZ J. L., PRIOR D., PLATE DÍAZ A. M. et LÓPEZ-HERNÁNDEZ A. M., « Reducing costs in times of crises : delivery forms in small and medium sized local governments' waste management services », *Public administration*, 2013, vol. 91, n° 1, pp. 51-68.



Cette recherche-action a été réalisée avec le soutien financier de la Région wallonne

© Institut de la décision publique, mars 2023