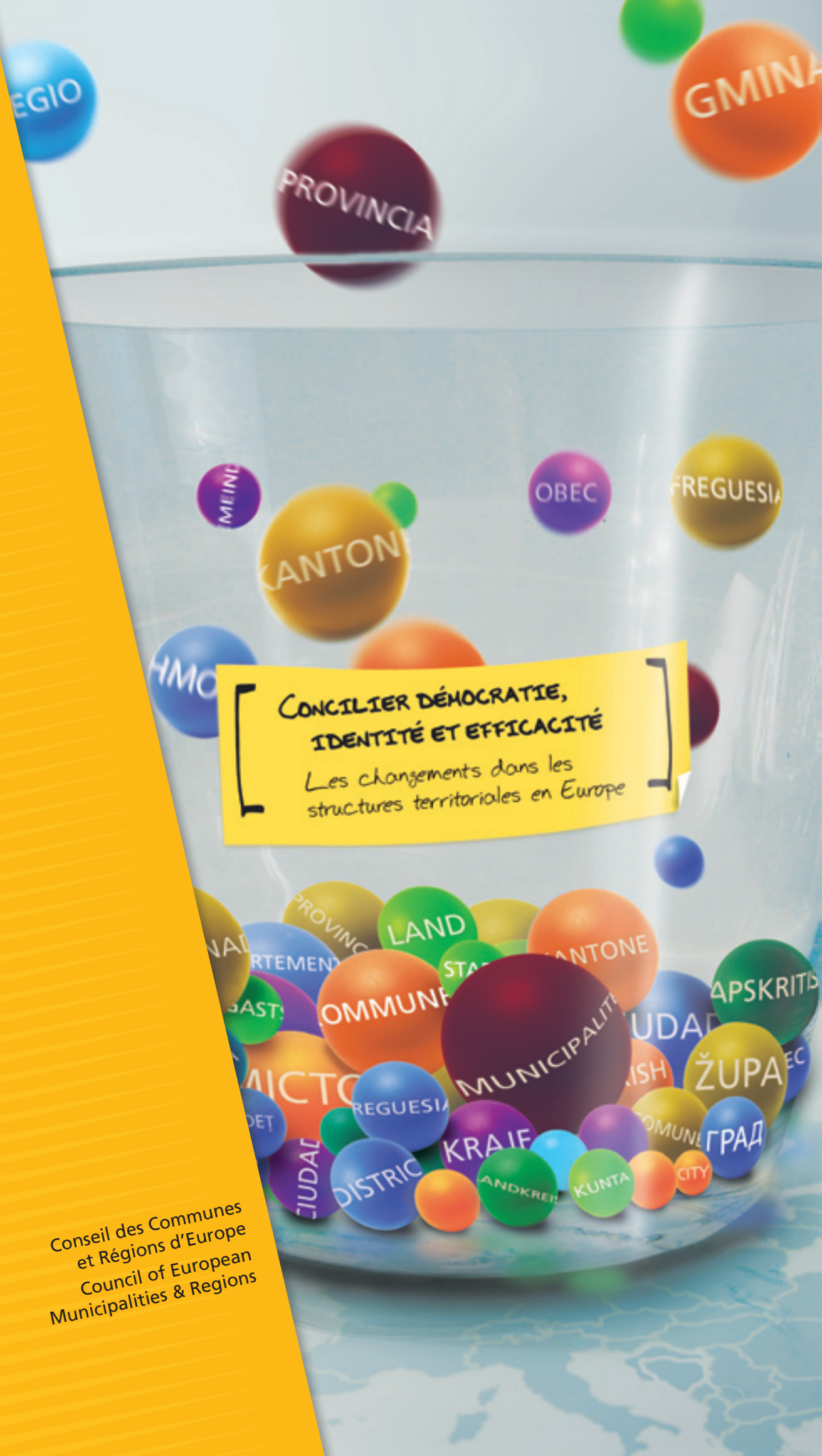




# CCRE CEMR

Conseil des Communes  
et Régions d'Europe  
Council of European  
Municipalities & Regions

CONCILIER DÉMOCRATIE,  
IDENTITÉ ET EFFICACITÉ  
Les changements dans les  
structures territoriales en Europe



# [ AVANT-PROPOS ]

Le 1er octobre 2008, le CCRE a organisé, en partenariat avec les Pouvoirs locaux du Danemark et les Régions danoises, un séminaire sur les changements dans les structures locales et régionales en Europe. Un certain nombre d'associations membres du CCRE y ont présenté les évolutions récentes ou les possibilités de changement au niveau local dans leur pays ou région.

L'idée de ce séminaire tient dans le fait qu'il y a une dizaine d'années, de nombreux pays européens ont entrepris des réformes internes, notamment la réduction ou l'augmentation du nombre de municipalités ainsi que l'octroi de plus de compétences aux collectivités locales et régionales.

L'objectif principal de ce séminaire consistait à voir comment ces réformes encourues aux quatre coins du continent altèrent l'équilibre entre démocratie, identité et efficacité. Aucun système national de collectivités locales et régionales ne peut présenter un « remède universel » transposable et utilisable à travers l'Europe. Souvent, par exemple, la raison de mettre en place sur un territoire des municipalités plus étendues mais moins nombreuses est d'améliorer l'efficacité et l'efficacité sur un territoire plus étendu ou une population plus large pour la prestation de services. Ces changements ont toutefois un impact contraire sur le sentiment d'identité de la population locale et peut ainsi affaiblir le lien entre le citoyen et son autorité locale. Par conséquent, ces changements ont-ils un impact négatif sur la démocratie locale?

Au fil du séminaire, il est apparu évident que les collectivités territoriales à travers l'Europe doivent faire face à une pression financière et démographique croissante tout en fournissant plus de services et en conservant un rapport coût/efficacité satisfaisant. Dans un certain nombre de pays, les gouvernements centraux cherchent à intervenir de plus en plus de manière descendante, c'est-à-dire en suivant une approche du sommet vers la base.

Mais la manière dont les réformes sont planifiées et mises en œuvre revêt une importance toute particulière ; comme l'a décrit l'un des intervenants, même si le processus de réforme a quelque peu renforcé les collectivités locales, trop souvent, il s'agissait d'un processus suivant une approche descendante où les gouvernements centraux se focalisent sur la seule efficacité. En fin de compte, la démocratie locale a complètement été mise de côté dans la réforme; et le parlement est libre d'interférer de manière excessive dans les affaires purement locales qui ne sont pas de son ressort!

Le séminaire de Copenhague a rassemblé plus de 100 participants de 20 pays; il était également destiné à apporter des éléments de réponses en vue des Etats Généraux du CCRE, à Malmö, du 22 au 24 avril 2009. "Prêts pour l'avenir?": ce sera la question centrale des Etats Généraux qui examinera les pressions et évolutions auxquelles les collectivités territoriales sont confrontées.

Cette publication est une compilation de documents de base préparés par les différents intervenants. Le premier a été préparé par Dexia qui produit de nombreuses études et rapports sur des problématiques touchant les collectivités locales en Europe ; il offre une vue d'ensemble de la situation actuelle des structures locales et régionales à travers l'Europe.

Cette analyse est suivie d'études de cas dans les pays scandinaves où de profondes réformes sont en cours ou ont récemment été achevées, y compris au sein du pays hôte, le Danemark. Les présentations suivantes se concentrent sur la France et le Royaume-Unis ; à population égale, la France compte près de 36 000 communes et le Royaume-Uni seulement 450! La troisième série de présentations se penche sur divers aspects dans les pays fédéraux ou à structure quasi fédérales (Allemagne, Belgique, Espagne).

Enfin, le Professeur Wollmann, dont les connaissances sur les systèmes de collectivités locales sur notre continent sont grandes, tirent des conclusions sur les modèles actuels de réforme et de structure.

Nous espérons que vous trouverez cette publication intéressante.

Jeremy Smith  
Secrétaire Général du CCRE

# [ TABLE DES MATIÈRES ]

4	<b>À la recherche de “l’organisation territoriale optimale en Europe”</b>
	<b>L’Europe du Nord : un terrain foisonnant pour les réformes</b>
8	- Les collectivités locales et régionales au <b>Danemark</b>
16	- La recomposition du système territorial et des services publics locaux en <b>Finlande</b>
22	- La réforme de l’administration territoriale en <b>Lettonie</b>
30	- <b>La Lituanie</b> : l’augmentation du nombre de municipalités - la démocratie contre l’efficacité
	<b>La France et le Royaume-Uni, aux deux extrémités du spectre européen</b>
38	- Les structures locales et régionales en <b>France</b>
42	- Les collectivités locales en <b>Écosse</b> – une nouvelle manière de travailler
46	- Le pouvoir local au <b>Pays de Galles</b>
52	- Les collectivités territoriales en <b>Angleterre</b> – l’autonomie locale est-elle réalisable ?
	<b>Un regard sur les États fédéraux ou quasi fédéraux</b>
58	- La structure administrative et les reformes fonctionnelles des États fédérés en <b>Allemagne</b>
66	- <b>L’Espagne</b> , un modèle de collectivités territoriales
70	- Vers un « fédéralisme fiscal » en <b>Italie</b>
74	- La réforme de la police en <b>Belgique</b>
82	<b>Observations comparatives et conclusions</b>
	<b>Annexe</b>
93	- Programme de la conférence du CCRE sur les changements dans les structures locales et régionales (1er octobre 2008, Copenhague)
94	- Le CCRE en bref

# À LA RECHERCHE D'UNE « ORGANISATION TERRITORIALE OPTIMALE » : UNE COMPARAISON EUROPEENNE

Quelques données et pistes de réflexions tirées de l'ouvrage Les collectivités territoriales dans l'Union européenne - Organisation, compétences et finances, édité par Dexia

Communication préparée par : [Helen Hermenier](#), Dexia

L'architecture territoriale actuelle des 27 pays membres de l'Union européenne (UE) témoigne d'une grande diversité, tant au plan national qu'au niveau local.

Du point de vue de la forme de l'État central, ces pays se répartissent en trois principales catégories :

- Trois d'entre eux sont des États fédéraux (Autriche, Belgique et Allemagne) ;
- Deux autres peuvent être qualifiés d'États « régionalisés », dotés d'une structure quasi-fédérale (Italie et Espagne) ;
- Les pays restants disposent d'un État unitaire, même si pour certains d'entre eux, cette catégorie recouvre des formes d'organisation asymétrique (Portugal, Royaume-Uni, etc.).

## Plus de 92 500 collectivités territoriales à travers l'Union européenne

À l'échelle infra-nationale, 92 506 entités locales, régionales ou fédérées ont été répertoriées en 2007 à travers l'UE. Le pouvoir décentralisé s'organise, suivant les pays, autour d'un, deux ou trois étages institutionnels :

- Huit pays ne disposent que d'un seul niveau de collectivités locales : celui de la municipalité, l'unité de base qui gère la plupart des services de proximité rendus à la population. Ces pays s'avèrent de petite taille, en termes géographiques et/ou démographiques. Ils représentent au total 4 % seulement de la population européenne.
- Douze pays comptent deux échelons infra-nationaux : les communes et les « régions ». Ces pays de taille moyenne rassemblent 23 % des citoyens de l'UE.
- Les sept pays restants, qui s'avèrent également en général

les plus grands, disposent d'un système à trois niveaux : les communes, un échelon intermédiaire, et le niveau « régional ». Ces pays totalisent à eux seuls près des trois-quarts de la population des 27 États membres.

Au final, l'ensemble des 92 506 collectivités territoriales peut donc se décomposer comme suit :

- 91 252 communes,
- 935 collectivités de niveau intermédiaire,
- 319 entités régionales ou fédérées.

### Les communes constituent la pierre angulaire de l'organisation territoriale européenne

---

Les communes européennes assurent la prestation de services de proximité aux populations. Dans chaque État membre, elles gèrent les services publics locaux essentiels – les réseaux (distribution d'eau, collecte des déchets, transports et éclairage publics, etc.), les loisirs et le cadre de vie (urbanisme, protection de l'environnement, etc.). Elles sont également souvent chargées de l'éducation élémentaire et de l'action sociale.

Le niveau communal recouvre toutefois une variété de situations, tant en termes de localisation, de taille, d'organisation que de ressources à disposition. 80 % des communes européennes se concentrent dans cinq pays seulement. L'un d'entre eux, la France, représente à elle seule 36 683 communes, soit 40 % du total européen. En 2007, les communes européennes comptaient en moyenne 5 410 habitants, pour une superficie de 50 km<sup>2</sup> environ. Toutefois, ces chiffres ne reflètent pas les disparités significatives d'un État à un autre, puisque le nombre moyen d'habitants et l'étendue moyenne des communes varient respectivement de 1 à 85 et de 1 à 310 suivant les pays. L'hétérogénéité de l'échelon communal se manifeste ainsi entre les États membres, mais

également au sein de chacun d'entre eux. Dans 16 pays de l'UE, les communes disposent de statuts différents, construits d'après leurs spécificités démographiques, administratives, économiques ou culturelles. Dans dix autres pays, certaines municipalités relèvent à la fois du niveau communal et du niveau supérieur. Enfin, les grandes villes et les capitales de certains pays bénéficient d'une organisation institutionnelle spécifique, en plus d'un statut particulier.

Malgré ces éléments de diversité, quelques tendances générales demeurent perceptibles au niveau européen, du fait que les collectivités locales partagent des préoccupations communes. L'une d'entre elles se révèle la recherche d'une « dimension optimale » qui permettrait de conjuguer démocratie locale avec efficacité économique dans la prestation des services publics locaux. Des solutions différentes sont expérimentées afin d'atteindre cet objectif.

### Les politiques de fusion constituent la solution privilégiée dans la quête d'une « dimension optimale » des communes

---

Les politiques de fusion des communes ont été mises en œuvre dans presque tous les pays européens. Elles visaient notamment à remédier aux désavantages économiques relatifs à la petite taille de la plupart des communes concernées (ressources financières insuffisantes pour assumer correctement leurs domaines de compétences, assiette fiscale limitée, etc.).

La réduction du nombre des communes s'avère une tendance transnationale depuis plusieurs décennies. Les premières politiques de ce type ont été initiées dans les années 1950 en Autriche (où le nombre de communes a été réduit de moitié) et en Suède (où moins d'une commune sur

huit a été préservée après la réforme). Des dispositifs de fusion (qu'ils soient incitatifs ou obligatoires) ont été par la suite adoptés dans plus de la moitié des États membres de l'Union à 15. Au Danemark, la réforme de 1970 a diminué drastiquement le nombre de communes à un cinquième de l'effectif initial ; au cours des années 1960-1970, l'effectif des municipalités a été ramené en Allemagne de l'Ouest au tiers du total antérieur, et au quart en Belgique en 1975. De façon plus graduelle, les Pays-Bas ont connu une réduction du nombre des communes équivalente à près de la moitié du volume initial, sur une période longue de plus de cinquante ans ; enfin, la Finlande, dans une moindre mesure, a connu une évolution similaire. En Lituanie, la politique de fusion mise en œuvre en 1994 a divisé par dix le nombre de communes. Plus récemment, en 1997, la réforme grecque dite « Capodistrias » a réduit par six le nombre de communes.

Aujourd'hui, la situation paraît s'être stabilisée dans la plupart des pays, en particulier grâce à l'adoption de législations qui établissent un seuil minimal de population pour bénéficier du rang de collectivité locale. Seuls deux pays ont récemment modifié leur organisation communale de façon significative : le Danemark en 2007, et la Lettonie, engagée depuis 1998 dans un processus de réorganisation territoriale qui cherche à mettre en place des collectivités locales procédant de fusions. Après un lancement mouvementé, cette réforme devrait ramener le nombre de communes à un cinquième du total d'origine, d'ici la fin de l'année 2009. Ces recompositions devraient permettre aux communes danoises et lettones d'atteindre une taille démographique non négligeable : 23 000 habitants en moyenne pour la Lettonie, et 55 000 pour le Danemark – qui deviendrait ainsi, derrière le Royaume-Uni et la Lituanie, le pays aux communes les plus peuplées d'Europe.

### Dans quelques pays, la recherche d'une « dimension optimale » de l'échelon communal prend un cours opposé

L'ère communiste dans les pays de l'Europe centrale et orientale a été marquée par la diminution du nombre de communes au cours des décennies 1960 et 1970. Celles-ci ont en effet été peu à peu absorbées dans des entités plus grandes, dans le cadre des processus conjoints de rationalisation, de planification et d'affermissement du contrôle territorial, pilotés par l'État central. La

transition démocratique qui a débuté dans les années 1990 a alors conduit des pays comme la Slovaquie, la République tchèque ou la Roumanie à faire éclater ces regroupements et, dans plusieurs cas, à rétablir les anciennes communes, considérées à la fois comme les vecteurs de la démocratie locale, et les entités territoriales les mieux équipées pour prendre en charge les services de proximité. En République tchèque, par exemple, plus de 2 150 communes ont été rétablies depuis 1989, soit un tiers du total actuel. En Slovaquie, le nombre de communes est passé de 54 en 1976 à 210 en 2006, pour partie en raison d'une nouvelle orientation politique, mais aussi à cause d'un mode de financement du niveau local qui tend à favoriser les petites communes. En Lituanie, la politique de fusion mise en œuvre en 1994 s'est révélée si efficace que les collectivités municipales sont aujourd'hui considérées comme trop grandes. La possibilité de procéder à des « dé-fusions » est actuellement débattue, afin d'améliorer les liens entre les populations locales et leurs représentants élus.

### D'autres voies d'accès au « dimensionnement optimal » sont également explorées

La coopération intercommunale constitue une autre option répandue, parmi les tentatives visant à trouver une taille adaptée aux unités de base de l'organisation territoriale. Cette solution permet aux communes de regrouper leurs ressources afin d'améliorer la gestion des services publics locaux, et d'atteindre une masse critique suffisamment importante pour assumer certaines responsabilités (canalisations d'égouts, distribution d'eau, transports). Elle les autorise cependant dans le même temps à préserver leur autonomie et leur propre structure municipale. Les modes de coopération intercommunale varient fortement, depuis des formes très intégrées, comme c'est le cas en Espagne, en Italie et au Portugal, jusqu'à des structures très spécialisées, de type syndical. La France constitue sans aucun doute dans ce domaine le pays pionnier en Europe, puisqu'elle a choisi de développer le rôle de regroupements fortement intégrés en matière fiscale, plutôt que d'éliminer les communes. En 2007, 91 % des communes françaises appartenaient à 2 588 structures de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui rassemblaient 87 % de la population.

Dans plusieurs pays, et plus particulièrement au sein des États dotés de structures municipales de grande dimension (comme le Portugal, le Royaume-Uni, la Bulgarie ou la Lituanie), un niveau infra-communal existe sous la forme de communautés locales (quartiers, districts urbains, paroisses, villages, etc.). Ces subdivisions traditionnelles constituent une alternative à la division des communes. Elles permettent le renforcement de la démocratie locale et la prestation de services de proximité. Dans certains cas, ces subdivisions municipales disposent d'une personnalité juridique. Elles bénéficient de représentants politiques (élus ou nommés) ainsi que de compétences propres et d'un budget.

### La recherche d'une « organisation territoriale optimale » concerne également l'échelon régional

Le processus de décentralisation a débouché sur un mouvement de régionalisation dans la plupart des pays européens. Dans certains d'entre eux, comme la République tchèque, la Slovaquie, le Danemark, et bientôt la Slovénie, il a conduit à la création de toutes pièces d'un échelon régional, afin de permettre la prestation de services publics qui requièrent une base démographique importante (système de santé publique, développement économique, aménagement du territoire, etc.). Le niveau régional se crée généralement par la transformation d'une administration déconcentrée de l'État, d'une aire géographique statistique de type NUTS, ou d'une région de planification, en une autorité politique décentralisée. Il peut également provenir de la fusion de collectivités locales de rang inférieur. Dans les pays où un tel échelon existait déjà, l'accroissement des compétences et de l'autonomie des régions a été constaté (Allemagne, Espagne, Italie, France, etc.). Plusieurs pays, notamment les nouveaux États membres de l'UE (Hongrie, Lituanie, Roumanie, etc.) étudient actuellement la possibilité de mettre en place un échelon régional. Dans une veine similaire, la Suède et la Finlande expérimentent actuellement la régionalisation à travers des dispositifs qui impliquent la reconnaissance d'un statut spécial et de compétences propres à quelques gouvernements régionaux pilotes.

Pour conclure, la recherche de perfection en matière de découpage administratif territorial doit prendre en compte deux impératifs contradictoires : d'une part le point d'équilibre économique pour de nombreux services publics, et d'autre part la légitimation démocratique. La première obligation tend à susciter une extension des périmètres pour maximiser l'efficacité. La seconde conduit à rapprocher les centres de décision des citoyens, afin d'assurer de meilleures relations entre le pouvoir et les populations locales, et une participation active de celles-ci au processus démocratique.

Une autre difficulté réside dans le fait que les périmètres pertinents varient d'un champ de compétences à l'autre. Les dimensions optimales en termes démographiques et géographiques seront dès lors différentes suivant le domaine envisagé (environnement, éducation, transports, système de santé publique, etc.). Pour résoudre ce problème, certaines responsabilités peuvent alors être confiées à des entités ad hoc, dont la taille est ajustée à la surface d'exploitation optimale du service considéré. C'est ainsi le cas du traitement des eaux aux Pays-Bas, en Belgique, en Grèce et à Chypre.

À ce jour, aucun pays n'a trouvé la formule magique, et la plupart expérimentent des voies médianes, tant en termes de modes de gestion des services publics locaux que de démocratie de proximité.

### Pour plus d'informations

Les collectivités territoriales dans l'Union européenne - Organisation, compétences et finances, Dexia Editions, novembre 2008.

W<sub>www.</sub>

[www.dexia-clf.fr](http://www.dexia-clf.fr) > Notre expertise >  
Europe et International





# LES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES AU DANEMARK

Communication préparée par [Pia Rønnov Jensen](#), de Régions Danoises, et [Eva Jacobsen](#), de Pouvoirs locaux du Danemark, et basée sur « La réforme des collectivités territoriales en bref », une publication du ministère danois de l'Intérieur et de la Santé

## La réforme des collectivités territoriales danoises de 2007

À compter du 1er janvier 2007, la réforme des collectivités territoriales est entrée en vigueur au Danemark. Les fondations du système danois d'organisation des pouvoirs locaux reposaient précédemment sur une loi datant de 1970.

La réforme visait prioritairement à la préservation et à la promotion d'un secteur public simplifié et efficace, en mesure de garantir une amélioration de la qualité des services à niveau d'imposition constant, un système de santé de référence mondiale, un partage des responsabilités transparent, de meilleurs services rendus aux citoyens (moins de bureaucratie et de guichets, davantage de prise en considération des usagers) et un approfondissement de la démocratie participative.

La transformation du système danois s'est déployée pour ce faire dans trois principales directions :

1. Un redécoupage de la carte administrative du Danemark en 98 communes (au lieu de 271 avant la réforme) et en 5 nouvelles régions (en lieu et place des 14 comtés antérieurs),
2. Une nouvelle répartition des compétences,
3. Un nouveau système de financement et de péréquation.

### 1. nouvelle carte administrative du Danemark, ses initiateurs et ses concepteurs

En écho à la montée en puissance des controverses sur la place et le rôle du secteur public, le gouvernement a installé en octobre 2002 une Commission sur la structure administrative du territoire. Elle rassemblait des représentants des collectivités locales et régionales (Pouvoirs locaux du Danemark et Régions Danoises y participaient par l'intermédiaire de leurs directeurs généraux), des fonctionnaires des différents ministères centraux, ainsi que des personnalités disposant d'une expertise reconnue dans le domaine.

La mission de la Commission consistait à estimer les avantages et les inconvénients des modèles de structuration alternative du secteur public et, sur cette base, à formuler des recommandations, afin de procéder à des changements viables et pérennes.

En janvier 2004, la Commission statuait dans son rapport final qu'une réforme de la structure du secteur public s'avérait nécessaire et présentait six scénarios dans ce but. Chacun d'entre eux présentait des forces et des faiblesses, mais aucun en particulier n'était présenté comme recueillant les faveurs des experts. Après cette annonce, le gouvernement soumettait le travail de la Commission à une audition publique. En avril 2004, il présentait ses propres propositions de réforme, dans un document intitulé « Le nouveau Danemark – Un secteur public plus simple et plus proche des citoyens », qui s'inspirait largement des analyses de la Commission et du contenu des auditions publiques qu'elles avaient suscitées. Ce texte a constitué par la suite la base des négociations entre le gouvernement et les partis politiques représentés au Parlement danois (le Folketing). En juin 2004, un compromis se dessina sur le contenu et l'orientation de la réorganisation administrative à venir entre le gouvernement et le Parti du Peuple danois.

Dans la lignée de cet « Accord sur la réforme structurelle », 50 projets de loi ont été préparés durant l'automne. Ces textes furent soumis à audition publique à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2004, présentés au Folketing le 24 février 2005, et adoptés par une majorité de parlementaires le 1<sup>er</sup> juillet 2005. En novembre de cette même année, des élections locales furent organisées pour constituer les premiers conseils municipaux et régionaux nouvellement créés.

Le passage de 271 à 98 communes

Les partis politiques impliqués dans l'Accord sur la réforme structurelle s'étaient accordés sur l'idée qu'une population de 30 000 habitants constituait un seuil approprié pour définir

les limites des nouvelles municipalités qui procéderaient de la réorganisation administrative du territoire. Dans les faits, une taille démographique minimale de 20 000 habitants fut fixée pour les futures collectivités locales. Les communes qui n'atteignaient pas cette masse critique de population étaient appelées à fusionner entre elles pour y parvenir. Elles pouvaient également choisir, dans une démarche volontaire, de former avec leurs voisines de nouvelles entités partenariales fortement intégrée (la fameuse option dite de « porte à sens à unique »). Ces structures devaient rassembler au moins 30 000 habitants. Des dérogations furent accordées aux communes insulaires, qui pouvaient conclure de tels partenariats avec des collectivités continentales, afin de respecter les nouvelles obligations en termes de taille. Pour répondre à de pressantes revendications citoyennes, des référendums locaux (initialement prévus à l'échelle des comtés) furent organisés dans 24 des « anciennes » communes au sujet de leur prochaine affiliation à une nouvelle collectivité. Ils valurent approbation aux fusions programmées de communes.

Les négociations menées avec les partis modérés (Le Parti Libéral, Le Parti Conservateur, et le Parti du Peuple danois), ainsi qu'avec le Parti Social-démocrate ou le Parti Social-libéral danois, conduisirent la nouvelle carte administrative du Danemark à bénéficier d'un large consensus politique. Les formations politiques acceptèrent la plupart des requêtes du gouvernement concernant les nouvelles collectivités locales.

Parallèlement à la réforme des communes, les comtés furent supprimés, ainsi que la société hospitalière de Copenhague (HS) et l'Autorité du Grand Copenhague. Cinq nouvelles régions les remplacèrent. Fortes de 600 000 à 1,6 millions d'habitants, ces collectivités territoriales s'avéraient d'une taille bien plus importante que les précédentes.

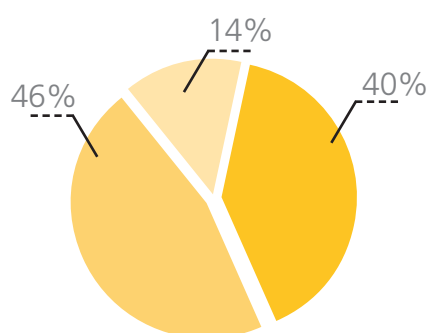
Chaque comté fut, dans la plupart des cas, incorporé dans sa totalité à une des nouvelles régions, à l'exception notable de ceux de Viborg et de Vejle. En outre, une partie de l'ancienne commune de Mariager dans le comté d'Aarhus devint une partie de la région du Nord Danemark. Enfin, il y eut quelques ajustements des frontières régionales qui traduisirent les résultats de référendums locaux.

## 2. Une nouvelle répartition des tâches dans le secteur public danois

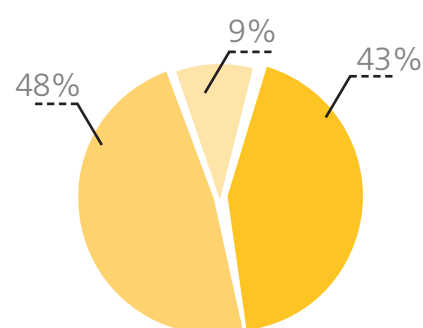
La réforme des collectivités territoriales s'est accompagnée d'une réorganisation globale des compétences au sein du secteur public. Les tâches des comtés furent réparties entre les régions, les communes et l'État central – ce dernier transférant de surcroît certaines de ses prérogatives aux nouvelles autorités municipales. Le diagramme 3 fournit un aperçu de ces changements, à travers l'évolution des dépenses publiques respectivement à la charge de l'État central, des comtés (puis des régions) et des communes, avant et après la réforme de l'organisation territoriale.

*La répartition des compétences entre l'État, les comtés/régions et les communes avant et après la Réforme des collectivités territoriales*

Répartition des compétences en 2004 (dépenses)



Répartition des compétences après la Réforme des collectivités territoriales (dépenses)



- Communes
- Comtés
- État, y compris les institutions privées officielles + fonds sociaux

Source: « La réforme des collectivités territoriales en bref », publication du Ministère de l'Intérieur et de la Santé

Note: « La réforme des collectivités territoriales en bref », publication du Ministère de l'Intérieur et de la Santé

Source: Statistiques du Danemark et nos propres calculs.

## Les communes, des points d'accès de proximité aux services publics

---

Les communes assumaient déjà une grande part des services de proximité accessibles aux citoyens. Avec la réforme, plusieurs nouvelles missions leur ont toutefois été attribuées.

### Liste des domaines de responsabilités des communes

après le 1er janvier 2007 :

*Une pleine compétence des communes pour financer, délivrer et réguler l'action sociale*

- Protection de l'enfance
- Écoles primaires, y compris les services d'éducation spécialisée et d'assistance pédagogique pour jeunes enfants
- Éducation spécialisée pour adultes
- Assistance aux personnes âgées
- Soins sanitaires : médecine préventive, soins et rééducation hors milieu hospitalier, cures de désintoxication (alcool et drogues), soins à domicile, soins dentaires, psychiatrie sociale
- Actions de réinsertion professionnelle pour les chômeurs non-indemnisés, dans le cadre d'agences pour l'emploi en cogestion avec l'État central (dix communes pilotes partagent déjà avec l'État des missions analogues à destination des demandeurs d'emploi indemnisés)
- Actions d'intégration et cours d'alphabétisation pour les immigrés
- Services de proximité de recouvrement fiscal et de réclamations, en partenariat avec les centres d'imposition de l'État
- Responsabilité de la préparation des ressources et des moyens à mobiliser en cas d'urgence
- Pouvoir décisionnel et gestion des services de proximité spécialisés en matière d'environnement et d'urbanisme : préparation des plans d'occupation des sols, et des schémas d'évacuation des eaux usées, de ramassage des ordures, et d'approvisionnement en eau potable

- Contribution au fonctionnement des compagnies régionales de transport public
- Entretien du réseau routier local
- Gestion des bibliothèques, conservatoires, terrains de sports de proximité et des sites culturels

## Le cas des régions

---

Le système de soins, le développement économique et la gestion d'un certain nombre d'institutions sociales s'avèrent les principales attributions des régions. Ces domaines seront présentés en détails plus loin. De surcroît, ces collectivités vont devoir s'atteler à la mise en place de compagnies de transports, et prendre en charge certaines compétences relatives à l'environnement et l'aménagement du territoire régional. Enfin, elles sont responsables de l'accroissement de l'offre d'éducation spécialisée aux niveaux national et régional, ainsi que des institutions spécialisées (appelées « centres de communication ») à destination de publics porteurs de handicaps sensoriels (parole, ouïe et vue).

**Les compétences des régions après le 1er janvier 2007 :**

- Médecine ambulatoire – garantie d'accès aux premiers soins à travers le financement du réseau des médecins libéraux généralistes (MLG) et autres spécialistes privés
- Santé publique – financement de l'offre de soins complémentaire (hôpitaux, services psychiatriques et consultations externes)
- Développement du territoire régional au sens large (promotion de l'environnement, de l'activité économique, du tourisme, de l'emploi, de l'éducation et de la culture), mais aussi actions de rééquilibrage en faveur de zones périphériques et de districts ruraux
- Service de secrétariat pour les forums de croissance régionale, qui impliquent localement des représentants du patronat, des institutions éducatives, des syndicats de salariés, ainsi que des élus des communes et de la région
- Lutte contre la pollution des sols

- Cartographie et répartition des matières premières
- Cogestion avec les communes de nombreuses institutions qui prennent en charge des populations fragilisées, ou présentant des besoins spécifiques en termes de prestations sociales et d'éducation spécialisée
- Établissement d'un système régionalisé d'entreprises publiques de transports couvrant l'ensemble du Danemark. Les régions assument la charge des trains locaux, des bus régionaux et d'une partie des coûts de gestion des compagnies.
- Actions de réinsertion professionnelle à destination des chômeurs indemnisés, dans le cadre d'agences pour l'emploi cogérées avec les communes, responsabilité de l'assurance-chômage, des conditions de travail, et de la politique de l'emploi dans son ensemble
- Imposition et recouvrement des créances publiques
- Tutelle sur le Bureau national des services sociaux (VISO), chargé de capitaliser les expériences au niveau national, et de conseiller les organismes locaux
- Gestion du réseau routier et ferroviaire de portée nationale
- Missions générales en matière d'environnement et d'aménagement
- Certains dispositifs relatifs aux politiques culturelles
- Répartition des subventions aux entreprises
- Prise en charge des demandeurs d'asile et traitement de leur dossier

## La place de l'État central

---

En règle générale, l'État central assume les missions où la délégation aux communes ou aux régions ne constitue pas une option envisageable. Un tel critère s'applique aux domaines de la police, de la défense, de la justice, des affaires étrangères et de l'aide publique aux pays en voie de développement, ainsi qu'aux secteurs de l'éducation et de la recherche. Dans le but de garantir la cohérence des champs d'intervention et l'efficacité de la performance publique, certaines compétences ont été transférées à l'État dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale.

### Les compétences de l'État central après le 1er janvier 2007 :

- Responsabilité des secteurs de la police, de la défense et de la justice
- Direction des affaires étrangères et de l'aide publique aux pays en voie de développement
- Supervision générale du système public de santé
- Gestion du secteur de l'éducation et recherche, à l'exception des écoles primaires et des établissements spécialisés

### 3. Un nouveau système d'attribution des ressources et de péréquation financière

La majorité des ressources du secteur public provient des impôts. La réforme de l'organisation territoriale a conduit à réduire de trois à deux les échelons du système de prélèvement fiscal. En effet, les régions, à la différence des comtés, ne peuvent imposer leur population. Leurs ressources sont directement abondées par l'État et les communes.

### Les ressources des communes après la réforme

Les revenus des communes peuvent être divisés en plusieurs catégories :

- Les impôts (impôt sur le revenu, taxe foncière, et une partie de l'impôt sur les sociétés)
- Les revenus d'exploitation des services publics (entreprises de distribution d'eau, d'électricité, ou de gaz, garderies municipales) ou de valorisation du patrimoine (vente de terrains)
- Les remboursements de l'État (particulièrement dans le cadre des prestations sociales)
- Les subventions générales (les sommes que l'État accorde aux municipalités – la dotation globale – sans qu'elles soient affectées obligatoirement à une utilisation déterminée)
- Les emprunts (dont le recours par les collectivités locales est strictement encadré)

### Les ressources des régions après la réforme

Le niveau de la dépense publique des régions se détermine à travers une procédure dite de coopération budgétaire. Elle prend la forme d'accords annuels conclus entre Régions Danoises, au nom des cinq collectivités représentées, et le gouvernement. L'objectif de ce système est de déterminer un niveau maximal d'augmentation des dépenses pour cet échelon territorial. Le principe qui sous-tend ce système s'avère en effet l'équilibre budgétaire, mais à l'échelle de l'ensemble des régions, et non pas de chacune d'entre elles.

Pour financer la plus grande partie des dépenses régionales et locales en matière de santé publique, l'État prélève une contribution spécifique. Cette taxe, à hauteur de 8 % du revenu, se substitue en partie à l'impôt de même type que prélevaient précédemment les comtés.

Les sources de financement des régions peuvent se présenter en trois sections, qui correspondent à leurs principales compétences – la santé publique, le développement régional, et la participation régionale en matière d'action sociale et d'éducation spécialisée.

#### Le système de santé publique

Les interventions régionales dans le système de santé publique sont financées grâce à différents types de contribution :

- Les ressources générales – une dotation de l'État accordée suivant des critères objectifs – représentaient 79 % du financement total du système de santé en 2008.
- La subvention étatique liée à l'activité correspondait quant à elle à 3 % de ce coût global.
- Les contributions locales de base équivalaient à 7 % des dépenses du secteur en 2008. Cette participation des communes a été initialement fixée à 1000 couronnes danoises (environ 130 euros) par habitant (suivant l'échelle des prix et des salaires de 2003).
- Les contributions locales liées à l'activité, également versées par les communes, s'élevaient à 11 % des dépenses publiques de santé en 2008. Leur montant est corrélé au niveau d'usage du système de soins par les citoyens de la commune considérée. Il reflète avant tout le nombre d'hospitalisations et de consultations hospitalières, ainsi que le nombre d'actes pratiqués par les médecins généralistes.
- Les emprunts (une petite partie d'entre eux financent les intérêts de la dette, tandis que des prêts intermédiaires sont consacrés à l'équipement matériel des services hospitaliers).

#### Le développement régional

Les missions de développement régional sont financées par deux types de subsides :

- Les ressources générales – une dotation globale de l'État distribuée selon des critères objectifs – couvraient 74 % du coût total des actions de développement menées par les régions en 2008.
- Les communes abondaient à hauteur des 26 % restants en 2008, à travers une contribution de base analogue à celle qui prévaut en matière de santé. Son montant a été initialement fixé à 100 couronnes danoises par habitant.

#### L'action sociale et l'éducation spécialisée

Dans les domaines de l'action sociale et de l'éducation spécialisée, les régions reçoivent des contributions des communes au prorata des missions opérationnelles que les premières effectuent pour le compte des secondes.

La facturation s'opère à des taux qui correspondent au niveau des prix régionaux. Tous les ans, les communes disposent de l'opportunité de procéder à l'internalisation des services que les régions dispensent en leur nom.





# LA RECOMPOSITION DU SYSTEME TERRITORIAL ET DU SERVICE PUBLIC LOCAL en FINLANDE

Communication présentée par Kari Prättälä,  
de l'Association des Pouvoirs Locaux et Régionaux Finlandais

## Le système finlandais d'organisation territoriale décentralisée

La Finlande est le pays le plus décentralisé de toute l'Union européenne. Ses 415 collectivités territoriales (au 1er janvier 2008) disposent des prérogatives les plus importantes. Elles jouissent pratiquement de l'autonomie financière, à travers le droit de lever l'impôt sur leurs habitants, d'un budget global de plus de 30 milliards d'euros, et salarient plus de 430 000 personnes. En comparaison, l'État ne dispose que de 120 000 fonctionnaires, tandis que le secteur privé emploie aux alentours de 1 500 000 personnes.

La Finlande est un vaste pays – le sixième plus grand pays d'Europe, avec une superficie d'environ 330 000 km<sup>2</sup>. Cependant, avec une population d'à peine 5,3 millions d'habitants, elle constitue également l'un des moins densément peuplés (on compte en moyenne 15 habitants par km<sup>2</sup>). De plus, la plupart des collectivités locales sont peu peuplées : 81 collectivités comptent ainsi moins de 2 000 habitants, et 173 entre 2 à 6 000. Des différences considérables peuvent donc être constatées entre les collectivités, particulièrement en termes financiers.

La protection sociale finlandaise s'articule principalement à un système de prestations délivrées par les communes.

Les autorités locales prennent en charge le système de soins (généralistes et spécialisés), les services sociaux tels que les garderies d'enfants, ou encore les établissements scolaires et parascolaires.

Comme la Finlande ne dispose que d'un échelon de collectivité territoriale, même les plus petites communes s'avèrent tenues d'assurer la prestation d'un large éventail de services à la population. Toutefois, le développement exponentiel des coopérations intercommunales compense pour partie l'absence potentiellement préjudiciable d'une autorité locale de niveau intermédiaire.

Le plus souvent, les autorités locales choisissent de mettre en place une entité distincte, une entité intercommunale, pour accomplir ces missions qui les concernent conjointement. La Finlande compte actuellement 230 intercommunalités. Ils interviennent principalement dans les domaines de l'éducation, de l'action sociale ou de la santé publique. Plusieurs collectivités peuvent ainsi se rapprocher pour mettre en place des organismes médicosociaux intercommunaux, ou des centres de formation professionnelle. Parmi ces établissements intercommunaux figurent également les conseils régionaux, prévus par la loi afin de mettre en œuvre les programmes cofinancés par les fonds structurels de l'Union européenne, ou les districts hospitaliers chargés des prestations médicales spécialisées.

## Les défis actuels...

---

Au niveau local, les appels toujours plus pressants à l'équilibre budgétaire conduisent à souligner la simultanéité de deux phénomènes divergents, les difficultés financières croissantes des communes d'une part, et l'obligation qui leur est faite d'assurer le plus grand nombre de missions. À mesure que vieillit la population, les besoins de services à la personne ne cessent en effet d'augmenter, particulièrement dans les secteurs de la santé et de l'aide à domicile.

Parallèlement, le nombre d'enfants et les effectifs des classes scolaires diminuent. Avec la progression des niveaux moyens de vie et d'éducation, les exigences en terme de qualité de service deviennent plus prononcées. La diversification des modes de production de biens publics plus efficaces, alimentée par des acteurs et des techniques issus du secteur privé ou associatif, légitime l'émergence d'une nouvelle expertise.

L'accélération des migrations internes ces dernières années a quant à elle conduit la croissance démographique à se concentrer dans quelques centres urbains prospères seulement. En même temps, les différences entre les communes en termes d'économie se creusent. À terme, la structure de la population ne demeurera équilibrée que dans les zones où le nombre d'habitants continue de progresser.

La modification de la structure démographique causée par le vieillissement de la population se reflète également sur le marché du travail. La pénurie de travailleurs qualifiés est appelée à s'intensifier à mesure que la génération du baby-boom se retire de la vie active.

Parce que le taux de natalité devrait demeurer à un faible niveau, les sommes consacrées aux garderies de jeunes enfants et à l'éducation sont appelées à diminuer. En matière de santé et, de manière plus appuyée encore, d'assistance aux personnes âgées, les dépenses vont nécessairement croître dans les prochaines années, sur un rythme qui s'accélénera après 2020.

Pour résumer, assurer la protection sociale de tous les citoyens peut apparaître comme une gageure, dans une situation marquée par le vieillissement démographique, le départ en retraite de la génération du baby-boom d'après-guerre, l'accélération des migrations internes, et les graves défis qu'imposent les changements économiques internationaux.

## ... et comment la Finlande y a fait face

---

Afin de sauvegarder aujourd'hui et sécuriser pour l'avenir les services de protection sociale, le gouvernement finlandais a lancé en 2005 un plan de restructuration globale du système. Bien que cette initiative soit à porter au crédit de l'autorité politique centrale, elle n'a jamais pris la forme d'un processus hiérarchique descendant, imposé du haut vers le bas. L'Association des Pouvoirs Locaux et Régionaux Finlandais (AFLRA) a d'ailleurs dès l'origine résolument soutenu le projet, et l'a enrichi avec ses propres propositions. De façon précoce, l'association a même présenté sa propre mouture de loi-cadre, dont s'inspirent largement les propositions qui ont été soumises ultérieurement à l'approbation du Parlement. En pratique, les collectivités locales se sont chargées de donner corps à la réforme, dans les limites fixées par la loi-cadre qui en définissait les objectifs et les modalités d'exécution.

Le projet du gouvernement visait à établir un système qui garantisse à tous des services publics de proximité aujourd'hui, et s'avère toujours viable en 2020. Il s'agissait en particulier de donner aux autorités locales les moyens d'assurer leurs missions, c'est-à-dire de consolider les fondations institutionnelles et budgétaires. Le renouvellement des modes de financement du système demeure actuellement en préparation. Il doit viser notamment à lever les obstacles qui freinent le mouvement de fusion des communes, et à remettre à plat l'ensemble des mécanismes de transferts monétaires entre le gouvernement central et les collectivités locales. Si des propositions en ce sens doivent être présentées au début de l'année prochaine, le processus de réorganisation institutionnelle n'en a pas moins été initié sans plus attendre.

## Un large consensus politique comme gage de pérennité de l'ambition réformatrice

---

Bien qu'il soit trop tôt pour discuter des résultats de la réforme, les progrès accomplis jusqu'ici s'avèrent bien plus satisfaisants que ce que beaucoup osaient à peine espérer. Parmi les facteurs d'explication de ce succès, plusieurs raisons méritent particulièrement d'être mentionnées :

- Le pilotage de la mise en œuvre concrète du projet a été assuré par un organisme qui rassemblait un large spectre de la classe politique finlandaise – le groupe de travail sur la réorganisation institutionnelle des communes et des services de proximité, présidé par le ministre des Affaires régionales et locales. Ce groupe comprenait également les secrétaires d'État des différents ministères de tutelle des services

publics municipaux, les directeurs de l'AFLRA, ainsi que des élus des partis de la coalition gouvernementale et des principales formations de l'opposition parlementaire. Leur participation - et particulièrement, à l'époque, celle du Parti Conservateur - s'avérait fondamentale, dans la mesure où les coalitions gouvernementales changent fréquemment, et que la pérennité de l'ambition réformatrice se devait d'être garantie à l'approche des élections législatives.

- Très vite, le choix a été fait de lier le plan de réorganisation institutionnelle à une loi-cadre, plutôt qu'aux seules procédures administratives et autres déclarations d'intention politiques. L'étalement dans le temps du processus réformateur, qui excédait la durée de la législature au Parlement, justifiait cette décision. D'ailleurs, certaines mesures auxquelles les autorités locales sont appelées à se conformer prochainement (comme celle de soumettre au ministère des affaires régionales et locales un schéma directeur des fusions de communes ou des intercommunalités en préparation), et soumises à approbation parlementaire, ont d'ores et déjà pu être inscrites dans la loi-cadre.

Sur le moyen terme, cette stratégie s'est révélée gagnante : après les élections législatives de l'année dernière (mars 2007), la réforme a été incluse sans plus de discussions dans le programme d'action du nouveau gouvernement, alors même qu'il procédait d'une nouvelle coalition partisane.

La préparation de la loi-cadre a constitué du reste une occasion de préciser en détail le contenu du projet global.

Le renforcement du maillage territorial, à travers la fusion de certaines communes entre elles, ou la mise en place de nouveaux modes de coopération intercommunale, ne constitue pas un objectif en soi. Cependant, il apparaît évident qu'aucune réforme visant à améliorer la qualité des services proposés à la population ne peut être réalisée sans une redéfinition du système d'organisation territoriale, et une claire délimitation des prérogatives assignées aux collectivités locales. Par conséquent, le principal enjeu saillant des débats préparatoires de la loi-cadre a pris la forme d'une alternative. La réforme devait-elle privilégier les fusions de communes, afin que seules les autorités municipales de taille viable et fonctionnelle ne subsistent après coup ? Ou devait-elle au contraire mettre l'accent sur les organismes qui assurent la prestation des services aux habitants, et promouvoir dans ce

cas la coopération intercommunale ?

Sans surprise, les avis sur ce point se sont partagés suivant les lignes de clivages partisans habituels : les Conservateurs et les Sociaux-démocrates se déclarèrent en faveur des fusions, en se référant au modèle danois. Le Parti du Centre, la formation la plus importante de la coalition gouvernementale, a quant à lui pris position pour une réforme structurelle de l'organisation des services de proximité. Au plan local, les grandes villes ont soutenu le scénario des fusions comme mode d'élaboration d'un réseau de collectivités territoriales viables et fonctionnelles. Les communes de taille plus modeste, quant à elles, ont manifesté leur préférence pour que la gestion du système de santé de base et de l'éducation secondaire soit confiée à un échelon administratif déconcentré, de niveau intermédiaire.

### La loi-cadre définit les objectifs et encadre le processus réformateur

Après bien des débats, un compromis s'est finalement dessiné. Jusqu'au début de l'année 2009, les fusions demeurent pour les communes des procédures volontaires, mais le gouvernement leur propose d'importantes incitations financières afin de les encourager à s'engager dans cette voie. Passée cette date, l'aide de l'État central diminuera chaque année, pour disparaître au début de l'année 2013.

La loi-cadre ne définit pas de seuil minimal de population. Toutefois, les communes qui comptent « approximativement moins de 20 000 habitants » - comme elle le stipule littéralement - sont appelées à mettre en place un établissement intercommunal, chargé de gérer les services considérés comme les plus problématiques pour les petites communes, à savoir le système de soins de santé primaire et certains services sociaux.

Chaque commune de moins de 20 000 habitants se trouve ainsi placée devant l'alternative suivante : entreprendre de négocier avec ses voisines en vue d'une fusion, ou travailler avec elles à la constitution d'un établissement intercommunal. Des dérogations ont toutefois été accordées à certaines collectivités, sur la base de leur situation insulaire, ou de leur isolement géographique prononcé (la distance entre les communes voisines doit être d'au moins 40 kilomètres

par le réseau routier pour en bénéficier). Une dose de flexibilité permet également de préserver les droits linguistiques et culturels des minorités (populations de langue suédoise, Lapons). Il est intéressant de noter que pour le moment, un quart seulement des centres médicaux satisfont aux critères démographiques définis par la loi-cadre.

Les collectivités locales devaient avoir élaboré au 1er septembre 2007 un schéma directeur afin de préparer la mise en œuvre de la réforme. Ce document visait, notamment dans l'optique de possibles fusions à venir, à ce que les autorités locales évaluent la pertinence des services qu'elles fournissaient jusqu'ici (stratégies de l'offre), et déterminent les moyens nécessaires (au-delà des réorganisations institutionnelles, telles que les fusions de communes) pour en assurer la prestation. Une telle démarche a conduit par exemple à prendre en compte les caractéristiques régionales dans la définition d'une offre de services adaptée aux besoins de la population.

Les zones urbaines – les quatre communes de l'aire métropolitaine d'Helsinki, ainsi que les 16 autres centres régionaux et leurs conurbations (soit 102 communes au total) – devaient quant à elles élaborer un schéma de coopération intercommunale avant le 31 août 2007. Ce document se donnait pour objectifs de mieux harmoniser les politiques d'occupation des sols, du logement et des transports sur le territoire, ainsi que de maximiser, par-delà les frontières communales, le rendement des établissements prestataires de services à la population.

Toutes les communes ont soumis leur document prospectif au ministère des Finances, actuellement en charge des affaires municipales. Ils ont été évalués par les différents services ministériels concernés, ainsi que par les experts de l'AFLRA. Chaque problème soulevé a conduit à des négociations avec les municipalités concernées. L'objectif était de parvenir, par le dialogue, à placer l'ensemble des communes en situation de répondre aux critères minimaux imposés par la loi-cadre. Cette dernière n'impose en elle-même aucune sanction au cas où ces conditions ne sont pas satisfaites, mais on peut espérer que les communes auront mis en œuvre leur schéma directeur d'ici la fin de l'année 2012, lorsque la période de validité de la loi-cadre expirera. Quoiqu'il advienne, la prochaine loi sur le système de santé, qui doit être présentée au début de l'année 2009 devant le Parlement, fixe aux communes des exigences très similaires en ce qui concerne les soins de santé primaire.

Selon la loi-cadre, le gouvernement doit présenter un rapport d'étape de la réforme devant le Parlement en 2009. Le progrès de la réorganisation institutionnelle en cours doit en effet faire l'objet d'un

suivi systématique, afin de renforcer la crédibilité du projet, et de vérifier sa bonne orientation.

## La situation actuelle

### *Davantage de fusions réalisées que prévu*

En raison des 32 processus de fusion déjà enregistrés à l'heure où ces lignes sont écrites, la Finlande comptera au début de l'année 2009 67 communes de moins que l'année précédente. Ce bilan comptable non négligeable mettra un terme à la période de vaches maigres en la matière, qui avait débuté avec la tentative infructueuse de réformer le système local entreprise à la charnière des années 1960-70. Ainsi, au cours des décennies qui ont suivi, alors que les réalités socioéconomiques changeaient dans beaucoup de domaines, l'architecture communale n'avait pas connu d'évolutions parallèles, à la mesure des nouveaux défis soulevés.

Une caractéristique inédite du processus actuel se révèle l'existence de « fusions multilatérales » : plutôt que de ne concerner que deux d'entre elles, trois communes ou plus forment une nouvelle collectivité territoriale. Dans le cas de Salo, dix communes ont ainsi fusionné de la façon la plus appropriée : la nouvelle autorité locale couvre un bassin de vie dont la cohérence apparaît indéniable au regard des déplacements pendulaires qui s'y déploient quotidiennement. Un constat analogue s'impose à Hämeenlinna : six communes ont fusionné pour former une nouvelle ville de 90 000 habitants. En Finlande centrale, la ville de Jyväskylä (85 000 habitants) et ses deux voisines vont former une métropole peuplée par 125 000 individus.

D'autres fusions ont été constatées dans des aires urbaines. Jusque-là, malgré un degré de coopération élevé, une tension latente opposait fréquemment, dans ces zones, la ville-centre et les communes de sa périphérie. Faute de terrains constructibles au cœur de l'agglomération où se concentraient les emplois, les travailleurs aisés choisissaient de vivre et d'acquitter leurs impôts dans les communes périphériques, quitte à générer des flux pendulaires. Le schéma de coopération intercommunale déjà évoqué constitue dans ces territoires une modeste tentative pour essayer de mettre un terme à ces controverses, en aidant les autorités locales à prendre conscience de leurs intérêts communs.

Une autre question fondamentale demeure posée : quelle position convient-il d'adopter vis-à-vis des communes en grande difficulté financière, et actuellement dans l'impasse ? Bon nombre d'entre elles – pour la plupart situées dans les parties septentrionales et orientales de

la Finlande – ont choisi de profiter de la clause d'exemption à la réforme, offerte aux communes en raison de leur trop grand isolement.

En dernier ressort, le gouvernement pourrait proposer d'établir une loi spécifique qui contraindrait les autorités municipales récalcitrantes à la fusion des communes. Cette possibilité sera étudiée après le débat parlementaire sur le rapport d'étape de la réforme évoqué plus haut. Le problème demeure toutefois que la plupart des communes périphériques connaissent les mêmes difficultés.

L'Association des pouvoirs locaux et régionaux finlandais se félicite du bilan actuel des fusions, même si beaucoup doit encore être fait. L'espoir demeure qu'une seconde vague prenne forme en 2013, après la fin de la prochaine période du mandat défini par la loi-cadre, mais aussi que certaines fusions interviendront dès avant cette date.

Les fusions de grande ampleur, impliquant plusieurs communes, posent sans conteste la question identitaire, même si cet enjeu n'a pas constitué le cœur des débats. En Finlande, les collectivités locales demeurent avant tout les garantes de l'État social et de ses ramifications. Afin d'organiser et de financer ces services, elles doivent disposer des ressources économiques et du personnel nécessaires. De ce fait, le maintien du tracé actuel des communes ne peut se justifier au seul titre de la préservation des identités locales. Les nouvelles collectivités, en plus de satisfaire aux conditions mentionnées précédemment, doivent veiller à ce que leurs frontières correspondent à un bassin d'emploi (construit sur la base des déplacements quotidiens entre le domicile et le travail), ou à tout autre type de zonage qui reflète la cohérence socioéconomique d'un territoire. Dans ce cas, leurs habitants s'identifieront bientôt à leur nouvelle commune. Le caractère volontaire des fusions, librement décidées par les conseils municipaux, constitue à ce titre un précieux concours, même si, dans certains cas, les élus locaux ont passé outre le résultat d'un référendum consultatif.

#### *La coopération intercommunale pour renforcer les soins de santé primaire*

Lors du lancement de projet de réorganisation institutionnelle, 237 établissements (municipaux ou intercommunaux) assuraient la responsabilité des services de soins de santé primaire. L'examen des schémas directeurs élaborés dans

le cadre de la réforme montre qu'en 2012, 112 organismes seront sous tutelle intercommunale. Beaucoup d'entre eux existent déjà (dans les communes et les structures de coopération intercommunales qui remplissent les conditions posées par la loi) et la plupart de ceux qui viennent d'être créés débiteront leur activité le 1er janvier 2009.

La structure du système local finlandais soumet cependant un véritable défi aux principes démocratiques. Alors que les choix essentiels concernant la fourniture des services à la population sont débattus et, du moins théoriquement, effectués au sein des conseils municipaux, il paraît utopique de penser qu'une commune de 3 000 habitants s'avère réellement en mesure de faire entendre sa voix, lorsque des décisions concernent un hôpital de district qui emploie plusieurs milliers d'employés qualifiés.

#### *Les prochaines étapes*

La réorganisation institutionnelle ne constitue, bien évidemment, qu'une première étape. L'objectif premier de la réforme demeure la préservation d'un système organisé de distribution de services d'intérêt général dans le futur, en veillant à ce qu'il satisfasse les indispensables critères de qualité, de pertinence, d'accessibilité, d'efficacité et d'adaptation au progrès technologique.

Les réformes institutionnelles peuvent être entreprises et supervisées par une législation, mais comment provoquer des changements qui améliorent la productivité, l'efficacité et la qualité ? Il s'avère pour l'heure impossible d'imputer au processus réformateur la moindre innovation majeure dans ce domaine. Bien sûr, un modèle comme celui de « l'acheteur fournisseur », et diverses formes de coopérations intercommunales, ont été promues ; des bonnes pratiques ont été échangées, et se sont répandues, tandis que les procédures ont été assouplies. Cependant, en dernier lieu, les compétences et l'expertise disponibles dans une organisation, comme la qualité de ses dirigeants et de son personnel, constituent toujours les facteurs essentiels de réussite d'un projet de changement. Il reste à savoir si la réorganisation institutionnelle se révèle également un élément fondamental, et va assez loin pour assurer une base solide à ces réformes globales de plus vaste ampleur.



# LA REFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE EN LETTONIE

Communication présentée par **Maris Pukis**,  
Association Lettone des Gouvernements Locaux et Régionaux

## Introduction

Le manifeste pour l'autonomie locale, élaboré au début du printemps 1993 par le premier comité du même nom, incluait la réforme de l'administration territoriale parmi les huit éléments nécessaires à l'accomplissement de ce projet de réforme, à savoir :

- La réforme des institutions
- La réforme de l'organisation territoriale
- La réforme du partage des compétences
- La réforme budgétaire
- La réforme fiscale
- La réforme de la comptabilité générale
- La réorganisation des nomenclatures comptables
- La mise en place d'un système de formation du personnel des collectivités locales

L'intérêt de mener conjointement la complexe mise en œuvre des réformes de l'administration publique au niveau local, régional et national, rencontrait alors un certain écho. De plus, alors que la période de transition marquait le passage d'un système de planification centralisée à une économie de marché

d'une part, et d'un État totalitaire à un régime pluraliste à élections libres d'autre part, les mots d'ordre de démocratisation et de décentralisation constituaient des objectifs prioritaires du projet réformateur.

Aussi, toutes les réformes évoquées ci-dessus purent être mises en œuvre entre 1994 et 1995, à l'exception notable d'une seule : celle de l'administration territoriale. Trois raisons principales permettent de l'expliquer :

- Les collectivités locales n'avaient pas assez confiance dans les objectifs réels de la réforme, et craignaient que ne s'y manifestent des tentatives de centralisation rampante, pilotées par le gouvernement
- Une association des collectivités locales et régionales venait de se créer, et elle s'est révélée assez puissante pour s'opposer aux changements proposés, perçus comme antidémocratiques
- La réforme de l'administration territoriale n'a jamais constitué un enjeu prioritaire pour les élites nationales, et chaque formation politique s'est révélée divisée entre un nombre équivalent de partisans et d'adversaires de la réforme

### Comment expliquer une telle suspicion ?

Dans les années 1990-1993, un processus très étendu de décentralisation a été accompli, après les élections locales de 1989. Le triomphe du Front populaire de Lettonie, qui remporta presque tous les scrutins municipaux et régionaux organisés cette année (à l'exception de trois d'entre eux), permit en effet l'accession au pouvoir de la première direction politique véritablement démocratique dans le pays. Cependant, la prépondérance du Front populaire n'était pas aussi affirmée au niveau national. Jusqu'en 1992, le Parti communiste demeura une force politique active, et l'armée russe n'entama son retrait qu'en 1994. Au cours des années 1990-1994, les activités des autorités locales furent par conséquent très étendues. Elles comprirent l'adoption d'une législation locale, l'appropriation de nouveaux domaines de compétences, et la prise de contrôle de parts substantielles des entreprises et des biens publics. À cette époque, les collectivités locales et régionales, dont les autorités des grandes villes, assumaient plus de 24 % de la dépense publique consolidée.

Jusqu'en 1994, trois premières grandes réformes « centralisatrices » ont été menées en réaction à cette prépondérance de l'échelon local :

- La centralisation de l'éducation primaire et secondaire (1992) : le niveau national a pris à sa charge la rémunération des enseignants, et résolument entrepris d'unifier le système éducatif, privant les collectivités locales d'une part substantielle de leurs prérogatives financières ;
- La centralisation de la ville de Riga (1994), qui s'est traduite par l'abolition des conseils de districts locaux, et l'introduction d'une seule autorité centralisée ;
- L'introduction d'un contrôle centralisé des services sociaux qui avaient été créés par les collectivités locales de leur propre initiative entre 1990 et 1992.

En 1996-1997, des tentatives ont été menées afin d'élaborer des principes partagés de politique gouvernementale en matière de réformes territoriales, locale et régionale. Cependant, elles se sont toutes soldées par des échecs – du fait des divergences persistantes entre les partis majoritaires. La modification de l'organisation territoriale a été perçue comme un moyen de réduire l'influence de plusieurs formations politiques, et s'est révélée de ce fait inacceptable pour celles qui appartenaient à la coalition au pouvoir.

Les étapes suivantes du mouvement de « re-centralisation » sont intervenues en 1997 :

- La responsabilité de l'organisation des soins de santé primaire et secondaire a été transférée à cette date au gouvernement central. Parallèlement, le produit de l'impôt sur le revenu a été divisé en deux parts : tandis que 71,4 % du montant demeurait alloué aux collectivités locales (ce taux a été récemment réévalué à hauteur de 80 %, après des années de négociations), les 28,6 % restants revenaient à l'État central, pour le financement du système de soins. Toutefois, comme en ce qui concerne l'éducation, la réforme du secteur de la santé est demeurée partielle : la majorité des hôpitaux, comme la totalité des écoles publiques, demeurent la propriété des communes ou des districts, même si le financement et le contrôle de leurs activités leur échappent désormais.
- Juste avant les scrutins locaux de 1997, les partis politiques alors au pouvoir sont parvenus à la surprise générale à s'entendre au sujet de la suppression de l'élection des conseils de district. Cette décision visait à terme à remettre en cause l'existence même d'un échelon régional. Après de difficiles négociations tout au long de l'année 1998, un compromis se dessina toutefois, avec la désignation des conseillers de district au suffrage indirect. Depuis la fin de l'année 1999, la loi prévoit en effet que siègent dans ces assemblées les présidents des conseils municipaux (les maires) du territoire concerné.

C'est dans cet environnement que la réforme de l'administration territoriale, à travers la loi spéciale du même nom, a été officiellement mise en œuvre en 1998.

### Quelles réformes ont été lancées ou proposées ?

La réforme, telle que la définit la loi de 1998, concerne les deux degrés de l'administration territoriale, le local et le régional. Cependant, alors que les procédures de la réorganisation de l'échelon local ont été définies dans le texte législatif, l'explicitation des dispositions relatives au niveau régional a été repoussée jusqu'en 2000, l'année où le gouvernement central a dû soumettre au Parlement une loi relative à l'instauration de régions de planification (ou « Aprinkis »).



Avant cette date, le projet relatif à la création de collectivités régionales, quoique formellement prêt, n'avait pu être réellement débattu, puisque la coalition au pouvoir ne cherchait pas à le mettre en application.

Suite à plusieurs amendements de la loi sur la réforme de l'administration territoriale, les articles relatifs aux collectivités régionales ont du reste été substantiellement réduits. Significativement, toute mention du principe de subsidiarité comme base de la répartition des domaines de compétences a été soigneusement évitée. Toutefois, le texte définitif de la loi mentionne qu'à l'issue de la réforme, deux échelons infranationaux (le local et le régional) seront conservés.

Le projet initial de réorganisation des collectivités locales a également été modifié en profondeur par plusieurs amendements au projet de loi. À l'origine, deux possibilités étaient offertes : la fusion ou la coopération intercommunale. Chaque collectivité devait décider quelle option lui paraissait servir au mieux les intérêts de sa population. Après les modifications de 2003, la possibilité d'une coopération intercommunale volontaire a finalement été écartée.

De même, les collectivités locales issues de fusions disposaient à l'origine du droit de choisir parmi trois formes juridiques d'organisation : celle de commune rurale (pagasts), de ville (pilsčta), ou de collectivité de communes (novads). Par la suite, seul cette dernière possibilité a été maintenue. Une telle décision a constitué un problème pour les nombreuses collectivités procédant d'une fusion qui ont perdu leur statut de ville, et le droit de participer aux programmes de développement urbain.

Au commencement du processus de réforme (en 1997), la Lettonie comptait 595 collectivités territoriales : 7 métropoles, 26 districts, 70 villes et 502 communes rurales (pagasts). La population disposait de 4 445 représentants élus. Actuellement, l'objectif officiel est de parvenir à 9 « villes républicaines » et 103 collectivités de communes (novads), et approximativement 1 000 élus locaux (la nouvelle loi

électorale s'avère actuellement discutée au parlement national). Au cours des débats sur la réforme, un autre modèle a été mis en avant à plusieurs occasions, composé de 26 novads et de 7 métropoles – soit 33 collectivités territoriales au total, pour 540 représentants élus.

## Quels sont les objectifs ?

Dès l'origine, le but affiché de la réforme visait à la constitution d'un réseau resserré de collectivités locales et régionales, en mesure de prendre en charge le développement du territoire. Il convient toutefois de rappeler qu'à plusieurs reprises, les ministres successifs du développement régional et des affaires locales ont cherché à exclure les autorités régionales du champ de ce projet, voire à les supprimer purement et simplement.

L'orientation du processus réformateur dans le sens qui vient d'être mentionné s'adossait à la croyance largement partagée en les vertus des économies d'échelle. Dans sa majorité, la population lettone s'est révélée encline à supposer avérées les théories technocratiques qui affirment que de plus grandes organisations se révèlent mieux adaptées à la production de biens publics et la prestation de services. La prégnance dans les mentalités lettones de l'héritage soviétique, et d'une époque où l'économie d'échelle constituait une doctrine officielle, explique en grande partie cette attitude très répandue.

Le débat public a été marqué par de nombreuses tentatives d'étayer l'objectif de fusions de grande ampleur à des justifications pseudo-savantes, ou d'en prouver le bien-fondé à l'appui d'avis d'experts indépendants, ou d'études comparatives consacrées aux réformes menées dans d'autres pays de l'UE. Les données scientifiques qui, en fait, infirment généralement la pertinence du projet gouvernemental, ne sont guère connues en Lettonie.

Parmi les résultats de recherche qui soulèvent des arguments à l'encontre de la politique de réduction drastique du

nombre de collectivités locales, voire qui conduisent à des conclusions exactement opposées sur la validité de cette démarche, nous citerons la comparaison menée par nos soins des différents outils à disposition pour accomplir les objectifs affichés de la réforme <sup>1</sup>, ou les pronostics des experts de la Banque mondiale <sup>2</sup> au sujet de la Lettonie à l'issue de la réforme territoriale.

Parallèlement, avant même le lancement de la réforme en 1998, il apparaissait clairement que les motivations de celle-ci se révélaient davantage politiques qu'économiques ou sociales. La volonté de supprimer les autorités de districts témoignait ainsi du désir de réduire l'influence de l'Union des Paysans (une formation mineure qui participait à la coalition au pouvoir), et par contrecoup, de renforcer le poids d'un parti majeur de la majorité parlementaire – La Voie Lettone. À cette époque, une telle ambition ne pouvait être directement poursuivie. Le terrain a été par conséquent discrètement préparé, à travers une redistribution des compétences entre collectivités territoriales, à l'encontre du principe de subsidiarité (le transfert des missions de portée régionale des districts aux pagasts), et une translation artificielle du produit de l'ensemble des impôts vers les collectivités locales. Depuis la diminution de leurs prérogatives et la perte de leurs sources de revenus propres en 1995, les districts s'avèrent de fait dépendants des subventions du Fonds de péréquation des collectivités territoriales (et, par conséquent, des dotations des autorités municipales à celui-ci).

De telles initiatives ne se justifient par aucun élément rationnel, si ce n'est la volonté politique de procéder graduellement à la suppression d'un niveau administratif naturel. Lorsqu'en 1999 fut lancé un appel d'offre public à recherche sur la structure optimale de l'administration régionale, le résultat prit au dépourvu le gouvernement central. Les scientifiques lettons parvinrent en effet à la conclusion que la meilleure organisation régionale (d'un point de vue fonctionnel) s'avérait être un découpage qui recoupait celui des 26 districts, dans lesquels les métropoles étaient incluses.

Vis-à-vis de ces questions, la position de l'Association Lettone des Gouvernements Locaux et Régionaux (LALRG) peut se résumer comme suit : la réforme de l'administration territoriale doit principalement viser à garantir des conditions favorables à un développement harmonieux de l'ensemble du territoire national. Ce point de vue conduit à un

conflit de hiérarchisation des priorités avec le gouvernement :

- Pour ce dernier, la réforme de l'échelon local de l'organisation territoriale constitue l'élément primordial. Diminuer le nombre des unités administratives conduirait à une centralisation accrue, et renforcerait l'approche « sectorielle concentrique » qui prévaut dans l'orientation de la politique de développement régional. LALRG affirme qu'un tel scénario risque d'aboutir à une réduction drastique du nombre des centres d'impulsion de l'expansion sur le territoire.
- LALRG affirme au contraire la nécessité de procéder d'abord à une refondation du niveau régional de l'organisation territoriale. Par le rétablissement de l'élection au suffrage universel direct des conseils de district, les intérêts régionaux pourraient disposer d'une base politique leur permettant de se faire entendre au niveau national. De cette manière, il deviendrait possible d'envisager de passer d'un modèle de développement économique et social de type « sectoriel concentrique » pur à une approche davantage régionalisée. Au fondement des prises de position de LALRG se retrouvent l'idée que les fusions de grande ampleur des collectivités ne constituent pas une nécessité, alors qu'il convient d'améliorer la prise en compte de la diversité locale, au regard des spécificités économiques, culturelles et historiques des territoires.

## Comment les réformes affectent-elles l'équilibre entre démocratie, identité et efficacité ?

Les réformes proposées par le gouvernement central ont suscité une opposition virulente.

Les habitants des collectivités rurales n'ont jamais été de fervents partisans de la réorganisation territoriale parce que leurs communes ont été gravement affectées par les fusions mises en œuvre par l'administration au cours de la période soviétique. Les effets secondaires de ce processus ont été rudement ressentis à l'époque. Pratiquement tous les territoires qui ont perdu des centres administratifs à l'occasion des fusions des années 1960 déclinèrent. L'exode rural dans ces territoires se révéla extrêmement important. Aussi, le souvenir historique de ces fusions se révèle complètement négatif.

Aujourd'hui, 33 collectivités locales contestent les arbitrages du 2<sup>st</sup>es au sujet de la nouvelle division territoriale qui devraient entrer en vigueur après les élections locales de 2009.

Les principaux arguments de leur recours devant la Cour constitutionnelle se résument comme suit :

- Le gouvernement central a certes procédé à des consultations, mais celles-ci n'ont pas été suffisantes, et n'ont pas respecté de nombreuses normes légales de procédures (calendrier, étapes, prise en compte des décisions des conseils municipaux, etc.) ;
- Si les décisions des conseils municipaux ont été adoptées après l'organisation de débats publics avec les habitants, les opinions des populations locales n'ont, dans plusieurs cas, nullement été prises en compte en Conseil des ministres ;
- L'héritage culturel et historique, pris en considération localement, a été négligé par le gouvernement central ;
- Dans plusieurs cas, le gouvernement central a démantelé des autorités locales qui procédaient de précédentes fusions (novads), et qui avaient été présentées et acceptées comme l'aboutissement d'un processus réformateur.

D'autres collectivités locales, qui soutiennent le projet défini par le Conseil des ministres, se révèlent toutefois préoccupées par leur future situation économique. Les novads les plus étendus, qui amalgament plusieurs communes rurales et une ville (actuellement le centre administratif du conseil de district), concentrent l'essentiel des inquiétudes. Selon les nouvelles règles de péréquation, ces novads pourraient perdre une part substantielle de leurs ressources financières, en comparaison de la somme des budgets dont disposaient les collectivités qui les constituent. Dans le même temps, de nombreuses prestations sociales et d'autres biens publics, autrefois dispensés par les services municipaux, ne devraient être pris en charge après la réforme qu'à l'échelon national. Cette situation pourrait alors mettre un terme à l'ensemble des projets de développement dans ces territoires périphériques.

Les concepteurs de la réforme ont assuré des fondations

solides aux nouveaux centres de développement, susceptibles de jouer le rôle d'accélérateurs de croissance. Cependant, la couverture en services d'intérêt général des zones périphériques demeure une question très problématique. La crise actuelle, malheureusement, complique singulièrement l'équation, puisque l'État central ne s'avère pas en mesure d'assurer aux autorités locales un soutien budgétaire après les réorganisations territoriales.

LALRG estime pour sa part que la question de l'opportunité de la réforme territoriale ne se pose plus. En interne, d'intenses discussions entre ses membres ont cherché à élaborer un système pérenne de financement, qui permette le développement des collectivités territoriales à l'issue de la réforme. La volonté de concilier les intérêts divergents des membres de l'association s'est traduite par l'élaboration d'un point de vue consensuel en la matière. Celui-ci est actuellement introduit dans le débat public en tant que position commune des ministères concernés et de l'association, afin d'obtenir le ralliement du Premier ministre et du Parlement aux orientations qui le sous-tendent.

L'association veille également à empêcher l'introduction de nouvelles mesures centralisatrices dans la législation sur les collectivités territoriales. Aujourd'hui, une partie non négligeable du projet de réorganisation territoriale (les 15 premiers textes de loi du paquet réformateur) a été adoptée par le Parlement sans entamer les valeurs fondamentales de la démocratie locale, qui constituent l'acquis majeur des activités de l'association au cours de la dernière décennie du 20<sup>e</sup> siècle.

### Qui a proposé les réformes : l'échelon central, régional ou local ?

La réforme de l'administration territoriale, en tant que processus qui implique la disparition des districts et une orientation future pour le moins floue de l'échelon régional, constitue un projet élaboré par le gouvernement central.

Cependant, les collectivités locales ont été à l'initiative des propositions de réforme des collectivités régionales, et ont simultanément soutenu les processus de fusion entrepris sur la base du volontariat.

Ces dernières années, le contenu de la réforme des institutions territoriales a été fortement influencé par les luttes partisans entre partis politiques. Ceux-ci s'avéraient localement en quête de positions politiques d'influence, susceptibles d'élargir leur base économique et sociale, et donc d'améliorer leurs chances de succès aux élections législatives nationales.

## Qui les a élaborées ?

Le ministère du développement régional et des affaires locales s'est avéré l'architecte principal de la réforme. Cependant, il n'a pas été immédiatement chargé de superviser ce dossier, et ce bien qu'il ait été créé avant l'adoption de la loi sur la réforme de l'administration territoriale.

Conformément à ce qui avait été prévu dans celle-ci, toutes les décisions importantes relatives au processus de réorganisation du système institutionnel local ont dû être acceptées préalablement par le Conseil sur la réforme de l'administration territoriale, présidé par le ministre responsable de ces questions. Le Conseil se compose d'un nombre égal de représentants de LALRG et de fonctionnaires des administrations nationales concernées.

LALRG a constitué le principal partenaire du gouvernement dans la conception de la réforme. Cependant, tout au long des 15 années au cours desquelles celle-ci s'est déployée, de multiples groupes de travail et forums de discussion ont permis l'implication des différents groupes intéressés dans ces questions. De la sorte, en plus de la position générale des collectivités territoriales, des opinions plus spécifiquement situées (celle des métropoles, des districts, des novads, des pagasts, des donateurs et des bénéficiaires du fonds de péréquation, etc.) ont été en mesure de se faire entendre. De plus, ces dernières années, des représentants de la société civile non directement concernés par la réforme se sont impliqués, de manière toujours plus prononcée, dans le débat public.

## Comment les réformes ont-elles été mises en œuvre ?

Par décision parlementaire, intervenue à l'occasion de la première lecture du projet de loi, une première phase de six ans, comprise entre la fin de l'année 1998 et le mois de novembre 2004, avait été délimitée. Ce calendrier s'achevait opportunément avant que n'ait commencé la campagne pour les élections locales de 2005. D'ici cette échéance, la fusion des collectivités devait avoir été accomplie. De plus, dans le cadre des nouvelles frontières ainsi établies, des autorités municipales étaient tenues d'avoir commencé à fonctionner. Les conseils municipaux créés de la sorte se constitueraient à partir de ceux précédemment élus dans les entités parties prenantes des fusions.

Formellement, deux étapes de la réforme peuvent être distinguées. Dans un premier temps, 37 fusions volontaires ont été réalisées. Désormais, seules les fusions qui correspondent aux frontières établies par la nouvelle carte de l'administration territoriale, adoptée en Conseil des ministres, peuvent être menées à bien (il demeure toutefois possible de constituer des novads de plus petite taille que ce que prévoyait le plan du gouvernement). À l'issue d'une période de discussion au cours de laquelle les propositions du gouvernement central seront débattues une dernière fois, le découpage territorial définitif devrait être adopté.

La validation de l'architecture définitive du système local passe officiellement par l'accord des conseils municipaux, après consultation de la population. Cependant, des incidents récents laissent penser que le Conseil des ministres dispose du pouvoir d'imposer de nouvelles divisions sans l'accord de toutes les collectivités concernées. Dans les prochains mois, la Cour constitutionnelle devra se prononcer sur les recours qui lui ont été soumis à ce sujet, et formuler une jurisprudence en la matière.

Entre 2000 et 2004, un débat fut ouvert au sujet des mesures de compensation en faveur des collectivités lésées par la réforme. Ces discussions ont abouti à l'adoption d'amendements à la loi, qui accordent une subvention de 200 000 Lats [environ 275 000 €] pour tous les conseils municipaux qui acceptent de constituer des novads dans les limites territoriales proposées par le gouvernement central. Parallèlement, le délai d'application de la réforme a été prolongé

jusqu'en 2010. Après les élections de 2009, la période transitoire de réorganisation de l'échelon des districts prendra effet. Les districts cesseront d'exister en tant que personnalités juridiques au 1er janvier 2010.

La réforme des régions demeure actuellement en discussion. Conformément à la loi sur la réforme de l'administration territoriale de 1998, une loi spécifique sur les régions de programme – aprinkis – doit être préparée par le gouvernement d'ici juin 2009. Un groupe de travail a été établi pour préparer le contenu de ce texte.

Cependant, de nombreux obstacles à la réforme régionale demeurent, principalement ceux de nature politique [3].

## Les réformes ont-elles atteint leur but et/ou ont-elles suscité de nouveaux problèmes ?

L'objectif de mettre en place des collectivités locales et régionales, à même d'orchestrer le développement territorial, ne sera pas atteint par les seules mesures proposées jusqu'à maintenant.

Plusieurs éléments indispensables à une réforme réussie du système local n'ont toujours pas été mis en place. À l'issue du processus actuel, certaines pistes devraient naturellement être explorées :

- La possibilité d'impliquer des leaders représentants des territoires plus étendus ;
- La recherche d'avantages tirés de la spécialisation du personnel des collectivités locales ;
- La poursuite de réalisation d'effets positifs d'économies d'échelle, etc.

Les nouvelles collectivités locales vont se heurter à de nombreuses difficultés, parmi lesquelles la bureaucratisation, et l'insuffisance des ressources à leur disposition pour

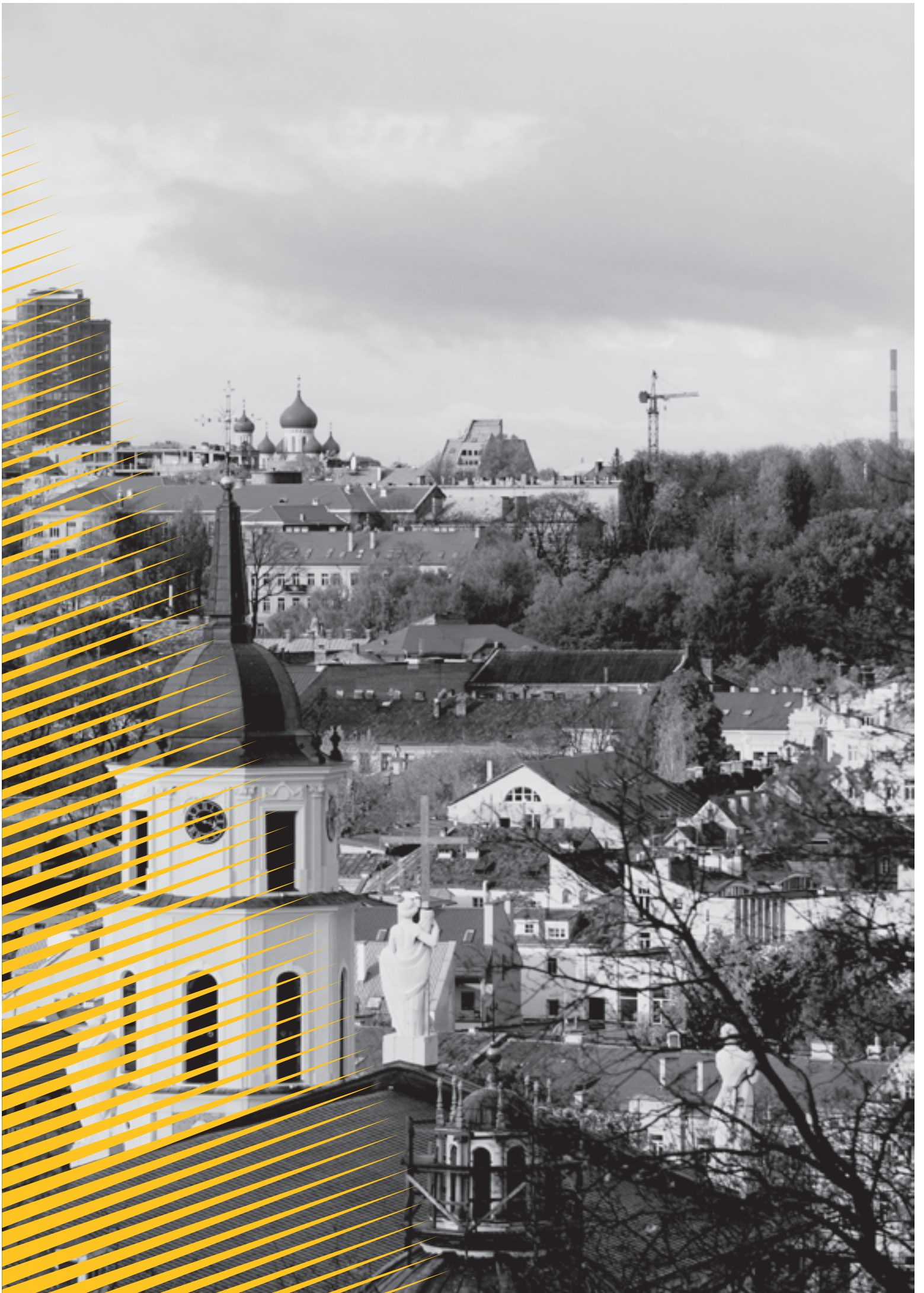
maintenir le niveau antérieur des prestations assurées à la population, ne constituent pas les moindres. Les formes de l'intervention budgétaire de l'État central, qui ne manquera pas de se révéler nécessaire, n'ont toujours pas été explicitées. Pour les habitants des nouveaux territoires périphériques, les problèmes d'accessibilité des services publics vont apparaître.

Naturellement, des progrès vont être réalisés, mais il sera difficile de les présenter comme des résultats de la réforme.

En tout état de cause, le processus de réforme de l'administration territoriale ne permettra pas de réaliser l'objectif de LALRG – l'établissement des conditions favorables au développement régional.

### Sources :

1. Pukis M. Subsidiaritāte kā tautsaimniecības attīstību veicinošs factors (plānojot reformu prioritātes), Contribution à la conférence scientifique internationale « Les défis et les solutions du développement rural au début du 21e siècle », 18-19 avril 2007, Jelgava, Lettonie, p.172-178.
2. Banque Mondiale, « La Lettonie après la réforme territoriale », Groupe de travail sur le secteur de l'énergie et des infrastructures dans la région Europe/Asie centrale, 8 avril 2003 (auteurs : W. Dillinger et autres), 40 p.
3. Zacesta L., Pukis M., « The Possibility of Creating Regional Governments in the Baltic States: the Case of Latvia » [« La possibilité de créer des collectivités régionales dans les États baltes : le cas de la Lettonie »], dans Baltic Partnerships. Integration, Growth and Local Governance in the Baltic Sea Region [Les partenariats baltes. Intégration, croissance et gouvernance locale dans la région de la mer baltique], sous la direction de Sylvain Giguere, OCDE, 2007, p. 233-244.



# LA LITUANIE :

## L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE MUNICIPALITES - LA DEMOCRATIE CONTRE L'EFFICACITE

Communication présentée par **Arūnas Gražulis**,  
Association des pouvoirs locaux de Lituanie (LSA)

En Lituanie, l'analyse des réformes municipales, qui remontent au début des années 1990, permet d'aborder les trois principales thématiques des débats de cette journée d'étude – la question du caractère démocratique des institutions locales, celle de l'efficacité de leur fonctionnement, et enfin celle relative à la capacité des collectivités territoriales à susciter un sentiment d'identification collective au sein de leur population. La compréhension générale du mouvement réformateur en Lituanie sur ces enjeux fait apparaître deux ensembles historiquement distincts : d'une part, les initiatives qui ont permis la mise en place d'autorités locales autonomes, entre 1990 et 1994 ; et d'autre part le processus, entamé en 1995, qui tend vers l'avènement de véritables collectivités territoriales, et n'est toujours pas achevé à ce jour.

Les réformes des municipalités lituaniennes du début des années 1990 ont été entreprises avec l'objectif premier de créer de véritables autorités locales en mesure d'agir. Par conséquent, elles s'inspirèrent des mots d'ordre de démocratisation, de représentation des populations locales et d'autonomie. Leurs instigateurs comme leurs principaux promoteurs occupaient des responsabilités dans les institutions de l'État central.

En 1990, la République de Lituanie avait hérité d'un pesant système local à différents niveaux, composé de 581 entités territoriales diverses. Le principal problème ne résidait pas seulement dans la pléthore d'autorités ou la complexité de l'ensemble, mais également dans le fait que ces organismes s'avéraient essentiellement et traditionnellement de simples relais du gouvernement central. Ils ne renvoyaient que très imparfaitement au concept d'autonomie locale, tel qu'il était appréhendé à l'ouest de l'ancien rideau de fer.

À contre-courant du climat général de l'époque, le changement dans ce domaine est intervenu par petites touches successives, plutôt que par un bouleversement radical de l'existant. Les élections municipales de mars 1990, qui s'étaient déroulées juste après la restauration de l'indépendance, constituèrent en fait les premières élections libres depuis plus d'un demi-siècle. Les équipes locales nouvellement élues se trouvaient à la tête d'une architecture institutionnelle dépassée, et devaient chercher à organiser la transformation des « comités exécutifs » locaux existants en véritables collectivités locales autonomes. De manière générale, cette période peut être qualifiée de « provisoire » puisque, comme dans bien d'autres

domaines, les autorités locales étaient régies par une loi provisoire – la loi provisoire sur les fondements de l'autonomie locale, en date du 12 février 1990, et promulguée avant même que la Lituanie ait recouvré son indépendance.

Même s'il s'affirmait par définition incomplet et imparfait, ce texte de transition posait des principes essentiels, tels que l'organisation décentralisée du pouvoir, la subordination de l'exécutif municipal à une assemblée locale élue au suffrage universel, ou encore les droits de propriété municipaux.

Le nouveau système amalgamait le vieux avec le neuf, et ne fonctionnait pas correctement. En réalité, s'il a permis l'introduction d'éléments démocratiques, il a également suscité un contexte propice aux conflits, que ce soit dans les communes, entre les différents types de collectivités locales, ou entre ces dernières et les autorités nationales. La loi provisoire prévoyait en effet l'existence de deux entités à l'échelon municipal : celles de niveau supérieur, et celles de niveau inférieur, sans préciser outre mesure leurs prérogatives respectives. Par conséquent, les confrontations entre les autorités municipales proprement dites et les organismes situés à l'étage inférieur du système local (les « unités territoriales secondaires »), qui constituaient fort logiquement des composantes des premières, s'avéraient inévitables. Au sein même des institutions politiques locales, la répartition des rôles entre le conseil municipal et le comité exécutif n'apparaissait pas clairement établie, favorisant les luttes intestines en interne. Les objectifs déclarés du processus de décentralisation apparaissaient difficiles à mettre en œuvre, et le gouvernement central se proposa de rétablir une double subordination (gouverneurs et administrations) sur les instances exécutives des municipalités (les maires). Cette orientation suscita la critique suivant laquelle plutôt que d'avoir promu l'autonomie locale, la Lituanie avait en fait instauré un système de gouvernement centralisé à trois échelons territoriaux.

Il fallut attendre la promulgation de la nouvelle constitution en 1992 pour que surviennent par la même occasion des changements institutionnels majeurs au niveau local. Pour les rédacteurs de ce document, la difficulté résidait dans le souci d'inclure dans un même texte le patrimoine de grande portée patriotique que constituaient les

précédentes Lois fondamentales de 1922, 1928 et 1938, tout en évitant dans le même temps de reproduire les aspects fort peu démocratiques des deux dernières. Dans cette optique, les six articles de la Constitution de 1992 qui traitent des enjeux de l'autonomie locale respectèrent les dispositions énoncées dans la Charte européenne de l'autonomie locale (bien que celle-ci n'ait finalement été ratifiée par la Lituanie qu'en 1999).

La nouvelle Constitution prévoyait qu'un ensemble de mesures législatives indispensables devait être élaboré dans les deux ans, notamment les dispositions relatives à la supervision des activités municipales. À cet effet furent adoptées la loi sur le principe représentatif de gouvernement en 1993, la loi sur l'autonomie locale et la loi sur les élections municipales et les frontières administratives (toutes les deux en 1994).

Ces textes législatifs ont ainsi mis en place un système local simplifié, reposant sur un seul échelon de collectivité locale. En effet, la nouvelle organisation territoriale prévoyait le maintien de 12 municipalités urbaines et 44 municipalités mixtes (rajonas) seulement, réduisant ainsi par dix les effectifs des autorités locales précédemment constatés (presque 600 entités territoriales de petite dimension). Bien qu'une terminologie spécifique subsistait pour distinguer les municipalités urbaines (miestas) des municipalités mixtes (rajonas), elle ne recouvrait qu'une différence formelle, les unes comme les autres disposant d'un statut légal équivalent. La loi sur les unités territoriales édictait quant à elle clairement les critères de taille et de viabilité financière et administrative qui s'imposaient aux nouvelles municipalités. Elles devaient également être en mesure d'assurer à la population un environnement de qualité, une offre de logement social, et d'autres services, en plus de satisfaire aux obligations légales.

La seconde phase des réformes municipales cherchait à susciter l'émergence de collectivités locales véritablement efficaces, démocratiques et compétentes. Le débat s'est ici focalisé autour des questions-clés du nombre et de la taille des communes, et de la répartition adéquate des compétences entre les autorités locales et régionales, et leurs organes respectifs. À l'issue de ce deuxième temps réformateur, les prérogatives des municipalités ont largement été



étendues, le mandat des conseils municipaux a été rallongé (passant de 3 à 4 ans), et la plupart des remarques formulées par la recommandation n° 87 de 2001 du Conseil de l'Europe ont été prises en considération.

En 2000, le nombre de communes a également été porté à 60. Aujourd'hui, les communes lituaniennes figurent parmi les plus grandes d'Europe, avec une population moyenne de 58 000 habitants (la moins peuplée en comptant 2 400, et la plus peuplée 560 000).

Les réformes de 1994 et de 2000 ont également instauré un système de régulation stable et transparent des interactions entre les autorités locales et le gouvernement central. Parmi les facteurs d'explication de la robustesse de la nouvelle organisation territoriale, la loi portant sur la création de l'association des pouvoirs locaux de Lituanie (LSA) constitue un élément déterminant. Ce texte législatif a permis de mettre en place une association unique (en lieu et place des quatre structures qui existaient alors), chargée de représenter les intérêts des municipalités, et que les institutions de l'État central sont tenues de consulter sur tous les domaines législatifs d'importance pour les autorités locales. L'association est également impliquée dans le processus de préparation du budget, et 13 ans d'expérience permettent désormais d'attester de l'intense et fructueuse coopération développée à cette occasion. Le rôle de LSA s'est encore accru en 2000, avec la mise en place d'une Commission bilatérale, chargée de permettre à la direction de l'association et aux hauts-fonctionnaires des services du Premier ministre de débattre en amont sur les dossiers majeurs en préparation.

En dépit de l'existence de ce système d'organisation territoriale stable et bien réglé, quelques points demeurent en discussion. Ils renvoient principalement au débat qui oppose l'impératif de légitimation démocratique des institutions à la recherche d'efficacité, et relèvent probablement du domaine constitutionnel.

## La question de la taille et du nombre des municipalités

Actuellement, la Lituanie (3,5 millions d'habitants, 65 200 km<sup>2</sup>) compte 60 municipalités – deux fois plus que le Liechtenstein, et légèrement moins que Malte. Est-ce déjà trop, ou pas assez ? Le Danemark, un pays avec une superficie de 25 % plus réduite [43 094 km<sup>2</sup>], en compte 98, l'Estonie 227, et la Lettonie, d'étendue sensiblement équivalente, plus de 500, alors que l'Irlande n'en a conservé que 80. Actuellement, le Danemark réduit progressivement le nombre de ses structures municipales, tandis que la Lettonie accomplit un mouvement analogue, mais de manière plus radicale. Dans le cas lituanien, des variables supplémentaires, de nature juridique, compliquent l'équation, puisque la réforme de l'administration territoriale adoptée en 1994 prévoit un seuil maximal de 90 municipalités pour l'ensemble du pays. La rectification des frontières des municipalités constitue cependant un enjeu de taille, dans le contexte actuel, puisqu'il renvoie au problème des prétendues « municipalités circulaires ». Ces territoires majoritairement ruraux, autour des grandes villes, ne constituent pas une partie de ces municipalités urbaines, mais des municipalités autonomes, dont le centre administratif s'avère pourtant situé dans la ville-centre.

La loi sur les unités territoriales précédemment citée prévoit que les municipalités sont créées et abrogées par le parlement, sur proposition du gouvernement. Celui-ci doit toutefois prendre en considération l'avis de la population, les propositions du conseil municipal concerné, et organiser des consultations locales.

Le premier volet de la réforme de la carte des collectivités locales a été accomplie en 2000, lorsqu'une municipalité a été démantelée, et cinq autres créées de toutes pièces. Ces changements ont pu être réalisés grâce à l'implication importante du gouvernement central, et à la faible résistance des élus locaux. Une seconde tentative analogue – la division

de plusieurs municipalités (parmi lesquelles une des « circulaires », le district de Šiauliai) en collectivités plus petites – a par contre échoué en 2006/2007. Bien que les municipalités qui auraient été mises en place remplissaient les critères fixés par la loi, le projet n'a reçu qu'un soutien insuffisant, même lors des consultations locales.

Cet épisode a ravivé le débat entre les tenants de la légitimation démocratique des institutions et les promoteurs de leur efficacité. Même en laissant de côté les protestations attendues des dirigeants des autorités locales condamnées à être fractionnées, de puissants appels contre le projet de création de nouvelles municipalités se sont fait entendre, émanant des habitants eux-mêmes. Bien que loin d'être unanime, la population locale a de la sorte marqué son scepticisme vis-à-vis des capacités des futures autorités locales, que ce soit leur potentiel administratif ou leur simple utilité logistique.

Ces affaires n'ont rien le problème, ni clos le débat national, mais elles ont au moins le mérite d'avoir ouvert beaucoup d'espace pour des délibérations ultérieures – la création de nouvelles municipalités doit-elle procéder d'un processus descendant (émanant du gouvernement central) ou ascendant (à l'initiative des acteurs locaux) ? Comment et à quelles conditions ce type de démarche doit-il être lancé et mené à bien ?

## La question du système électoral

---

Les réformes des municipalités lituaniennes ont établi un système électoral fondé sur la représentation proportionnelle. Les conseillers municipaux peuvent uniquement être élus sur des listes présentées par des partis politiques, bien qu'une forte revendication populaire se soit manifestée pour un scrutin uninominal majoritaire (de Westminster) ou mixte (comme pour les élections législatives). Un point actuellement saillant de l'agenda réformateur porte par ailleurs sur les modalités d'accession à la fonction de maire – doit-il (ou doit-elle) être élu(e) par le conseil municipal, ou au suffrage universel direct ?

Le modèle actuel de scrutin municipal comporte quelques aspects positifs : il permet d'abord le renforcement du système démocratique,

à travers l'identification par le peuple des partis politiques en tant que relais essentiels des activités politiques. De plus, il garantit que les politiciens locaux élus soient responsables de leurs actions (devant leur parti), et améliore de ce fait la prédictibilité du jeu politique en général. Les aspects négatifs comprennent l'élimination potentielle de la fraction des politiciens locaux, qui ne souhaitent pas s'engager dans les activités partisanes. L'application d'un système proportionnel adossé à des listes proposées par les partis politiques peut également sembler assez délicate, dans un pays où seuls 3 % environ de la population adhèrent à un parti politique.

Les longues controverses au sujet du système électoral le plus approprié ont finalement été tranchées par un pouvoir extérieur : au début de l'année 2007, la Cour constitutionnelle a en effet prononcé un jugement selon lequel chaque citoyen devait disposer du droit potentiel d'être élu.

Actuellement, le maire est considéré comme le dirigeant politique de la municipalité – en tant que président du conseil municipal, élu par celui-ci. Le maire nomme le directeur de l'administration, c'est-à-dire le chef de l'administration municipale. Un consensus politique a mis un terme aux débats sur les modalités d'élection du maire : à partir du scrutin de 2011, le maire sera élu au suffrage universel direct. En même temps qu'une légitimité supplémentaire à la fonction, cette décision devrait probablement faire émerger la question de l'extension parallèle des prérogatives réservées au maire.

## La source de légitimité des entités infra-municipales

---

Comment les *seniūnijos* infra-municipales, c'est-à-dire les « unités territoriales secondaires » déjà mentionnées plus haut, peuvent-elles acquérir une légitimité ? Le système actuel, où le *seniūnas* (le dirigeant du *seniūnija*) est nommé par le conseil municipal, assure le caractère opérationnel de ces institutions. Mais ce mode de désignation renvoie en même temps au débat plus large qui oppose légitimité et efficacité. Le *seniūnas* peut être considéré comme le dirigeant d'une unité territoriale, qui cherche à satisfaire les besoins d'une communauté

locale, sans disposer par conséquent d'un mandat électoral. Certaines voix se font pourtant entendre pour réclamer l'élection du seniūnas. Une telle évolution assurerait davantage de démocratie, mais s'avérerait peut-être contre-productive en termes d'efficacité – non seulement parce qu'elle implique l'élection d'une équipe dirigeante compétente, mais aussi au regard des relations qui se constitueraient entre deux organes légitimés par le suffrage universel – le fonctionnaire élu à l'échelon de l'« unité territoriale secondaire », et le conseil municipal.

Bien qu'il ne constitue pas l'élément le plus saillant de l'ordre du jour des réformes des municipalités, cet enjeu politique soulève certaines questions. Jusqu'à quel point les principes démocratiques doivent-ils infuser le système administratif ? La démocratie doit-elle prévaloir sur l'efficacité, ou ces deux impératifs peuvent-ils être combinés ?

Un autre enjeu soulevé par cette question a trait à l'implication accrue des citoyens dans la politique locale. Les élections municipales ne suscitent généralement que peu d'engouement. Bien que le niveau général de confiance des citoyens dans leurs institutions municipales s'avère relativement élevé (au-dessus de 35 %, soit un pourcentage plus important que ceux du parlement et du gouvernement combinés), la faible participation tend à montrer que les gens n'estiment pas disposer de la possibilité d'influer sur les choix opérés à cet échelon territorial. Pour pallier ce problème, la solution du renforcement des communautés locales a été avancée, à travers des rassemblements formels ou informels de certains des habitants d'une municipalité. Bien que bénéficiant de partisans toujours plus nombreux, cette idée demeure encore à l'étude, et d'autres pistes de renforcement des communautés locales restent parallèlement explorées. La question du rôle attribué à l'initiative de ces dernières dans la conduite des affaires municipales demeure aujourd'hui ouverte.

## Le rôle et la place de l'échelon régional

Les débats autour du rôle et de la place des régions en Lituanie, en plus de se rattacher aux controverses entre légitimation démocratique et efficacité fonctionnelle déjà largement évoquées pour d'autres institutions locales, soulèvent également la question identitaire.

Culturellement, linguistiquement, et, de façon moins prononcée, historiquement, le pays se divise en quatre régions de taille inégale : Aukštaitija (les « Hautes terres », au centre/nord-est), Žemaitija (les « Basses terres », à l'ouest), Dzūkija, et Suvalkija – ou Sūduva (pas de traductions historiques pour ces deux régions, respectivement situées au sud-est, et au sud-ouest du pays – Suvalkija incluant d'ailleurs une portion de l'actuel territoire polonais). De plus, les deuxième et quatrième villes du pays (Kaunas et Šiauliai) se situent à la frontière de deux régions (à la charnière entre Aukštaitija et Sūduva pour la première, et de Žemaitija et Aukštaitija pour la seconde). De ce fait, la mise en place de frontières administratives régionales pose une alternative problématique, puisqu'il s'agit de violer soit le principe de cohérence ethnique, soit celui de la cohérence fonctionnelle du territoire ainsi créé.

Un tel dilemme a conduit à l'émergence d'une voie médiane. Bien que la taille modeste de la Lituanie (65 200 km<sup>2</sup>) n'en rende pas l'établissement indispensable, la tradition historique a déterminé la forme d'évocation du niveau régional dans la Constitution.

Celle-ci prévoit en effet que les apskritis (les comtés) se composent des municipalités dont les intérêts sociaux, économiques et ethnoculturels présentent des similitudes. La mise en place de comtés a pu être perçue comme une restauration de la Lituanie de l'entre-deux-guerres (sans les aspects négatifs du régime, bien entendu). Pourtant, la carte des comtés fraîchement rétablis ne correspond qu'imparfaitement

à celle des années 1920-1930 – leur nombre a été réduit, tandis que s'étendaient leur superficie et leurs prérogatives.

Ces entités territoriales présentent un aspect mixte, qui les situe à mi-chemin entre les autorités locales et les services administratifs du gouvernement.

En effet, dans chaque comté, le gouverneur est nommé par le gouvernement central, et les services placés à sa disposition doivent appliquer sur le territoire les missions de l'État – la transposition de la politique gouvernementale et des programmes de développement régional, l'aide sociale, l'aménagement du territoire, la protection du patrimoine historique, l'occupation des sols, la protection de l'environnement et d'autres domaines du même type. Le gouverneur doit veiller à coordonner les activités des organismes gouvernementaux agissant au sein du comté, et assister les municipalités dans la mise en œuvre des programmes régionaux. Les comtés jouent ainsi un rôle important dans le processus de restitution des biens fonciers nationalisés à l'époque soviétique à leurs propriétaires légitimes – qui, de fait, touche logiquement à sa fin. L'ensemble de ces éléments rappelle que le comté ne peut être considéré comme un acteur local autonome. Bien que chargée de missions non négligeables, cette entité ne dispose pas d'un budget propre, et demeure avant tout un relais du gouvernement central à l'échelle régionale.

Cependant, le comté peut également être considéré comme le centre nerveux de la démocratie régionale. Il assume principalement ce rôle à travers le Conseil de développement régional, auquel participent le gouverneur et les maires des municipalités du territoire. Le Conseil détermine les orientations stratégiques sur les questions qui relèvent de son domaine. D'un point de vue financier, il distribue également à sa guise, sur la période 2007-2013, une partie des fonds structurels européens.

Le devenir du niveau régional en Lituanie demeure donc incertain, tout comme le sens des évolutions futures en la matière. Trois options possibles peuvent être cependant distinguées :

- Dans le premier scénario, les comtés demeurent des relais du gouvernement central. L'échelon local préserve ici son monopole de légitimité démocratique, tandis que le niveau régional assume des fonctions de coordination générales.
- Dans le second cas de figure, une évolution vers la constitution d'institutions démocratiques régionales peut se dessiner. Les propositions dans ce sens avancent l'idée d'une assemblée régionale élue, dirigée par un président issu du suffrage universel direct. De fait, cette option est actuellement celle retenue : les conseils de développement régionaux constituent des ébauches d'assemblées régionales (élus au suffrage indirect) dont les services disposent de compétences décisionnelles politiques et financières.
- Un troisième scénario, celui de l'immobilisme, renvoie à une situation d'impasse politique, dans laquelle les intérêts en présence ne seraient pas parvenus à s'entendre sur un compromis acceptable. Dans ce cas, le système actuel tomberait en déliquescence, pour évoluer de manière sporadique, graduelle et imprévisible, au gré des préférences volatiles du moment.

Les questions discutées ci-dessus structurent le débat actuel sur l'évolution de l'organisation territoriale en Lituanie. Les réformes municipales, plus ou moins menées à terme lors des deux dernières décennies, se sont traduites par d'importants retours d'expérience, positifs comme négatifs. Les principales leçons à retenir portent sur la nécessité de combiner des approches descendantes (fondées sur le volontarisme politique du gouvernement) et ascendantes (où les réformes traduisent des intérêts locaux déjà constitués). L'interrogation sur le rythme approprié du changement ne peut être tranchée : la stratégie du « Bing Bang » de 1995, tout comme l'approche plus incrémentale de 2000 et 2007, comportent l'une et l'autre des avantages et des inconvénients.

Si la controverse entre légitimation démocratique et efficacité opérationnelle demeure insoluble, l'exemple des réformes municipales de 2000 tend à démontrer que les initiatives prises en son nom doivent être menées à bien rapidement. Sans cela, elles commencent à faire du tort à ceux pour lesquels elles ont été initiées.

Après le recouvrement de son indépendance, la Lituanie a hérité d'un encombrant système d'autorités locales réparties sur plusieurs niveaux, et constitué par 581 entités locales (districts et villes sous tutelle nationale, villes, groupements urbains, et paroisses).

La réforme de l'administration territoriale de 1995 a conduit à une réduction par dix du nombre de municipalités (ramené à 56), ainsi qu'à l'établissement d'un système d'autorités locales sur un seul niveau. La loi sur les autorités locales a défini des critères explicites de taille et de capacités financières et administratives pour l'établissement de nouvelles municipalités et de services sociaux adaptés. Au cours de l'année 2000, le nombre de municipalités a été porté à 60, par la division de trois d'entre elles en collectivités plus réduites. Les municipalités lituaniennes demeurent parmi les plus grandes d'Europe, avec une moyenne d'environ 58 000 habitants (la moins peuplée en comptant 2 400, et la plus peuplée 560 000).

Parallèlement, un intense débat s'est tenu à propos de l'échelon régional. Le système administratif lituanien actuel comprend à ce niveau dix comtés. Ces derniers s'avèrent des structures mixtes : même si elles s'avèrent formellement des relais du gouvernement central, elles représentent un embryon de démocratie régionale (les conseils de développement régionaux, qui rassemblent les maires des municipalités du comté), et disposent de prérogatives en termes d'aménagement du territoire et de distribution des fonds structurels européens. Bien que son existence soit garantie par la Constitution, le rôle exact de l'échelon régional dans l'élaboration des politiques publiques demeure à préciser. Plusieurs options d'évolution ultérieure sont actuellement en discussion – depuis la réduction graduelle des compétences des comtés, jusqu'à leur renforcement, tant en termes de prérogatives que du point de vue de leur légitimation démocratique par le suffrage universel direct.

La proposition de porter le nombre de municipalités à 70, voire 90, revient dans le débat public avec une lancinante régularité. Cette idée est également relayée dans des documents de planification stratégique, et des efforts pour la mettre en pratique ont été constatés au début de l'année 2008 : des consultations locales, ainsi que des discussions municipales et ministérielles, ont été organisées dans ce but.

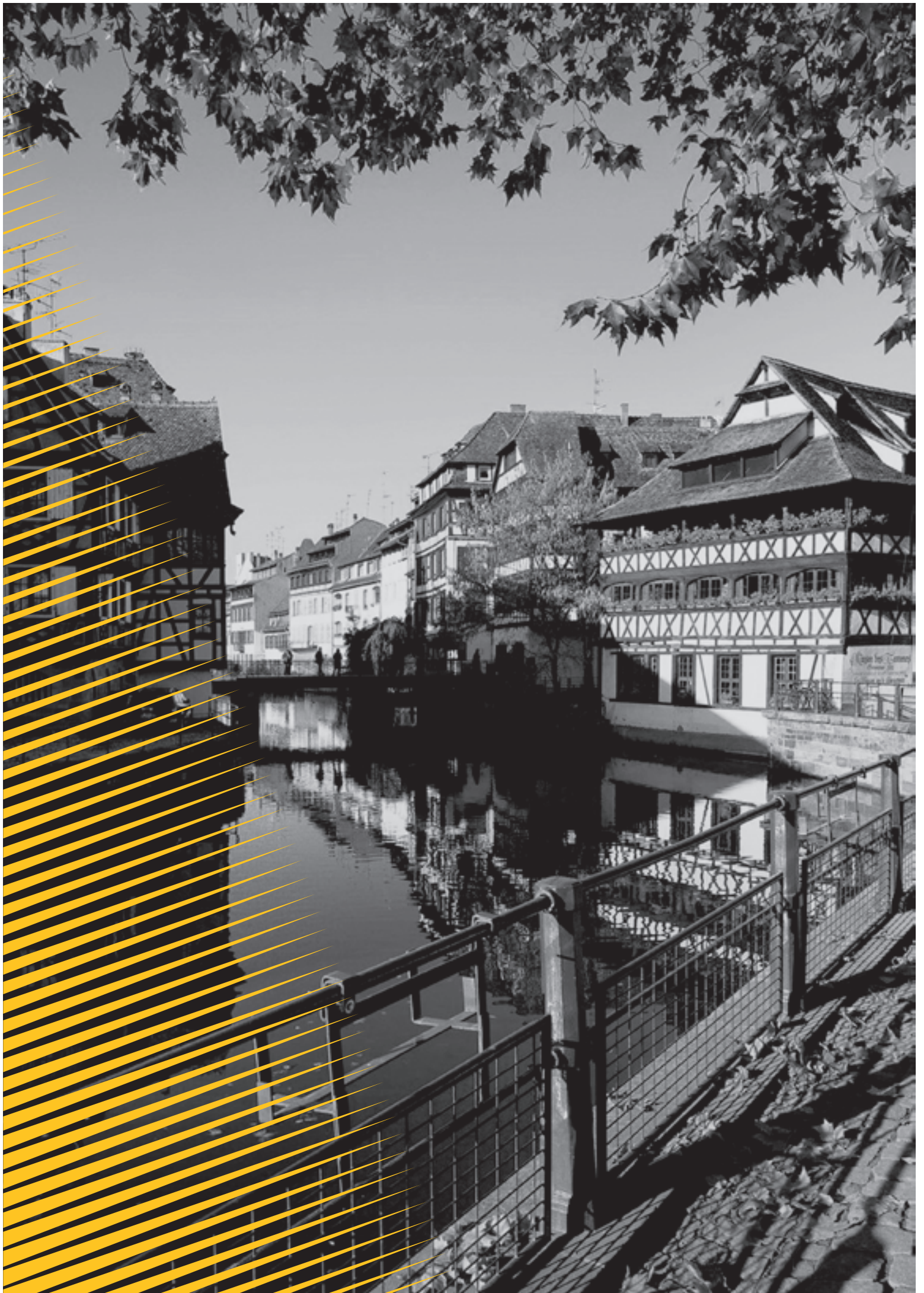
Bien que ces initiatives n'aient pas encore produit d'impacts visibles, elles attestent d'un phénomène original dans le contexte européen actuel où priment les processus contraires de concentration des autorités locales. De ce fait, le cas national lituanien se révèle riche d'enseignements sur un ensemble de points essentiels à considérer dans n'importe quelle situation de réforme territoriale :

Si des réformes sont nécessaires, doivent-elles résulter d'un processus descendant (décision du gouvernement central) ou ascendant (initiatives locales), et quel est l'équilibre optimal en la matière ?

Quel doit être l'objectif final – la démocratie locale ou l'efficacité administrative ?

De quelle manière ces réformes doivent-elles être mises en œuvre ? Doit-on privilégier la stratégie du « Big Bang » ou une approche plus incrémentale ? La réforme administrative de 1995 qui se fondait sur la première option, comme la réforme de 2000, davantage processuelle, ont l'une comme l'autre comporté des aspects positifs et négatifs.

Quelle doit être la répartition entre les compétences des autorités locales et régionales, et sur quelles bases peut-on la déterminer ? Les enjeux locaux peuvent-ils être traités sans échelon régional ?



# LES STRUCTURES LOCALES ET REGIONALES EN FRANCE

Communication présentée par **Amandine Maume**,  
Association française pour le CCRE (AFCCRE)

La particularité de l'organisation territoriale française au sein de l'UE s'avère le nombre impressionnant de communes qu'elle comporte. La population demeure très attachée à ce qui constitue un héritage de l'histoire. Les communes s'avèrent dans les faits des vecteurs puissants de démocratie et d'identité locales. Afin de s'attaquer aux problèmes causés par la parcellisation, et pour réaliser les économies d'échelle nécessaires, la coopération intercommunale a commencé à se développer dès les années 1890. Ce processus a été organisé et encouragé par la loi et des incitations financières.

Deux types majeurs d'intercommunalités peuvent être distinguées :

- Celles plus contraignantes : avec leurs propres modalités de financement (impôts...), et des compétences obligatoirement transférées des communes à la structure intercommunale.
- En 2008, 2 583 intercommunalités groupaient 33 6636 communes (sur un effectif total de 36 000).
- Celles d'intensité légère : sans financement propre, visant uniquement à la prestation en commun de services à la population.

## 1. Quels sont les défis, et comment les collectivités locales y répondent ?

---

### *Les défis :*

Une parcellisation des communes très poussée :  
32 000 communes ont moins de 2 000 habitants  
103 communes seulement comptent plus de 50 000 habitants  
Des ressources (humaines comme financières) insuffisantes pour les plus petites communes.

- > Celles-ci doivent travailler ensemble pour créer des infrastructures, et fournir des services à la population.
- > La mise en commun des ressources humaines participe de la rationalisation (même si cette pratique est combattue par la Commission européenne comme contraire aux directives sur les marchés publics).

### *Qui a initié les réformes ?*

L'État a encouragé le développement des structures intercommunales par l'introduction de mesures législatives, et en accordant des subventions aux communes qui rejoignaient une intercommunalité.

Cependant, la décision d'intégrer une structure intercommunale demeure principalement une prérogative du conseil municipal.

### *Qui les a conçues ?*

Un conseil municipal, ou plusieurs d'entre eux simultanément, peut/peuvent proposer la création d'une structure intercommunale. Le représentant de l'État (le Préfet) est également habilité à prendre cette initiative.

Dans les deux cas, la détermination de l'aire géographique de l'intercommunalité (c'est-à-dire la désignation des communes qui doivent la constituer) s'avère par contre du ressort du seul Préfet. Les communes impliquées doivent toutefois se déclarer elles-mêmes en faveur du projet.

### *Quelles variables structurelles peuvent se révéler décisives ?*

La taille des municipalités et leur nombre, leur manque de ressources, ou la recherche par les communes d'une alternative à la fusion, largement récusée (une tentative d'impulser un mouvement de fusion de grande ampleur s'est révélée infructueuse en 1971).

### *Les conséquences*

Une couverture élevée du territoire par les structures intercommunales peut conduire à des réalisations incontestables, comme une meilleure prestation de services.

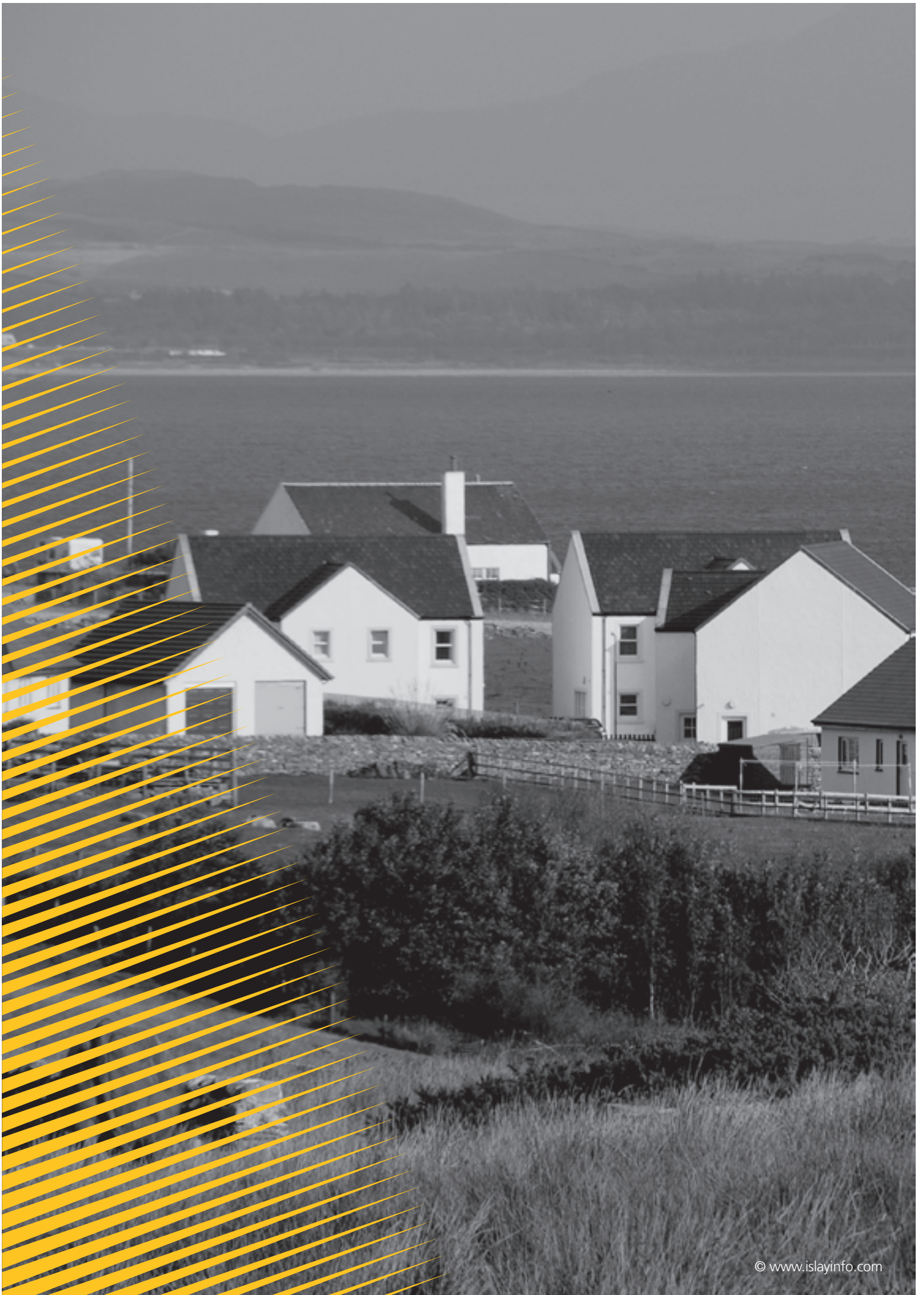


Toutefois, le grand nombre de communes, d'intercommunalités, de départements (NUTS 3) et de régions (NUTS 3) induit une certaine confusion des rôles et des compétences de chaque niveau local. Cette prolifération de structures locales brouille également les repères des citoyens, entraîne une dilution des responsabilités, et peut même conduire à un gaspillage d'argent public.

## 2. Les tendances – convergences et divergences

---

L'efficacité contre l'identité : les communes jettent des ponts entre le passé et le présent, elles constituent des lieux identitaires, et combinent des aspects de démocratie locale et de solidarité. Parfois, la coopération intercommunale est alors considérée comme efficace, mais menaçante pour l'identité locale et l'autonomie. Il serait intéressant de comparer la situation dans d'autres États-membres de l'Union.



# LES AUTORITES LOCALES EN ÉCOSSE UNE NOUVELLE MANIERE DE TRAVAILLER

Communication présentée par **Rory Mair**,  
Convention des autorités locales écossaises

En à peine plus d'une décennie, les autorités locales écossaises ont expérimenté presque tous les types de changements constatés partout ailleurs en Europe, et qui ont été discutées lors de la conférence du CCRE intitulée « Les mutations des structures locales et régionales ».

## Les structures

Le système écossais de collectivités locales a été reconstitué en 1996. Il compte aujourd'hui 1 222 élus qui travaillent dans 32 autorités unitaires, et représentent une population totale d'un peu plus de 5 millions d'habitants. Auparavant, le système comptait deux étages – l'échelon régional et le district. Les principales missions assumées par les autorités unitaires sont celles relatives à l'éducation et au travail social. En Écosse, un certain nombre de services locaux sont dirigés par des comités de direction conjointe, qui couvrent le territoire de plus d'une autorité unitaire. La police, les pompiers ou les secours d'urgence figurent parmi les services traditionnellement gérés de la sorte. Plus récemment, les autorités judiciaires de proximité, ou

les partenariats pour le transport régional sont également placés sous la responsabilité de ces comités de direction conjointe.

## Les changements dans la gouvernance de l'Écosse

Les collectivités écossaises ont noué des relations d'un nouveau type avec les autorités régionales et nationales du Royaume-Uni, suite à l'établissement d'un parlement écossais en 1999. L'existence d'un gouvernement régional écossais a élargi les possibilités de développement de relations de travail plus étroites avec les ministères. Les deux premières mandatures du Parlement écossais avaient dessiné un axe majoritaire constitué par le Parti travailliste et le Parti Libéral démocrate. L'actuel gouvernement, minoritaire au Parlement, est dirigé par le Parti national écossais.

## Les changements dans les relations entre niveaux national et local

---

COSLA (Convention des autorités locales écossaises) est l'organe représentatif des 32 autorités unitaires. Depuis longtemps, ces dernières réclament la diminution, voire l'abolition, des provisionnements obligatoires de fonds, comme des exigences en termes d'organisation des services, qui leur étaient imposées par l'administration déconcentrée. Cette revendication ancienne a finalement été satisfaite grâce à l'action de COSLA – à travers le « Concordat », qui lie désormais l'association et le gouvernement écossais. Cet accord confère une importante marge de manœuvre aux collectivités territoriales sur la façon de répondre localement aux objectifs définis au niveau de toute l'Écosse. Chaque autorité unitaire entame la seconde année de réalisation des « accords d'objectif unique », conjointement signés par l'autorité locale et le gouvernement écossais.

## Les changements des structures politiques

---

En 2007, une modification du système électoral local est intervenue : l'ancien mode de scrutin, autrefois strictement uninominal à un tour (le candidat arrivé en tête remporte l'élection), a évolué pour intégrer davantage de proportionnelle, avec l'instauration d'un vote individuel préférentiel, dans certaines circonscriptions où des listes plurinominales se retrouvent en compétition. Cette réforme a entraîné la nécessité de constituer des coalitions partisans, faute de majorité parlementaire. Elle s'est également accompagnée d'une professionnalisation des conseillers (les bénévoles ont cédé la place à des élus indemnisés), ainsi que d'un fort renouvellement du personnel politique local, à hauteur de presque 50 %.

## Des changements dans d'autres domaines

---

Les huit dernières années ont marqué l'abandon progressif de l'approche fondée sur le rapport « qualité/ prix », au profit d'une «

démarche qualité » plus exigeante. Une révision approfondie du contrôle externe de l'autorité unitaire et des autres services publics a été accomplie, avec comme orientation générale la rationalisation et la pondération de l'encombrante surveillance qui pesait sur le pouvoir local. Les autorités unitaires ont obtenu de grands pouvoirs pour influencer les organismes locaux situés sur leur territoire, à travers le développement de « partenariats de programmation communautaire ». Un plus grand rôle leur a été accordé en matière de développement économique, alors que les agences gouvernementales chargées de ces questions étaient dans le même temps recentrées sur des objectifs régionaux et nationaux. Dernièrement, l'approche dite des « services communs » s'est largement propagée dans le champ d'activité des collectivités locales. Elle s'est traduite, pour les autorités unitaires et les autres acteurs du secteur public, par la mutualisation de l'information, la co-location de bureaux, le groupement des achats, des recrutements, des formations, etc.

## Le contexte : La dévolution écossaise et les collectivités locales

---

### *Trois événements majeurs dans l'histoire récente des autorités locales écossaises*

La création des autorités locales unitaires (1996), la Dévolution (1999) et la réforme électorale (2007)

- 1996: Création des autorités locales unitaires et des conseils consultatifs régionaux, et abolition du système local à deux échelons – 32 autorités unitaires sont mises en place. Le système présente l'avantage d'une structure de gouvernance municipale simple, lisible, et intégrée à travers tout le pays. Cependant, des organismes régionaux, comme la Police ou les services de pompiers, subsistent, tandis que la santé demeure une compétence du gouvernement national, gérée par des structures régionales.
- 1999: Acte de Dévolution : Les autorités locales écossaises constituaient jusqu'alors l'unique strate de pouvoir spécifique à l'Écosse élue au suffrage universel. Depuis la Dévolution, des ministres sont directement joignables à Edimbourg. Ce changement majeur facilite l'accès aux sphères décisionnelles, et augmente l'influence tant des

autorités unitaires que de COSLA. Le Parlement écossais dispose en outre d'une commission spécifiquement chargée des collectivités locales.

- Le passage d'une approche « qualité/prix » à une « démarche qualité » : Des changements ont été effectués dans la manière d'évaluer la performance des autorités unitaires. Celles-ci doivent désormais privilégier, lorsqu'elles délivrent un service, la satisfaction la plus large des communautés locales, plutôt que de ne prendre en considération que les coûts.
- 2007 : Introduction du vote individuel transférable (VIT), et d'une dose de proportionnelle dans les élections locales. Ces réformes ont conduit à un changement historique dans le système local :
- VIT & circonscriptions à multiples conseillers : Les élections reflètent davantage le poids de chaque parti, par rapport au précédent système uninominal majoritaire à un tour.
- Les coalitions deviennent la règle : un modèle où primait un parti majoritaire a été remplacé un système davantage « continental ». Des alliances très variées se constituent suivant les circonstances locales, et aucun accord national n'est conclu entre les partis pour l'ensemble des autorités unitaires.
- Renouveau générationnel & professionnalisation : les élections de 2007 ont marqué la fin d'une ère. 30 % de conseillers de longue date ont pris leur retraite à cette occasion, et une proportion capitale de 50 % de nouveaux conseillers a été enregistrée. L'âge moyen des élus locaux n'a toutefois diminué que très légèrement. L'introduction récente d'un système d'indemnisation et de formation des conseillers devrait conduire à améliorer leur « professionnalisation ». Il devrait en effet favoriser l'accès aux fonctions représentatives des candidats sans fortune personnelle, et les indemnités d'élu traduiraient le temps et les efforts consacrés au service des communautés locales.

## Les relations entre l'exécutif (le gouvernement écossais) et COSLA

---

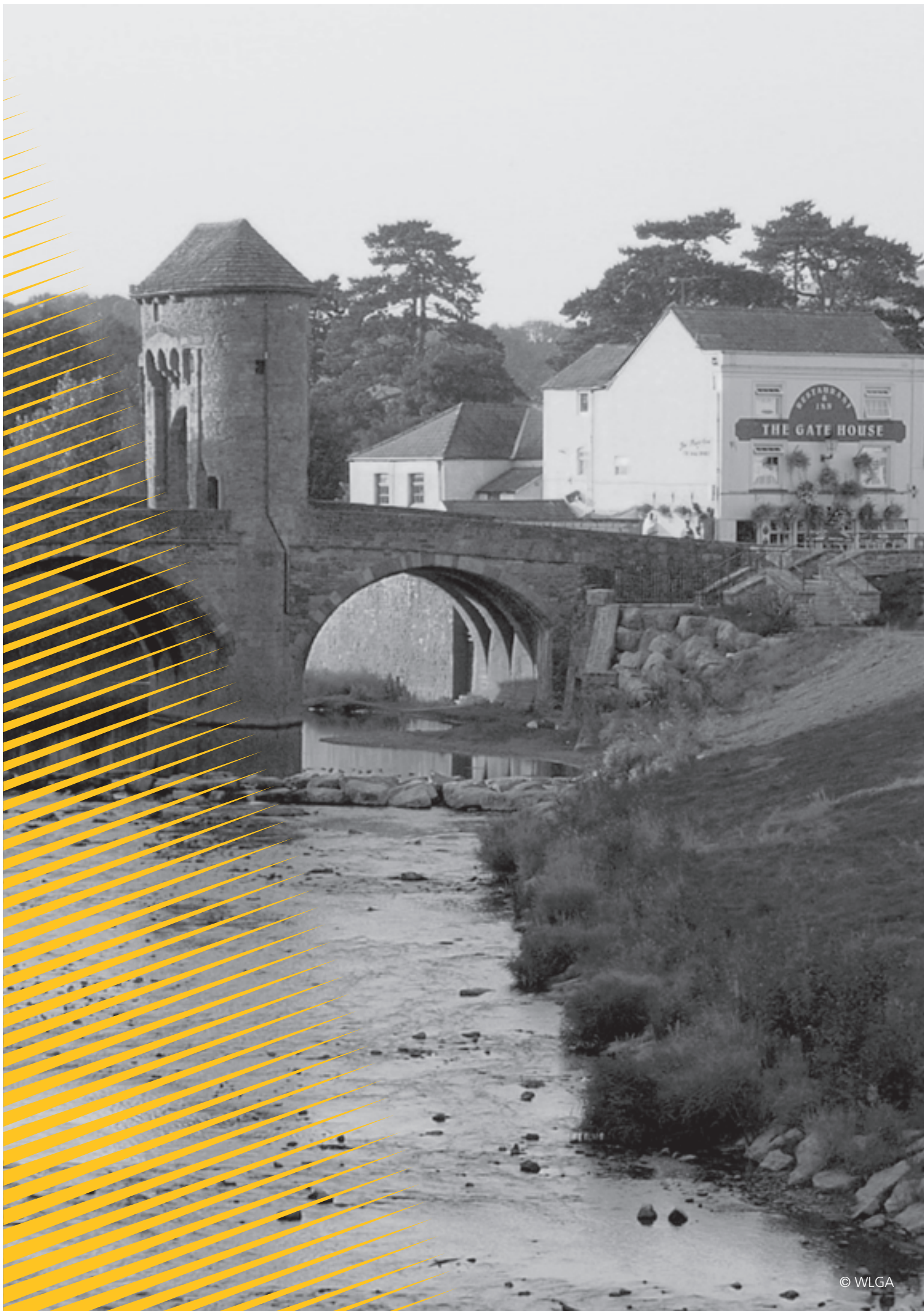
Elles ont toujours été dynamiques. Les élections de mai 2007 ont apporté des changements majeurs aux niveaux national et local, particulièrement en ce qui concerne le Concordat.

## Le Concordat entre COSLA et le Gouvernement écossais

---

Réalisation unique en Grande-Bretagne, le Concordat a établi d'intenses relations partenariales entre le gouvernement régional et les autorités locales. COSLA joue ici un rôle central.

- Des financements et une flexibilité supplémentaire ont été accordés par le gouvernement écossais aux collectivités locales, qui s'engagent en contrepartie à satisfaire certains indicateurs définis régionalement, à travers les Accords d'objectif unique. Les nombreux indicateurs de performance existants ont été par ailleurs simplifiés.
- Le gel de l'impôt local a été compensé par des subventions supplémentaires. Des discussions sont actuellement menées sur l'introduction d'un impôt local sur le revenu.
- La politique de développement constitue un cas unique. Les représentants de COSLA et du gouvernement travaillent main dans la main pour élaborer cette politique et préparer la législation, à tel point qu'il est permis d'évoquer une politique d'initiative commune.
- Les autorités locales ont bénéficié du transfert des missions de revitalisation territoriale.
- Un accord a été pris de ne pas remettre en cause la structure du système local au cours de cette mandature du Parlement.



# [ Le pouvoir local au Pays de Galles ]

Communication présentée par [Simon Pascoe](#),  
Association des gouvernements locaux gallois (WLGA)

## 1. La réorganisation des autorités locales et la dévolution

En 1996, l'actuelle organisation locale du Pays de Galles en 22 autorités unitaires a été constituée en remplacement de la précédente structure à deux étages (conseils de comté et de district). Ce changement fut rapidement suivi, la même année, par la création de la WLGA, mettant pour la première fois en place une instance unique de représentation, de défense des intérêts et d'amélioration des prestations de service public qu'elles assument, pour les collectivités territoriales du Pays de Galles. En 1998, à la suite du référendum positif de 1997, la première loi sur le gouvernement autonome du Pays de Galles instaura, et inséra au-dessus des autorités locales, le Gouvernement de l'Assemblée galloise, et l'Assemblée nationale de Galles. Depuis la dévolution, la supervision des autorités locales, ainsi que les domaines de politiques publiques relatifs aux responsabilités des autorités locales et aux services qu'elles délivrent à la population (tels que l'éducation, l'occupation des sols, la gestion des déchets ou l'aide

sociale) relèvent de la responsabilité du Gouvernement de l'Assemblée galloise. Il existe un Comité statutaire partenarial de Galles, où se rencontrent les collectivités et le Gouvernement de l'Assemblée galloise, pour échanger sur leurs préoccupations communes. Cette nouvelle organisation a conduit à une modification importante de la façon dont les services publics sont assurés. La conciliation de l'efficacité, de l'identité et de la démocratie a ainsi constitué un enjeu au cœur des débats au Pays de Galles, alors que le Gouvernement de l'Assemblée galloise comme la WLGA ont semblablement cherché à développer de nouvelles approches pour la gestion des services publics sur leur territoire.

## 2. Comment les autorités locales sont-elles actuellement financées ?

Pour aider à la compréhension de la situation, et permettre des comparaisons directes avec ce qui se constate dans les autres États membres, il paraît nécessaire de résumer le

mode de financement actuel des services publics au pays de Galles. Les collectivités galloises perçoivent un impôt progressif sur la propriété foncière dont elles peuvent moduler l'assiette (comme en Angleterre). Elles peuvent également prélever des droits liés à l'usage de certains services (comme les parkings ou les centres de loisirs). Cependant, la part des recettes des autorités unitaires qui provient des prélèvements locaux ne s'établit qu'à environ 19 % du total. Par conséquent, elles demeurent fortement dépendantes du gouvernement, qui les finance à travers une subvention de soutien aux revenus. De plus, le gouvernement britannique, à l'instar d'autres États membres, lève tout un ensemble d'impôts directs et indirects, qui alimentent entre autres les fonds transférés au Pays de Galles par le Trésor britannique. Le règlement financier accordé aux quatre pays constituant le Royaume-Uni continue à être élaboré sur la base de la formule dite de Barnett. La somme attribuée au Pays de Galles qui en procède, encore appelée « bloc », est répartie par la suite par le Gouvernement de l'Assemblée galloise, et constitue un élément du processus budgétaire que les ministres présentent devant l'Assemblée nationale.

### 3. Qu'est-ce que les réformes ont apporté, ou proposé ?

#### *La réorganisation des autorités locales en 1996*

La structure précédente à deux étages, formée par les conseils de comté et de district, a été remplacée, après un débat important sur le nombre adéquat de collectivités, par 22 autorités unitaires au Pays de Galles.

#### *La création de l'Association des gouvernements locaux gallois en 1996*

La WLGA représente les intérêts des collectivités territoriales, et promeut la démocratie locale dans le Pays de Galles. Elle représente les 22 autorités unitaires, mais les 4 établissements de police, les 3 groupements de pompiers et de services d'urgence, ainsi que les 3 comités de direction des parcs nationaux recensés sur le territoire, disposent du statut de membres associés.

Les objectifs fondamentaux de la WLGA s'avèrent le perfectionnement du système local, l'amélioration de sa réputation, et l'accompagnement des autorités unitaires qui développent des politiques, ou affichent des priorités qui visent à faire progresser les services publics et la démocratie.

Initialement fondée en 1996 afin de représenter les autorités locales et les assister dans les actions de développement, pour l'essentiel, la WLGA a depuis grandement évolué. Elle se révèle aujourd'hui une organisation qui encourage également à l'amélioration et à l'extension de la prise en compte des enjeux relatifs à l'égalité, aux passations de marchés publics et à l'emploi. Elle constitue également la tête de réseau un nombre important d'organismes partenaires qui soutiennent les autorités locales.

La WLGA demeure un membre de l'Association des Gouvernements locaux (LGA) d'Angleterre et du Pays de Galles. Depuis avril 2005, les autorités unitaires galloises disposent d'une adhésion collective révisée avec LGA, qui leur garantit que cette organisation continuera à représenter leurs intérêts auprès du gouvernement britannique.

#### *L'évolution du gouvernement issu de la dévolution*

L'Assemblée nationale de Galles fut établie dans le prolongement de la loi sur le gouvernement autonome du Pays de Galles en 1998 (après un referendum couronné de succès en 1997). L'Assemblée disposait au départ d'un ensemble de pouvoirs législatifs de rang secondaire, concernant les autorités locales, l'environnement, l'éducation, la santé et les services sociaux, et la revitalisation territoriale, entre autres. Fondamentalement, elle ne disposait d'aucun pouvoir en matière de prélèvement d'impôt, ni de pouvoirs législatifs complets. L'extension de ses compétences fut réalisée sur une base incrémentale selon la législation du gouvernement du Royaume-Uni. La seconde loi sur le gouvernement autonome du Pays de Galles de 2006 clarifia les pouvoirs de l'Assemblée, et présenta une ligne plus directe d'accès à de nouvelles prérogatives législatives. Elle sépara également le Gouvernement de l'Assemblée galloise de l'Assemblée nationale législative. Elle posa enfin les conditions et les dispositions pour l'établissement d'une assemblée parlementaire de plein rang, après l'organisation d'un referendum. La coalition « Galles unie<sup>1</sup> », actuellement à la tête du Gouvernement de l'Assemblée, prévoit de tenir un tel scrutin d'ici à 2012.



### *De nouveaux modèles de gestion pour les autorités unitaires*

Comme en Angleterre, les collectivités locales galloises fonctionnent avec une direction exécutive qui emprunte le style de prise de décision d'un cabinet gouvernemental, ou des directoires politiquement équilibrés, qui sont responsables devant des comités de surveillance, constitués de conseillers choisis parmi l'ensemble de ceux qui siègent dans l'autorité unitaire. Les membres de celle-ci disposent également de la possibilité de remplacer les structures exécutives susmentionnées par des maires directement élus.

#### *« Établir des connections »*

« Établir des connections » est le programme phare du Gouvernement de l'Assemblée galloise en matière de réforme des services publics. Il se centre sur quatre thèmes clés : une force de travail de rang mondial, la réalisation d'économies de fonctionnement, le recentrage des services sur le citoyen, et le renforcement de la collaboration au sein des organisations du secteur public, et parmi elles. À cet effet, les collectivités locales galloises ont mis en place quatre offices régionaux chargés d'exploiter les possibilités de collaboration et de regroupement des ressources existantes, notamment en matière d'accès au haut débit, de recrutement, de gestion du personnel et de mutualisation des tâches administratives. Localement, tous les organismes de service public sont incités à travailler ensemble, et leur regroupement au sein de Comités des services de proximité constitue une priorité.

#### *L'aménagement du territoire*

En relation avec le rapport Beecham<sup>2</sup> et avec l'idée de cohésion territoriale largement diffusée, les autorités unitaires ont été progressivement encouragées en Galles à travailler dans le cadre de six zones infrarégionales. Cette coopération concernait les domaines de l'aménagement, du développement économique, et de l'amélioration des services, et visait à rapprocher et multiplier les solidarités entre les communautés urbaines et rurales.

### *La réforme des fonds structurels de 2005 (2007-2013)*

Avec l'inclusion du Pays de Galles parmi les zones éligibles aux Fonds de convergence pour la période 2007-2013, de nouvelles procédures de formalisation des projets et d'attribution des subventions ont été conçues par le Gouvernement de l'Assemblée galloise, afin de répondre aux objectifs de l'Agenda de Lisbonne révisé.

## 4. Une nouvelle orientation des autorités locales galloises depuis la dévolution

Par rapport à l'Angleterre, le système local gallois se différencie désormais par :

- Un règlement financier non hypothéqué : le pouvoir local dispose de davantage d'autonomie dans l'usage de ses ressources ;
- L'élaboration d'un plan de modernisation du service public solide, approprié localement, et prenant en compte le risque encouru – le Programme pour l'amélioration du service public du Pays de Galles ;
- Une responsabilité partagée à travers le Comité statutaire partenarial ;
- L'introduction d'un projet de rémunération et de soutien des élus locaux ;
- Une réduction du nombre de plans obligatoires de 37 à 5 sur le territoire gallois ;
- Le financement et le portage au sein de WLGA de nouvelles « unités » d'amélioration de l'action des autorités locales, qui visent au développement général, et à soutenir les actions menées dans les domaines de l'égalité, de la santé et des services sociaux, du partenariat et de la collecte de données ;
- Le maintien d'une adhésion collective à LGA de Londres, pour tous les enjeux relatifs à la législation britannique.

<sup>1</sup> *NdT* : Cette alliance regroupe le Parti travailliste et les nationalistes gallois (Plaid Cymru).

<sup>2</sup> *NdT* : Du nom de Sir Jeremy Beecham, ancien président du Parti travailliste, qui a dirigé en 2006 une équipe chargée de dresser des perspectives d'avenir pour le secteur public.

*Le système de santé et l'aide sociale se caractérisent désormais par :*

- Une résistance aux implications du projet de loi de soins de proximité (dit de « pénalisation des sorties de patients retardées ») – là où les collectivités locales en Angleterre sont pénalisées pour le blocage des lits ;
- Même si ce l'avenir demeure incertain, puisque le service public national de Santé connaît actuellement une réforme, les autorités locales jouent un rôle majeur dans l'offre de soins en participant aux Directions locales de la Santé, et à la préparation conjointe des stratégies de Santé et de bien-être ;
- Des prescriptions gratuites pour tous ;
- Des bilans dentaires gratuits pour les moins de 25 ans et les retraités ;
- Le rejet du concept des Hôpitaux à financement privé ;
- La gratuité des parkings dans les hôpitaux.

*Une nouvelle approche en matière de prise en charge des enjeux d'éducation et de jeunesse :*

- Gratuité du lait fourni à plus de 140 000 enfants en crèche et à l'école primaire ;
- Mise en place Commissariat à l'enfance du Pays de Galles ;
- Introduction d'une Bourse de l'Assemblée pour l'éducation, réservée aux lycéens et aux étudiants ;
- Suppression du classement national des établissements scolaires ;
- Élaboration d'un Baccalauréat gallois en tant premier programme de qualification pour les jeunes de 16-19 ans en Galles ;
- Expérimentation, lors de la période de Pâques 2003, d'un plan pilote d'apprentissage gratuit de la natation pour les jeunes hommes de moins de 16 ans, et les femmes de moins de 24 ans ;
- Lancement d'un cycle élémentaire (Foundation Phase) qui cherche à établir un parcours d'« apprentissage par le jeu » pour les enfants de 3 à 7 ans, et à réduire le nombre d'élèves par classe.

Et pour le développement local, à travers le Pays de Galles :

- Mise en place des « Communautés prioritaires » – un plan de revitalisation des territoires les plus pauvres du Pays de Galles ;
- Création d'un système de bus gratuits pour 600 000 retraités et personnes handicapées ;
- Gratuité des musées nationaux.

## 5. Quels sont les objectifs ?

La réorganisation du système local avait initialement pour but de réduire le nombre de collectivités territoriales, et d'établir une structure à un seul niveau. Avec la dévolution de 1999, le Gouvernement de l'Assemblée galloise, réalisant la puissance de l'impact de cette réorganisation, a privilégié des approches moins radicales pour améliorer l'efficacité et la collaboration des autorités unitaires. Afin de réaliser des économies de fonctionnement et renforcer les partenariats, l'Assemblée a entrepris diverses réformes décrites dans la section 4.

*Qui est à l'initiative des réformes proposées ?*

Dans l'ensemble, le Gouvernement de l'Assemblée galloise est à l'origine des réformes. Toutefois, le rapport Beecham constitue un exemple où les conclusions indépendantes d'un évaluateur externe ont été à la fois adoptées par les autorités locales et par le Gouvernement régional. Le système local est engagé dans un processus de perfectionnement continu. Beaucoup d'évaluations indépendantes et d'indicateurs de performance démontrent que la qualité des services de proximité s'améliore, et les collectivités qui les délivrent dépassent même les objectifs d'efficacité qui leur ont été assignés par le Gouvernement de l'Assemblée. Une grande part de la conduite des affaires politiques en Galles se fonde d'ailleurs sur le partenariat entre le Gouvernement issu de la dévolution et les autorités unitaires. Celles-ci pilotent localement bon nombre d'initiatives gouvernementales, comme le Programme pour l'amélioration du service public du Pays de Galles, le plan de rationalisation, les mesures de développement local ou les Comités de services de proximité. En matière de réforme, et plus spécifiquement de réorganisation des pouvoirs locaux, les autorités unitaires sont clairement conscientes des nouvelles prérogatives accordées par la version la plus récente de la loi sur le gouvernement autonome du Pays de Galles au Gouvernement de l'Assemblée galloise. Toutefois, ce dernier n'a pas encore eu besoin de menacer les collectivités locales d'en faire usage pour obtenir leur adhésion à son agenda qui prône la coopération et la recherche d'efficacité. La position actuelle du Gouvernement

est d'ailleurs que la collaboration volontaire se révèle préférable, en ce qu'une réorganisation de grande ampleur risquerait de distraire l'attention des acteurs des objectifs d'amélioration du service.

## 6. Qui les a conçues ?

---

Bien que l'Assemblée galloise ait présidé à la conception de nouvelles initiatives, le choix d'impliquer les autorités locales a visiblement constitué un élément décisif dans le processus. Le rapport Beecham constitue à ce titre une illustration probante, en ce qu'il a précédé le programme « Établir des connections ». Les autorités locales ont été impliquées de très près dans sa conception, et dans la mise en œuvre ultérieure de ce programme. Par contraste, cependant, le processus géré par le Bureau des Fonds européens du Pays de Galles, qui visait à la conception et à la mise en œuvre des programmes de l'UE de convergence et de compétitivité régionale pour la période 2007-2013, a beaucoup laissé à désirer. Ses modalités même, mais aussi les engagements et l'élaboration des nouveaux arrangements sur le financement européen, n'ont pas offert toute satisfaction.

## 7. Comment les réformes ont-elles été mises en œuvre ?

---

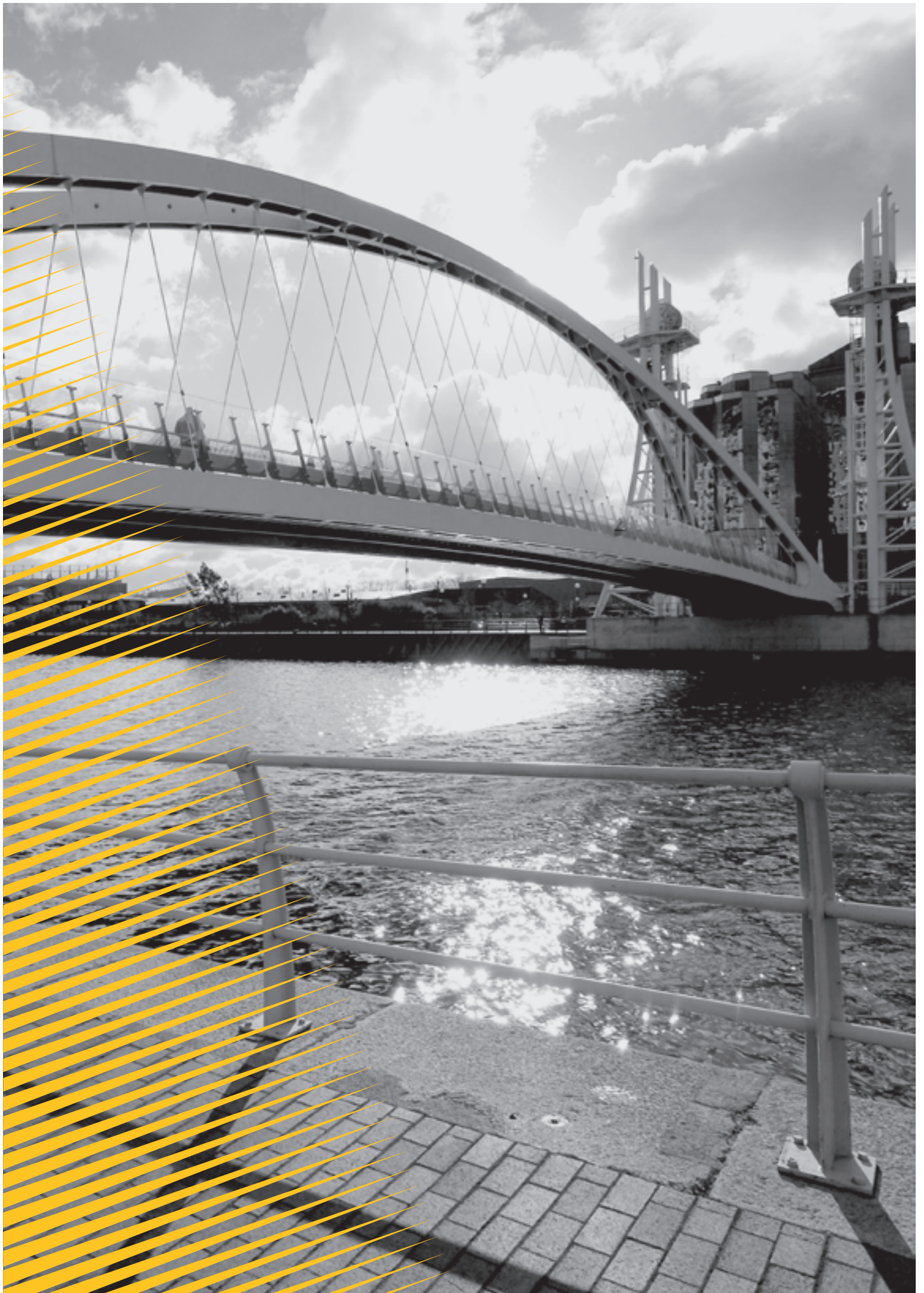
Au regard de l'implication des autorités locales dans la conception des réformes, les objectifs définis en commun s'avèrent généralement une manière plus efficace d'obtenir des résultats. Les réformes imposées d'en haut aboutissent à une importante remise en cause, et à une perte de stabilité qui peut avoir un impact préjudiciable dans la prestation quotidienne des services publics.

## 8. Les réformes ont-elles atteint leurs objectifs et/ou suscité de nouveaux problèmes ?

---

La participation électorale au scrutin de l'Assemblée galloise s'établit à un taux beaucoup plus faible que celui enregistré pour le Parlement britannique. Toutefois, les enquêtes d'opinion laissent entendre que toujours plus de citoyens connaissent le rôle de l'Assemblée, et réclament l'extension de ses prérogatives. Une convention de « Galles Unie » sonde actuellement les vues du public sur l'Assemblée, afin d'estimer l'appétence suscitée par une évolution potentielle de la répartition des pouvoirs, avant que ne soit organisé un référendum par le Gouvernement de l'Assemblée galloise.

Le partenariat qui lie le Gouvernement de l'Assemblée avec les collectivités territoriales se différencie sans doute du modèle plus normatif en vigueur en Angleterre. Il n'y a pas encore d'analyse comparative détaillée des effets de l'une et l'autre conception de la subsidiarité, mais des éléments suggèrent que celle appliquée au Pays de Galles obtient des résultats. En dépit de tensions croissantes entre le centre et le local provoquées par la restriction des moyens financiers, les preuves d'une amélioration continue de la performance dans les services publics locaux des autorités unitaires galloises démontrent peut-être qu'une approche partenariale constructive des actions de développement et de la gouvernance constitue le choix le plus adéquat dans un pays de 3 millions d'habitants, où peuvent s'établir des relations de proximité géographique et interpersonnelle entre les institutions, les politiciens et les fonctionnaires.



## LES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN ANGLETERRE - L'AUTONOMIE LOCALE EST-ELLE REALISABLE ?

Communication présentée par **John Ransford**,  
Association des Gouvernements locaux (LGA)

### L'organisation des pouvoirs locaux en Angleterre

Le système local anglais est d'une organisation complexe. Certains éléments de sa structure renvoient à des dispositions en place avant la conquête normande. Cependant, les autorités locales modernes ont été essentiellement créées en Angleterre dans les années 1880. À la fin des années 1960, un plan a été élaboré pour établir dans tout le pays une organisation territoriale à un seul degré. Le gouvernement conservateur, revenu aux affaires en 1974, a cependant écarté cette proposition, pour privilégier l'établissement d'une configuration locale articulée sur deux niveaux, les comtés et les districts.

À Londres et dans les grands comtés métropolitains, l'échelon supérieur de pouvoir local a été aboli en 1985, principalement pour des raisons politiques à l'apogée du thatchérisme. Depuis lors, ces zones du pays ont été représentées par des autorités métropolitaines d'un seul étage.

Dans les territoires plus reculés et ruraux, souvent désignés par le terme d' « Angleterre provinciale », le système à deux niveaux a survécu, mais a été réarrangé par petites touches irrégulières. Dans les années 1990, certains comtés considérés comme impopulaires, la plupart d'entre eux de création moderne et artificielle, ont été supprimés. D'autres grandes villes ou métropoles ont mis en place des autorités locales sur un seul niveau, en lieu et place des deux précédents, comme York, Nottingham, Leicester, Bristol ou Portsmouth. La force motrice de ces changements, s'il y en avait une, reposait sur l'idée de créer des collectivités plus petites et plus proches des gens.

Actuellement, une autre poussée de réorganisation se manifeste, étayée sur le principe opposé de création d'autorités plus grandes, réputées par là-même mieux outillées pour réaliser des économies d'échelle et des gains de productivité. Cette évolution au coup par coup complique l'accomplissement des tâches de pilotage stratégique, de programmation, et de réalisation des objectifs, en raison de l'incertitude continue qui entoure

leur mise en œuvre. Par conséquent, les arguments qui prônent la mise en place d'une architecture unique, qui généraliserait un système avec un seul niveau de collectivité locale, se diffusent à travers le pays, et gagnent du terrain.

Hormis Londres, il n'y a pas d'échelon régional de gouvernance en Angleterre. Dans la capitale, le gouvernement actuel a fait voter une loi pour l'élection d'un maire de Londres, entrée en vigueur en 2001. La fonction a été occupée par deux personnalités d'envergure nationale, Ken Livingstone les huit premières années et, depuis mai 2008, Boris Johnson. L'autorité du Grand Londres constitue avant tout un organisme de pilotage stratégique, qui travaille avec les 32 arrondissements et la Ville de Londres.

Le gouvernement actuel a également essayé d'introduire un niveau régional au début de cette décennie, mais ses propositions ont été largement repoussées lors d'un référendum tenu dans le Nord-est de l'Angleterre, la région qui était pourtant réputée la plus enthousiaste à leur endroit. Aussi, cette idée ne paraît plus aujourd'hui figurer à l'ordre du jour du gouvernement.

En 2000, celui-ci a redéfini le rôle central des autorités locales, en leur assignant la mission de mobiliser et diriger les forces vives du territoire. Cette conception met principalement l'accent sur l'idée d'une collectivité « facilitatrice » (qui aide les acteurs locaux à agir), plutôt que sur la fonction distributive que connaissaient la plupart des gens. Les pouvoirs locaux avaient en effet gagné leur lettre de noblesse et établi leur réputation au 19<sup>e</sup> siècle, en tant que fournisseur de services de proximité – énergie, transport, logement, éducation, santé, etc. La plupart de ces fonctions sont désormais sous la responsabilité d'organismes publics, sans responsabilité démocratique directe, quand elles ne font pas l'objet d'une contractualisation avec le secteur privé.

Parallèlement, l'activité interne des assemblées locales ont évolué, depuis une organisation traditionnelle en commissions vers un fonctionnement plus proche de celui d'un système parlementaire. Le gouvernement a également introduit la possibilité d'élection directe des maires, afin de conférer aux enjeux locaux un aspect plus saillant et davantage incarné. Ce modèle de maires directement élus a été copié sur celui qui prévaut en Europe continentale et en Amérique du Nord, même si les pouvoirs des collectivités locales demeurent bien plus restreints en Angleterre.

Pour l'heure, en dehors de Londres, seules douze assemblées territoriales disposent de maires, avec plus ou moins de succès. Ce type d'organisation ne génère pas d'enthousiasme parmi les autorités et les sociétés locales, semble-t-il, même si le gouvernement tente actuellement d'en réactiver la propagation.

En dehors des grandes villes, un réseau de conseils paritaires permet aux populations d'exercer un contrôle limité sur leur environnement local. Les organismes qui le constituent varient en taille, selon qu'ils agissent à l'échelle des grandes villes traditionnelles, ou des hameaux de quelques maisons. Les conseils paritaires adhèrent à une organisation distincte de l'Association des gouvernements locaux (LGA).

Cette structure organisationnelle doit être appréhendée au prisme d'un système vertical dans lequel le gouvernement contrôle la plupart des activités et des finances des autorités locales. L'opinion suivant laquelle cette approche centralisée génère des effets négatifs se révèle largement partagée, en ce qu'elle ne permet pas que les enjeux comme les priorités spécifiques aux territoires soient traités de manière adéquate. Quelques éléments tendent à attester que la campagne menée par LGA pour promouvoir l'idée d'une autonomie accrue des instances locales obtient de plus en plus d'audience au sein des trois partis politiques majeurs.

## Performance & efficacité

Les autorités locales anglaises s'avèrent très performantes. Sur la dernière décennie, un système d'évaluation détaillée de la performance, réalisée en externe, et complété par une inspection rigoureuse des services clés, a été instauré ou renforcé dans toutes les collectivités. Nul doute que cet aiguillon a stimulé les autorités locales, et la majorité d'entre elles se révèlent aujourd'hui bien, voire excellentement, notées par les cabinets d'audit. Du reste, le secteur territorial a renforcé par lui-même ses capacités et le soutien mutuel, afin d'élever le niveau général et les résultats d'ensemble. Ce mouvement a rencontré un tel succès que le gouvernement et la Commission d'audit ont peu à peu revu à la hausse leurs exigences ! En 2008, l'évaluation détaillée de la performance (EDP) a été remplacée par l'évaluation détaillée de secteur (EDS).

Ce processus a conféré au secteur une plus grande confiance pour défendre l'autonomie locale. Aucune autre composante du secteur public anglais ne fait l'objet d'une analyse externe aussi rigoureuse, dont les résultats s'avèrent de surcroît accessibles, et discutés localement.

Des évolutions similaires peuvent être constatées au sujet de l'efficacité. Le système local anglais a été confronté au cours des trente dernières années à une rétraction relative de ses ressources. Si le gouvernement actuel a accompli un effort sans précédent en matière de dépense publique, il a réinjecté en priorité des financements pour le système de santé et les écoles, sur lesquels les autorités locales n'ont aucune prise directe. Par conséquent, les collectivités ont dans leur ensemble connu des réductions budgétaires, qui

ont été compensées par de meilleurs rendements et des méthodes de travail plus efficaces.

75 % des financements des collectivités anglaises proviennent désormais de subventions du gouvernement central. Au cours des 20 dernières années, les entreprises paient leurs impôts nationalement, et non à l'échelon local. Aussi, la plus grande partie des 25 % restants provient des charges ou des impôts localement perçus par les autorités unitaires. Les niveaux d'imposition locaux demeurent cependant limités par le gouvernement s'ils sont jugés excessifs, et une augmentation trop importante des charges s'avère impopulaire dans n'importe quel secteur de l'économie.

Les assemblées locales ont accompli une amélioration de leur efficacité de diverses manières. Les pratiques de travail d'équipe ont été modernisées, et les augmentations de salaires réduites, comme dans l'ensemble du secteur public. Un certain nombre de services ont été externalisés sur une base contractuelle, parfois sur une grande échelle dans certains lieux. Les organigrammes internes ont été allégés et simplifiés, et les services sont désormais assurés de façon plus intégrée et lisible. Bien évidemment, certains types de services obsolètes ont complètement disparu, et des participations financières ont été introduites, suivant les besoins, pour certaines prestations autrefois délivrées gratuitement.

Récemment, le gouvernement a introduit un objectif de 3 % annuel d'économies de fonctionnement pour toutes les composantes du secteur public. Toutefois, il a été concédé à cette occasion aux autorités locales qu'elles avaient déjà dépassé cet objectif depuis un certain temps,

et qu'il devenait par conséquent pour elles plus difficiles de réaliser des économies, dès lors que, dans un contexte de rendements décroissants, les solutions les plus évidentes avaient déjà porté leurs fruits.

Le financement du système local anglais s'établit désormais sur un cycle pluriannuel – de trois ans au lieu d'un seul. Ce changement facilite la programmation, mais la disponibilité des ressources publiques semble très réduite dans le futur proche.

## Le contrôle du gouvernement central

Dans les années 1970, les autorités locales s'avéraient avant tout des organisations de service. Elles avaient la responsabilité des écoles, de l'enseignement secondaire, et de certaines classes de l'enseignement supérieur (les écoles polytechniques, par exemple). Elles contrôlaient une partie importante du parc de logement. Elles assumaient souvent la gestion du réseau de transport local, ainsi que les services d'aide sociale, la collecte des déchets et leur élimination, les installations sportives et culturelles, la maintenance des routes et l'occupation des sols. La population locale connaissait le rôle des collectivités dans l'accomplissement de ces missions diverses.

Au cours des trente dernières années, certains services essentiels ont été retirés de la responsabilité des autorités locales, et attribués à d'autres organismes publics, communément appelés « quangos <sup>3</sup> ». Ce transfert concerne l'enseignement secondaire et supérieur, ainsi que le transport, tandis que la plupart des compétences en matière de logement et de santé ont été dévolues au Service public de santé national. D'autres missions ont été externalisées vers des prestataires indépendants.

L'Angleterre demeure un pays fortement centralisé, et avec la dévolution en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, le gouvernement de Westminster accorde davantage d'attention à tout ce qui concerne les hôtels de villes ou de comtés. De fait, la plupart des scrutins locaux renvoient à des enjeux nationaux. En effet, au cours des dernières années, les élections législatives et européennes se sont déroulées simultanément que les élections locales. Cette concomitance a favorisé un taux de participation élevé, mais obscurci les débats et influencé les résultats à l'échelon purement local.

De nombreuses études démontrent que les citoyens attribuent par erreur bon nombre des missions exercées par les autorités locales au domaine de compétence de l'État central. De plus, et sans entacher leur réputation, il apparaît patent que si les services locaux bénéficient généralement d'une appréciation positive, il n'en va pas de même, bien au contraire, pour les assemblées et les élus locaux. Bien qu'un effort considérable soit actuellement accompli pour remédier à cette situation, notamment en améliorant l'accessibilité et les services de communication, cette impression demeure très difficile à changer.

Le gouvernement central, parce qu'il définit ses pouvoirs, fournit ses ressources et fait respecter une jungle de lois, de règlements et d'avis en la matière, détermine le rôle des autorités locales. L'Association des gouvernements locaux défend avec constance l'idée que la répartition actuelle des compétences entre le local et le national ne convient pas. Même si les relations entre le gouvernement et les collectivités s'avèrent actuellement les meilleures depuis longtemps, et que des prises de position encourageantes ont été avalisées dans les trois principales formations politiques, les cinquante dernières années attestent que les mêmes politiciens deviennent partisans de davantage de contrôle et d'encadrement du niveau local dès qu'ils accèdent à des fonctions nationales.



## La mobilisation et la direction de la société locale

---

Pour finir, et comme mentionné plus haut, les autorités locales modernes ont pour but la mobilisation et la direction du territoire. Cette mission s'exprime à travers une série d'initiatives, comme des accords locaux, des partenariats stratégiques, des actions entreprises avec le secteur privé et d'autres organismes publics, et des mesures de cohésion territoriale basées sur le concept de localité.

Le problème de cette trame conceptuelle et stratégique réside dans la difficulté à l'expliquer aux habitants. Ceux-ci comprennent aisément la notion de services de proximité, visibles, utilisables, et pour lesquels ils paient. Avec une part déclinante de ces missions assurée par les assemblées locales, l'action de ces dernières devient très difficile à saisir.

Par conséquent, un engagement accru des assemblées locales, mais aussi une amélioration du crédit accordé à ces entités, constituent les conditions nécessaires pour parvenir à l'autonomie locale. LGA, qui représente toutes les collectivités territoriales d'Angleterre et, sous une forme particulière, celles du Pays de Galles, existe afin de défendre leur rôle, de promouvoir leurs succès et de plaider leur développement, auprès du gouvernement central, des décideurs majeurs comme des populations locales.

<sup>3</sup> *NdT* : Acronyme pour « Quasi-autonomous non-governmental organisation », ou « organismes non gouvernementaux quasi-autonomes ».



# LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE ET LES REFORMES FONCTIONNELLES DES ETATS FEDERES EN ALLEMAGNE

Communication présentée par **David Lindemann**, Association des comtés allemands,  
et **Markus Söbbeke**, Association des villes allemandes

Dans huit des 16 Länder allemands, des tentatives de réforme de l'administration ont été entreprises au cours des dernières années, avec pour objectif la conciliation de l'efficacité, de l'identité et de la démocratie dans la conduite des affaires locales.

En Allemagne, des organisations territoriales à deux ou trois échelons existent suivant les Länder. Dans le système à deux niveaux, l'État fédéré se situe directement au-dessus des autorités locales, alors que dans le modèle à trois étages, un élément intermédiaire, appelé « Regierungsbezirke », s'insère entre les deux. Le terme de « district régional » pourrait constituer une traduction convenable, en ce qu'il souligne le fait que cette entité constitue un élément de l'administration du Land, et non pas une collectivité territoriale autonome.

Les Länder de Basse-Saxe, de Rhénanie-Palatinat, de Sarre, du Schleswig-Holstein, de Mecklembourg-Poméranie Occidentale, de Saxe-Anhalt, de Thuringe et de Brandebourg ont opté pour le modèle à deux niveaux. Les autres États fédérés (à l'exclusion des villes-États de Hambourg, de

Brême et de Berlin) disposent toujours de la structure plus traditionnelle à trois échelons.

La réforme pose ainsi particulièrement la question de l'existence et du rôle d'un niveau intermédiaire dans l'organisation territoriale, et donc du transfert éventuel des tâches de l'État fédéré vers un organisme déconcentré, ou à des collectivités locales.

Pour des besoins de présentation, il est possible d'identifier trois types de réformes :

- La réforme fonctionnelle, ou des champs de compétences, qui opère une nouvelle répartition des tâches et des compétences entre les échelons existants d'administration locale et fédérée (« Funktional- oder Zuständigkeitsreform »).
- Les réformes structurelles, ou les approches qui envisagent une possible réorganisation des niveaux de direction, voire la suppression d'un échelon, (« Strukturreform »).
- La réorganisation territoriale, ou la redéfinition des frontières territoriales au sein des structures administratives existantes, avec par exemple l'agrandissement ou la fusion des unités administratives (« Gebietsreform »).

Bien que les réformes dans les Länder d'Allemagne de l'Ouest s'avèrent essentiellement fonctionnelles, des réorganisations territoriales, menées parallèlement à des transformations fonctionnelles et structurelles, ont été entreprises en Allemagne orientale. Les développements les plus caractéristiques dans les Länder en question sont brièvement décrits dans les sections qui suivent.

## Le Bade-Wurtemberg

La pierre angulaire de la réforme de 2005 s'avère l'assainissement de l'organisation administrative à trois échelons. De plus, les Autorités supérieures du Land (« Landesoberbehörden »), comme les Autorités supérieures spéciales (« höhere Sonderbehörden ») ont été intégrées au sein des services des quatre districts régionaux (« Regierungspräsidien »). Les autorités spéciales inférieures (« untere Sonderbehörden ») ont quant à elles été incorporées aux Bureaux administratifs des 35 comtés (« Landratsämter ») en tant qu'autorités fédérées, et dans les neuf Bureaux municipaux des « villes-arrondissements ».

Les deux organisations régionales existantes de protection sociale (« Landeswohlfahrtsverband ») ont été dissoutes, et leurs compétences transférées aux « villes-arrondissements » et à l'administration de comté. Pour les fonctions devant être accomplies sur des aires plus larges, une nouvelle organisation a été constituée par les collectivités locales.

La Loi sur la réforme de la structure administrative justifie le transfert de missions de l'État fédéré aux Bureaux administratifs des comtés, au titre que ces derniers constituent les autorités de plus bas niveau du système administratif du Land. Selon le même principe, certaines des compétences du comté ont été confiées aux services des municipalités incluses dans son territoire.

Un des objectifs de ces mesures se révèle la réalisation d'économies de fonctionnement, en termes de dépenses de personnel et de matériel, à hauteur de 20 % nets. Au sein de la structure générée par l'intégration à venir, le personnel existant doit assurer l'exécution des tâches. Cependant, 12 000 fonctionnaires devront être réaffectés aux Bureaux administratifs des comtés, 300 aux « villes-arrondissements », et approximativement 3 000 aux services des districts régionaux.

Pour couvrir les coûts induits par les réformes, les comtés et les « villes-arrondissements » recevront, dans le cadre des mesures d'ajustement des finances locales, des dotations financières qui seront en principe calculées en fonction des précédentes subventions du Bundesland affectées aux dépenses en matériel et personnel. Le Bundesland endosse également les coûts extraordinaires de la réforme, par exemple ceux générés par l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

La proportion de missions exercées au nom de l'État fédéré parmi les attributions dévolues aux comtés, structures pourtant tournées vers le niveau local, se révèle exceptionnellement élevée (approximativement 85 %). L'inclusion de certaines tâches dans le champ de compétences des collectivités territoriales aurait pu éviter une telle situation. Cette option aurait en outre présenté l'avantage d'inclure les assemblées directement élues dans l'exercice de ces fonctions, alors que dans le modèle retenu, l'administration locale présente seulement l'aspect d'un organe d'exécution du Land.

Dans une situation très voisine, la Cour Constitutionnelle du Land de Mecklembourg-Poméranie Occidentale a souligné dans sa décision du 26 juillet 2007 que les autorités locales pouvaient également être mises en danger par une délégation excessive vers leur niveau de ce qui constitue à l'origine des missions de l'État fédéré.

## La Hesse

---

Dans la Hesse, les services de l'État fédéré au niveau du comté – « Les administrateurs du comté de l'État fédéré en tant qu'autorités les plus basses de l'administration du Bundesland » – ont été presque complètement absorbés au sein de l'administration du comté municipal, selon la loi dite de communalisation (« Kommunalisierungsgesetz »).

Le transfert des compétences a exclu les missions des autorités centrales sur les étrangers, qui sont désormais confiées aux administrations respectives de chaque district régional, et coordonnées au sein du district régional de Kassel, à travers l'Autorité centrale des étrangers. Parallèlement à cette mutualisation, l'administration de l'État fédéré du cadastre, comme les services d'allocation des terres et du remembrement, ont été disjointes des comtés et regroupés au sein d'une autorité spéciale pour la gestion du sol. D'après la loi, le projet a entraîné le passage sous contrat municipal d'environ 2 000 fonctionnaires de l'État fédéré.

## La Saxe-Anhalt

---

En Saxe-Anhalt, la loi de réorganisation locale est entrée en vigueur le 1er juillet 2007. Elle s'incarne d'abord par la réduction du nombre de comtés de 21 à 11. Le tracé de la nouvelle carte territoriale a généralement procédé de la fusion de comtés préexistants. Au cours de son élaboration, les anciens comtés ont été dissous, puis ultérieurement agrégés au sein de nouvelles unités administratives. Ce nouveau zonage visait à l'établissement

d'une pondération de la taille démographique de chaque comté, avec un objectif d'une population moyenne de 150 000 habitants d'ici l'année 2015. Des dérogations ont toutefois été accordées, dans les cas où la superficie du comté était inférieure à la moyenne, ou lorsque la densité de population s'établissait en dessous du seuil de 70 habitants par kilomètre carré. La taille des comtés ne devait cependant pas excéder 2 500 km<sup>2</sup>. Toujours dans l'optique d'obtenir une carte administrative la plus homogène possible, la population du comté le plus peuplé ne devait pas dépasser les 300 000 habitants. Le tracé devait de surcroît prendre en considération les réalités locales, particulièrement les continuités économiques et naturelles, ainsi que les connections historiques et régionales préexistantes.

La mise en œuvre de la réforme des comtés a bénéficié d'un large consensus en Saxe-Anhalt. Les municipalités concernées ont été largement parties prenantes du processus décisionnel, et ce de façon précoce. La réforme visait à concilier les références spatiales actuelles avec une extension générale de la taille des comtés : ceux d'entre eux qui, bien que relativement peu peuplés, bénéficiaient d'une superficie étendue, n'ont ainsi pas connu de modifications, alors que des comtés de plus petite taille ont fusionné pour ne plus former qu'une seule entité administrative.

## La Saxe

---

En Saxe, au début de l'année 2008, le parlement de l'État fédéré a adopté une loi relative à la réorganisation des compétences de son administration, mais aussi un autre texte portant sur la refonte de la carte des comtés. Le calendrier des deux réformes prévoyait une entrée en vigueur simultanée au 1er août 2008. La modification des tracés du niveau intermédiaire prévoyait le passage d'une structure composée de 22 comtés et de 7 « villes-arrondissements », à un maillage réduit à 10 comtés et trois arrondissements « libres ».

En ce qui concerne le nombre d'habitants, la taille démographique des nouvelles entités territoriales varie entre 218 000 et 390 000 habitants (pour des populations en 2020 respectivement estimées à 184 000 et 326 000 habitants).

Le plus petit comté compte une superficie de 949 km<sup>2</sup>, le plus grand de 2 392 km<sup>2</sup>. Tous les anciens comtés reçoivent, afin d'aider à la transition, un financement forfaitaire de 10 millions d'euros chacun. Dans le cadre prévu par la mutualisation, les comtés et les « villes-arrondissements » restants se sont vus confier, entre autres choses : toutes les missions des services de topographie foncière de l'État fédéré; certaines des tâches des services de construction des routes ; une partie des attributions des offices régionaux d'enseignement, au sujet des psychologues scolaires ; une contribution à l'élaboration de la carte scolaire ; toutes les fonctions des services de développement rural ; les missions d'exécution pour la législation en matière d'environnement, tels que le contrôle des émissions polluantes, la protection du climat, et la délimitation des zones protégées.

Les villes et les communes comprises dans le territoire du comté sont quant à elles chargées d'assurer la poursuite des délits administratifs, d'assurer une bonne régulation du trafic automobile, et de veiller à ce que les magasins, les restaurants et les hôtels respectent les mesures

sanitaires et de sécurité en vigueur. De plus, les comtés peuvent choisir de transférer aux communes, sous un régime contractuel de droit public, certaines missions relevant de leurs compétences (obligatoires ou facultatives) – et ce afin d'assurer une réalisation plus efficace et adaptée aux réalités locales. 4 000 postes de travail au total ont été réaffectés dans le cadre de la réorganisation.

## La Sarre

---

Dans la Sarre, le parlement a décidé à la fin du mois de novembre 2007 la mise en place d'un « modèle d'État modifié ». Diverses fonctions auparavant exercées à l'échelle du comté ont été transférées au niveau de l'État fédéré. Les compétences de l'autorité locale du comté ont par conséquent été redéfinies. L'attribution de certaines missions autrefois assumées par les comtés au niveau du Land a conduit à la mise en place de bureaux administratifs centraux uniques.

Les compétences obligatoires que les comtés doivent assumer sur un territoire intercommunal en tant qu'autorités locales demeurent quant à elles inchangées. Toutefois, pour ce qui concerne les domaines où la prise de rôle des comtés s'avérait facultative, elle ne pourra désormais plus s'exercer pleinement – à l'exception des missions relatives aux transports publics et au tourisme, ainsi que le pouvoir de nomination à des postes honorifiques.

Les tâches facultatives ne peuvent ainsi pour la plupart être accomplies qu'en coopération avec les communes, et sur la base d'un partage très clair des coûts – ce qui constitue une situation unique pour toute l'Allemagne. En ce qui concerne les missions des municipalités, qu'elles relèvent de leur statut de collectivité locale, ou de compétences facultatives volontairement investies, la décision de les mettre en œuvre localement, dans un cadre coopératif, implique un accord préalable sur la répartition des charges entre

les participants. Par ailleurs, ces missions facultatives ne peuvent être satisfaites qu'avec la participation d'une ou de plusieurs municipalités, dans le cas d'une commune dont la situation budgétaire s'avérerait menaçante ou gravement détériorée.

## Le Schleswig-Holstein

---

Au Schleswig-Holstein, à la fin du mois d'avril 2006, le gouvernement avait posé les premières bases pour la mise en place de quatre « régions d'administration municipale ». Ce projet prévoyait le transfert de différentes compétences à ces nouvelles entités. Les régions d'administration municipale devaient devenir à terme des établissements territoriaux de droit public, sans souveraineté propre. Les autorités responsables devaient demeurer les comtés et les « villes-arrondissements », qui devaient être en mesure de déterminer, jusqu'à certaines limites, l'organisation interne des régions d'administration municipale. Environ 950 employés devaient être concernés par le transfert de compétences. Ces quelques indications sur les futures régions d'administration municipale ne manquaient pas, au vu de l'ampleur limitée du changement qu'elle portait, de poser la question de la pertinence de cette réforme – alors que des doutes non négligeables subsistaient parallèlement sur sa légalité.

Ces incertitudes ont conduit le Premier Ministre du Land à annuler la mise en place de ces régions d'administration municipale. Une réorganisation du niveau des comtés constitue désormais l'objectif annoncé, après enquête préalable quant à son opportunité. Dans cette optique, des experts ont été consultés en 2007.

Au regard de ce processus avorté de réorganisation au Schleswig-Holstein, un retour sur le jugement du 26 juillet 2007 de la Cour constitutionnelle du Mecklembourg-Poméranie Occidentale, concernant la réforme des districts dans ce Land, apparaît particulièrement pertinent.

## Mecklembourg-Poméranie occidentale

---

La Cour constitutionnelle du Bundesland de Mecklembourg-Poméranie Occidentale a jugé en 2007, sur la base d'un recours contentieux déposé par 11 des 12 comtés, que la réforme élaborée par le parlement de l'État fédéré se révélait anticonstitutionnelle. La réforme avait été motivée par les enjeux relatifs aux mutations démographiques, l'importante dette publique du Land, et les sur-effectifs constatés au niveau de l'État fédéré comme des municipalités. La Cour a notamment estimé que les réglementations de la loi de modernisation de l'administration, qui concernait la réorganisation des comtés, s'avéraient incompatibles avec la garantie de l'autonomie locale par la Constitution.

La réforme prévoyait que les douze comtés existants et les six « villes-arrondissements » seraient fusionnés dans cinq comtés de grande taille. En moyenne, leur superficie aurait en effet été de 4 600 km<sup>2</sup> (3 182 km<sup>2</sup> pour le plus petit, 6 999 km<sup>2</sup> pour le plus grand), pour 346 000 habitants (247 000 pour le moins peuplé, 503 000 pour le plus important d'un point de vue démographique).

La critique de la Cour s'articule à la lecture de l'article 72 de la Constitution du Land, qui garantit l'autonomie locale, et que le législateur aurait dû prendre en considération. La Cour a ainsi déclaré :

*« L'autonomie locale signifie l'implication des citoyens dans la conduite de leurs propres affaires. Les forces qui résident dans la communauté locale se réunissent pour accomplir les missions d'intérêt public local, avec le but de promouvoir le bien-être des habitants, et de protéger les caractéristiques historique et indigènes de cette 'petite Patrie' [...]. La garantie du modèle et de la visée de l'autonomie locale s'avère être la participation des citoyens, qui se manifeste également par une volonté politique de créer et d'agir. Dans les comtés, la manière désintéressée et autonome d'accomplir les tâches découle de l'articulation du territoire avec ses habitants. [...] L'autonomie locale des municipalités et celle des comtés forme une unité de pouvoir local autonome. »*

Au regard des gains prévus en matière d'efficacité, la Cour a estimé qu'un conflit risquait de se constituer entre une administration motivée par des fins économiques, et l'autonomie locale démocratique des citoyens. Elle s'est référée à la Cour constitutionnelle fédérale, qui avait déjà notifié lors de précédents jugements que la Constitution privilégiait les aspects démocratiques de la participation citoyenne locale aux considérations économiques, selon lesquelles une administration organisée de façon centralisée pourrait travailler plus efficacement.

Le caractère inconstitutionnel de la réforme des comtés a reposé par conséquent sur le fait qu'une place suffisante n'était pas accordée dans le projet aux comtés, dont l'autonomie locale s'avère garantie par la Constitution. Ainsi, tous les aspects de l'autonomie locale, et particulièrement ses aspects participatifs et démocratiques auraient

dû être pris en compte. La loi de modernisation administrative était sous-tendue en premier lieu par l'objectif de mettre sur pied un système administratif plus efficace et moins coûteux au niveau du Land et des comtés. Pour preuve, la Cour a ainsi noté par exemple, au sujet du grand dimensionnement des nouvelles entités que 21,28 % de la population vivrait à plus de 40 km de distance de la « capitale » du comté – quelle qu'elle soit – et se trouverait par conséquent relativement isolée des services qui y seraient concentrés.

Avec l'actuel découpage, la valeur correspondante ne s'établirait qu'à un étiage de 6,23 % de la population. La différence montre clairement que davantage de personnes vivraient dans des zones isolées. L'élément moteur de l'autonomie locale, à savoir l'activité honorifique du Conseil de comté et de ses comités, serait ébranlée, particulièrement dans les comtés de grande taille. Déjà, à l'heure actuelle, les fonctionnaires et les retraités s'avèrent sur-représentés parmi les membres des conseils de comté. Les travailleurs indépendants et les patrons sont par contre sous-représentés.

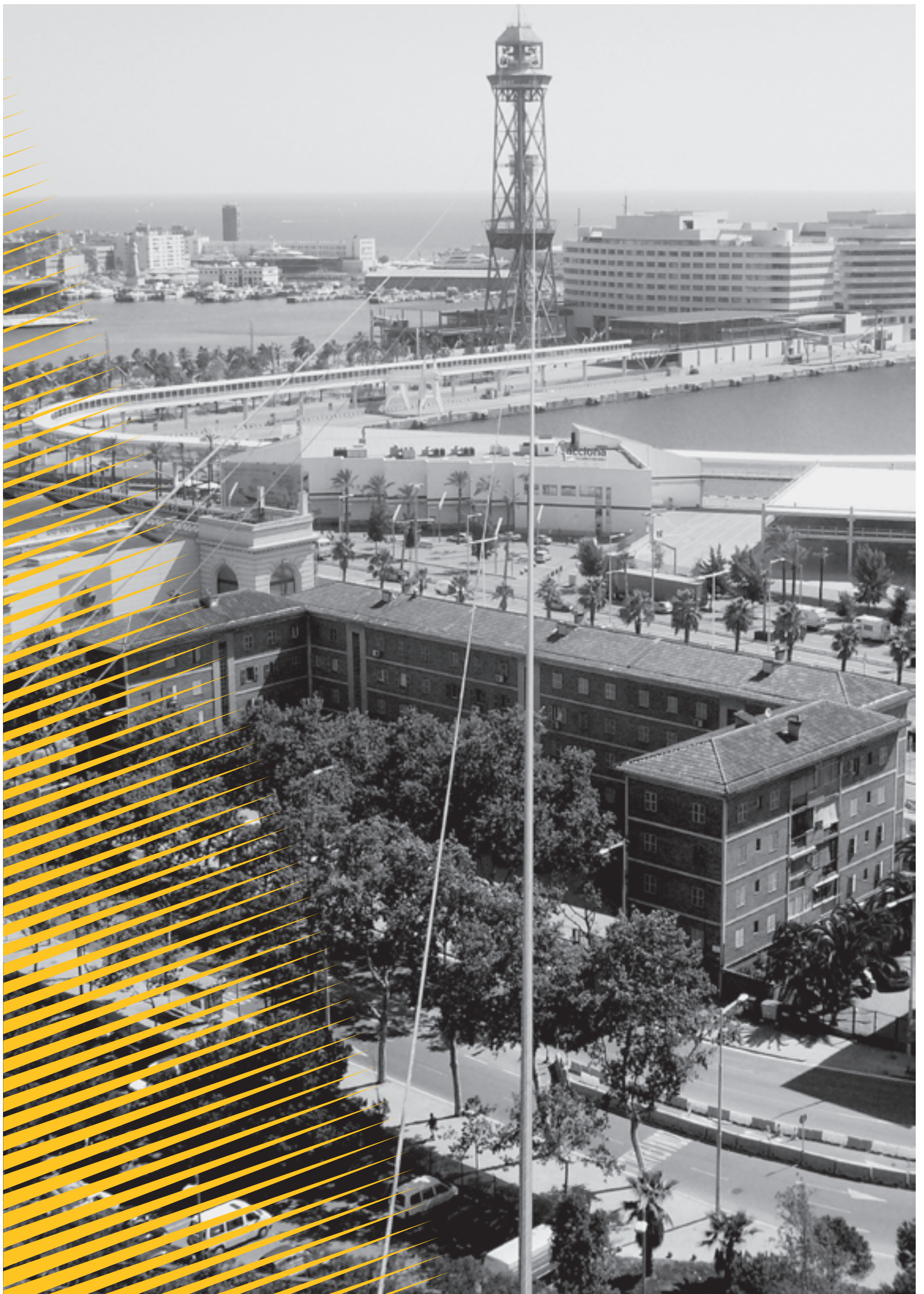
La Cour a également considéré comme problématique la prépondérance des citoyens issus de la « capitale » du comté, en raison de l'incorporation dans les nouveaux comtés des « villes-arrondissements ». Il s'avère pourtant fondamental que des personnes issues des zones les plus reculées puissent exercer un mandat à l'assemblée de comté. Sans cela, la Cour estime que l'idée d'une représentation de toutes les parties du territoire du comté à travers son conseil serait mise à mal :

*« Le principe de cohérence territoriale signifie que les membres de l'assemblée de comté peuvent disposer d'une connaissance personnelle raisonnable des zones les plus éloignées du comté, et de leurs relations avec celui-ci. En effet, bon nombre de décisions qui sont prises au conseil de*



*comté, ou préparées dans ses comités, nécessitent une relation spéciale avec le milieu local. L'assemblée du comté, par exemple, doit choisir où il établira une route, où il construira une école, où il aidera la jeunesse, quel musée doit être créé et quel autre doit poursuivre son activité. »*

En résumé, la Cour a fait savoir qu'il lui paraissait douteux que dans les comtés tels que les prévoyait la réforme, la démocratie puisse être pratiquée à la base. Le comté peut difficilement fonctionner en tant qu' « école de la démocratie » si, en réalité, de grandes parties de la population sont exclues de ses activités. Lorsqu'il envisage une réorganisation régionale, le législateur doit ainsi prendre en considération – dans l'intérêt général – la question de la distance entre les zones périphériques et la « capitale » d'un comté, et veiller à ce que celle-ci demeure accessible aux habitants de l'ensemble du territoire, et de toutes les couches sociales. Le maintien de la cohésion territoriale est à ce prix.



# L'ESPAGNE : UN MODELE DE COLLECTIVITES TERRITORIALES

Communication présentée par **Guadalupe Niveiro de Jaime**,  
Fédération espagnole des Municipalités et Provinces (FEMP)

## A- mise en place de l'État décentralisé, selon le modèle des Communautés autonomes

Au milieu des années 1970, alors que le processus constitutionnel en était à ses premiers pas, la société espagnole devait résoudre deux problèmes majeurs : celui de la transition d'un régime dictatorial vers un système de gouvernement constitutionnel et démocratique d'une part ; celui de l'introduction, dans un État unitaire et centralisé, d'une forme de décentralisation politique. Même si en théorie, la transition démocratique ne s'accompagne pas nécessairement de la décentralisation politique, chacun avait alors conscience de la nécessité d'apporter une réponse globale et simultanée à ces deux enjeux. Pour des raisons historiques, la décentralisation ne pouvait advenir sans démocratie, et vice-versa.

La Constitution de 1978 a représenté une étape essentielle, en ce qu'elle a marqué l'aboutissement de l'évolution de l'Espagne vers la démocratie. Toutefois, au sujet de la

définition de l'organisation territoriale de l'État, elle ne constitue simplement que le point de départ d'un processus politique de longue haleine. Celui-ci est passé par bien des étapes, et a emprunté des voies multiples (autorisées du reste par la Constitution), pour ne s'achever qu'en 1995, avec la mise en place des villes autonomes de Ceuta et Melilla.

- Dans une première phase (1979-1981), des statuts d'autonomie ont été élaborés pour les Communautés historiques : le Pays Basque et la Catalogne (1979) puis la Galicie et l'Andalousie (1981). Au cours de cette phase, les pactes pour l'autonomie furent également signés en 1981. Ils établissaient le tracé des entités autonomes, et le calendrier qui organisait l'accession à l'autonomie de chacune des Communautés. Une structure organisationnelle, uniforme pour toutes les Communautés (Assemblée législative, Conseil de gouvernement régional, et président), fut élaborée à cette occasion, tandis qu'un terme au processus de mise en place avait été fixé au 1er février 1983. Une loi organique organisait l'harmonisation du processus.

- La seconde phase, qui s'étend de 1981 à 1992, voit progressivement se dessiner la carte des 17 Communautés autonomes, mises en place suivant les différentes méthodes et procédures prévues par la Constitution.
- Lors de la dernière phase, comprise entre 1992 et 1996, les accords pour l'autonomie, signés en 1992, ont cherché à accorder équitablement des pouvoirs et des responsabilités à certaines Communautés autonomes, par la modification de leurs statuts d'autonomie. La réforme du règlement du Sénat espagnol, visant à accroître le caractère territorial de la chambre haute, a également débuté lors de cette période. En 1994, une Commission générale pour les Communautés autonomes a finalement été installée : elle comprend des sénateurs et des représentants des différents gouvernements, celui de l'Espagne et ceux des Communautés autonomes. Tous peuvent intervenir lors des sessions, ou appeler à la tenue d'une réunion. De plus, tous les sénateurs désignés par les assemblées législatives autonomes peuvent participer aux débats. La Commission générale est tenue, entre autres fonctions, d'assurer la publicité de toute initiative discutée au Sénat qui pourrait affecter le niveau décentralisé. Elle permet ainsi aux Communautés autonomes d'intervenir dans la procédure législative de l'État central.

En 1995, l'accession de Ceuta et Melilla au rang de Villes autonomes a marqué le terme du processus d'autonomie, en ce qui concerne la délimitation du tracé des différentes entités autonomes.

## B- L'organisation territoriale de l'État espagnol

La Constitution espagnole a permis l'avènement d'un modèle d'État doté de trois échelons de pouvoir politique et d'administration : le niveau central, le niveau autonome, et le niveau local. Aucun d'entre eux ne dépend ou n'est subordonné aux autres.

Le système enfin achevé des autonomies rassemble 17 Communautés autonomes et deux Villes autonomes. Le niveau local, articulé autour de subdivisions municipales et provinciales, compte 8 100 municipalités et 50 provinces.<sup>1</sup>

### *La répartition des pouvoirs sur trois niveaux*

La Constitution et les Statuts autonomes ont réparti les pouvoirs entre l'État et les Communautés autonomes. Toutefois, ce partage ne présente aucun caractère figé, et les éventuelles redistributions demeurent possibles en permanence.

Le principe dispositif: Les Statuts d'autonomie déterminent les compétences prises en charge par les Communautés autonomes dans le cadre constitutionnel. Les compétences qui ne relèvent pas du domaine exclusif de l'État peuvent également être assumées par les Communautés autonomes : seules celles dont elles déclinent la responsabilité intègrent par défaut la liste des prérogatives du gouvernement central. Les Statuts de chaque Communauté autonome listent les compétences propres de celle-ci, et leur mode d'exercice spécifique.

Il paraît ici intéressant d'évoquer brièvement les réformes de certains des Statuts d'autonomie, accomplies au cours de ces dernières années, par loi organique.<sup>2</sup> Ces modifications ont pour dénominateurs communs l'approfondissement de l'autonomie locale, et l'extension de la liste des compétences des Communautés autonomes, suivant le même principe qui vient d'être décrit plus haut. De cette manière, l'État décentralisé suivant le modèle des Communautés autonomes demeure un chantier permanent, en constante reconfiguration.

Toutefois, et sans dénigrer le travail accompli, l'absence d'une définition claire et précise de leurs compétences respectives a sérieusement porté préjudice à l'activité des autorités locales tout au long des dernières années. La Constitution a simplement constaté la nécessité de services fiscaux locaux, afin que les autorités locales puissent disposer des ressources suffisantes pour accomplir les missions exposées dans la législation sur les organismes locaux, ajoutant que ces derniers devront être financés par les impôts locaux, l'État et les Communautés autonomes.

### *Les pouvoirs locaux : la loi sur l'autonomie locale*

La création ex nihilo de différentes Communautés autonomes, et la complexité induite par l'élaboration d'un nouvel échelon politique et administratif, a concrètement signifié que tous les enjeux associés

aux collectivités locales, qui s'avéraient quant à elles suffisamment enracinées, ont été relégués au second plan. Au cours de ces années, les municipalités ont largement été négligées, en termes de délimitation des prérogatives comme de financement. Leur fonctionnement sans heurts, et l'absence de problèmes qui auraient contraint à la recherche de solutions au niveau national, expliquent pour partie ce contexte.

La loi sur les bases de l'autonomie locale (« Ley de Bases de Régimen Local ») de 1985 n'a pas abordé la question de leurs compétences propres. Elle se contentait de définir une liste de services que toutes les municipalités devaient obligatoirement mettre en place, et énumérait d'autres services dont la prise en charge s'imposait à partir d'un certain nombre d'habitants. Cette situation a suscité un mouvement de protestation municipal, qui a jailli de plusieurs sources, et notamment de la FEMP (Fédération espagnole des Municipalités et des Provinces). Cette mobilisation réclamait une nouvelle répartition des pouvoirs qui permettrait davantage de décentralisation en faveur des municipalités, et elle a pris corps à travers la proclamation du « Pacte local », ou « de seconde décentralisation », dont l'origine remontait à la 6ème assemblée générale de la FEMP, tenue à Madrid en novembre 1995.

L'adoption de certaines lois, principalement les lois sur l'autonomie locale et sur les services fiscaux locaux, peut être reliée à cette initiative. Toutefois, et malgré quelques améliorations, le problème initial n'a pas été résolu : les compétences des municipalités et le cadre financier de l'administration locale n'étaient pas définis, en contradiction avec les principes établis par la Charte européenne de l'autonomie locale.

En juillet 2004, à la requête de la FEMP, une Commission fut établie pour rédiger un Livre Blanc sur l'autonomie locale, prélude à une nouvelle loi sur l'autonomie locale et l'administration. Le Livre Blanc a présenté une analyse

détaillée de la situation des autorités locales, articulée autour de trois enjeux : les compétences, les échelons intermédiaires de collectivité, et l'organisation et l'exploitation des services. Malheureusement, la nouvelle loi n'a pu être adoptée avant la fin de la précédente législature. Celle-ci s'était toutefois fortement investie pour la promotion de l'autonomie locale, afin de répondre réellement aux exigences posées par la Constitution, et pour poser les fondations d'un réseau d'organismes locaux qui se révèlent suffisamment adaptés et préparés pour une autonomie de nature politique.

L'absence de cette loi fait rejaillir le problème des compétences et des responsabilités, qui se complique avec l'insuffisance des ressources. Les assemblées locales espagnoles ont en effet fourni des services ou assumé des missions qui relèvent de la responsabilité d'autres administrations. Elles constituent ce que la FEMP appelle la « dette historique », mais les municipalités doivent de surcroît assurer de nouveaux services, qui répondent à des besoins qui ont émergé plus récemment. Actuellement, la FEMP travaille dans le cadre d'une commission, avec les ministères de l'Administration publique et de l'Économie, pour parvenir à un accord sur l'adoption d'un nouveau système de financement. L'objectif s'avère de proposer un texte législatif qui se révèle plus adapté à la réalité, ainsi qu'aux responsabilités et missions assumées par les municipalités, tout en assurant une charge davantage partagée de la dépense publique.

<sup>1</sup>Cf. Annexes

<sup>2</sup>Récemment (dans les années 2006-2007), les Statuts d'autonomie des Communautés autonomes de Valence, de Catalogne, des îles Baléares, d'Andalousie et d'Aragon, ont été modifiés.



# VERS UN « FEDERALISME FISCAL » en ITALIE

Communication présentée par **Roberto Di Giovan Paolo**,  
Sénateur et secrétaire général de l'Association italienne du CCRE (AICCRE)

Le débat sur la réforme fédérale de l'État italien s'est ouvert dès le début des années 1990. Toutefois, son enjeu central s'est déplacé, puisque la querelle initiale sur la division entre le Nord et le Sud du pays a progressivement cédé la place à la question des compétences locales et régionales. Ces derniers temps, la réorganisation administrative de l'État constitue le principal sujet de discussion. En 2001, l'adoption de la modification du titre V de la Constitution de la République d'Italie a d'ores et déjà engagé le pays sur la voie du fédéralisme.

D'après le régime constitutionnel défini par les articles 114 à 119, le système italien peut être défini comme un mixte de décentralisation, associé à des éléments approchant du fédéralisme, qui accorde aux autorités locales des pouvoirs accrus, et une autonomie étendue. L'État central et les collectivités territoriales conservent des relations étroites, notamment sur les enjeux relatifs aux transferts de financements et de compétences.

Cependant, l'évolution amorcée par la réforme de 2001 n'a pas encore permis la concrétisation du « fédéralisme fiscal »,

désormais proclamé dans l'article 119 de la Constitution. La nouvelle rédaction de l'article prévoit en effet que les autorités locales et régionales peuvent lever l'impôt. Il affirme également la nécessité d'améliorer la répartition des ressources financières, que ce soit entre l'État et les collectivités, ou entre les entités de cette dernière catégorie. Il ajoute enfin qu'une mise en cohérence des actions menées par chacun doit être assurée, afin que les citoyens soient informés des services qu'ils financent en dernier ressort.

Un projet de loi sera discuté au Sénat dans cette optique en janvier 2009, après qu'il ait été, suivant toutes probabilités, adopté par la Chambre des députés.

La caractéristique majeure du débat relatif au fédéralisme fiscal, et à la réforme proposée pour l'application de l'article 119, réside dans la volonté de préserver les conditions de possibilité d'un dialogue constructif, et ce pour garantir la mise en place de règles équilibrées et stables du fonctionnement des institutions locales et régionales.

En attendant la création d'un Sénat fédéral qui permette une représentation officielle des collectivités territoriales, des efforts ont été réalisés afin de maintenir un contact constant entre le Parlement national et des élus des villes, des provinces et des régions. L'installation d'une commission bicamérale (composée de 15 sénateurs et de 15 députés) pour la mise en œuvre du fédéralisme fiscal, participe de cette démarche. Elle assure une mise en relation avec les régions, les villes métropolitaines, les provinces et les communes, et consulte régulièrement un comité de représentants des autorités locales et régionales, dont les membres sont nommés par ces dernières.

Les principaux enjeux que le débat sur le fédéralisme fiscal et l'article 119 de la Constitution doivent résoudre peuvent se décliner de la sorte :

- Permettre l'établissement d'un système institutionnel et politique fédéral, respectueux de l'histoire de notre pays, et de ses traditions culturelles et juridiques, et qui s'enracine en premier lieu dans une coopération fructueuse entre l'État et les communes. De plus, la nouvelle architecture doit reconnaître le rôle des provinces, et la nouvelle position, politique et législative, des régions, institutions grandement renforcées depuis l'introduction de l'élection directe des présidents des conseils régionaux. Il s'agit enfin de ne pas négliger le rôle de nos communautés montagnardes qui, bien que considérées comme des autorités d'échelon intermédiaire, assument souvent un rôle administratif et fonctionnel (du point de vue de la prestation de services aux citoyens) de proximité, dans les petites et très petites communes de leur territoire.
- Améliorer l'efficacité du système institutionnel très complexe, par l'attribution de compétences et de missions clairement délimitées à chaque échelon territorial, en accord avec les objectifs exposés dans la Constitution.
- Mettre en place un programme pour la mise en œuvre du fédéralisme institutionnel et fiscal, en élaborant une définition claire du rôle de chaque niveau d'autorité politique, et prévoir quantitativement les ressources nécessaires pour garantir le caractère équitable, stable et assuré de l'ensemble.
- Éviter toutes les formes de subordination entre les échelons de gouvernement, contraires aux principes fondamentaux de l'autonomie et de la responsabilité locales proclamés dans la Constitution italienne, et indispensables à tout système fédéral authentique.
- Soutenir une réorganisation du système administratif fondée sur les principes de l'autonomie et de la responsabilité locale de chaque niveau de gouvernement.
- Promouvoir et mettre en œuvre un processus de transformation du système communal, avec pour pierre angulaire l'objectif fondamental de préserver l'unité et l'identité des autorités locales.
- Créer des villes métropolitaines, entendus à la fois comme des autorités politiques locales et des outils institutionnels stratégiques, en mesure de dynamiser l'influence de l'Italie en Europe et dans le monde.

Une mise en œuvre sérieuse du fédéralisme fiscal implique de repenser radicalement la dépense publique comme le prélèvement des impôts – ce qui constitue en soi une révolution. Cette démarche s'engage beaucoup plus loin qu'une simple redistribution des ressources entre les différents niveaux territoriaux. Elle offre en effet l'opportunité unique de moderniser le pays, de réformer son administration publique et de promouvoir le développement de ses villes et ses régions.



Cependant, et pour faire court, la conciliation de l'autonomie local et de la solidarité dans un pays où se manifestent des différences économiques et sociales considérables entre le Nord et le Sud, ne s'avère pas une tâche aisée – d'autant que cette fracture remonte à l'unification de l'Italie en 1861.

Le débat sur le fédéralisme fiscal doit ainsi intégrer la question épineuse et jamais résolue du dualisme territorial entre le nord et le sud du pays. Cette opposition n'implique pas seulement une différence importante des niveaux de revenu par habitant, et donc de capacité fiscale entre les territoires, mais se traduit également par un fossé en termes d'infrastructures et de services. De plus, des différences économiques similaires peuvent se constater au sein de chacune des régions de l'Italie septentrionale, centrale ou méridionale. Certaines vallées dans le Nord ne disposent que de faibles revenus et se caractérisent par une absence d'installations publiques analogue à celle constatée dans le sud, tandis que des zones méridionales disposent d'un niveau de vie et d'équipement aussi élevé que partout ailleurs en Europe. Ces exemples d'hétérogénéité territoriale ne constituent pas, loin de là, des exceptions à la règle.

Quelques chiffres permettent d'illustrer ces différences inter-régionales :

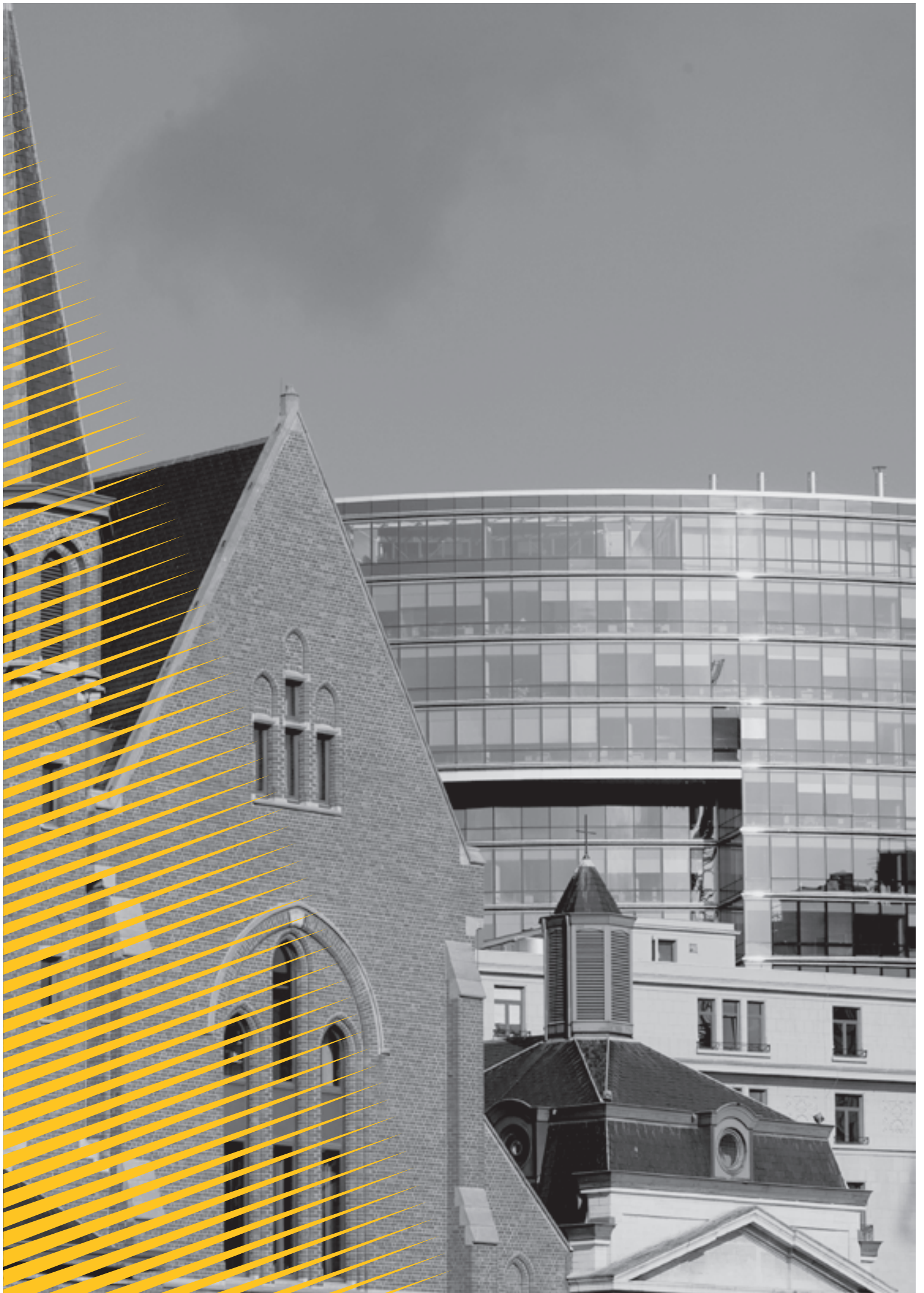
- Le revenu par habitant de la région la plus riche, la Lombardie, équivaut à 2,5 fois celui enregistré dans la région la plus pauvre, la Calabre ;
- Le taux d'emploi dans le centre et le nord du pays s'établit autour de 65-70 %, alors qu'il n'excède pas 42-50 % dans le sud ;

- Les deux tiers des ménages pauvres d'Italie se situent dans le sud du pays.

Un autre problème majeure réside dans le manque de données statistiques fiables et dans les controverses (presque toujours de nature politique, il faut l'avouer...) qui accompagnent la publication des enquêtes de l'INSEI (Institut national des statistiques de l'État italien). Cette situation empêche d'avoir des éléments factuels sur les enjeux actuels : les ressources fiscales, l'ampleur des transferts, l'évaluation des besoins, l'impact de la suppression des transferts actuels, l'indicateur de performance des diverses institutions, etc.

De telles estimations s'avèrent cependant essentielles pour comprendre si les réformes actuellement en discussion répondent aux objectifs qui leur sont assignés, si elles s'avèrent financièrement viables, et juger de l'impact qu'elles pourraient produire sur la distribution des revenus.

Au bout du compte, seule la mise en œuvre de la législation qui autorisera le gouvernement à entreprendre la réforme s'avérera en mesure de trancher la question de savoir si l'Italie a effectivement accompli une réforme définitive de ses institutions locales. L'accomplissement d'un tel pari dépasse les simples enjeux des compétences et des responsabilités accordées à chaque niveau territorial. Pour réussir, la réforme doit en outre inclure la possibilité d'apporter des réponses satisfaisantes aux revendications des citoyens pour une contribution fiscale équitable et transparente, et garantir en second lieu la prestation de services dans les délais et à travers les procédures établis par les critères européens.



# LA REFORME DE LA POLICE en BELGIQUE 1<sup>er</sup> OCTOBRE 2008

Communication présentée par **Koen Van Heddeghem**,  
Association des villes et des communes flamandes

## 1. La nécessité de réformer la police belge

L'ancien système de police belge s'articulait autour de trois corps distincts : la police communale, la gendarmerie fédérale, et la police judiciaire. La police communale relevait de l'autorité de chaque commune (le responsable en dernier ressort se révélant le maire), et assurait des missions de proximité. La Gendarmerie fédérale se rattachait aux forces armées. Comme la police communale, elle disposait d'une mission d'ordre public (la prévention et la protection), mais accomplissait également des tâches judiciaires (enquêtes). La Police judiciaire constituait une unité d'enquête (mais n'assumait pas de missions d'ordre public), hiérarchiquement sous la supervision du Ministère de la Justice, mais enquêtant de manière générale sous l'autorité des services du procureur public. Des trois services, la Gendarmerie se révélait le plus important numériquement, et s'articulait autour de brigades locales et de services centraux (comme les unités d'investigation centrales). Ses nombreuses missions comprenaient aussi

bien la régulation de la circulation routière que les enquêtes judiciaires. La Police judiciaire, par comparaison, présentait l'aspect d'une force réduite. Ses responsables déploraient fréquemment l'empiètement de la Gendarmerie sur ses terrains d'enquête, et les lacunes en termes de partage de l'information sur les opérations menées par chacun des services.

Pour résumer, les problèmes majeurs s'avéraient l'absence de coordination entre les différentes forces de police, le manque d'efficacité du travail de police qu'elle impliquait, et le caractère militaire de la Gendarmerie (« un État dans l'État »). La population avait perdu confiance en sa police pour ces raisons. Par conséquent, au début des années 1990, le gouvernement a procédé aux premières étapes de la réforme de la structure de la police. Plusieurs commissions parlementaires ont élaboré des plans pour améliorer le travail de police. Cependant, aucun consensus n'émergeait au niveau politique sur la manière de procéder à la réforme.

## 2. Les facteurs qui ont accéléré le rythme du processus de réforme de la police

### 2.1 Le scandale Dutroux de 1996

En août 1996, à la suite de l'enlèvement et de l'assassinat de plusieurs jeunes filles, la Belgique a été ébranlée de manière profonde. Contrôlée par une commission parlementaire, l'affaire dite « Dutroux » (du nom du principal accusé) avait tragiquement mis en lumière les nombreuses failles des institutions policières et judiciaires chargées d'enquêter sur les disparitions d'enfants. Le rapport parlementaire accusa la police de négligence, d'amateurisme et d'incompétence dans son enquête sur cette affaire. Le pays éprouva un choc moral d'une ampleur inconnue jusque-là, particulièrement après qu'il apparut que Dutroux avait été condamné précédemment en tant que criminel sexuel, et que la police l'avait suspecté sans parvenir à découvrir les jeunes filles séquestrées à l'occasion d'une fouille à son domicile.

L'opinion publique manifesta une crise de confiance majeure à l'égard de tout ce qui représentait « le système » : la classe politique, les fonctionnaires, la police, le monde judiciaire et même l'élite intellectuelle. Cet effondrement du crédit accordé à la police s'avérait si généralisé que la population dans son ensemble estimait la réforme indispensable. L'indignation populaire culmina à la suite d'un verdict controversé de la plus haute instance judiciaire belge, prononcé le 14 octobre 1996 au sujet de l'affaire Dutroux. Les protestations à l'encontre de cette décision de justice ont connu leur apogée avec la « Marche blanche » du dimanche 20 octobre 1996 – la plus grande manifestation d'après-guerre en Belgique, rassemblant de 250 000 à 300 000 personnes dans les rues de Bruxelles. Les appels à la réforme se sont multipliés avec beaucoup de vigueur suite à l'échec persistant de la police à capturer un homme convaincu de viol et présumé coupable du meurtre de plusieurs enfants, Marc Dutroux.

### 2.2 Le débat parlementaire :

#### *le rôle central attribué aux maires*

Le gouvernement belge annonça des modifications de grande envergure du système judiciaire afin de répondre au tollé suscité par la lenteur et l'inefficacité de l'enquête policière sur le scandale Dutroux. Le Parlement belge débattit quant à lui sur la manière de réformer la police belge, mais sans résultats concrets. Les principaux sujets de discussion s'avèrent l'autonomie locale et l'indépendance de la justice. Au cours des débats, les députés-maires jouèrent un rôle majeur. Ils s'investissaient dans le dossier de la réforme de la police, car l'intégration programmée des forces de police communale dans des « zones inter-polices » aurait réduit les pouvoirs du maire dans ce domaine, ainsi que l'autonomie locale. Les débats se sont poursuivis au cours des mois suivants. Plusieurs institutions, comme l'Association des villes et des communes flamandes (VVSG) ou les syndicats d'agents de police, ont également manifesté leur opposition au projet de réforme, et proposé des solutions alternatives.

Mais les réformes auraient été finalement modestes sans un événement parmi les plus spectaculaires de l'histoire récente belge : l'évasion de l'ennemi public numéro un, Marc Dutroux, survenue le 23 avril 1998.

### 2.3. L'impulsion finale : la grande évasion de Dutroux

Au printemps 1998, l'incroyable s'est produit : « l'ennemi public numéro un », Dutroux, parvint à s'évader quelques heures pour se promener dans les forêts belges. En ce mois d'avril 1998, la Belgique a vacillé sur ses fonctions... Bien que Dutroux ait été rattrapé en quelques heures, le monde politique a compris qu'une action rapide et décisive se révélait désormais nécessaire pour « restaurer la confiance dans les institutions ».

#### 2.4 L'accord de l'Octopus : l'acte de naissance d'une nouvelle police

En mai 1998, afin d'empêcher la répétition d'une telle tragédie, huit partis politiques – de la majorité gouvernementale comme de l'opposition – conclurent l'accord dit de l'Octopus (puisque passé entre huit des principales formations parlementaires de Belgique), qui définissait une nouvelle force de police intégrée, dans le cadre d'une structure à deux niveaux, fédéral et local. Les pressions sur les négociateurs se révélaient importantes. Les médias réclamaient particulièrement une action politique. Aucun des partis impliqués ne pouvait endosser la responsabilité d'un échec des discussions. L'accord de l'Octopus, proposant une force de police intégrée à l'échelon national et local, fut présenté à la presse le 24 mai 1998, un mois et un jour après l'évasion de Dutroux.

Le 7 décembre 1998, le Parlement adoptait la loi posant les bases de la nouvelle organisation. La police belge subissait une réforme structurelle fondamentale, qui mettait en place un système complètement modifié. Il s'agit de fait d'une des plus importantes réformes de l'histoire belge.

### 3. Le résultat de la réforme

#### 3.1 Une police intégrée sur deux niveaux

La réforme visait à restructurer les différentes forces de maintien de l'ordre public : la Gendarmerie, le département d'investigation criminelle, et la police communale. Ces trois forces anciennement constituées ont cédé la place à un service de police intégré.

La Police belge constitue l'organe gouvernemental chargé du maintien de l'ordre public en Belgique. Ce service intégré se structure aux niveaux fédéral et local. Chacune des forces qui le composent demeure autonome, et subordonnée à une autorité différente. Toutefois, des passerelles sont établies à chacun des échelons en matière d'assistance réciproque, de recrutement, de mobilité du personnel et de formation commune.

Le législateur n'a pas choisi d'instaurer une structure de police unitaire. Par conséquent, le système comprend un élément local, à savoir la police locale, qui assume la « protection policière quotidienne », ainsi qu'un élément fédéral, la police fédérale, responsable quant à elle des missions plus spécialisées, et des tâches auxiliaires d'assistance assurées auprès de la police locale.

Il paraît ainsi important d'insister sur le fait que le système de police belge s'avère intégré : une « liaison fonctionnelle » existe entre les niveaux local et fédéral. Cependant, il n'y a pas de structure de police unitaire strictement hiérarchisée.

L'existence d'une liaison fonctionnelle signifie que la police locale est en contact avec la police fédérale, et peut réclamer l'implication de cette dernière pour la coordination d'actions communes ou d'opérations conjointes. Ainsi, la police fédérale assume par exemple la responsabilité des missions de police sur l'ensemble du pays, mais les incidents de circulation quotidiens relèvent dans chaque zone de police du champ d'intervention de la police locale.

De plus, un seul statut de police a été conservé, ce qui autorise la mobilité interne. Un agent de police local peut choisir d'intégrer la police fédérale, et vice-versa. Chaque agent s'avère traité par l'État de la même manière, en termes de droits légaux, de rémunération, et d'autres enjeux similaires. En ce qui concerne les questions annexes, comme celle de l'uniforme, le choix s'est porté sur un modèle unique, assorti de différentes marques distinctives.

### *3.2 La philosophie de la police intégrée : un travail de police de proximité*

La philosophie de la nouvelle structure s'appuie sur une approche globale et intégrée des problématiques sécuritaires. Elle se fonde sur une visibilité maximale de la police, et promeut l'idée d'un aire d'intervention limitée des équipes de police, afin d'optimiser le contact direct entre la police et la population. Cette mesure vise à rétablir la confiance publique dans les forces de police, et à améliorer le sentiment objectif et subjectif de sécurité au sein des communautés locales. Dans ce cas de figure, il est possible d'évoquer l'ilotage, ou la police de proximité.

Dans le passé, les méthodes conventionnelles de lutte contre le crime n'avaient qu'une influence minime sur l'évolution du taux de criminalité. En accordant davantage d'attention à l'amélioration de la relation de la police avec la population, le sentiment d'insécurité diminue sensiblement. La réponse au défi de la lutte contre le sentiment

d'insécurité peut dès lors résider dans la pratique de l'ilotage.

Quels effets l'instauration d'une police de proximité produit-elle sur la perception du rôle et de la place de la police dans la société ? Le service de police accède au rang d'institution sociale locale, au même titre que les écoles, les églises, etc. L'objectif principal s'avère la mise en place d'un partenariat actif entre la police et la société locale à travers lequel les crimes et délits, la manière dont les agents y ont répondu, et les relations de proximité établies ce faisant, peuvent être conjointement analysés. Cette méthode doit permettre en retour de concevoir et de mettre en œuvre des réponses appropriées au contexte local.

## 4. La structure de la Police locale

### *4.1. L'extension du rayon d'action de la police locale*

589 services de police étaient précédemment recensés en Belgique : chaque commune ou chaque ville disposait de sa propre force de police. Parfois, elles bénéficiaient cependant du renfort des brigades locales de la Gendarmerie (police d'État).

La réforme de la police a entraîné l'extension du rayon d'action des forces de police locales, et a conduit à la constitution de 196 forces de police (associées à des zones de police correspondantes) à partir des anciens services de police communaux et des brigades de gendarmerie. Comment expliquer ce chiffre ? Il ne provient pas d'une étude mathématique, économique ou géographique, mais objective le résultat des accords politiques passés par les maires sur le terrain.

- 50 zones de police locale coïncident avec le territoire d'une ville ou d'une commune, et se trouvent par conséquent appelées « les zones mono-communales ». Elles relèvent par conséquent de

l'administration communale, et comme cette dernière, se trouvent placées sous la responsabilité du bourgmestre (le maire) et de ses échevins (conseillers communaux).

- 146 zones de police locale couvrent le territoire de plusieurs villes ou communes. Une organisation ad hoc des services de police a dû par conséquent être créée dans ces « zones pluri-communales ».

#### 4.2 Le collège de police

Le collège de police se compose de tous les bourgmestres des différentes villes et communes de la zone de police pluri-communale.

Il constitue l'autorité compétente en charge de tous les aspects organisationnels et de la gestion des corps de police locaux. En général, le collège de police se réunit deux fois par mois, et agit en tant qu'organe exécutif de la police locale. En tant que tel, il exerce son autorité sur le chef de corps de police, ainsi que sur les agents placés sous la direction de ce dernier. Le collège s'avère également l'organe compétent pour tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des forces locales de police. Cependant, il ne peut interférer dans l'affectation des tâches aux agents, ou dans la chaîne de commandement hiérarchique interne du service. Ces prérogatives demeurent exclusivement du ressort du chef de corps de police.

Le collège de police dispose du droit d'être informé par le chef du corps de police du fonctionnement de la police locale, sur une base mensuelle. Toute plainte relative au fonctionnement de la police locale déposée par un citoyen doit être transmise par le chef du corps de police au collège de police.

En général, cette instance se réunit sous la forme d'une commission collégiale – d'où son nom. Toutefois, si l'unanimité ne se dégage pas à propos d'une décision politique, un vote doit être organisé en son sein. Dans ce cas, chaque bourgmestre dispose d'un certain nombre de voix, en fonction de la participation financière de sa commune à la zone de police. Au total, 100 voix sont ainsi divisées au prorata des contributions de chaque commune membre au coût de la zone. Une majorité simple suffit à ratifier toute décision.

#### 4.3 Le conseil de police

Le conseil de police se compose d'un certain nombre d'échevins (conseillers communaux) des différentes communes ou villes de la zone de police, corrélé à la population de chacune d'entre elles. Les bourgmestres sont membres de droit du conseil.

Celui-ci dispose des compétences en matière budgétaire, de formation des agents, et de recrutement du personnel. En fait, le conseil de police exerce le contrôle démocratique sur le collège de police, et le fonctionnement de la police locale. Par conséquent, les membres du conseil disposent du droit d'interpeller le collège de police comme les bourgmestres sur une base individuelle. Ce droit d'adresse peut concerner la politique de police menée dans la zone pluri-communale, comme celle de la ville du bourgmestre visé.

De plus, le conseil est chargé de la gestion des biens et des ressources de la zone de police locale. Il doit également définir la politique de formation des agents. En outre, le chef du corps de police et son état-major sont nommés par le conseil, à partir d'une liste élaborée par un comité de

sélection, dont il désigne les membres. Enfin, le conseil se prononce sur la prolongation du mandat du chef du corps de police. Tous les autres personnels s'avèrent nommés par le conseil sans avis préliminaire du comité de sélection.

Le nombre de membres du conseil de police se définit en fonction du nombre total d'habitants de la zone de police. Ainsi, pour une zone de plus de 15 000 habitants, le conseil compte 13 membres, alors qu'une autre zone dont la population s'établit entre 100 001 et 150 000 habitants comptera 23 membres à son conseil de police. Les bourgmestres ne figurent pas dans ces chiffres, puisqu'ils s'avèrent membres de cet organisme.

La composition du conseil assure une représentation proportionnelle des échevins des différentes communes par rapport à la population qu'ils représentent au sein de la zone de police. Le calcul suivant s'applique pour déterminer la représentation de chaque commune :

$$\frac{\text{Nombre d'habitants de la commune} \times \text{nombre de membres du conseil de police}}{\text{Population totale vivant dans la zone de police}}$$

Chaque conseil communal/de ville dispose d'au moins un représentant dans le conseil de police. Ce point s'avère essentiel pour assurer un contrôle démocratique de la police.

Le conseil de police se réunit au moins quatre fois par an. Les séances sont publiques. Chaque membre du conseil dispose d'une voix. Une exception à cette règle s'applique lorsque le conseil doit approuver le budget, des modifications au budget ou la présentation des comptes de la zone de police. Dans ces cas spécifiques, chaque délégation des différents conseils communaux/de ville disposent d'autant de voix que leur bourgmestre en bénéficie au collège de police.

#### 4.4 Le chef du corps de police

Chaque corps de police local est commandé par un chef du corps de police, responsable de l'exécution de la politique locale en la matière. Il ou elle assure la gestion, l'organisation et la répartition des tâches au sein des agents du corps. Il ou elle travaille sous l'autorité du bourgmestre dans les zones mono-communales, ou du collège de police, formé par tous les bourgmestres des différentes communes, dans une zone de police pluri-communale. Le chef du corps de police exerce un mandat renouvelable de cinq ans. Après une évaluation positive de son action par le comité de sélection, cette instance peut recommander la prolongation de son mandat.

#### 4.5 Les missions de la police locale

Comme il en a déjà été fait mention plus haut, la police locale assume la responsabilité de la protection policière de base, selon les principes de la police de proximité, du maintien de l'ordre, et de police judiciaire. Mais qu'est-ce que cela signifie concrètement ? La police locale doit offrir aux citoyens le même niveau de service de police à travers l'ensemble du territoire belge. Cette valeur minimale et égale de protection policière se décline en six fonctions élémentaires : le travail de quartier, l'accueil, l'intervention, l'assistance policière aux victimes, l'enquête criminelle locale, le maintien de l'ordre public.

## 5. La structure de la police fédérale

La police fédérale assume la mise en application de la législation spécialisée et les missions d'enquête qui couvrent plus d'une région en Belgique. La police fédérale dispose d'environ 12 500 agents, qui assistent les unités de police locale.

La police fédérale rend compte directement aux ministères de la Justice et des Affaires intérieures. Ses forces mènent des tâches



spécialisées ou d'ampleur supra-locale, et assistent la police locale et les autorités de police en leur apportant un soutien matériel ou humain. Les services fédéraux s'avèrent principalement chargés de l'exécution de missions particulières (incluant celles qui concernent plus d'une zone de police locale) pour les affaires de police administrative et judiciaire.

La police fédérale est dirigée par un Commissaire général. Son rôle consiste à coordonner le travail de trois directions générales. Le Commissariat général est responsable des contacts avec la police locale, des opérations de police intégrées, de la coordination et de la communication externe, ainsi que, bien évidemment, des forces de police fédérales elles-mêmes.

## 6. La réforme de la police dix ans après : quelques retours d'expérience

- La réforme de la police a largement fait preuve de son succès au niveau local : elle a enclenché une dynamique professionnelle au sein des zones de police, les nouveaux chefs de corps de police ont montré qu'ils étaient à la hauteur de la situation, et la population se déclare satisfaite des services assurés par la police.
- L'autonomie locale de la zone de police a démontré sa valeur et doit être garantie dans le futur.
- Les bourgmestres doivent apprendre à partager leurs pouvoirs avec leurs collègues au sein du collège de police. Peut-être disposent-ils de moins de prérogatives que par le passé, mais ils disposent désormais des outils et des compétences nécessaires pour piloter la police locale.

- Certaines zones de police demeurent trop petites pour garantir une protection policière élémentaire : une seconde extension du rayon d'action des services de police doit être débattue prochainement.
- En tout état de cause, une réforme de police réussie repose sur un élan réformateur continu...

W<sub>www.</sub>

Quelques sites Internet:

<http://www.vvsg.be>

<http://www.police.be>

*Information complémentaire:*

VAN HEDDEGHEM, K., DORMAELS A., LEROY, J., CRISPEL, M., Wegwijs in de politiezone, VVSG-Politeia, Brussels, 2007, 231 p

LA DECENTRALISATION

ET LES REFORMES TERRITORIALES DES AUTORITES LOCALES, ENTRE

# DEMOCRATIE LOCALE ET EFFICACITE OPERATIONNELLE

– QUELQUES OBSERVATIONS COMPARATIVES ET CONCLUSIONS DANS LE CONTEXTE EUROPEEN

Communication présentée par le Professeur [Hellmut Wollmann](#),  
Université Humboldt de Berlin

## 1. Introduction

En guise de prologue, quelques définitions et remarques conceptuelles pourraient se révéler utiles pour la suite.

### 1.1 Décentralisation contre déconcentration

Le terme de dévolution aurait dû être utilisé en tant que terme générique visant à désigner, au sein d'un ensemble politique pluri-organisationnel où chaque niveau de pouvoir dispose de son propre exécutif, le transfert de fonctions publiques, d'un niveau à un autre, suivant un processus enclenché par l'échelon supérieur.

La décentralisation est un concept essentiellement politique, en ce qu'il concerne la dévolution de fonctions à des échelons et des entités qui disposent d'un statut politique : en effet, ils disposent d'organes de décision démocratiquement élus et politiquement responsables, et leur degré d'autonomie plus ou moins étendu s'avère garanti par la loi voire la Constitution. Par opposition, la déconcentration se révèle une notion essentiellement bureaucratique, qui évoque un transfert de fonctions administratives à un échelon ou à une unité des services de l'État de degré inférieur.

La décentralisation peut dès lors être considérée comme reposant particulièrement sur trois principes.

- Politiquement, elle peut être considérée comme un prolongement du

concept de séparation des pouvoirs, selon lequel les responsabilités politiques doivent être séparées horizontalement, et distribuées entre plusieurs niveaux du système politico-administratif, afin d'empêcher l'échelon central, par l'introduction d'un mécanisme vertical de contrôles et de contrepoids, de devenir trop puissant. Cette idée est exposée très clairement dans « le Fédéraliste », qui fut rédigé au cours de la formation des États-Unis d'Amérique, et a depuis acquis le statut de plaidoyer classique en faveur du système fédéral, en tant que « séparation verticale des pouvoirs ».

- D'un point de vue tant pratique qu'opérationnel, la décentralisation peut sembler s'enraciner dans l'idée qu'il serait dysfonctionnel de concentrer les compétences politiques et administratives, sur et dans un seul niveau (central), puisque cela contribuerait à une surcharge décisionnelle et à un encombrement des capacités de mise en œuvre de cet échelon. Les responsabilités politiques comme administratives doivent plutôt être confiées à des niveaux (inférieurs) qui sont considérés dans une meilleure position opérationnelle pour remplir ces tâches d'une façon adéquate et efficace. Cette idée constitue le cœur du principe de subsidiarité qui, depuis son apparition dans la doctrine du catholicisme social de l'Allemagne du 19<sup>e</sup> siècle, s'est diffusée dans la pensée constitutionnelle générale, pour finir adoptée par l'Union européenne dans le Traité de Maastricht. Il figure également dans l'article 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale de 1986, qui énonce : « L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une

autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. »

- Enfin, la décentralisation s'appuie sur le principe démocratique, qui sous-tend également l'article 4 cité ci-dessus de la Charte européenne, selon lequel le niveau de décision devrait être situé, dans une acception de « subsidiarité démocratique », aussi près que possible des citoyens concernés, à la fois source de participation et de légitimité.

### 1.2 Les diverses formes constitutionnelles et institutionnelles de décentralisation

Dans l'espace infra-national, la décentralisation se déploie à travers un large panel de formes constitutionnelles et institutionnelles, qui l'incarnent aussi bien à l'échelle régionale/intermédiaire qu'aux niveaux locaux.

#### Le niveau régional / intermédiaire

- La forme la plus prononcée de décentralisation politique se manifeste dans le fédéralisme. Dans un ensemble pluri-exécutif fédéral, les pouvoirs législatif et administratif des organes régionaux sont typiquement exposés et garantis dans la constitution du pays. En règle générale, les pouvoirs législatifs du niveau régional se rapportent également à la législation du niveau local, incluant sa structure territoriale. En Europe, l'Allemagne et l'Autriche constituent des exemples anciens d'États fédéraux, et la Belgique un cas plus récent.
- Le régionalisme (quasi-fédéral). Dans ce type d'organisation, les régions se voient confiées des responsabilités législatives et administratives importantes, sans atteindre le statut « fédéral ». Une telle situation trouve son illustration en Espagne (depuis la Constitution démocratique de 1978) et en Italie (depuis le processus de décentralisation engagé au début des années 2000).
- Le fédéralisme asymétrique. Depuis la « régionalisation » de l'Écosse et du Pays de Galles en 1998, le Royaume-Uni a engagé une évolution vers un « quasi-fédéralisme » qui se révèle « asymétrique », dans le sens où l'Écosse et le Pays de Galles ont bénéficié d'un statut quasi-fédéral (dans des domaines législatifs et administratifs qui importent), alors que l'Angleterre (où vit environ 85 % de la population du pays) continue à être majoritairement « unitaire ».

#### Le niveau local

- Les systèmes à deux étages de collectivités locales. Dans la plupart des pays, les systèmes locaux sont constitués

de deux échelons, qui se nomment (dans la terminologie britannique) les comtés d'une part, et les districts (ou arrondissements) d'autre part.

- Trois échelons. La France constitue une exception avec trois échelons dans la structure de son système de collectivités locales. En 1982, un niveau régional (les régions) a été introduit au système traditionnel à deux étages, constitué par les départements et les communes. Les régions ont été placées sur un pied d'égalité aux deux autres étages du système.
- Échelon unique. Dans certains pays, par exemple la Finlande, le système local est traditionnellement composé d'un seul niveau.
- Les autorités locales « collectivités uniques ». Dans certains pays, qui disposent en principe d'une structure locale à deux échelons, une forme d'autorité locale a été instaurée qui cumule les fonctions du comté et du district/arrondissement. Ce cas de figure se retrouve particulièrement dans les zones urbaines et les grandes villes. Les exemples de ces autorités locales qui cumulent deux types de niveau de collectivité se retrouvent en Allemagne (avec le cas des « villes en dehors des comtés », ou « kreisfreie Städte ») et en Angleterre (depuis les années 1990 et les réformes territoriales et organisationnelles, la couverture des zones urbaines en expansion se réalise par des autorités unitaires).

### 1.3 Véritables « responsabilités de collectivités locales contre fonctions « déléguées »

Dans la plupart des pays, les autorités locales disposent de responsabilités en matière d'affaires locales, sur la base de la traditionnelle « clause de compétence générale », qui, ainsi que le stipule par exemple la Constitution fédérale allemande de 1949, leur confère le droit de décider, de leur propre chef dans le cadre de la loi, des domaines d'intervention qui concernent la communauté locale. Cette formule traditionnelle a également été incluse dans la Charte européenne de l'autonomie locale. Par contraste, la tradition anglaise des pouvoirs locaux se fonde sur le principe dit des *ultra vires* (« au-delà des pouvoirs ») – une doctrine qui signifie que les autorités locales ne doivent exercer que les compétences qui leur ont été explicitement attribuées par voie parlementaire.

Cependant, depuis la réforme des collectivités territoriales de 2000, le système anglais s'est rapproché du modèle de la cause de « compétence générale ».

Dans de nombreux pays, un modèle de « double responsabilité » a été mis en place. En plus d'accomplir leurs « véritables » missions de collectivités territoriales, selon la « clause de compétence générale », les autorités locales peuvent également exercer des compétences qui leur sont « déléguées » par voie législative par l'État (pour des détails et des références, voir Wollmann 2008b : 17-s.). Remontant historiquement à la législation municipale française de 1790, ce modèle de « double responsabilité » s'est inséré dans la tradition du pouvoir local allemande et autrichienne, et a depuis essaimé vers les systèmes des pays d'Europe centrale et orientale. Il a d'ailleurs été réintroduit de nouveau dans ces pays à l'occasion du processus de reconstruction d'un niveau d'autonomie locale démocratique, initié par la chute des régimes communistes après 1990.

Deux importantes différences entre ces deux types de responsabilités des collectivités locales se constatent (voir Wollmann/Bouckaert 2006 : 22). En premier lieu, alors que les « véritables » missions relèvent de la responsabilité des assemblées locales, les « compétences déléguées » s'avèrent du ressort du seul exécutif local (comme le maire), alors que l'assemblée ne dispose d'aucun moyen d'intervention ou de contrôle dessus. En second lieu, alors que la supervision de l'État sur les « véritables » compétences locales se limite à un contrôle de légalité, l'administration centrale surveille la mise en œuvre des tâches déléguées, jusqu'à évaluer la conformité et l'opportunité des activités locales en la matière. On peut alors penser que, en raison de ce contrôle plus intensif par l'État sur les « compétences déléguées », les autorités locales tendent quelque part à s'intégrer à l'administration centrale voire, jusqu'à un certain degré, à entrer dans l'orbite de l'État.

#### 1.4. La distribution des compétences entre les niveaux de collectivités territoriale

Dans la plupart des pays, la répartition des compétences entre les différents échelons du système local est motivée par ce qui peut être considéré comme une déclinaison du principe de subsidiarité:

Les comtés, en tant que niveau supérieur d'autorité locale, se voient confier les missions d'ampleur « supra-locale », c'est-à-dire qui portent au-delà des capacités opérationnelles des municipalités au niveau inférieur. Dans ce sens, la division des fonctions s'avère dans l'ensemble très claire.

Dans les pays scandinaves, la répartition s'apparente davantage à une division sectorielle des compétences, les comtés se chargeant localement du système de santé publique, tandis que les municipalités prennent en charge la plupart des autres fonctions locales.

En France, la répartition des compétences entre les trois échelons de collectivités locales (régions, départements, communes) obéit à

une logique plus embrouillée. En principe, chaque échelon territorial dispose de la clause de compétence générale, ce qui a conduit à un enchevêtrement des responsabilités (voir Wollmann 2004a : 657).

## 2. Un panorama comparatiste des différentes stratégies pour définir et réformer les structures territoriales et organisationnelles des systèmes locaux à plusieurs niveaux

### 2.1 La sélection et les groupes de pays observés

Dans un panorama transnational tel que celui ici entrepris, il est inévitable d'apparaître sélectif et fragmentaire, pour espérer au mieux apporter quelques éclairages

Pour démarrer, une distinction utile peut être opérée entre les pays européens (occidentaux) avec des systèmes « anciens » d'autonomie locale, et les pays (d'Europe centrale et orientale) où, après l'effondrement des régimes communistes, les pouvoirs locaux ont été introduits et créés pratiquement à partir de zéro (sur le cas de l'Allemagne de l'est, voir Wollmann 2003b, pour la Hongrie et la Pologne, voir Wollmann/Lankina 2003 : 91-s.).

Les motivations et la logique des réformes des systèmes de pouvoirs locaux, y compris les modifications territoriales qu'elles ont pu susciter, se révèlent fort différentes selon ces groupes de pays.

Alors que dans les pays d'Europe occidentale, les réformes visent en grande partie à renforcer les structures existantes de collectivités locales, elles participent, dans les pays d'Europe centrale et orientale, au processus plus vaste de reconstruction d'autorités locales qui, lui-même, s'inscrit dans le cadre de la transformation radicale, tant politique qu'économique et sociale, que connaissent ces États.

Dans l'analyse des réformes territoriales, ces « conditions de départ » profondément éloignées les unes des autres doivent être prises en considération.

### 2.2 Deux ensembles de stratégies réformatrices

Dans le remodelage territorial et organisationnel des systèmes de pouvoirs locaux, deux buts principaux ont été poursuivis.

D'une part, les réformes ont pu signifier le renforcement de la capacité opérationnelle des autorités locales, leur permettant d'accomplir les missions qui leur étaient dévolues.

D'autre part, les réformes ont pu s'orienter vers la préservation ou le renforcement de la démocratie locale.

Dans une perspective comparatiste, deux stratégies clairement distinctes se dégagent alors.

Dans la première, les réformes visaient à améliorer la capacité administrative et l'efficacité par l'extension de la taille des unités locales, en privilégiant leur amalgamation et leur fusion, afin de mettre en place des entités disposant d'une assise territoriale plus importante.

La seconde option s'articulait autour de la volonté de préserver de (petites) communes en tant que bases et arènes de la démocratie et de l'identité locale, mais dans le même temps, afin de leur accorder une capacité opérationnelle à agir, et donc de renforcer le « muscle » des (petites) autorités municipales en place, elle cherchait également à encourager la mise en place d'une nouvelle strate d'organes intercommunaux/intermunicipaux, auxquels adhèreraient les communes.

### 2.3 La fusion de grande ampleur

Les réformes territoriales de grande ampleur ont été inaugurées en Europe occidentale après 1945, pour culminer au cours des années 1960-70.

Comme elles ont particulièrement touché l'Angleterre, la Suède, mais aussi certains Länder allemands, tandis que des pays comme la France et l'Italie s'abstenaient d'y recourir, ces stratégies prônant une démarche de fusion très prononcée ont été appelées, dans la littérature comparatiste, et quelque part de manière trompeuse, le « modèle nord-européen ». L'approche opposée, où les processus de fusion recouvraient une faible ampleur, voire n'avaient pas pris corps, a été dès lors identifiée comme le « modèle sud-européen » (voir Norton 1994 : 40).

- En Suède, une série de réformes territoriales des entités municipales (kommuner), en 1952 et 1974, a conduit à une taille démographique moyenne de 34 000 habitants.
- En Angleterre, la réforme territoriale et organisationnelle du système national à deux échelons de collectivités locales a sensiblement augmenté le poids des districts et des comtés, qui comptent en moyenne respectivement 120 000 et 720 000 habitants – un dimensionnement toujours sans équivalent en Europe.
- Dans certains des Länder allemands également (par

exemple dans le Land de Rhénanie du Nord – Westphalie), des modifications ont conduit à établir la taille moyenne des municipalités à 45 000 habitants (voir Wollmann 2004b). La plupart des Länder, toutefois, ont préféré suivre le prétendu modèle de « l'Europe du Sud », en se contentant de fusions de faible envergure, ou en soutenant la création de structures intercommunales, dont il sera fait état plus loin.

Stratégiquement, ces réformes territoriales de grande ampleur visent principalement à renforcer la capacité administrative et l'efficacité de l'échelon local, afin de rendre les collectivités mieux affûtées pour jouer un rôle pivot dans la fabrication de l'État social. Inspirées et sous-tendues par cet « air du temps » de l'époque, elles ont conduit à l'accroissement des capacités de programmation des municipalités, et leur ont permis d'exercer leur potentiel en tant qu'autorités locales multi-fonctionnelles ancrées sur le terrain. Parallèlement, le renforcement de l'assise financière, administrative et territoriale de ces dernières devait permettre de préparer les réformes fonctionnelles à venir, c'est-à-dire la poursuite de la dévolution et de la décentralisation de nouvelles missions publiques au niveau local.

Les stratégies que les gouvernements nationaux (ou, dans le cas allemand, des États fédérés) ont poursuivies se caractérisaient par un mixte entre libre-participation des collectivités et coercition exercée à leur égard. En règle générale, des commissions furent installées, qui étaient mandatées pour étudier le problème, et avancer des recommandations sur le prochain format territorial du système des pouvoirs locaux. Par conséquent, les gouvernements disposaient d'un plan de structuration territoriale. Dans les débats politiques qui s'ensuivaient (avec des auditions publiques, etc.), des objections étaient exprimées, et une opposition se constituait à l'avant-projet. Une phase « volontaire » s'ouvrait alors souvent, au cours de laquelle les autorités locales pouvaient « volontairement » adapter le plan gouvernemental.

Au final cependant, si et lorsqu'un tel consensus « participatif » n'était pas réalisé, les réformes territoriales, largement délimitées par les termes du gouvernement, étaient adoptées par une législation du Parlement au caractère contraignant. Dans les Länder allemands, les conflits ont été, dans certains cas, portés par les municipalités devant les cours constitutionnelles, installées dans chaque État fédéré. Mais peu d'exemples de cas où la Cour a annulé – essentiellement pour des raisons de procédure, du reste (violation de la bonne

et due forme) – une loi obligeant les municipalités à fusionner viennent à l'esprit (pour des précisions, voir Wollmann 2004b).

Depuis les années 1990, une nouvelle vague de réformes territoriales et organisationnelles du système des collectivités locales a fait son apparition.

Dans les pays européens (occidentaux) avec des systèmes d'organisation des pouvoirs locaux « anciens », la nouvelle poussée de réforme territoriale tire son origine et s'est propagée à la faveur de l'apparition et de la persistance d'une crise budgétaire, ainsi que des demandes concomitantes, se réclamant des préceptes du nouveau management public, d'améliorer l'efficacité économique des autorités locales.

- En 1997, la Grèce s'est attelée à ces réformes territoriales
- Un mouvement spectaculaire de remodelage de la structure des collectivités territoriales a été récemment entrepris au Danemark où, en 2008, le nombre de comtés a été réduit de 14 à 5, et celui des communes de 291 à 98 – établissant la taille moyenne de ces dernières à 55 000 habitants (c'est-à-dire les troisièmes les plus peuplées d'Europe, après l'Angleterre – 130 000 habitants en moyenne – et la Lituanie).
- En Finlande, une première étape fut initiée en 2007, qui a conduit directement au redécoupage de la carte des municipalités, avec la perspective de parvenir à une taille moyenne d'environ 20 000 habitants.
- En Angleterre, où la réforme de 1974 avait aboli les zones à niveau unique (où les autorités locales cumulaient les fonctions de comté et de district), des collectivités uniques ont été réintroduites d'abord en 1986, puis, à une plus large échelle, à partir des années 1990, avec la fusion des districts et des comtés dans un nombre croissant d'autorités unitaires. Désormais, la plupart des moyennes et grandes villes, ainsi que les comtés des zones urbaines, ont été transformés en autorités unitaires.
- Semblablement, en Écosse et au Pays de Galles, en 1996, la structuration des collectivités locales sur deux niveaux a cédé la place à des autorités unitaires sur un seul échelon territorial

#### *2.4 L'absence de mouvement de fusion, ou leur ampleur très réduite, s'accompagne de la création d'entités intercommunales*

Au cours des années 1960 et 1970, certains pays comme la Suède, l'Angleterre et quelques Länder allemands ont emprunté ce qu'on a désigné, de manière trompeuse, la voie de la réforme territoriale « à la nord-européenne », c'est-à-dire de grande ampleur (et, en dernier ressort, imposée par le centre au local). Cependant, des pays comme

la France et l'Italie se sont abstenus, « à la manière sud-européenne », de procéder de la sorte. La majorité des Länder allemands, de manière similaire, ont choisi d'appliquer une démarche de fusion d'envergure limitée.

L'exemple le plus flagrant s'avère celui de la France, avec plus de 35 000 communes, regroupant en moyenne à peine 1 700 habitants, et dont les délimitations remontent pour la plupart à la Révolution de 1789 voire au-delà. Lorsque, dans la logique du modèle réformiste « du Nord de l'Europe », le gouvernement français a cherché à initier un regroupement des communes en 1971, il n'a pas voulu se départir du principe du « volontariat », c'est-à-dire qu'il a rendu la fusion des communes contingente au consentement des conseils municipaux, en évitant soigneusement de prévoir une loi coercitive au cas où les communes n'accepteraient pas la logique de la réforme.

Le résultat est que la réforme s'enlisa jusqu'à s'essouffler. La France a conservé sa pléthore de communes jusqu'à ce jour (voir Hoffmann-Martinot 2008).

En Italie, également, au cours des années 1970, le gouvernement national a entrepris un redécoupage de l'organisation territoriale du pays en une multitude de petites communes de 8 000 habitants en moyenne. Ce mouvement réformateur reposait également sur le « volontariat », et échoua pour les mêmes raisons (voir Bobbio 2005).

La plupart des Länder allemands tentèrent de la même manière, dans la fièvre réformatrice des années 1960 et 1970, de procéder à des fusions d'envergure limitée. La raison de cette retenue s'explique par la priorité politique et la préférence donnée à la préservation des municipalités de petite taille, considérées comme constituant des vecteurs positifs d'identification, et des arènes adaptées à la démocratie locale (voir Wollmann 2004b).

Lorsque, après l'effondrement des régimes communistes dans les pays d'Europe centrale et orientale, les gouvernements démocratiquement élus s'essayèrent à reconstruire à partir de rien des autorités locales démocratiques, ils décidèrent unanimement de ne pas redessiner la carte territoriale de leur pays, bien que la plupart d'entre eux ne disposaient que de communes de petite taille. La principale raison de cette réticence à intervenir résidait la conviction politique qu'un remodelage des collectivités territoriales, à un moment où les citoyens les expérimentaient comme espaces du renouveau de la démocratie locale, se révélerait désastreux.

Certains pays, comme la Hongrie ou la République tchèque, sont même allés jusqu'à accorder aux habitants des regroupements locaux

qui procédaient de fusions intervenues au cours de l'ère communiste, la possibilité de mettre en place de nouvelles municipalités, plus petites en taille (pour la Hongrie, voir Wollmann/Lankina 2003).

Comme il l'a déjà été dit plus haut, la plupart des Länder d'Allemagne de l'est constituent également des cas où il a été décidé de ne procéder qu'à des modifications territoriales mineures, voire à aucune réforme.

### 3. L'émergence d'entités intercommunales

Au vu de la multitude de petites municipalités qui, en raison de leur petite taille, manquaient souvent des capacités opérationnelles et financières pour traiter elles-mêmes les enjeux locaux, différentes stratégies ont été entreprises, dans les pays concernés, pour renforcer les moyens d'action et les ressources des communes à travers la promotion et l'établissement de relations et d'entités coopératives.

#### La France

Puisque la France se révèle un cas d'école en Europe de la stratégie par laquelle les réformateurs ont cherché à contrebalancer la petite taille des communes par l'incitation à la mise en place d'entités intercommunales, ce développement mériterait d'être étudié en détail (pour les précisions et les références, voir Wollmann 2008b : 399-s., Wollmann 2004a : 656-s.).

Dès les années 1890, une législation nationale adoptée en France établissait les bases du statut juridique d'entités intercommunales (les établissements publics de coopération intercommunale, ou EPCI), sur lequel reposait la trame institutionnelle de la coopération intercommunale. Cette législation précoce visait à l'établissement d'organes dédiés à la réalisation d'une mission précise (les syndicats à vocation unique, ou SIVU). Leurs activités étaient dirigées par un conseil, lui-même nommé/élu par les conseils municipaux procédant du suffrage universel direct dans chaque commune partie prenante du syndicat. Les SIVU ont été depuis employés principalement dans le domaine de la production et la prestation de services publics (par exemple, la gestion des déchets ou le réseau de transports publics). En 1959, des entités intercommunales chargées de plusieurs types d'activités (les syndicats à vocation multiple, ou SIVOM) ont enrichi la gamme des coopérations possibles entre

communes. Actuellement, au 1er janvier 2008, le nombre total de ce type d'établissement intercommunal atteignait 13 389 – la plupart d'entre eux s'avérant des SIVU.

En 1966, le gouvernement français s'est engagé dans une nouvelle approche stratégique, afin de contraindre les communes comprises dans des aires métropolitaines de se regrouper et de coopérer au sein de « communautés urbaines ».

Alors que les communes membres continuent d'exister en tant que collectivités locales autonomes (avec des conseils municipaux élus, qui élisent le maire), les communautés urbaines disposent d'un organe décisionnel propre, dénommé le conseil communautaire. Il est composé de représentants nommés ou élus par les conseils municipaux des communes membres de l'intercommunalité, et il travaille sous l'autorité d'un président, élu par les membres du conseil communautaire. En règle générale, le maire de la plus grande commune membre de la communauté obtient ce poste. Les communautés urbaines ont été conçues pour remplir des tâches qui se révèlent tout autant déléguées à elles par les communes membres qu'imposées par la législation nationale. Une importante innovation institutionnelle, qui les distingue des entités intercommunales de type syndical, autorise les communautés urbaines à lever leurs propres impôts (intercommunalités à fiscalité propre) en plus des impôts locaux prélevés par les communes membres (voir Marcou 2000).

Avec un souci évident de se démarquer du principe du volontariat qui présidait d'ordinaire à la formation des intercommunalités, la loi de 1966 présentait un caractère obligatoire, puisque dans quatre aires métropolitaines (autour de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg), des communautés urbaines devaient être mises en place. Par la suite, les communes de dix autres aires métropolitaines ont effectué la même démarche, sur une base volontaire cette fois.

Finalement, la législation de 1999 (loi Chevènement) établit trois sortes de communautés, chacune d'entre elles étant conçue pour une forme spécifique de regroupement de communes (suivant le degré d'urbanisation de la zone, sa densité de population, etc.). Elles disposent toutes, également, d'une fiscalité propre. Bien que la décision des communes concernées de se regrouper entre elles continue de reposer, selon le projet, sur le volontariat, la constitution de communautés a été fortement encouragée par la loi Chevènement, et notamment récompensée par des

incitations financières. Au cours de cette période, le rythme avec lequel les communes ont choisi de se regrouper dans un des trois types de communautés évolua de façon spectaculaire, et s'éleva à tel point qu'il a été salué par certains observateurs comme l'indice d'une véritable « révolution intercommunale » (Borraz/Le Galès 2005). Au 1er janvier 2008, un total de 2 583 communautés avaient été constituées, qui rassemblaient 33 636 communes, soit 91,7 % du nombre de structures municipales en France.

### L'Allemagne

Le développement d'organes intercommunaux en Allemagne peut servir, au regard de la perspective panoramique adoptée dans ce papier, d'autre cas d'étude méritant une étude assez poussée.

Lorsqu'au cours des années 1960 et 1970, des réformes de la structure territoriale à deux niveaux ont été entreprises par les Länder d'Allemagne (de l'ouest) qui, dans le système fédéral allemand, disposaient du droit de légiférer en matière de pouvoirs locaux, quelques-uns d'entre eux choisirent, ainsi qu'il en a déjà été fait mention, de mener une transformation de grande ampleur de leur architecture territoriale, et de promouvoir des « municipalités intégrées » (Einheits-gemeinden). La plupart d'entre eux ont toutefois préféré un mouvement de fusion d'envergure limitée, et donc (avec des différences considérables parmi eux) de laisser un grand nombre de petites municipalités inchangées. Cette stratégie s'appuyait sur le motif politique de conjurer le risque de protestations locales, particulièrement dans les régions rurales, et donc de préserver les municipalités de petite taille en tant que noyau de l'identité et de la démocratie locale. Après la réunification allemande de 1990, quatre des cinq nouveaux Länder de l'Allemagne de l'est décidèrent de renoncer au redécoupage territorial de leurs municipalités, alors même que la taille moyenne de celles-ci n'excédait pas 2 000 habitants (beaucoup d'entre elles comptant entre 500 et 1 000 habitants). La raison sous-jacente de ne pas modifier le format territorial d'une pléthore de petites communes résidait dans la reconnaissance politique, et la volonté de rendre un hommage au rôle que les mouvements locaux avaient joué dans l'ébranlement du régime communiste (pour des détails et des références, voir Wollmann 2003b).

Ces Länder, qui ont conservé leurs municipalités de petite taille en tant qu'unités de base démocratiquement élues de l'organisation locale, ont poursuivi la stratégie de développer une nouvelle strate d'entités locales, dont la principale fonction résidait dans la volonté de conférer du « muscle » administratif et opérationnel aux municipalités qui en devenaient membres.

Parallèlement, les Länder ont créé un cadre institutionnel pour la coopération intercommunale (voir Wollmann 2004b).

Lorsqu'ils ont mis en place une nouvelle strate d'entités intercommunales, ou des autorités intercommunales, appelées « Amt » (« Bureau »), dans certains Länder et « Verwaltungsgemeinschaft » (« union administrative ») dans d'autres, ils ont démarré le processus réformateur en définissant des critères (taille minimale des municipalités et taille moyenne des entités intercommunales à venir, etc.) et en proposant un plan des municipalités qu'ils escomptaient voir intégrer des entités intercommunales, et une carte de la répartition territoriale de ces dernières. Après une « phase volontaire » au cours de laquelle les municipalités concernées pouvaient examiner et ajuster le plan proposé, les gouvernements des Länder ont établi les nouveaux contours territoriaux par une législation contraignante. Ainsi, contrairement à la France, où la décision de participer à une communauté, comme la détermination des participants à celle-ci, demeuraient, selon la loi de 1999, et au moins en principe, du ressort des communes elles-mêmes, ces regroupements dans les Länder allemands entrèrent, en fin de compte, en vigueur par une voie législative qui les imposa de façon verticale descendante.

Les nouveaux organismes intercommunaux ainsi créés disposent typiquement de deux faisceaux de missions. Ils doivent d'abord avant tout mener à bien les missions transférées par les membres de la communauté, et assister ces derniers dans l'élaboration des budgets locaux de chacun d'entre eux, etc. De plus, ils assument la mise en œuvre des compétences que le niveau de l'État fédéré leur a déléguée. En agissant de la sorte, ils s'affirment comme des cadres institutionnels de première importance de coopération intercommunale.

Ils sont généralement dirigés par un conseil (qui est nommé par les municipalités membres) et par un directeur administratif (nommé par le conseil de l'unité intercommunale). Sur ce point, ils ressemblent aux communautés françaises, si ce n'est qu'à la grande différence de ces derniers, ils ne disposent pas de fiscalité propre, mais reposent entièrement sur les budgets des municipalités membres (et sur des subventions de l'État fédéré).

En somme, sur les quelques 12 600 municipalités qui existent présentement en Allemagne (Länder de l'est et de l'ouest confondus), environ 77 %, notamment des municipalités de petite taille, sont groupés dans et appartiennent à des organismes intercommunaux. Les autres, principalement les municipalités de grande et de taille moyenne, disposent d'un statut « intégré » (Einheits-gemeinden). Par conséquent, dans la plupart des Länder, la trame des entités intercommunales étend un filet très étendu pour la coopération intercommunale.

### L'évaluation du fonctionnement des structures intercommunales

Pour commencer avec le cas français, il est possible de noter que les intercommunalités, dont les communautés, ont montré des défauts



opérationnels assez importants.

En premier lieu, et cela constitue probablement le point le plus important, les organismes intercommunaux, syndicats comme communautés, ne possèdent pas la légitimité démocratique directe, puisqu'ils sont dirigés par un conseil élu/désigné indirectement par les conseils municipaux des communes membres (voir Wollmann 2004a : 656-s.). Le décalage entre leur importance fonctionnelle d'une part, et le déficit démocratique qui les caractérise d'autre part, devient de plus en plus évident à mesure que s'accroît et s'accélère le processus de transfert à leur bénéfice des compétences des communes qui est en cours. Au final, pour clarifier, les communautés vont détenir et exercer la plupart des prérogatives des communes, mais manqueront de légitimité démocratique directe, alors que les municipalités disposeront d'institutions politiquement sanctifiées par le suffrage universelles, mais s'avéreront dépouillées de leurs missions les plus importantes.

En second lieu, dans leur conception institutionnelle, les communautés devaient conduire à promouvoir la coopération entre les communes membres, à travers le conseil de communauté, s'affirmant (dans l'idéal) à la fois comme l'avocat des « intérêts communs » de la communauté, et comme le médiateur des différents intérêts en présence. Toutefois, dans la réalité politique, la coopération intercommunale demeure marquée et bloquée par des rivalités persistantes entre les municipalités participantes. Des conflits se constatent ainsi généralement entre la ville « centre » (métropolitaine ou urbaine) et les communes (suburbaines ou rurales) de la périphérie (« hinterland »), qui constituent l'organisme intercommunal.

Par conséquent, et comme résultat de ces conflits incessants, la coordination et (pour parler plus généralement) les coûts de transaction se révèlent élevés.

Troisièmement, on enregistre l'émergence et presque une prolifération des entités intercommunales : 13 000 syndicats et 2 500 communautés viennent s'ajouter aux 36 000 communes existantes. Un certain embouteillage institutionnel s'ensuit, et une « surinstitutionnalisation » guette en permanence le système français.

Quatrièmement, la complexité de la coopération qui découle d'un tel encombrement institutionnel a été renforcée par l'enchevêtrement des compétences, également caractéristique

de l'organisation territoriale française. Les trois niveaux de collectivités locales (régions, départements, communes) paraissent particulièrement concernés par ce problème, puisque chaque autorité locale dispose d'une autonomie par rapport aux autres qui les conduit à développer ses responsabilités.

Cet enchevêtrement et ce manque de clarté dans la répartition des compétences a récemment été décrite (plutôt ostensiblement) comme un « système chaotique de partenariats dans lequel chacun cherche à s'emparer de l'intégralité des fonctions » (Beaudouin/Pernezec 2005).

Cinquièmement, la « surinstitutionnalisation » française dans l'espace infra-régional/local a été aggravée par la tendance constatée en pratique des politiques de réforme institutionnelle de créer de nouvelles institutions sans abolir les existantes, qui devaient être réformées. La loi Chevènement constitue un cas d'école sur ce point.

#### L'Allemagne

En cherchant à établir un bilan de « l'intercommunalité » en Allemagne en tant qu'autre cas d'étude, certains défauts apparaissent, qui présentent quelque analogie avec ceux mis en exergue au sujet des intercommunalités en France.

D'abord, dans les Länder allemands concernés, les entités intercommunales ont significativement augmenté et aggravé la surcharge institutionnelle dans l'espace infra-régional/local.

Certains Länder, notamment les plus petits démographiquement parlant (comme le Land de Saxe-Anhalt et ses 2,7 millions d'habitants), disposent désormais de cinq (!) échelons territoriaux, à savoir le niveau du gouvernement du Land, le niveau administratif de district, le niveau du comté, le niveau municipal, auxquels il convient d'ajouter la strate des organismes intercommunaux (voir Wollmann 2008b : 102).

Deuxièmement, les problèmes inhérents à la coordination et les zones de conflit ont surgi. Les municipalités membres et leurs maires trouvent souvent difficile de supporter que l'entité intercommunale mène des missions « déléguées » sans implication (formelle) des municipalités membres. Symétriquement, les intercommunalités, alors qu'elles assistent « techniquement » les municipalités membres dans la conduite de leurs activités autonomes (par exemple lors de l'élaboration du budget), éprouvent du mal à ne pas revendiquer un rôle plus substantiel dans la sphère

décisionnelle des autorités locales. Ainsi, au lieu de réduire les coûts de coopération et de transaction, la juxtaposition des municipalités membres et des entités intercommunales tend à les augmenter significativement.

Troisièmement, l'interface défaillante et les interactions entre les organismes intercommunaux et leurs membres génère souvent des conflits entre eux, avec des coûts de coordination et de transaction élevés qu'ils entraînent.

Quatrièmement, la petite taille des municipalités, qui originellement était considérée comme et devait servir de noyau à la démocratie locale, a progressivement pris l'allure d'un risque et d'une menace pour celle-ci. Avec l'émergence des changements démographiques et socio-économiques actuels (solde migratoire négatif, particulièrement de jeunes individus, déclin persistant des zones rurales, etc.), beaucoup des petites municipalités, particulièrement dans les zones rurales, connaissent une « hémorragie », non seulement démographique et socio-économique, mais aussi, et ce n'est pas le moindre, politique. Ce dernier fléau se manifeste par le fait qu'il devient de plus en plus difficile de trouver des citoyens prêts à s'engager pour exercer des mandats politiques locaux, ou des activités citoyennes locales. Par conséquent, la justification très politique d'une démocratie locale dans un petit cadre municipal semble s'éroder et s'effriter.

En réponse aux problèmes opérationnels et politiques qui se nichent dans la disposition institutionnelle des municipalités de petite taille et des organismes intercommunaux qui s'y rapportent, certains Länder ont récemment ouvert le chantier de nouvelles réformes territoriales et organisationnelles, qui visent à élargir la couverture du territoire par des municipalités « intégrées » (Einheitsgemeinden), et, de façon concomitante, à réduire celle des organismes intercommunaux.

Le Land (d'Allemagne orientale) de Brandebourg, qui après 1990, lorsqu'il avait fallu reconstruire des autorités locales démocratiques, avait opté pour la préservation des municipalités de petite taille et l'ajout d'entités intercommunales (Ämter), fut le premier à entreprendre une « réforme de la réforme ». En 2003, le gouvernement du Land a lancé une réforme territoriale et organisationnelle au niveau local qui visait à accroître de façon importante le nombre de municipalités « intégrées » (Einheitsgemeinden), par la fusion des municipalités de petite taille existantes, et l'abolition des intercommunalités correspondantes. Après des débats politiques animés, et des protestations locales, une réforme fut mise en application, à travers une loi qui réduit le nombre de municipalités de 1 729 à 421 (portant leur taille moyenne de 1 500 à 5 900 habitants). Au même moment, le nombre des entités intercommunales (Ämter) s'effondra de 152 à 54, avec 56 % des municipalités demeurant membres de ce type de structure.

Ainsi, bien que le Land de Brandebourg continue de disposer d'un mixte de municipalités « intégrées » (Einheitsgemeinden) et de municipalités de petites tailles associées à des entités intercommunales (Ämter), une priorité s'est clairement affichée (d'un point de vue territorial, numérique et politique) en faveur des municipalités « intégrées », et de leur logique multi-fonctionnelle à base territoriale. Du même coup, en « internalisant » et « intra-communalisant » la coopération locale dans des municipalités agrandies territorialement et démographiquement, la fonction de coordination et de coopération de ces dernières a été soulignée et renforcée, alors que le rôle analogue des entités intercommunales s'est trouvé symétriquement moins accentué et diminué.

## 4. Résumé et remarques de conclusion

### *La décentralisation en marche*

Sans que cela ne puisse susciter le moindre doute, une tendance convergente vers la décentralisation s'affirme à travers les pays européens – occidentaux et orientaux – en termes de dévolution de fonctions publiques à des niveaux inférieurs légitimes démocratiquement et responsables politiquement.

Un tel constat repose d'abord sur le renforcement du rôle de l'échelon régional/intermédiaire dans une architecture institutionnelle à plusieurs niveaux de pouvoir exécutif. À l'exception de la structure fédérale traditionnelle de l'Allemagne et de l'Autriche, et de la récente évolution de la Belgique, la décentralisation, sans conteste, semble loin d'avoir abouti à un statut « fédéral » à part entière pour les entités régionales. Cependant, le processus s'est néanmoins déployé dans certains pays jusqu'à un stade avancé, pour mettre en place un « quasi-fédéralisme ».

Cette analyse renvoie particulièrement à la situation de l'Espagne (avec la réintroduction d'un gouvernement qui procède d'une constitution démocratique en 1978), à celle de l'Italie (particulièrement depuis le renforcement des régions à partir du début des années 1990) et du Royaume-Uni (avec la « régionalisation » de l'Écosse et du Pays de Galles – au sein, il convient de le noter, d'un pays par ailleurs demeuré unitaire). Bien que la France, dans une rupture évidente avec le modèle étatique centralisé (napoléonien), a évolué, à travers deux étapes de décentralisation (1982 et 2003) vers une « république d'organisation décentralisée » (pour reprendre les termes de la loi constitutionnelle de 2003), la réforme réalisée a soigneusement évité d'attribuer aux régions un statut « supérieur », les laissant de ce fait au rang de collectivité locale ordinaire.

### *Les réformes des pouvoirs territoriaux en cours*

Deuxièmement, en ce qui concerne l'échelon local, il paraît également incontestable que dans un nombre croissant de pays, la tendance affirmée par les réformes structurelles et territoriales réalisées, particulièrement à

l'échelon des municipalités, se traduit par l'élargissement et la consolidation de l'assise territoriale des autorités locales.

La première grande vague de réformes territoriales, qui s'est (souvent) manifestée par des fusions de grande ampleur des unités locales existantes, s'est déroulée au cours des années 1960 et 1970, pour donner corps, en référence aux pays principalement concernés (Angleterre, Suède, certains Länder allemands), à un prétendu « modèle nord-européen ». L'objectif global de ces réformes territoriales se révélait double, puisqu'elles visaient tout autant à accroître la capacité administrative et opérationnelle et l'efficacité des autorités locales, qu'à garantir la réalité de la démocratie locale. Cependant, parce que « l'air du temps » rationaliste et, quelque part, technocratique, de l'époque le véhiculait avec davantage de facilité, la recherche d'efficacité primait dans les faits.

Le cas anglais semble particulièrement illustrer cette idée, puisque la taille moyenne du nouvel échelon des « districts/arrondissements » fut portée à 120 000 habitants, ce qui ne manqua pas de susciter des critiques à l'égard d'un peuplement qui paraissait « démesuré » (et particulièrement inadapté à la réalisation de l'objectif visant à l'établissement d'un espace propice à la participation locale, et susceptible de susciter l'attachement de ses habitants).

Depuis les années 1990, une nouvelle poussée réformatrice s'est accélérée dans un nombre croissant de pays. L'Angleterre, une nouvelle fois, fournit un exemple remarquable, puisque depuis les années 1990, dans la plupart des zones urbaines, des autorités unitaires, établies sur un seul niveau, ont été formées par la fusion organisationnelle et fonctionnelle des districts/arrondissements avec les comtés. Tout en confortant le principe d'efficacité opérationnelle induit par le système sur un seul échelon, les autorités unitaires pourraient renforcer l'impression d'un « sur-dimensionnement » des autorités locales en Angleterre, et endosser les coûts politiques associés (en termes d'incapacité à générer une participation locale à leurs activités, ni même un sentiment d'identification de la population).

L'exemple le plus récent se trouve au Danemark, et la réforme territoriale de 2007, qui a concerné à la fois les échelons des comtés et des municipalités, celles-ci atteignant désormais une taille moyenne de 55 000 habitants, et approchant potentiellement du dysfonctionnement lié au sur-dimensionnement.

Depuis, une autre impulsion réformatrice territoriale, organisationnelle et fonctionnelle peut s'observer actuellement au sujet des autorités locales des pays qui, dans le passé, ont suivi le prétendu « modèle sud-européen ». Ils ont préservé un grand nombre de municipalités de petite taille, et choisi de constituer différentes formes d'entités intercommunales auxquelles adhèrent les petites municipalités. Les structures intercommunales doivent permettre aux municipalités de disposer de la trame institutionnelle et des moyens leur permettant d'interagir et de coopérer dans la prestation de certains services de proximité et la poursuite d'actions communes. La France s'est révélée exemplaire pour le développement et la promotion de ces différents types intercommunalités, d'abord à travers les syndicats, puis, plus récemment, les communautés.

Semblablement, les Länder allemands, qui avaient choisi de n'opérer que des réformes territoriales mineures, ont introduit une strate d'organismes intercommunaux (Ämter, Verwaltungsgemeinschaften), conçus pour fournir le « muscle » administratif aux municipalités membres.

Bien que les structures intercommunales en France comme en Allemagne (avec des spécificités propres à chaque pays) ont prouvé leur capacité à apporter un soutien opérationnel important aux communes qui en étaient membres, et (comme les communautés françaises) se sont révélés adaptées à leurs fonctions, elles ont toutefois également témoigné de graves carences. D'une part, elles souffrent d'un manque de légitimité démocratique (qui s'accroît à mesure qu'augmentent leurs compétences fonctionnelles) et d'autre part, elles favorisent, jusqu'à un certain point, les antagonismes, et les coûts de coordination et de « transaction » dans l'espace intercommunal – plutôt que de les réduire.

Ces constats critiques sur le fonctionnement des entités intercommunales, et l'intérêt suscité par le modèle organisationnel d'autorités locales multi-fonctionnelles, à large assise territoriale, peuvent être considérés comme appelés à se manifester de plus en plus. Une telle intuition tend à être vérifiée dans le fait qu'en Allemagne, par exemple, certains Länder aient commencé à s'engager dans une nouvelle séquence réformatrice, afin de mettre en place des municipalités territorialement étendues (Einheitsgemeinden), tout en démantelant dans le même temps les entités intercommunales existantes. Le débat qui est mené en France sur la restructuration du paysage institutionnel local et intercommunal s'oriente tout à fait dans une direction similaire.

# Bibliographie

- Beaudoin, Patrick/ Pemezec, Philippe 2005, Livre noir de l'intercommunalité, [www.lgdj.fr/fiche\\_ouvrage.php?ouvrage=15131](http://www.lgdj.fr/fiche_ouvrage.php?ouvrage=15131)
- Bobbio, Luigi 2005, « Italy : after the storm », in : Denters, Bas/ Rose, Lawrence, E. (eds.), Comparing Local Governance, Palgrave Macmillan : Houndmills, pp. 29-46
- Borraz, Olivier/ Le Galès, Patrick, 2005 : « France : the intermunicipal revolution », in : Denters, Bas/ Rose, Lawrence E. (eds.) : Comparing Local Governance. Trends and Developments, Houndmills : Palgrave, pp. 12-28
- Hoffmann-Martinot, Vincent 2006, « Reform and Modernization in Urban Governance in France », in : Hoffmann-Martinot Vincent, Wollmann Hellmut (Eds) State and Local Government Reforms in France and Germany. Convergence and Divergence. VS Verlag fuer Sozialwissenschaften : Wiesbaden, pp. 231-252
- Norton, Alan 1994, International Handbook of Local and Regional Government, Edward Elgar, Aldershot
- Wollmann, Hellmut 2003, « Local Government and Politics in East Germany », in : Gellner, Winand/ Robvertson, John D. (eds.), The Berlin 'Republic, Frank Cass : London/Portland, pp. 153-178
- Wollmann, Hellmut 2004a, « Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organisations », in : Local Government Studies, vol. 30, n°.4, pp. 639-666
- Wollmann, Hellmut 2004b, « The two waves of territorial reform of local government in Germany », in : Meligrana, John (ed.), Redrawing Local Government Boundaries : Vancour: UBC Press, pp. 106 –129
- Wollmann, Hellmut 2008a, Reformen in Kommunalpolitik und –verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, Wiesbaden-VS Verlag
- Wollmann, Hellmut 2008b, Comparing local government reforms in England, Sweden, France and Germany, internet publication in : [www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government](http://www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government)
- Wollmann Hellmut, Bouckaert Geert 2006 « State organisation in France and Germany : Between 'territoriality' and 'functionality' » in : Hoffmann-Martinot Vincent, Wollmann Hellmut (Eds) State and Local Government Reforms in France and Germany. Convergence and Divergence. VS Verlag fuer Sozialwissenschaften : Wiesbaden, p. 11-37
- Wollmann, Hellmut/ Bouckaert, Geert 2008, Réorganisation de l'Etat en France et en Allemagne: entre « territorialité » et « fonctionnalité », in: Pouvoirs Locaux, 2008, no. 76, pp. 113-120
- Wollmann, Hellmut/ Lankina, Tomila 2003, « Local Government in Poland and Hungary », in : Baldersheim, Harald/ Illner, Michal/ Wollmann, Hellmut (eds.), Local Democracy in Post-Communist Europe, Leske + Budrich : Opladen, pp. 91-123

# Les autorités locales et régionales :

changements des structures, des compétences et des financements  
– Concilier la démocratie, l'identité et l'efficacité

Séminaire du CCRE, Copenhague, 1<sup>er</sup> octobre 2008

9.00 – 9.05	Accueil par Régions Danoises
9.05 – 10.30	<p>1<sup>ère</sup> séance : Le Danemark et l'Europe du Nord</p> <p>Présidence : Åsa Ehinger Berling, SALAR</p> <p>Danemark: Peter Gorm Hansen, directeur exécutif de Pouvoirs Locaux du Danemark, et Kristian Heunicke, Économiste en chef de Régions Danoises</p> <p>Finlande : Kari Prättälä, Directeur du département juridique, AFLRA</p> <p>Lettonie : Maris Pukis, Conseiller principal, LALRG</p> <p>Lituanie: Arūnas Gražulis, Conseiller aux relations internationales et aux programmes, LSA</p>
10.45 – 12.15	<p>2<sup>ème</sup> séance : Concilier l'efficacité, l'identité, et la démocratie une comparaison entre la France et le Royaume-Uni</p> <p>Présidence : Jeremy Smith, CCRE</p> <p>France: Olivier Audibert-Troin, président de la communauté d'agglomération de Dracénie</p> <p>Angleterre : John Ransford, Directeur exécutif adjoint, LGA</p> <p>Écosse : Rory Mair, Directeur exécutif, COSLA</p> <p>Pays de Galles : M. le conseiller Chris Holley, porte-parole de WLGA pour la revitalisation territoriale et les affaires européennes</p>
13.15 – 13.30	<p>Une comparaison à travers l'Europe</p> <p>Helen Hermenier, département d'études de Dexia</p>
13.30 – 15.00	<p>3<sup>ème</sup> séance : Les réformes dans les États (quasi-)fédéraux : Belgique, Allemagne, Espagne</p> <p>Présidence : Christophe Chaillou, AFCCRE</p> <p>Belgique : Koen Van Heddeghem, coordinateur « police/sécurité », VVSG</p> <p>Allemagne : Kathrin Dollinger-Knuth, Présidente du conseil de district de Mecklembourg-Strelitz</p> <p>Espagne: Pilar Sansó Fuster, Vice-présidente de l'Assemblée de Majorque</p>
15.15 – 16.15	<p>4<sup>ème</sup> séance : Comparaisons et conclusions</p> <p>Présidence : Aina Simonsen, NALRA</p> <p>Comparaison de cas: Prof. Hellmut Wollmann, Université Humboldt de Berlin</p> <p>Conclusion, et annonce des prochaines étapes : Jeremy Smith, CCRE</p>

# [ Le CCRE ] en bref

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est une association à but non lucratif qui représente les intérêts et agit au nom de plus de 100 000 communes, villes, métropoles, provinces et régions européennes. Il a été créé en 1951, avant l'Union européenne, et alors que les braises de la Seconde guerre mondiale venaient à peine de s'éteindre, par un groupe de maires désireux de trouver un moyen d'éviter la survenue de nouvelles guerres en Europe. Ils pensaient qu'en établissant un réseau de villages, de villes et de métropoles à travers toute l'Europe, en mesure d'améliorer les contacts personnels entre les élus locaux, la nouvelle organisation contribuerait à la consolidation de la paix.

À l'origine, les principaux outils à leur disposition se révélaient le jumelage de villes (qui établissaient des liens solides et forts entre des villes et des métropoles de différents pays), la promotion de la démocratie locale et l'encouragement aux échanges d'expérience.

Plus de cinquante ans plus tard, le CCRE demeure le principal acteur en matière de jumelage de villes, principalement en raison

de son expérience et de son réseau, et continue de promouvoir le partage d'expérience et l'échange de bonnes pratiques aux niveaux local et régional. Parallèlement, il continue d'agir en faveur de la démocratie locale.

Toutefois, comme la législation européenne est devenue de plus en plus importante pour les autorités locales et régionales, le CCRE a ajouté un quatrième pilier à ses activités (en plus du jumelage, du partage d'expérience, et de la promotion de la démocratie locale) : l'intervention dans le processus législatif de l'Union européenne, afin de s'assurer que les directives et les régulations européennes prennent en compte les préoccupations et les besoins des villes et des régions d'Europe.

À ce jour, le CCRE compte plus de 50 associations membres, en provenance de 37 pays européens. Parmi ces derniers figurent les 27 États-membres de l'UE, mais aussi la Norvège, la Suisse, l'Islande, l'Ukraine, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, l'ancienne république yougoslave de Macédoine, le Monténégro et l'Albanie.

Wwww.

Site Internet du CCRE : [www.ccre.org](http://www.ccre.org)

Site Internet du CCRE « 100 % jumelage » : [www.twinning.org](http://www.twinning.org)

Credits photographiques:

page 8: European Community  
page 16: European Community  
page 22: European Community  
page 30: European Community  
page 38: European Community  
page 42: [www.islayinfo.com](http://www.islayinfo.com)  
page 46: WLGA  
page 52: European Community  
page 58: DSTGB  
page 66: Pierre Vander Auwera  
page 70: European Community  
page 74: European Community



Brussels	Paris
1, Square De Meeûs	15, rue de Richelieu
1000 Brussels	75001 Paris
tel. : + 32 2 511 74 77	tel. : + 33 1 44 50 59 59
fax : + 32 2 511 09 49	fax : + 33 1 44 50 59 60

e-mail : [cemr@ccre.org](mailto:cemr@ccre.org)  
[www.ccre.org](http://www.ccre.org)



Education and Culture DG

Avec le soutien de la Commission européenne :  
Soutien aux organisations actives dans le champ de la citoyenneté européenne active  
La Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui sont contenues dans cette publication.



Partenaire du CCRE