





# EUROPE

**GÉRARD MARCOU**  
AVEC LE CONCOURS DE  
**HELLMUT WOLLMANN**



## Introduction

L'Europe de ce chapitre est la fois plus large que l'Union européenne et plus réduite que l'Europe géographique puisqu'elle s'arrête à l'est des frontières de l'Union européenne. Les 35 Etats qui la composent forment un ensemble plus diversifié que jamais. Ils se distinguent cependant d'autres régions du monde par deux traits :

1. Il n'est aucune parcelle du territoire qui ne soit administrée par une commune ;
2. Tous reconnaissent un ensemble de principes fondamentaux qui forment la base de la démocratie locale. Ces principes, à l'élaboration et à la mise en œuvre desquels les collectivités locales et leurs organisations ont contribué, ont été consacrés par la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985, également ratifiée depuis par des Etats extérieurs à la région ici définie, et le principe de l'autonomie locale est reconnu au niveau de l'Union européenne.

Mais l'accord sur les grands principes n'exclut pas une grande diversité dans les institutions et les pratiques, et des tendances communes n'excluent pas davantage des évolutions contrastées. A la diversité traditionnelle propre aux Etats de l'Europe occidentale s'ajoutent aujourd'hui les Etats d'Europe centrale et orientale dans lesquels le principe de l'autonomie locale ne se traduit dans les institutions que depuis les années 1990, et d'autres Etats, en Europe du Sud-Est, dans lesquels les réformes sont encore plus récentes et plus fragiles.

Malgré cela, plusieurs grandes tendances peuvent être dégagées.

- *La première* concerne l'organisation territoriale. Tout d'abord, disons que les pays européens paraissent entrer dans une nouvelle phase de réforme territoriale, différente de celle des années 60-70. Cette évolution ne touche pas tous les Etats de la même manière et certains restent à l'écart. Elle se résume par : le renforcement

du cadre communal et intercommunal, la tendance à la régionalisation et les difficultés d'organisation des aires urbaines.

Les réformes des années 60 et 70 avaient permis d'opposer deux conceptions de la commune : la commune agence de services (avec pour archétype le Royaume-Uni) et la commune fondée sur une communauté d'habitants (avec la France comme archétype). Les pays partageant la seconde conception n'ont pas connu, à cette époque, de réforme territoriale. Depuis la fin des années 90, la réforme territoriale est revenue à l'ordre du jour : la rationalisation des structures s'impose désormais quelles que soient les références institutionnelles. La finalité est toujours de permettre aux collectivités locales du premier degré<sup>1</sup> d'assumer, directement ou indirectement, davantage de responsabilités en acquérant des capacités suffisantes. Cet objectif a cependant été parfois contrarié par la volonté de rapprocher la commune des habitants ; cela s'est traduit par de nombreuses scissions de communes après le changement de régime en Europe de l'Est (République tchèque, Hongrie, Slovaquie, Etats nés de l'écèlement de la Yougoslavie, sauf la Serbie et le Monténégro pour le moment).

Ensuite, précisons que l'organisation territoriale des pays européens évolue vers la régionalisation. Contrairement à une idée reçue, la régionalisation est un phénomène fonctionnel avant d'être un phénomène institutionnel, c'est-à-dire qu'elle se manifeste par des politiques territoriales, en réponse à des problèmes dont l'échelle n'est ni locale ni nationale, davantage que par de nouvelles institutions. Elle se traduit de manière très différente en fonction du cadre constitutionnel de chaque Etat et du croisement avec des enjeux d'ordre intérieur : dans l'organisation urbaine aux Pays-Bas et par le régionalisme institutionnel en Espagne, et sous de nombreuses autres formes, en dehors de ces extrêmes, dans les autres pays. Elle se superpose parfois aux collectivités intermédiaires traditionnelles sans les affaiblir (le département en France). Ces

***A la diversité traditionnelle propre aux Etats de l'Europe occidentale s'ajoutent aujourd'hui les Etats d'Europe centrale et orientale dans lesquels le principe de l'autonomie locale ne se traduit dans les institutions que depuis les années 1990, et d'autres Etats, en Europe du Sud-Est, dans lesquels les réformes sont encore plus récentes et plus fragiles***

1. Le premier degré est celui des autorités locales de base, quelle qu'en soit la définition dans le cadre national.



***L'instauration des  
autonomies  
régionales a été  
défavorable aux  
compétences  
communales,  
même si des  
mesures  
correctives ont été  
prises ou sont en  
débat***

exemples attirent aussi l'attention sur les implications que peut avoir la régionalisation sur le niveau communal.

Enfin, tous les pays européens sont confrontés au problème de l'organisation des grandes aires urbaines, y compris, bien sûr, les capitales. Le problème n'est pas nouveau, mais il est revenu sur le devant de la scène depuis la fin des années 90. Il s'agit toujours d'articuler les différentes échelles de l'organisation urbaine en conciliant les exigences fonctionnelles et les exigences démocratiques. Les réponses varient entre l'adaptation du droit commun et l'application de statuts particuliers, entre l'intégration dans une autorité métropolitaine et la concentration sur la ville-centre.

- *La deuxième tendance* concerne les compétences et la gestion. On la résumera en disant que les compétences dévolues aux collectivités locales augmentent, mais que les Etats tendent à renforcer leur contrôle sur les finances locales. La tendance générale se conjugue avec de nombreuses problématiques particulières à chaque Etat, et certains pays échappent à la tendance générale. L'instauration des autonomies régionales a été défavorable aux compétences communales, même si des mesures correctives ont été prises (la révision constitutionnelle de 2001 et ses suites en Italie) ou sont en débat (les « pactes locaux d'autonomie » en Espagne).

En ce qui concerne les compétences proprement dites, les collectivités locales sont affectées par des évolutions sectorielles et par des évolutions générales. Au titre des évolutions générales, on relèvera la généralisation de la clause générale de compétence, bien que la situation juridique reste indécise à cet égard dans quelques pays importants (Espagne, Italie, Portugal, Royaume-Uni), et le recours croissant au secteur privé dans la fourniture de services publics locaux bien que cette évolution soit moins significative dans les pays où il s'agit d'une pratique ancienne (France, Belgique, Espagne, Italie, Grèce). Certains pays ont

développé la pratique des compétences déléguées (Allemagne, Autriche, Italie, République tchèque, Hongrie, Slovaquie notamment), ce qui permet aux communes d'exercer des fonctions administratives relevant traditionnellement de l'Etat. Parmi les évolutions sectorielles, on note une implication croissante des collectivités locales dans le domaine de l'enseignement, lorsqu'elles n'en avaient pas déjà la gestion, et dans le domaine de la sécurité publique, mais avec un renforcement du contrôle du pouvoir central dans les pays où les communes et les maires exerçaient déjà en ce domaine des compétences assez larges.

Enfin, des progrès dans la gestion publique peuvent être observés dans tous les pays, même dans les pays les plus récemment venus à la démocratie et à la décentralisation en raison des programmes développés par de nombreuses organisations internationales et la coopération bilatérale. Les préceptes de la « nouvelle gestion publique » ont été diversement reçus dans les pays européens en fonction de leur propre tradition administrative, mais l'augmentation des responsabilités et le rationnement des ressources ont exercé une contrainte très forte sur les administrations locales pour les conduire à chercher les moyens de rationaliser leur gestion afin de dégager des marges de manœuvre. La « culture de la performance » a progressé ; elle s'exprime dans la définition des objectifs et des indicateurs permettant d'évaluer les résultats ; les outils de comparaison avec les autres (*benchmarking*) se diffusent.

- *La dernière tendance* qui caractérise les collectivités locales dans les Etats européens concerne les institutions et la démocratie locale. Avec les progrès de la démocratie locale on assiste à une différenciation, en fonction des rapports entre l'assemblée et l'exécutif, de la conception même de l'exécutif local, des modes d'élection pratiqués (diffusion de l'élection directe du maire) et de la place faite à la participation des citoyens. Malgré la diversité des

processus et des réformes, on peut reconnaître un fil rouge : la recherche d'un leadership politique qui assume une responsabilité politique identifiée envers les citoyens. L'affirmation d'un exécutif local, distinct de l'assemblée, s'impose partout comme un moyen de renforcer le leadership politique et la responsabilité devant les citoyens, même en l'absence de l'élection directe du maire, comme le montrent en particulier les exemples du Royaume-Uni et des Pays-Bas.

Même en se situant à un niveau élevé de généralité, un tableau de la démocratie locale en Europe doit rendre compte à la fois des tendances communes et de la diversité des institutions et des pratiques. On les retrouvera dans les trois parties suivantes de ce chapitre :

1. l'organisation territoriale ;
2. les finances, les compétences et les capacités administratives ;
3. la démocratie locale.

## I. L'organisation territoriale

Il convient de distinguer la collectivité locale de base (la commune) et les niveaux intermédiaires, mais on se concentrera ici sur le niveau communal, étendu aux groupements de communes. Toute présentation comparative des structures territoriales des Etats européens est devenue difficile à la suite des réformes intervenues au cours des trente dernières années et de la diversification des structures qui en résulte. Elle suppose de définir au préalable les niveaux de l'organisation territoriale.

### I.1. Définition des niveaux de l'organisation territoriale

La présentation traditionnelle repose sur l'idée que les collectivités locales d'un Etat s'organisent habituellement en deux niveaux : un niveau communal et un niveau supérieur dont la circonscription peut être plus ou moins vaste, les compétences lo-

cales étant distribuées entre ces deux niveaux selon des critères fonctionnels (Marcou, Verebelyi, 1993 ; Norton, 1993). Dans certains pays, les villes peuvent cumuler les fonctions de la commune et celles du niveau supérieur. Par exemple :

- En Allemagne, la commune et l'arrondissement (*Kreis*), les communes urbaines les plus importantes ayant aussi le statut d'arrondissement et les compétences correspondantes (même schéma aujourd'hui en Hongrie et en Pologne) ;
- En Angleterre, le district et le comté. Avant la réforme de 1972, certains bourgs avaient les attributs d'un comté et, depuis les réformes de 1986 et 1996, certaines zones ont une administration locale à un seul niveau : le district dans les zones métropolitaines et les conseils unitaires dans d'autres régions ;
- En France, en Espagne, en Belgique et en Italie : la commune et le département ou la province, pour ces trois derniers pays, avant la mise en place de régions de statut constitutionnel<sup>2</sup>.

Cette présentation traditionnelle laissait dans l'ombre quelques pays où il n'existait qu'un seul niveau de décentralisation (Finlande, Grèce, Portugal), et négligeait les différences de taille, et de donc de sens, du niveau supérieur<sup>3</sup> ainsi que l'existence de circonscriptions répondant seulement aux besoins de l'Etat. Elle excluait aussi de la présentation les entités fédérées (Allemagne, Autriche). Mais on pouvait admettre une certaine unité conceptuelle de la notion de collectivité locale (ou de *local government*) fondée sur un ou deux niveaux.

Aujourd'hui, les choses sont devenues beaucoup plus complexes. D'une part, des régions ont été créées dans plusieurs pays, mais selon des conceptions très différentes, et qui ont d'ailleurs évolué avec le temps. La Belgique est devenue un Etat fédéral ; en Espagne et en Italie, le développement des autonomies régionales a mis fin au caractère unitaire de l'Etat ; le Royaume-Uni

2. *En Italie, les régions à statut ordinaire n'ont été mises en place qu'en 1970, bien qu'elles fussent prévues par la Constitution de 1947.*
3. *Par exemple entre le « Kreis » allemand, considéré à la fois comme une collectivité locale et un groupement de communes, et le comté britannique dont la circonscription est beaucoup plus vaste – mais la traduction de « Kreis » par « county » masque cette hétérogénéité.*

**Tableau 1** Les niveaux de collectivités territoriales par pays

Niveaux	Etats unitaires	Etats composés
3 niveaux : commune ; département / province / comté/arrondissement ; région ou entité fédérée	France, Pologne	Allemagne, Belgique, Espagne, Italie
2 niveaux :		
1) commune, province / département / arrondissement / comté	1) Croatie, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Norvège, Pays-Bas, Pologne (villes à statut d'arrondissement), Roumanie	1) Néant
2) commune, région ou entité fédérée	2) Albanie, Danemark (au 01/01/2007), France (Paris), République tchèque, Royaume-Uni (Angleterre, Pays de Galles), Serbie (Vojvodine), Slovaquie, Suède	2) Allemagne ( <i>kreisfreie Städte</i> ), Autriche, Belgique (Bruxelles-Capitale), Fédération de Bosnie et Herzégovine, Portugal (régions insulaires), Espagne (communautés autonomes uniprovinciales), Royaume-Uni (Ecosse, Irlande du Nord), Suisse
1 niveau : communes et groupements de communes	1) Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, Islande, Lituanie, Luxembourg, ex-République yougoslave de Macédoine, Malte, Monténégro, Portugal (continental), Republika Srpska, Royaume-Uni (Angleterre : <i>unitary councils</i> et <i>metropolitan districts</i> ), Serbie, Slovaquie	Allemagne (cités-états : Berlin, Brême, Hambourg) ; Autriche (Vienne)
	2) Certaines capitales : Bucarest, Budapest, Prague, Zagreb	

connaît une organisation asymétrique avec des autonomies régionales, d'ailleurs différentes, pour l'Ecosse et l'Irlande du Nord, et un régime unitaire pour l'Angleterre et, dans une certaine mesure, le Pays de Galles (absence d'un pouvoir législatif propre). En France, en revanche, la région a été conçue comme une collectivité locale de troisième niveau, modèle suivi par la Pologne. D'autre part, dans les pays qui n'avaient pas connu de réforme territoriale, le développement d'institutions de coopération intercommunale pour prendre en charge les fonctions que les communes trop petites ne pouvaient assurer a conduit à une différenciation accentuée du premier niveau, mais ces institutions sont venues aussi s'insérer au deuxième niveau en concurrence avec les collectivités locales traditionnelles. L'analyse des collectivités locales en deux niveaux ne suffit donc plus aujourd'hui à rendre compte de la réalité, et on rencontre le plus souvent une organisation asymétrique, le nombre et la nature des collectivités territoriales pouvant varier d'une partie à l'autre du territoire. Cette complexité nouvelle oblige à prendre en compte, d'une

part, les différents niveaux de l'organisation territoriale de l'Etat dans son ensemble et, d'autre part, les différences de statut des institutions que l'on rencontre à chacun de ces niveaux.

Pour schématiser les structures territoriales en tenant compte de cette complexité, le tableau ci-dessus classe les Etats en fonction du nombre de niveaux de leur organisation territoriale auxquels sont instituées des collectivités territoriales, et selon qu'il s'agit d'Etats unitaires ou d'Etats composés. On appelle Etats composés, par référence à la définition donnée par le Tribunal constitutionnel espagnol, les Etats fédéraux et les Etats à autonomie régionale qui partagent les caractéristiques suivantes :

1. Il existe une pluralité de pouvoirs législatifs, au niveau central et au niveau des composantes, expression de leur autonomie politique ;
2. La constitution détermine et garantit la répartition des compétences entre le pouvoir central et les composantes. Par con-

vention, on fera figurer dans deux cellules les Etats qui ont une structure asymétrique : autonomies régionales sur une partie seulement du territoire ; communes non comprises dans la circonscription du deuxième niveau ou disparition de la province quand la région se confond avec sa circonscription. Enfin, les structures intercommunales ou supracommunales (y compris les intercommunalités très intégrées, en France ou en Hongrie) ainsi que les entités infracommunales (les *freguesias* au Portugal, les « mairies » en Bulgarie...) seront considérées comme faisant partie du niveau communal.

On constate un retour à l'agenda de la réforme territoriale, plutôt désormais sur une base fonctionnelle<sup>4</sup>, et une tendance générale au renforcement politique de la collectivité territoriale de base et des garanties de son autonomie ; les niveaux intermédiaires sont caractérisés par la tendance à la régionalisation, bien que la constitution de régions politiques fortes ne soit le fait que d'une minorité d'Etats. L'établissement de pouvoirs régionaux forts peut s'opérer au détriment des communes.

Les capitales nationales ont parfois un statut particulier qui les place dans un rapport direct avec le pouvoir central (Berlin, Bucarest, Budapest, Paris, Prague, Vienne...).

## **1.2. La collectivité locale de base : la commune**

C'est au niveau de la commune que se pose dans tous les pays de la manière la plus aiguë la question de la conciliation entre l'espace politique et l'espace fonctionnel, particulièrement dans les zones urbaines (Bennett, 1989 ; Kersting / Vetter, 2003, Baldersheim, Illner / Wollmann, 2003).

On peut distinguer les pays, du point de vue des structures communales, selon deux critères :

1. Les pays à forte fragmentation communale (France, Autriche, Espagne, Italie,

Suisse, Hongrie, République tchèque), par opposition aux pays qui ont connu une réorganisation communale tendant à constituer de plus grandes unités (Allemagne, Belgique, Grèce, Royaume-Uni<sup>5</sup>, pays nordiques, pays d'Europe de l'Est dans les années 50 à 70, Lituanie aujourd'hui) ;

2. Les pays à unité de statut communal (Europe de l'Ouest et Europe du Nord, sauf le Royaume-Uni) par opposition aux pays qui comportent un régime particulier pour les villes (Royaume-Uni, Europe centrale et orientale, à partir de l'Allemagne).

Cette dernière distinction ne s'explique qu'en Angleterre par la pression de l'urbanisation (avant les réformes des années 1970) ; dans les autres pays, elle est la conséquence de structures sociales qui ont longtemps fait obstacle à l'introduction du régime communal dans les campagnes.

Aujourd'hui la réforme territoriale revient à l'agenda dans de nombreux pays, mais dans une perspective différente. Les réformes des années 50-70 se référaient à la recherche d'une taille minimale ou optimale en fonction des compétences exercées. Les réformes des dernières années obéissent davantage à une logique fonctionnelle et peuvent donc prendre des formes plus variées que la simple fusion de communes ; le traitement de la fonction n'est plus strictement lié à un territoire administratif. Elles prennent aussi davantage en compte la dimension civique et démocratique, et pas seulement technique et managériale, de l'organisation communale. Des formes intégrées de coopération intercommunale sont ainsi apparues comme une alternative à la fusion de communes.

Mais, dans les pays d'Europe centrale et orientale, on note que les pays où les réformes territoriales de l'après-guerre ont résisté sont ceux où l'on a maintenu

***C'est au niveau de la commune que se pose dans tous les pays de la manière la plus aiguë la question de la conciliation entre l'espace politique et l'espace fonctionnel***

4. C'est-à-dire pour répondre aux besoins de l'accomplissement de certaines fonctions.
5. Où les autorités locales sont les moins nombreuses et les plus vastes : aucun district n'a moins de 20.000 habitants en Angleterre et au Pays de Galles, et la population moyenne des districts (ruraux, métropolitains ou unitaires) est proche de 150.000 (Office of National Statistics, Census 2001, table KS01).



### Réforme territoriale et réforme fonctionnelle

Les grandes réformes territoriales du passé ont répondu à des objectifs de réforme fonctionnelle<sup>6</sup>. Par exemple, en **Grèce**, la réforme communale de 1912 prévoyait que pouvait se constituer en commune toute agglomération de plus de 300 habitants où fonctionnait une école élémentaire. En **Suède**, les réformes territoriales de 1952 et de 1970 ont répondu principalement aux objectifs d'une réforme scolaire devant être mise en œuvre au niveau communal. En **Allemagne**, la réforme communale des années 1965-1975 s'appuyait sur la théorie des lieux centraux, fondée sur la gamme de services et d'équipements devant desservir une population donnée. Ces réformes ont eu aussi pour but de donner aux communes une base territoriale permettant d'élargir à l'avenir leurs compétences (Allemagne, Suède). Tel est le cas ces dernières années en Allemagne où les gouvernements de certains *Länder* ont transféré de nouvelles attributions aux arrondissements et aux villes à statut d'arrondissement : la réforme la plus radicale a été celle du Bade-Wurtemberg où la plupart des attributions des services extérieurs<sup>7</sup> du gouvernement du *Land* leur ont été transférées.

La réforme grecque de 1997 illustre le tournant qui s'est produit. C'est une réforme radicale qui a fait passer le nombre des communes (dèmes et communes rurales) de près de 6.000 à 1.033. Mais l'originalité de cette réforme tient au fait qu'il ne s'agissait pas seulement d'un plan de fusion de communes, mais d'un programme d'aménagement du territoire et d'équipement en vue duquel la réforme communale était proposée. Il s'agissait de mettre en place des collectivités locales capables de mettre en œuvre ce programme, ce qui nécessitait de les doter des institutions, des personnels et des ressources financières indispensables. C'est pourquoi un programme de cinq ans (1997-2001) financé par l'Etat devait accompagner les nouvelles communes et permettre le financement du programme d'équipement. Ce programme visait aussi à favoriser le recrutement des cadres des nouvelles municipalités afin qu'elles aient les moyens en personnels nécessaires à l'exercice d'une plus large autonomie administrative et financière. Une autre originalité de la réforme était de maintenir une représentation des anciennes communes au sein des nouvelles collectivités locales, et une participation aux délibérations du nouveau conseil municipal, ce qui a sans doute facilité l'acceptation de la fusion par la population locale.

A l'inverse, dans les nouveaux *Länder* allemands, le transfert de la réforme communale qui avait été réalisée à l'ouest a d'abord été un demi-échec. Le regroupement des petites communes était perçu comme contraire à l'objectif de restauration de la démocratie, et l'on a cherché à surmonter cette difficulté par la mise en place d'organismes intercommunaux (*Verwaltungsgemeinschaft...*). Cependant, la réforme territoriale a été menée à bien au niveau des arrondissements. Plus récemment, la réforme territoriale connaît un nouveau départ : le *Land* de Brandebourg a supprimé par voie de fusion de nombreuses petites communes, réduisant par la même occasion le nombre des organismes intercommunaux, et le *Land* de Mecklembourg-Poméranie antérieure a réalisé une réforme radicale des arrondissements, portant leur population moyenne à 350.000 habitants.

6. Réforme fonctionnelle : réforme portant sur l'attribution de certaines compétences et ayant pour objectif d'améliorer la façon dont une compétence est exercée.
7. On appelle « services extérieurs » les services administratifs de compétence territoriale subordonnés à l'administration centrale. Dans certains pays, on les appelle « administrations périphériques ».

dans les communes élargies une forme de représentation des anciennes collectivités traditionnelles (Pologne, Bulgarie) ; c'est aussi la stratégie choisie par la réforme territoriale de la Lituanie de 1995 qui a divisé le pays en seulement 60 municipalités d'arrondissement.

Dans les pays très urbanisés qui ont connu une importante réorganisation communale, on cherche à rétablir des institutions de proximité au niveau infracommunal (Royaume-Uni, Suède). Ces évolutions et ces expériences doivent attirer notre attention sur l'importance de ce que l'on appelle en droit espagnol les « entités locales mineures » (en Castille, La Manche) dans l'expression de la démocratie locale, et en particulier sur l'expérience de pays comme le Portugal ou la Bulgarie où de grandes communes s'appuient sur des institutions infracommunales fortes.

En revanche, la nouvelle concentration des collectivités territoriales qui est entrée en vigueur au Danemark au 1<sup>er</sup> janvier 2007, réduisant le nombre des communes de 271 à 98 et le nombre des « communes administratives » (comtés) de 14 à 5 « régions », obéit à une logique d'économie d'échelle compte tenu de la hausse prévisible des dépenses sociales (personnes âgées notamment). Alors que les communes gèrent la quasi-totalité des services publics, le système de santé sera administré au niveau des comtés élargis (régions), lesquels assumeront aussi quelques autres fonctions (transports publics, développement régional et planification régionale, certains services sociaux).

Mais, dans beaucoup d'autres pays où les compétences communales sont, il est vrai, moins étendues, c'est surtout par le développement d'un second niveau d'administration communale, fondé sur des institutions de coopération, que l'on cherche à résoudre les problèmes liés à la prise en charge par les communes de certaines fonctions, sans remettre en cause

les communes préexistantes. La France et la Hongrie illustrent, chacune à leur manière, cette tendance qui permet de composer avec la vitalité politique de l'institution communale. Mais l'extension des compétences exercées au niveau intercommunal pose le problème de la légitimité démocratique de ces institutions qui sont actuellement une émanation des conseils municipaux.

C'est sans doute dans l'institution d'un second niveau d'administration communale qu'il faut rechercher la solution des problèmes d'organisation des grandes agglomérations, car le développement urbain ignore le découpage communal et les limites administratives (Hofmann-Martinot, 1999 ; Hoffmann-Martinot / Sellers, 2005 ; Le Galès, 2002). La loi française prévoit à cet effet la formule de la communauté urbaine pour les agglomérations les plus importantes en dehors de Paris (il en existe 14) et, pour les agglomérations moins importantes, celle de la communauté d'agglomération (au nombre de 164 aujourd'hui). Aux Pays-Bas, le cadre de coopération a succédé à l'échec de la tentative de créer des régions urbaines demandées par la loi de 1994 pour les 7 plus grandes agglomérations du pays, dotées d'un établissement public de coopération, mais sans fiscalité propre, à la différence de la formule française ; la loi de décembre 2005 reprend cette formule et permet de l'appliquer à de nouvelles agglomérations (loi dite « Regio Plus »). En Allemagne, certaines lois des *Länder* ont parfois institué de tels organismes d'agglomération (ainsi pour Francfort, Munich et Stuttgart). En revanche, en Italie, la *città metropolitana* introduite par la loi n° 142 de 1990 est toujours en échec, malgré sa constitutionnalisation par la révision constitutionnelle de 2001 (nouvel art. 114). Seuls trois périmètres ont été délimités (Bologne, Gênes et Venise), mais ils ne constituent que des cadres assez lâches de coopération volontaire. Dans certaines régions (Piémont, Campanie), la province de la capitale régionale souhaiterait se transformer en *città metropolitana*, mais il n'est pas sûr qu'un tel

*C'est sans doute dans l'institution d'un second niveau d'administration communale qu'il faut rechercher la solution des problèmes d'organisation des grandes agglomérations*

### La réforme territoriale par la coopération

En **France**, pays des 36.000 communes, la coopération a depuis longtemps permis de gérer les services publics qu'une commune isolée ne pouvait assurer. Mais, depuis une loi de 1999, avec un fort engagement de l'Etat et des incitations financières, se sont rapidement développés des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui concentrent de plein droit les compétences stratégiques (aménagement du territoire, développement économique, principaux équipements...) et disposent d'un pouvoir fiscal indépendant de celui des communes. Au début de l'année 2007, 33.414 communes étaient regroupées en 2.588 EPCI comptant 54,2 millions d'habitants.

En **Hongrie**, une loi de novembre 2004 organise le développement de la coopération intercommunale au sein de 166 microrégions répondant à des objectifs de développement local ; l'objectif principal était d'assurer la prise en charge de la gestion des établissements scolaires par ces groupements de communes. Au début de 2006, des groupements de communes avaient été créés dans 118 microrégions, et dans 90 d'entre elles ils regroupaient toutes les communes.

C'est la voie suivie également en **Italie** avec les unions de communes, et en **Espagne** avec le projet de loi sur la réforme du régime local faisant suite au Livre blanc de 2005 qui entend favoriser la coopération intercommunale<sup>8</sup>.

Toutefois, les « intercommunalités » françaises continueront de se distinguer par l'existence d'un pouvoir fiscal propre et une gamme étendue de compétences déterminées par la loi.

projet aboutisse. Les implications pour la démocratie locale ne sont pas univoques ; elles dépendent des solutions institutionnelles retenues.

Enfin, au Royaume-Uni, la réforme du premier niveau et celle du deuxième niveau sont liées. Le Livre blanc publié en octobre 2006 (*Strong and Prosperous Communities*, Cm 6939) prévoit la reprise de la formation des conseils unitaires dans les régions où existe encore une organisation à deux niveaux. Le gouvernement a annoncé le 25 juillet 2007, au terme d'un processus de consultation, la formation de 9 nouveaux conseils unitaires, et la loi du 30 octobre 2007 a créé les conditions juridiques de leur réalisation et de la poursuite du processus (*Local Government and Public Involvement in Health Act, 2007*, c. 28).

### I.3. Les niveaux intermédiaires

Sans aucun doute, c'est au niveau intermédiaire que se sont produites les muta-

tions les plus importantes dans l'organisation territoriale des Etats au cours des deux ou trois dernières décennies, aussi bien sur le plan institutionnel que sur le plan fonctionnel (Marcou, 2000 et 2002).

Historiquement, le niveau intermédiaire est étroitement lié à la construction de l'Etat, et plus précisément à ce que l'on a pu appeler la fonction de « pénétration territoriale », c'est-à-dire le processus politique et institutionnel par lequel le pouvoir central est parvenu à établir son autorité incontestée sur l'ensemble de son territoire et de la population qui s'y trouve (illustré de manière très différente par la France, la Prusse et le Royaume-Uni). Ce processus n'a pas été mené à son terme dans tous les pays européens, quelquefois il ne l'a été que tardivement ou il a été remis en cause par des recompositions politiques ultérieures (disparition du royaume de Prusse, constitution d'une Allemagne fédérale,

8. « Libro blanco para la reforma del gobierno local », Madrid, ministère des Administrations publiques.

dislocation de l'empire des Habsbourg). Mais il a déterminé la formation de certains cadres territoriaux durables (le département français et les provinces de pays voisins marqués par le modèle napoléonien, le comté en Angleterre ou en Suède, l'arrondissement – *Kreis*, *powiat*, *okres*... – dans la plupart des pays de l'Europe centrale, la circonscription de gouvernement – *Regierungsbezirk* – en Allemagne) et parfois d'institutions typiques (le préfet, mais aussi en Allemagne le *Landrat*, sous des noms divers, devenu en 1872 un fonctionnaire nommé par le roi de Prusse quand le *Kreis* acquit les caractères d'une collectivité locale sans cesser d'être le cadre d'une autorité administrative de l'Etat). En ce sens, la première fonction du niveau intermédiaire a été celle de relais d'autorité du pouvoir central soit en prenant appui sur l'aristocratie locale (Allemagne, Angleterre, Hongrie), soit, au contraire, contre elle (France).

Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, cependant, sous l'influence des progrès du libéralisme et de la démocratie, et pour prendre en charge des fonctions sociales et économiques que l'Etat devait désormais assumer, le niveau intermédiaire a connu schématiquement deux types d'évolutions institutionnelles et fonctionnelles :

1. L'établissement d'une collectivité locale qui s'est rapprochée des communes à fois sur le plan institutionnel et par les fonctions exercées ;
2. La différenciation et la réduction des fonctions administratives de l'Etat. Depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle, la régionalisation s'affirme comme une tendance nouvelle qui répond à des évolutions socio-économiques, mais aussi politiques dans certains pays. Elle s'exprime parfois par l'apparition de cadres territoriaux et d'institutions nouveaux, mais souvent aussi par l'évolution et la réforme des institutions existantes.

La première tendance est à l'origine du système d'administration locale à deux degrés qui caractérise, encore aujourd'hui, la plupart des pays européens. L'élection d'une assemblée représentative s'est progressivement imposée dans tous les pays (Allemagne : 1872, en Prusse, pour l'arrondissement ; Belgique : conseils de province, sur la base de la Constitution de 1831 ; France : introduction de l'élection du conseil général du département en 1831 ; Grande-Bretagne : 1888, élection des conseils de comté ; Pays-Bas : 1853, états provinciaux, etc.). Par la suite, les institutions des collectivités locales du niveau intermédiaire se sont rapprochées de celles du niveau local de base, notamment par l'élection des exécutifs (ils restent cependant nommés, au niveau communal comme au second niveau, en Belgique et aux Pays-Bas, bien que la loi ait pu introduire une composante élective). Ces collectivités locales ont assumé progressivement des fonctions attribuées par la loi, qui ont répondu empiriquement à deux besoins :

1. Assurer les fonctions d'intérêt local dépassant les capacités et l'aire de desserte des services communaux (routes, établissements scolaires, établissements de soins, selon les pays) ;
2. Assurer les fonctions de solidarité et de péréquation dans les limites de leur territoire (services sociaux, soutien aux petites communes). Ces types de fonctions se retrouvent dans les collectivités locales de second niveau en Europe centrale et orientale aujourd'hui, notamment en Hongrie (*megyei*), en Roumanie (*judet*), en Croatie (*županije*) et en Pologne (*powiat*), ainsi que dans les compétences des « régions » (*kraj*) tchèques et slovaques.

Cependant ces collectivités locales de second niveau se différencient selon trois facteurs :

1. leur taille ;
2. le régime des villes ;
3. l'existence d'administrations sectorielles concurrentes.

*Ce processus n'a pas été mené à son terme dans tous les pays européens, quelquefois il ne l'a été que tardivement ou il a été remis en cause par des recompositions politiques ultérieures*

**L'existence d'administrations sectorielles spécialisées a une incidence sur les compétences du niveau intermédiaire : notamment les hôpitaux publics sont rattachés au niveau intermédiaire au Danemark, en Suède, en Hongrie, mais à une organisation nationale au Royaume-Uni, en France, en Italie. On rencontre une différenciation semblable en matière d'éducation**

Dans les pays qui ont été marqués par l'introduction tardive de l'autonomie communale dans les zones rurales, ou par l'influence de l'Allemagne ou de l'Autriche, les collectivités locales du second niveau sont de petite taille (*Kreis* allemand, *powiat* polonais, notamment) ; dans d'autres, il existe des collectivités plus larges (départements français, comtés anglais ou suédois, *megyei* hongrois, provinces en Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, *nomos* en Grèce, « régions » tchèques ou slovaques). Sauf pour la République tchèque et la Slovaquie, ces découpages territoriaux sont d'origine ancienne et liés aux circonscriptions des autorités de l'Etat qui ont précédé la création des collectivités locales. Mais à ces différences de taille ne correspondent pas nécessairement des différences de fonctions. En effet, d'autres facteurs influencent celles-ci, tels que : les compétences exercées au niveau communal, le rôle des administrations de l'Etat, l'existence d'administrations sectorielles.

En outre, dans plusieurs pays, les villes sont soustraites au cadre territorial du second niveau et en absorbent les attributions : cela correspond à une différenciation institutionnelle ville-campagne du régime communal dont on a déjà souligné l'importance. Dans ces pays, les villes qui cumulent les fonctions du second niveau bénéficient alors d'un statut renforcé dans le système administratif. Cette situation se rencontre au Royaume-Uni entre 1888 et 1972 (les bourgs-comtés) et de nouveau depuis la suppression, en 1986, des conseils de comté dans les zones métropolitaines, et la constitution depuis 1996 des *unitary councils* ; elle se rencontre également en Hongrie (22 villes ayant le rang de *megyei*), en Allemagne (116 *kreisfreie Städte*) et en Pologne (65 villes ayant rang de *powiat*) ; elle a existé au Danemark avant la réforme territoriale de 1970.

L'existence d'administrations sectorielles spécialisées a une incidence sur les compétences du niveau intermédiaire : notamment les hôpitaux publics sont rattachés au

niveau intermédiaire au Danemark, en Suède, en Hongrie, mais à une organisation nationale au Royaume-Uni (*National Health System*), en France (agences régionales d'hospitalisation, bien qu'ils conservent la nature juridique d'établissements publics locaux), en Italie (bien que les régions financent les « unités locales de santé »). On rencontre une différenciation semblable en matière d'éducation.

Dans les Etats fédéraux ou à autonomies régionales, ce sont les états fédérés ou les autonomies régionales qui ont absorbé, de manière directe ou indirecte, les compétences en ces matières. En Allemagne, les *Länder* sont compétents en matière d'éducation et pour la législation hospitalière et les investissements dans les hôpitaux publics, tandis que la gestion est rattachée au niveau de l'arrondissement. En Espagne, les hôpitaux publics ont été transférés dans la compétence de toutes les communautés autonomes en 2002. Au Royaume-Uni, le système national de santé est placé sous la tutelle du pouvoir régional en Ecosse et au Pays de Galles, mais demeure organisé selon le principe fonctionnel<sup>9</sup>. En Belgique, la santé et l'éducation sont des matières dites « personnalisables » qui relèvent de la compétence des communautés<sup>10</sup>.

Comme les cas précédents le suggèrent, l'organisation des niveaux intermédiaires se combine aujourd'hui avec la tendance à la régionalisation. Du point de vue des fonctions, celle-ci est une réponse à l'importance nouvelle reconnue aux territoires dans le développement économique. Du point de vue institutionnel, elle consacre le changement de fonctionnalité des niveaux intermédiaires. Toutefois, la régionalisation se manifeste dans des Etats dont la taille, la constitution et les institutions territoriales sont extrêmement variées, et celles-ci remplissent d'autres fonctions que celles qui se rattachent au développement régional. Si l'on tient compte encore des facteurs politiques, il ne faut pas s'étonner de la très grande diversité institutionnelle au travers de laquelle la régionalisation peut se mani-

9. C'est-à-dire que la gestion du service de santé échappe à la compétence des autorités locales.

10. Composantes du système fédéral belge, aujourd'hui administrées par des institutions communes, ou en grande partie communes, avec celles de la région.



fester. Dans de nombreux cas elle se limite à une régionalisation administrative, c'est-à-dire reposant sur des institutions subordonnées au pouvoir central (par exemple : l'Angleterre proprement dite, la Grèce, le Portugal continental, la Bulgarie, la Hongrie). A l'opposé, elle est assumée par des autonomies régionales dans quelques pays (Espagne, Italie, statut de l'Ecosse). Dans de nombreux pays, la régionalisation se manifeste dans les compétences des collectivités locales ou des institutions qui en dépendent (Finlande, Irlande, Pays-Bas, Roumanie...). Enfin, d'autres pays ont simplement étendu leur régime d'autonomie locale au niveau régional ou en donnant au niveau intermédiaire une vocation régionale sans mettre en cause le caractère unitaire de l'Etat (Danemark depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, France, Pologne, République tchèque, Slovaquie).

## **II. Les finances, les compétences et les capacités administratives**

Les collectivités territoriales n'exercent leurs fonctions que dans le cadre d'un système qui les met en interaction avec l'Etat, et plus généralement les autorités supérieures. La gouvernance de ce système est devenue de plus en plus complexe à mesure que les compétences des collectivités locales se sont étendues à des fonctions dont l'importance a justifié une législation nationale (ou régionale) et des politiques nationales (ou régionales). Elle met en cause les modalités de répartition, ainsi que celles de partage des compétences, le financement des budgets locaux et les capacités administratives des collectivités locales.

En théorie, ce sont les compétences à exercer qui déterminent le niveau des ressources nécessaires pour couvrir les charges correspondantes. C'est ce que préconise la Charte européenne de l'autonomie locale : les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences que celles-ci

doivent exercer selon la loi, et ces ressources doivent être suffisamment diversifiées et évolutives pour qu'elles suivent l'évolution réelle des coûts (art. 9, par. 2 et 4). En pratique, les finances locales sont le produit de l'histoire complexe des finances publiques dans chaque pays ainsi que de son histoire administrative, et ces facteurs expliquent, plus que tout autre, les caractéristiques, ainsi que le volume, en termes budgétaires, des compétences locales. Cela est vrai également pour les pays qui ont introduit les institutions de l'autonomie locale depuis le début des années 90 ou sont encore en train de le faire : la mise en place d'un système fiscal efficace et la réorganisation des circuits financiers prennent plus de temps que de changer la loi. C'est pourquoi on commencera par présenter les systèmes de finances locales avant de comparer les compétences et les capacités administratives.

### **II.1. Les finances locales**

L'autonomie financière est la base de l'autonomie locale, comme le rappelle l'article 9 de la Charte de l'autonomie locale, et elle comporte trois aspects : des ressources en rapport avec les charges correspondant aux compétences obligatoires ; la liberté de disposer des ressources qui leur sont allouées ; la possibilité d'agir de façon significative sur le volume des ressources propres.

Cependant, malgré l'abondance des sources nationales et internationales, la comparaison internationale des systèmes de finances locales présente, même en Europe, de réelles difficultés de méthode et d'interprétation. Dans ce qui suit, les autonomies régionales sont assimilées à des entités fédérées et ne sont donc pas considérées comme des collectivités locales, à la différence de ce que font à tort certaines sources internationales.

On analysera les grandes tendances en matière de dépenses et de ressources

***Les collectivités territoriales n'exercent leurs fonctions que dans le cadre d'un système qui les met en interaction avec l'Etat, et plus généralement les autorités supérieures***

*Le volume des dépenses ne suffit pas à caractériser l'autonomie financière. Celle-ci dépend encore du degré de liberté avec lequel les dépenses sont engagées et les ressources contrôlées par l'autorité locale*

(Dafflon, 2002 ; Travers, 2005). Ces tendances reflètent le rôle croissant des collectivités locales en Europe, **mais cela s'accompagne d'une réduction de l'autonomie financière en ce qui concerne leurs ressources.**

### II.1.1. Les dépenses des collectivités locales

On partira du graphique 1 suivant qui représente la part des dépenses publiques totales dans le PIB des Etats européens. Ce diagramme représente, d'après les données publiées par Eurostat, la part des dépenses publiques locales dans le PIB. Par dépenses publiques locales, on entend les dépenses des administrations publiques locales, c'est-à-dire des administrations infranationales, à l'exception des entités fédérées et des autonomies régionales. Mais, alors que l'Espagne est traitée comme un Etat fédéral, l'Italie ne l'est pas en dépit du niveau de compétences en matière de dépenses publiques et de législation des régions italiennes. Il en va de même du Royaume-Uni pour l'Ecosse et l'Irlande du Nord ; ainsi que pour le Pays de Galles par le volume des dépenses qui lui sont déléguées. Alors que les Etats européens ont habituellement un ou deux niveaux de collectivités locales, le tableau conduit comparativement à surestimer légèrement les dépenses publiques locales des pays qui ont trois niveaux d'administration locale (France, Pologne). Malgré ces approximations, le diagramme fait apparaître trois groupes de pays relativement bien distincts :

- 3 pays nordiques (Danemark, Finlande, Suède) et la Suisse, dont le volume des dépenses publiques locales est supérieur à 20 % du PIB ;
- Un grand groupe de pays dont les dépenses publiques locales sont en réalité comprises entre 6 et 13 % du PIB : en effet, en Italie, les dépenses des communes et de leurs groupements ainsi que celles des provinces repré-

sentent environ 6,3 % du PIB (en 2003) et, aux Pays-Bas, 8,5 % du PIB (2003) ;

- Enfin, un petit groupe de pays dans lesquels les dépenses publiques locales se situent à un niveau inférieur à 5 % du PIB : la Grèce, Chypre, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et Malte.

Dans le groupe médian, on est en présence d'un continuum au sein duquel il est presque impossible de placer un seuil. Mais, au-dessous de 8 ou 8,5 % du PIB, on ne trouve que des pays d'assez petite taille pour maintenir une certaine centralisation financière, et les Etats fédéraux ou à autonomies régionales dans la mesure où une partie des charges supportées par les collectivités locales dans les Etats unitaires le sont par les budgets régionaux.

Toutefois, le volume des dépenses ne suffit pas à caractériser l'autonomie financière. Celle-ci dépend encore du degré de liberté avec lequel les dépenses sont engagées et les ressources contrôlées par l'autorité locale.

Dans le graphique 2 ci-après on représente la part des dépenses d'investissement des collectivités locales dans le PIB. Cet indicateur permet de mettre en lumière le rôle des collectivités locales dans l'équipement du pays. Il porte seulement sur l'Europe à 25, faute de données suffisantes sur les autres pays. L'investissement public représentait la même année dans l'Europe à 25 un volume équivalent à 2,4 % du PIB, la dispersion étant comprise entre 1,1 % pour l'Autriche et 5 % pour la République tchèque.

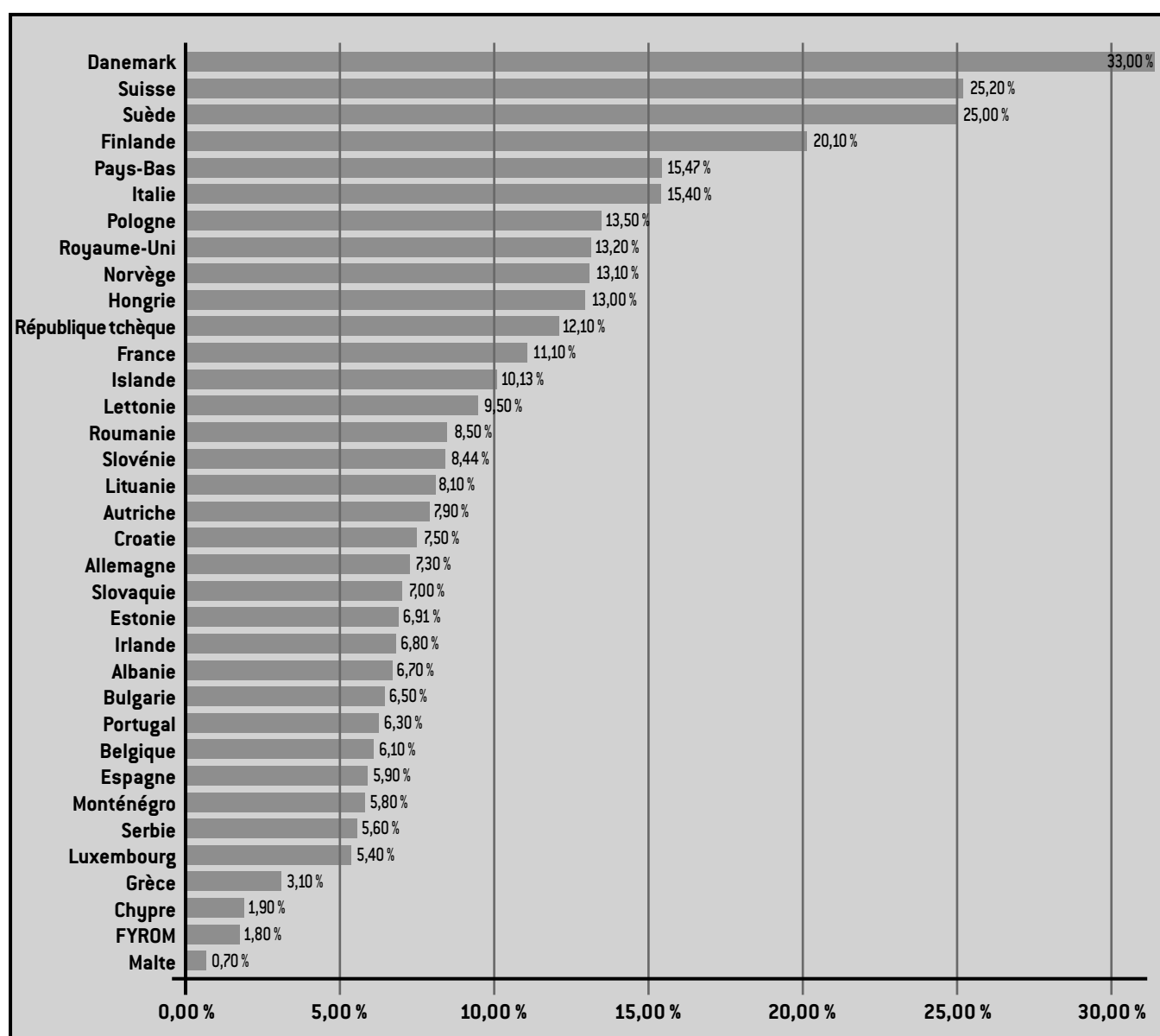
Il en ressort que les collectivités locales assurent la majeure partie de l'investissement public, sauf dans 10 pays (Autriche, Chypre, Estonie, Grèce, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République tchèque et Slovaquie). Le tableau ne prend en compte que les investissements des collectivités locales, mais non les investissements des entités fédérées. Il prend cependant en

compte les dépenses d'investissements des autonomies régionales dans les pays où elles existent, ce qui conduit à surestimer les investissements des collectivités locales pour les raisons déjà exposées. Il en va de même pour la France en ce qui concerne les premier et deuxième niveaux, car les régions, qui sont des collectivités locales, ont une capacité d'investissement beaucoup plus importante et représentent aujourd'hui environ 10 % des dépenses

réelles d'investissement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Il faut aussi relativiser ce constat par des considérations de conjoncture et de phase d'évolution. Des politiques macroéconomiques peuvent peser sur l'investissement des collectivités locales (cas de l'Allemagne et de l'Autriche), et les dépenses d'investissement peuvent connaître sur plusieurs années

**Graphique 1** Dépenses publiques locales en pourcentage de PIB (2005)



Source : Eurostat, 2005.

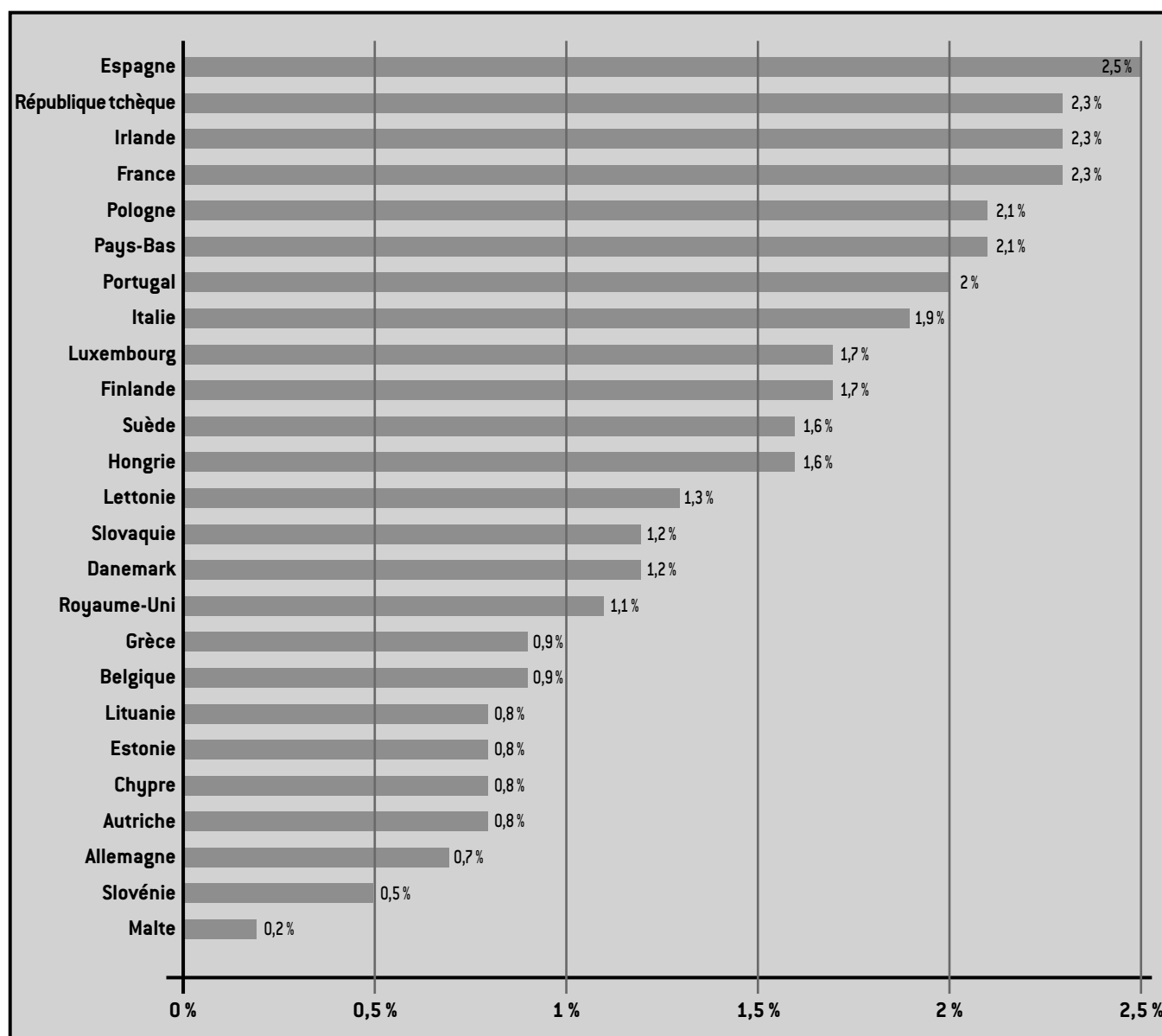
11. Dexia, « Finances publiques territoriales dans l'Union européenne ». Evolutions 2000-2005, novembre 2006.

des variations plus importantes que les dépenses courantes. Si la croissance de l'investissement des collectivités locales a été dynamique dans l'ensemble de l'Union européenne au cours des dernières années, elle a été plus forte dans les nouveaux Etats membres, ce qui reflète le besoin de nouvelles infrastructures dans ces pays. Entre 2000 et 2005, la progression de l'investissement des collectivités locales a été en moyenne de 2,9 % par an dans l'Europe à

15, mais de 4,9 % dans les nouveaux Etats membres, tandis que cette évolution a même été négative en Allemagne et en Autriche<sup>11</sup>.

Dans les pays issus de l'ancienne Yougoslavie ainsi qu'en Albanie, en Bulgarie et en Roumanie, le pouvoir central a d'abord conservé le contrôle des moyens d'investissement, y compris pour les investissements publics locaux. La situation a commencé à

Graphique 2 Dépenses publiques locales d'investissement en pourcentage du PIB



Source: Dexia, 2006.

changer depuis 2004. L'accès à l'emprunt a été facilité en Bosnie et Herzégovine, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine et Serbie ; en Albanie, une procédure d'appel d'offres a été introduite pour sélectionner les projets locaux bénéficiant d'un financement de l'Etat ; en Bulgarie et en Roumanie, l'accès aux fonds européens permet d'accroître le rôle des collectivités locales en matière d'investissement dans les infrastructures économiques ou sociales<sup>12</sup>.

### II.1.2. Les ressources des collectivités locales

En ce qui concerne les ressources, deux problèmes se posent : celui du volume des ressources par rapport aux charges et celui du contrôle de la collectivité sur le volume de ses ressources, c'est-à-dire sa capacité à augmenter ses ressources.

La Charte de l'autonomie locale prévoit que les collectivités locales doivent avoir des « ressources propres suffisantes » dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences, et que les ressources financières des collectivités locales doivent être « proportionnées aux compétences prévues par la Constitution et par la loi » (art. 9, par. 1 et 2). La première proposition exprime une condition de la liberté locale ; la seconde exprime une garantie, pour les collectivités locales, d'être dotées des ressources nécessaires au financement des compétences que la loi leur attribue.

L'exigence d'une correspondance entre les compétences obligatoires et les ressources, ou principe de connexité, est la plus difficile à satisfaire car elle dépend de l'estimation des charges, laquelle à son tour dépend du niveau de service que l'on croit devoir ou pouvoir assurer à la population. Elle est au centre des demandes des collectivités locales aux pouvoirs supérieurs dont dépendent leurs ressources. Il est de plus en plus fréquent que la législation prévoit que tout transfert de compétence par la loi doit s'accompagner d'un transfert adéquat de ressources. Ce principe, inscrit en France

dans la loi en 1982, est entrée dans la Constitution (art. 72-2, al. 4) en 2003. En Allemagne, la révision constitutionnelle du 28 août 2006 a été l'occasion d'inscrire dans la Loi fondamentale l'interdiction d'opérer, par la loi fédérale, l'attribution des compétences matérielles aux communes et à leurs groupements (nouvel art. 85, par. 1) ; elle entend mettre un terme à la pratique par laquelle le législateur fédéral avait créé des charges nouvelles pour les collectivités locales sans en assurer le financement. Au contraire, à l'intérieur du *Land*, la cour constitutionnelle du *Land* veille au respect du principe de connexité.

Mais l'autonomie financière dépend essentiellement de la structure et du régime des ressources. C'est en ce domaine que l'évolution des finances locales présente aujourd'hui un certain nombre de signes défavorables à l'autonomie locale.

#### a) La structure des ressources

Dans la plupart des Etats européens, les recettes fiscales des collectivités locales sont en fait, pour la plus grande part, une participation au produit d'impôts partagés pour lesquels le pouvoir fiscal appartient aux pouvoirs centraux. Or les seules recettes courantes sur lesquelles les autorités locales disposent de pouvoirs suffisants pour leur permettre de faire varier, par leur décision directe, le montant de leurs ressources sont la fiscalité propre et les produits de l'exploitation de services publics pour lesquels les usagers paient un prix ou un droit d'accès. Comme le volume de ces recettes d'exploitation dépend beaucoup du mode de gestion du service (directement par la collectivité, ou par une entreprise qui perçoit directement les recettes sur les usagers), c'est le volume de la fiscalité propre qui constitue la variable la plus significative en ce qui concerne la capacité des autorités locales de déterminer par leurs décisions l'évolution de leurs ressources. Au contraire, la participation au produit d'impôts partagés est, du point de vue économique comme du point de vue politique, équiva-

*Dans la plupart des Etats européens, les recettes fiscales des collectivités locales sont en fait, pour la plus grande part, une participation au produit d'impôts partagés pour lesquels le pouvoir fiscal appartient aux pouvoirs centraux*

12. Ken Davey (2007), « Fiscal decentralisation in South-Eastern Europe », dans Conseil de l'Europe, « Effective democratic governance at local and regional level », Budapest, OSI, actes de la Conférence de Skopje, 8-9 novembre 2006.



**Les systèmes  
européens de  
finances locales  
se différencient,  
principalement  
pour des raisons  
historiques,  
en fonction  
de l'origine  
des ressources  
des budgets  
locaux**

lente à des transferts. La seule différence est que la part de la collectivité locale est parfois calculée sur le produit local de l'impôt (par exemple, la participation des communes, en Allemagne, au produit de l'impôt sur le revenu) ; on suppose alors que le contribuable se satisfait de savoir qu'une partie de sa contribution sert au financement de services publics locaux, mais les élus n'ont aucune part dans le montant de la pression fiscale et il n'y aucune relation entre le niveau de la fiscalité et le niveau des services.

Les systèmes européens de finances locales se différencient, principalement pour des raisons historiques, en fonction de l'origine des ressources des budgets locaux. Tous font appel à la fiscalité locale, à des transferts de diverse nature, à des impôts partagés, à des produits d'exploitation, notamment. Ce qui fait la différence, c'est la pondération de ces différentes composantes ainsi que les caractéristiques des plus importantes d'entre elles. On peut ainsi différencier les systèmes de finances locales selon que la structure des ressources est commandée par la fiscalité propre ou, au contraire, par les transferts, y compris la participation au produit d'impôts nationaux. Le graphique 3 met en relation ces deux types de ressources dans les ressources totales des collectivités locales de la plupart des pays européens. Il ne représente donc pas l'ensemble des catégories de ressources. Comme les graphiques précédents, il ne prend en compte que le niveau local, en général un ou deux niveaux, mais trois en France et en Pologne, et non les entités fédérées et les autonomies régionales. Outre la plupart des Etats de l'Union européenne, il intègre des données disponibles sur certains Etats issus de l'ancienne Yougoslavie et sur l'Albanie.

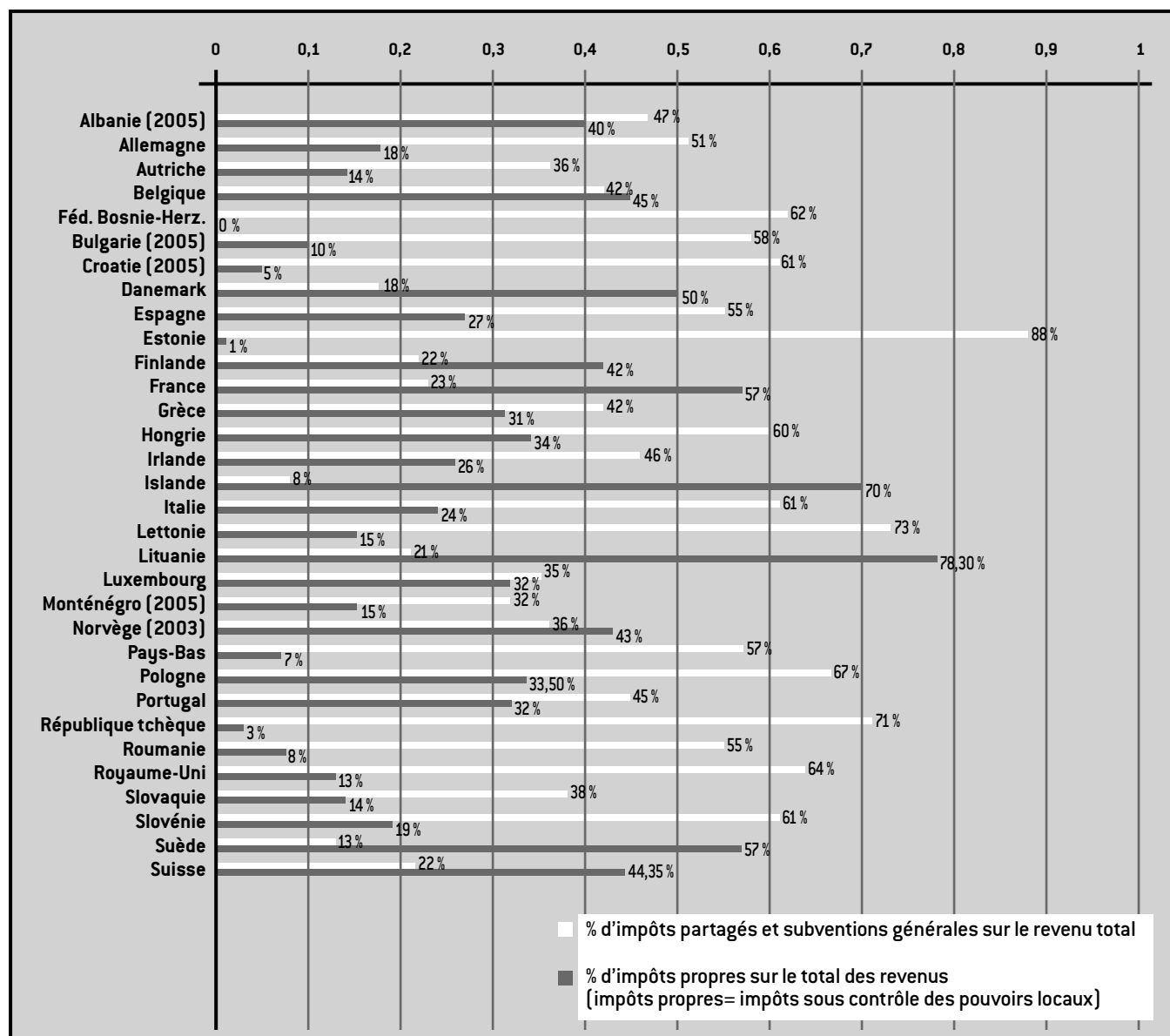
Le graphique fait immédiatement apparaître que le produit de la fiscalité propre est supérieur à la somme des participations au produit d'impôts nationaux et des transferts dans seulement 8 pays<sup>13</sup> : Belgique, Danemark, Finlande, France, Islande, Norvège, Suède et Suisse. Dans tous ces pays, les

revenus de la fiscalité locale propre représentent plus de 40 % du total des ressources des budgets locaux. Dans tous les autres pays représentés, la part de la fiscalité locale propre descend au-dessous de 35 % du total des ressources (sauf en Albanie où ce pourcentage atteint 40 % à la suite d'une réforme entrée en vigueur en 2005) ; elle n'est supérieure à 30 % qu'en Grèce, Hongrie, Luxembourg, Pologne et Portugal, mais, même dans ces derniers pays, la part des transferts et des participations à des impôts nationaux représente un pourcentage bien supérieur des ressources (sauf au Luxembourg).

Ces observations suggèrent qu'il existe bien une différenciation des systèmes de finances locales qui se produit à un niveau situé entre 30 et 40 % de ressources provenant de la fiscalité locale propre, ces ressources étant alors supérieures à celles provenant des transferts et des impôts partagés. Quand ces deux conditions sont remplies, on peut dire que le système des ressources est commandé par la fiscalité locale. Les transferts ont pour fonction d'assurer un financement de base ou une péréquation, ou la compensation de charges déterminées par la loi. Le volume de la fiscalité locale est suffisant pour permettre aux autorités locales d'avoir une politique fiscale. Au contraire, dans les autres pays où la part de la fiscalité propre est sensiblement inférieure à celle des transferts ou des impôts partagés, et généralement très inférieure aussi à 30 % du total des ressources, on peut dire que le système des ressources est commandé par les transferts. Dans ce cas, la fiscalité propre sert, en théorie, au financement de dépenses non obligatoires – compétences facultatives – ou à abonder la couverture de dépenses pour lesquelles les transferts et les ressources des impôts partagés ne suffisent pas. Mais plus la part de la fiscalité propre est faible dans l'ensemble des ressources, plus son utilisation pour lever des ressources supplémentaires est politiquement difficile, car une augmentation significative des ressources nécessite une forte augmentation des taux d'imposition... à

13. On ne tient pas compte de la Lituanie, car la classification statistique des ressources est manifestement erronée : en 2002, la fiscalité propre des autorités locales ne dépassaient pas 8,4 % du total de leurs ressources (G. Marcou, « Les structures régionales dans les pays candidats et leur compatibilité avec les fonds structurels (Europe centrale et orientale) », Luxembourg, Parlement européen, STOA 105 FR, 2002, Partie B : fiches par pays).

Graphique 3 Structure des ressources des budgets locaux : fiscalité propre et transferts ou impôts partagés



Source : DEXIA, 2002, Conseil de l'Europe, 2003, 2005.

moins que l'évolution négative des transferts ne l'impose aux autorités locales. Toutefois, les droits et redevances acquittés par les usagers peuvent représenter une ressource alternative à la fiscalité, surtout au niveau communal, et leur augmentation peut être mieux tolérée que l'augmentation de la fiscalité. Enfin, dans les pays d'Europe centrale et orientale, les recettes patrimoniales (aliénations ou exploitations) peuvent conserver un rôle important et augmenter la

part des ressources propres placées sous le contrôle des autorités locales ; il ne s'agit que d'une situation transitoire mais elle facilite justement la transition.

#### b) La fiscalité locale propre

En ce qui concerne la structure de la fiscalité propre, on peut faire plusieurs constats. Dans tous les pays, sauf la Suède, il existe un impôt foncier. Cet impôt est réputé le

*Globalement, tout concourt à une érosion continue de la fiscalité propre dans l'ensemble des ressources des collectivités locales, au profit de ressources dont les variations sont contrôlées par le pouvoir central*

mieux adapté à la fiscalité locale en raison de la localisation des bases d'imposition ; il en va même dans la plupart des pays du monde. Mais le rendement de cet impôt est conditionné par l'existence d'un cadastre et celui-ci fait défaut ou est encore inachevé dans les pays d'Europe centrale et orientale. La fiscalité locale des ménages repose rarement sur un impôt local sur le revenu : c'est le cas seulement dans les pays nordiques et en Suisse ; ce sont également les pays où le niveau des dépenses locales est le plus élevé. Dans de nombreux autres pays, en revanche, l'impôt sur le revenu est un impôt partagé dont le produit est attribué en partie ou en totalité aux budgets locaux (Allemagne, Autriche, Pologne, Hongrie, la totalité en Bulgarie, Croatie, Roumanie...). Dans quelques pays, les autorités locales peuvent voter un impôt additionnel sur le revenu qui s'ajoute à l'impôt d'Etat (Suisse) ou se base sur le produit local de l'impôt sur le revenu (Croatie). L'intérêt de l'impôt sur le revenu est qu'il établit un lien direct entre le contribuable et les services dont il est usager et qui sont financés par l'impôt. En Grèce, la fiscalité locale repose principalement sur des taxes qui représentent un financement de services publics, et non sur des impôts proprement dits ; c'était également le cas en France de la taxe d'habitation, mais celle-ci est devenue à présent un impôt direct, et c'est aujourd'hui le cas de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui a été utilisée comme variable d'ajustement par de nombreuses communes (ou intercommunalités) ces dernières années.

En revanche, moins de la moitié des pays de l'Union européenne ont un impôt local spécifique sur les activités économiques : Allemagne, Autriche, Chypre, Danemark, Espagne, France, Hongrie, Irlande, Luxembourg, Portugal. L'assiette en est variable. Mais il ne représente une ressource significative, compte tenu de l'ensemble de la fiscalité propre et des volumes budgétaires en cause, que dans 6 pays : Allemagne, Espagne, France, Hongrie, Irlande, Luxembourg. Mais ces impôts sont exposés aux mesures de politique économique visant à

réduire les charges des entreprises ; ces dernières années, les bases d'imposition ont été réduites notamment en Allemagne, en Espagne, en France.

**Globalement, tout concourt à une érosion continue de la fiscalité propre dans l'ensemble des ressources des collectivités locales, au profit de ressources dont les variations sont contrôlées par le pouvoir central.** En France comme en Allemagne, on a réduit les bases de l'impôt sur les entreprises ; en France cet impôt a été plafonné à 3,5 % de la valeur ajoutée, ce qui concerne près de la moitié des redevables. Aux Pays-Bas en 2006, l'impôt foncier local a été supprimé pour les locataires et plafonné pour les propriétaires. Il en résulte une diminution de l'autonomie financière. La Suède et l'Italie sont, dans des contextes très différents, deux exceptions remarquables de la tendance générale à l'érosion de la fiscalité locale propre, ainsi que la Slovaquie où, depuis 2005, plusieurs taxes locales nouvelles ont été substituées à des dotations. En Suède, elle représente toujours plus de 70 % des ressources des collectivités locales, et l'Italie a poursuivi la restauration de la fiscalité locale depuis 1992 après que celle-ci ait été pratiquement supprimée en 1971 dans un but de meilleure péréquation. **Cela signifie que, dans la plupart des pays, prévaut une logique de garantie de ressources sur une logique de responsabilité financière.** Les clés de répartitions des impôts partagés, dans la mesure où elles sont relativement stables ou négociées (Allemagne, Autriche), et les garanties d'évolution pour les dotations (du type « pacte de stabilité ») assurent une certaine adéquation des ressources aux charges – sous la contrainte du contexte économique.

### c) Les autres sources de financement

Parmi les alternatives au financement budgétaire que l'on a vu se développer ces dernières années pour le financement des investissements figurent les différentes formules de partenariat public-privé (PPP), inspirées par la *Private Finance Initiative (PFI)*

britannique de 1992. Sous des formes juridiques qui varient selon les pays, nombreux à avoir adopté une législation sur les PPP depuis la fin des années 90, le principe reste le même : l'autorité publique confie à une entreprise ou à un consortium une mission globale de conception, de réalisation, de financement et d'exploitation ou de maintenance, pour son compte, d'un ouvrage public. Elle élargit les possibilités traditionnellement offertes par les concessions. La véritable raison du développement du PPP est d'ordre budgétaire.

Toutefois, le bilan reste mitigé. Même au Royaume-Uni, les PPP ne représentent pas plus de 11 % du volume de l'investissement public, et ce succès relatif s'explique par le fait que les conditions d'accès des autorités locales au crédit étaient, jusqu'au *Local Government Act 2003*, très restrictives, si bien que le *PFI* représentait la possibilité d'accéder à des ressources supplémentaires.

Si le PPP permet d'accélérer le financement de certaines opérations, il présente aussi des inconvénients du point de vue du financement. En effet, les capitaux étant réunis par le cocontractant sur le marché, ils seront obtenus à des conditions moins favorables que celles habituellement consenties à une autorité publique ; de plus, la redevance acquittée par l'autorité publique doit couvrir tous les coûts, y compris les coûts financiers, si bien que le PPP transforme la dette en dépense courante, mais cela ne constitue pas en soi une économie. Enfin, les entreprises réclament des marges plus élevées au nom des risques qu'elles assumeraient, mais il est difficile de contrôler ces marges<sup>14</sup>. Dans les autres pays, le niveau des PPP dans l'investissement public reste à un niveau assez bas, même si les gouvernements fixent parfois des objectifs ambitieux (ainsi en France : 10 % en 2010).

Les limites de cet instrument expliquent peut-être la réapparition des organismes de financement dédiés aux collectivités locales et créés, sur une base coopérative, sur le

modèle de **Kommuninvest**, société coopérative née en Suède en 1986 pour fournir des financements aux collectivités locales<sup>15</sup> – ce qu'était autrefois le Crédit Communal de Belgique.

## II.2. Les compétences

Il convient de préciser le statut des différentes catégories de compétences avant d'étudier les domaines des compétences matérielles (Comité des régions, 2002 ; Marcou, 2007).

### II.2.1. Les catégories de compétences

Tout d'abord, on doit souligner la généralisation de la clause générale de compétence, prévue par l'article 4.2 de la Charte, au moins au niveau de la collectivité territoriale de base. Contrairement à ce que l'on pense souvent, la clause générale de compétence n'est pas un principe de répartition des compétences mais un principe de liberté ; c'est ce qui fait son importance, même si les activités qu'elle autorise restent modestes en termes budgétaires. La plupart des Etats européens (à l'échelle du Conseil de l'Europe) admettent aujourd'hui, par leur constitution ou par leur législation, le principe de la clause générale de compétence pour les communes. Quelques pays font encore exception avec des nuances (le Royaume-Uni, le Portugal et certains pays d'Europe centrale et orientale), et deux autres pays posent des questions d'interprétation (l'Espagne et l'Italie).

Il reste que la plupart des compétences exercées par les collectivités locales sont déterminées par la loi. On peut relever une tendance générale à l'extension du volume des compétences locales, parfois sous la forme de « compétences à des fins spécifiques » (selon la terminologie de la Charte de l'autonomie locale, art. 4), lesquelles sont exercées au nom de l'Etat et sous sa direction. C'est notamment le cas en Allemagne, Autriche, Italie, République tchèque, Hongrie, Slovaquie. Cela conduit les communes à exercer des fonctions adminis-

*Si le partenariat public-privé permet d'accélérer le financement de certaines opérations, il présente aussi des inconvénients du point de vue du financement*

14. On trouve dans les rapports de la Commission des comptes publics de la Chambre des Communes de nombreuses études qui incitent à la prudence quant aux bénéfices que les collectivités publiques peuvent retirer du PFI (par exemple, HC 567, 16 juillet 2003 ; HC 446, 31 mars 2005 ; HC 553, 14 juin 2005 ; HC 694, 3 mai 2006).
15. Kommuninvest regroupe aujourd'hui 196 communes et 7 conseils de comté.

**Les principaux  
facteurs de  
variation portent  
sur les  
compétences en  
matière  
d'enseignement, de  
santé et de  
protection ou  
d'aide sociales**

tratives relevant traditionnellement de l'Etat. Cela va dans le sens de l'universalité de la compétence communale, mais la portée réelle de ce type de compétences dépend du contrôle réellement exercé par l'Etat.

Dans les Etats de l'Europe centrale et orientale, l'étendue des compétences matérielles des collectivités locales demeure très vaste dans la mesure où celles-ci sont les héritières des anciens organes locaux du pouvoir d'Etat, sauf dans les pays où a été rétablie ou maintenue au niveau local, dans certains domaines, une administration d'Etat séparée. Les « compétences à des fins spécifiques » dominent alors les compétences locales (par exemple, au niveau des régions en République tchèque). Cela peut maintenir les collectivités locales en position d'agents de l'Etat. Les moyens disponibles suffisant à peine pour financer les compétences déléguées par l'Etat, l'autonomie ne peut guère s'exercer.

Un examen plus détaillé du régime des compétences locales conduit aussi à s'interroger sur la pertinence de distinctions communément admises. En effet, les compétences de base sont toujours réglementées par la loi lorsqu'elles portent sur des matières qui ont une dimension nationale ; ces compétences sont de nature obligatoire. C'est alors l'étendue de la réglementation et son degré de détail qui déterminent le degré d'autonomie laissé aux collectivités locales, qui peut, dans des cas extrêmes, rapprocher le régime de telles compétences de celui de compétences déléguées. C'est bien cette situation qui est à l'origine des réformes intervenues dans les pays nordiques dans les années 1980, souvent réunies sous le vocable de « commune libre », et dont l'objet était de réduire le poids de la réglementation nationale et des tutelles financières qui pesaient sur les collectivités locales. Parfois, la jurisprudence veille à ce que la réglementation respecte les droits d'autonomie de la collectivité locale (Allemagne) en censurant les dispositions qui iraient au-delà de ce que justifient les

but de la réglementation, mais ce n'est pas le cas général.

## **II.2.2. Les compétences matérielles**

En ce qui concerne les compétences matérielles effectivement exercées en application de la loi, on se limitera au niveau des communes et de leurs groupements. Une comparaison détaillée fait apparaître que certaines fonctions sont exercées par les communes ou leurs groupements, et le cas échéant avec leurs subdivisions (comme avec les *freguesias* du Portugal), dans l'ensemble des pays européens : les principales fonctions en matière d'urbanisme (la planification, les autorisations d'utilisation des sols, les opérations d'aménagement), l'attribution d'aides sociales et la gestion d'institutions sociales destinées à certaines catégories de la population (notamment pour les personnes âgées), la voirie et les transports publics (en fonction de la taille de la collectivité), la distribution d'eau (à l'exception notable de l'Angleterre), le logement (à l'exception notable des Pays-Bas, de l'Italie et de la Suisse), la construction et l'entretien de locaux scolaires (que complètent aujourd'hui dans tous les pays des activités d'accompagnement éducatif), le développement économique (qui se traduit dans certaines actions, même dans les pays où il n'est pas cité, dans les attributions légales des communes). On peut considérer que ces fonctions forment le contenu commun de la compétence communale en Europe.

Les principaux facteurs de variation portent sur les compétences en matière d'enseignement, de santé et de protection ou d'aide sociales. Schématiquement, ces compétences sont largement prises en charge par les collectivités locales, dans les pays nordiques, sur la base d'une législation nationale (au Danemark, les régions gèrent à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007 l'ensemble du système de soins et d'assurance-maladie, qui est déjà actuellement en grande partie de la compétence des comtés ; en Suède, la gestion de la sécurité sociale est assurée sur le plan



national, les comtés assurent en revanche la gestion des hôpitaux et du système de soins). En Allemagne, en France, en Italie ou en Espagne, les collectivités locales n'exercent en ces domaines que des compétences partielles ou marginales. Il en va de même dans le domaine de l'éducation : le recrutement et la gestion des personnels sont en général de la compétence de l'Etat ou des pouvoirs régionaux (*Länder* allemands et autrichiens, communautés autonomes espagnoles, communautés de Belgique, mais pas en Italie) ; mais dans les pays nordiques c'est une compétence communale, et c'est encore le cas dans une large mesure au Royaume-Uni.

On rencontre aussi des approches très différentes en ce qui concerne les compétences en matière de police et d'ordre public. C'est une compétence traditionnelle importante des maires ou des autorités locales dans certains pays (Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni) ; elle est au contraire quasiment absente des compétences locales dans d'autres pays (Allemagne, Hongrie, Suède).

Dans les pays d'Europe de l'Est, les solutions varient et ont pu varier dans un même pays. Ainsi, en Bulgarie, la gestion du système de santé et la gestion des établissements scolaires, qui étaient des compétences communales, sont redevenus des compétences de l'Etat en 2003. En Albanie, ces fonctions sont financées depuis 2003 par le budget de l'Etat, bien que le paiement des salaires soit administré par les communes. En Hongrie, en Lituanie, en Pologne et en Roumanie, l'administration des établissements et des personnels de l'éducation est décentralisée. En revanche, elle est partagée entre l'Etat et les collectivités locales, l'Etat conservant la compétence pour la gestion des personnels en Estonie, Lettonie, République tchèque, Slovaquie et Slovaquie.

Dans plusieurs pays, on observe une tendance à la centralisation dans certains domaines : l'éducation (Royaume-Uni), la santé (Norvège) et la sécurité publique

(Belgique, Pays-Bas), tandis que, dans d'autres, les communes s'impliquent de plus en plus dans le secteur éducatif et la sécurité publique lorsqu'elles n'étaient pas titulaires de compétences administratives étendues dans ces domaines. Dans d'autres pays, ce sont des réformes de la gestion, faisant appel au secteur privé, qui ont réduit les compétences locales (Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède).

### II.3. Les capacités administratives

Les capacités administratives dépendent des personnels et des modes de gestion. Les uns et les autres ont connu des évolutions importantes au cours des dernières années.

#### II.3.1. Les personnels

Il existe des différences considérables dans les effectifs employés par les collectivités locales. Sans surprise, ces différences reflètent celles que l'on a relevées dans les compétences. Les pays dans lesquels les collectivités locales, et notamment les communes, gèrent les services publics essentiels et leurs agents emploient les effectifs les plus élevés. Tel est le cas des pays nordiques, du Royaume-Uni et de la Suisse, où les personnels employés par les collectivités locales représentent autour de 80 % de l'ensemble des agents publics (63 % seulement en Norvège) : ce sont pour la plupart des personnels de l'enseignement et des services de santé. Malgré l'étendue de leurs compétences, les collectivités locales d'Europe de l'Est affichent des effectifs bien moins élevés (autour de 40 %), sauf en Hongrie (69 %) et en Slovaquie (90 %) (CNFP, 2005 ; Pollitt / Boukaert, 2004).

En revanche, la structure de l'Etat n'a guère d'incidence. C'est d'ailleurs plutôt dans des Etats unitaires que l'on trouve les effectifs proportionnellement les plus élevés employés par les collectivités locales. En dehors des cas précédents, les situations sont plutôt comparables : 28 % en Allemagne, 31 % en France, 24 % en Espagne, 34 % en

*On rencontre aussi des approches très différentes en ce qui concerne les compétences en matière de police et d'ordre public. C'est une compétence traditionnelle importante des maires ou des autorités locales dans certains pays ; elle est au contraire quasiment absente des compétences locales dans d'autres pays*

**Les pays qui sont allés le plus loin dans l'alignement des personnels des collectivités locales avec ceux du secteur privé sur la base du droit du travail comprennent le Royaume-Uni ainsi qu'un groupe de pays qui ont presque entièrement abandonné leurs anciens régimes de carrière et ont introduit un régime contractuel, tels que la Suède, le Danemark et l'Italie**

Belgique, 19 % en Italie, 18 % au Portugal, par exemple. C'est par les effectifs réduits de la fonction publique centrale que se distinguent les Etats fédéraux ou à autonomies régionales, non par de forts effectifs dans les collectivités locales, car c'est au niveau régional que sont employés les plus gros effectifs<sup>16</sup>. On voit aussi que les effectifs réduits des collectivités locales dans certains pays (Grèce, Irlande) reflètent les faibles compétences de celles-ci.

Ces dernières années, les autorités locales de nombreux pays ont dû réduire leurs effectifs sous la contrainte budgétaire et à cause de l'externalisation de nombreuses activités répondant aux stratégies inspirées du *New Public Management*, et visant à augmenter la performance.

Le statut des personnels est aussi un facteur important de la qualité de la fonction publique locale : il doit assurer un recrutement au mérite et protéger la neutralité du service public ; il doit aussi permettre la mobilité des agents entre les collectivités locales, sinon les collectivités petites ou moyennes auront des difficultés à attirer des agents de bon niveau. Il existe de multiples manières d'atteindre ces objectifs mais ils peuvent aussi ne pas être atteints à cause d'un régime inadéquat.

Dans le régime des personnels des collectivités locales comme dans le régime des personnels des administrations publiques en général, on peut distinguer deux types de régime :

- Un régime de carrière, de droit public, caractérisé essentiellement par la nomination et la garantie de l'emploi ;
- Un régime d'emploi, rattaché au droit privé, reposant sur le contrat et ne comportant pas de garantie d'emploi.

Mais les régimes existant dans les pays européens sont bien plus variés et comportent souvent la coexistence de régimes différents. En outre, certaines situations sont trompeuses, et régime de droit public et ré-

gime de carrière ne correspondent pas toujours. Ainsi, aux Pays-Bas, un régime d'emploi prévaut dans le cadre d'un statut de droit public, tandis que les agents des collectivités locales ont accès à une carrière dans un cadre fixé par des accords collectifs en Italie et en République tchèque.

Tandis que les régimes des personnels des collectivités locales ont évolué vers une flexibilisation des conditions d'emploi et l'introduction de modes de rémunération incitatifs, s'inspirant ainsi du message du *New Public Management*, ils continuent de se différencier en fonction de traditions nationales spécifiques. Tandis que certains pays se sont orientés plus nettement vers un « régime contractuel », quelquefois bien avant la diffusion de ces doctrines, d'autres maintiennent à titre principal le régime de carrière. Dans de nombreux cas il en résulte une sorte d'« hybridation » mêlant des éléments des deux modèles.

Les pays qui sont allés le plus loin dans l'alignement des personnels des collectivités locales avec ceux du secteur privé sur la base du droit du travail comprennent le Royaume-Uni (où la distinction juridique entre secteur public et secteur privé du point de vue de l'emploi n'est pas traditionnelle) ainsi qu'un groupe de pays qui ont presque entièrement abandonné leurs anciens régimes de carrière et ont introduit un régime contractuel, tels que la Suède (1974), le Danemark (1969) et l'Italie (1993). Dans la plupart des pays, on a introduit partiellement le régime d'emploi (contractuel) tout en maintenant un régime de carrière pour les fonctions de direction. De tels systèmes « mixtes », avec une forte composante de régime de carrière, se rencontrent notamment en Allemagne, Finlande ou Suisse. En Allemagne, un tel régime caractérise depuis longtemps les collectivités locales, la très grande majorité du personnel étant employé sous un régime contractuel, bien que les deux systèmes ont convergé (en effet, après quinze ans passés sous contrat, les agents sont titularisés).

16. Pollitt / Bouckaert (2004), p. 44 et suiv.

Tableau 2

## Typologie des pays européens selon le régime des personnels des collectivités locales

Régime de carrière de droit public ou de droit privé pour les emplois d'autorité et d'encadrement	Régime de carrière de droit public d'application générale	Régime d'emploi de droit privé ou de droit public
Albanie	Belgique	Bulgarie
Allemagne	Chypre	Danemark
Autriche	Espagne	Ex Rép. yougoslave de Macédoine
Bosnie et Herzégovine	France	Norvège
Croatie	Grèce	Pays-Bas
Estonie	Hongrie	Pologne
Finlande	Irlande	Royaume-Uni
Italie	Lettonie	Slovaquie
République tchèque	Lituanie	Suède
Serbie	Luxembourg	
Suisse	Malte	
	Monténégro	
	Portugal	
	Roumanie	
	Slovénie	

Dans les régimes postcommunistes d'Europe centrale et orientale, la construction des structures et le régime d'emploi des collectivités locales ont connu une évolution indécise dans les années 90. Le régime du personnel des collectivités locales vers lequel chaque pays s'est orienté, souvent à la suite de divers changements, a dépendu de traditions nationales spécifiques, de réactions différentes à la transformation postcommuniste, de l'attention consacrée à la formation de personnels compétents et à la prévention de la corruption et aussi, dans les pays qui se préparaient à l'adhésion à la Communauté européenne, du processus d'adhésion lui-même. La combinaison de cet ensemble de facteurs a donné des résultats différents selon les pays : des régimes plutôt contractuels notamment en Bulgarie, Pologne ou Slovaquie, tandis que le régime de carrière prévaut en Hongrie, Lettonie, Lituanie, Roumanie ou Slovénie.

Il reste que, globalement, le régime de carrière de droit public domine. L'application du droit du travail aux agents publics suppose un régime d'accords collectifs rigoureux, qui ne peut exister sans de puissantes associations de collectivités locales et des syndi-

cats représentatifs également puissants, ce qui n'est le cas que dans un petit nombre de pays. La coexistence de deux régimes ne doit pas nous tromper. Lorsque c'est le cas, le régime de carrière de droit public s'applique en effet aux emplois d'autorité et d'encadrement, bien que des agents sous contrats occupent parfois de telles positions, et il conserve donc une place déterminante dans le système de gestion des personnels et en ce qui concerne les relations de ces cadres avec le personnel politique. En outre, dans de nombreux autres pays, c'est la majeure partie du personnel qui relève d'un régime de carrière de droit public. Ces observations peuvent être résumées dans le tableau 2 selon la caractéristique dominante du régime du personnel.

Une critique majeure adressée aux administrations publiques fondées sur le régime de carrière est le manque de reconnaissance des bonnes performances dans le système de rémunération et la prépondérance de l'avancement selon l'ancienneté. C'est pour introduire des éléments de compétition interne et un régime de rémunération incitatif que l'on a voulu passer du régime de carrière au régime contractuel. Les

*Une critique majeure adressée aux administrations publiques fondées sur le régime de carrière est le manque de reconnaissance des bonnes performances dans le système de rémunération et la prépondérance de l'avancement selon l'ancienneté*

**L'idée centrale du  
New Public  
Management était  
de dépasser les  
rigidités et  
l'inefficacité  
imputées à  
l'administration  
publique (let  
managers manage)  
et de remplacer le  
contrôle  
hiérarchique par un  
management fondé  
sur des indicateurs  
et le suivi**

régimes les plus incitatifs semblent avoir été introduits au Royaume-Uni, en Suède et en Italie. Mais on note une évolution, en ce sens, des régimes de rémunération aussi dans des régimes de carrière.

Dans les pays où le régime d'emploi demeure dominé par le régime de carrière de droit public, l'évolution vers des modes d'avancement et de rémunération plus flexibles a été plus lente et moins prononcée, mais elle est nette aujourd'hui en Allemagne et en France aussi.

### II.3.2. Les réformes de la gestion

Depuis le début des années 80, le processus de modernisation a été inspiré par les concepts du *New Public Management*, mais la vogue de celui-ci semble s'épuiser (Pollitt / Bouckaert, 2004 ; Kersting / Vetter, 2003).

L'idée centrale du *NPM* était de dépasser les rigidités et l'inefficacité imputées à l'administration publique (*let managers manage*) et de remplacer le contrôle hiérarchique par un management fondé sur des indicateurs et le suivi.

Au Royaume-Uni, après 1979, les réformes ont imposé aux autorités locales d'introduire dans leur organisation la séparation des fonctions d'acheteur et de fournisseur et la mise en concurrence de leurs services avec des fournisseurs extérieurs (*competitive tendering*). Ces principes ont été partiellement révisés à partir de 2000 avec le nouveau programme dit des *best value authorities*, qui met l'accent davantage sur les prestations que sur les coûts. La séparation des fonctions d'acheteur et de fournisseur a été introduite aussi dans les collectivités locales de Suède. En Allemagne, cette évolution s'est exprimée dans le « nouveau modèle de direction » (*Neues Steuerungsmodell*), qui remettait en cause la primauté traditionnelle de la légalité et du contrôle hiérarchique. En France, les élections de 1983 avaient conduit à l'élection de maires qui se réclamaient d'une nouvelle conception de la gestion municipale assimi-

lant la ville à une entreprise ; les élections municipales suivantes ont été marquées, entre autres, par la perte d'attractivité de ce modèle, mais pas par le reflux des techniques modernes de gestion. Aujourd'hui, est discutée l'extension, aux budgets locaux, des principes de la réforme du budget de l'Etat (la loi organique sur les lois de finances de 2001 : gestion par programme orientée vers les résultats).

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, la mise en place des nouvelles structures administratives a d'abord fait appel au modèle traditionnel, et la pénétration du modèle managérial est plus lente.

Dans le débat sur la modernisation du secteur public, les privatisations et le marché ont été promus à deux titres (Lorrain / Stoker, 1996).

Tout d'abord, le recours à la privatisation a été soutenu comme un moyen de réduire le poids des fonctions centrales du *welfare state* en permettant aux forces du marché de prendre le relais. Depuis les années 80, le thème de l'« Etat modeste » (*lean state, schlanker Staat...*) a été diffusé tant dans le cadre national que dans le cadre international.

Mais, d'autre part, le recours au marché pour la fourniture des services a été défendu avec l'idée qu'il suffirait que les autorités publiques se limitent à une fonction organisatrice (*enabling function*), tandis que l'exécution de ces fonctions serait confiée par contrat à des entreprises privées sur une base concurrentielle. Cette approche a été défendue par la Commission européenne dans le but de promouvoir le « marché unique ».

C'est peut-être au Royaume-Uni et en Suède que ces doctrines ont eu l'impact le plus important parce que le monopole du secteur public local y était le plus étendu. Mais en Suède, seulement 15 % environ des services municipaux ont été effectivement externalisés. Dans les pays d'Europe centrale et orientale où les services sociaux étaient fournis en totalité par l'Etat ou des organismes

publics sous le régime communiste, le volume et les modes de gestion de ces services ont connu des changements fondamentaux avec une intervention de plus en plus importante du secteur privé. En revanche, en Allemagne où la plupart des services sociaux sont traditionnellement assurés par des organismes privés à but non lucratif (*freie Wohlfahrtsverbände*), les collectivités locales se concentrent sur les fonctions d'organisation et de contrôle ; l'écho du *NPM* a donc été assez limité ; par la suite il a conduit à la diversification des « fournisseurs ». Dans les pays comme la France ou l'Espagne où il était de longue date habituel de déléguer au secteur privé l'exploitation de services publics locaux, ce discours apparaissait comme peu pertinent, même si on a créé plus récemment de nouveaux instruments pour faciliter le recours au secteur privé. Mais l'impératif de performance a fait son chemin, à la fois par des interventions de l'Etat (en France les réformes des nomenclatures comptables) et par les initiatives des collectivités locales elles-mêmes.

Enfin, le droit communautaire exerce une influence déterminante sur l'évolution des modes de gestion des services publics. En effet, tous les services qui ont la nature de services d'intérêt économique général au sens de l'article 86.2 du traité relatif à la Communauté européenne sont soumis aux règles de concurrence, à moins que celles-ci ne fassent obstacle à l'accomplissement de leur mission dans des conditions compatibles avec la viabilité de l'entreprise. Selon la Cour de justice, dès lors qu'une collectivité locale entend confier l'exploitation d'un service public à une entreprise, elle doit procéder à un appel à la concurrence, alors même qu'elle aurait elle-même créé une entreprise locale spécifique pour assurer le service en cause, à moins qu'elle ne puisse établir qu'elle exerce sur cette entreprise un contrôle équivalent à celui qu'elle exerce sur l'un de ses services administratifs (exception dite *in house*). Pour la Cour, il suffit que ladite société compte des actionnaires extérieurs, même très minoritaires, pour que cette dernière condition ne puisse être remplie. Il en résulte que l'intégration par le marché, telle qu'elle est interprétée par la

Cour de justice, aboutit à réduire la liberté des collectivités locales de choisir le mode de gestion des services publics de leur compétence, qui est pourtant considéré de longue date comme un élément important de l'autonomie locale dans de nombreux pays (Allemagne, France, Espagne...), bien que d'autres aient entrepris de réduire la liberté des autorités locales à cet égard (Royaume-Uni, Italie, notamment) au nom de l'ouverture du marché. De même, le nouveau règlement n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route met fin à l'exception à l'ouverture à la concurrence qui avait été maintenue pour les transports publics urbains et régionaux. Toutefois, les autorités locales compétentes conservent la possibilité d'exploiter elles-mêmes les services de transport de voyageurs ou par l'intermédiaire d'une entité distincte sur laquelle elles exercent un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services, et à laquelle elles peuvent attribuer directement le contrat de service public. Les systèmes de transports urbains de nombreuses grandes villes européennes devront être réexaminés à l'entrée en vigueur de ce règlement (3 décembre 2009). Leur liberté de choix quant aux modalités de gestion en sera limitée. En revanche, la plupart des services d'intérêt général devraient rester en dehors du champ d'application de la directive « Services » du 12 décembre 2006<sup>17</sup>.

### III. La démocratie locale

Les orientations que l'on distingue peuvent être exposées en distinguant le système politique local, le rôle des citoyens, les contrôles, l'impact de la décentralisation sur la politique nationale et le rôle des associations d'élus locaux ou de collectivités locales.

#### III.1. Le système politique local

L'élection des conseils municipaux, ou plus généralement des collectivités territoriales de base, au suffrage universel direct, libre et secret est aujourd'hui une réalité dans

**Le droit  
communautaire  
exerce une  
influence  
déterminante sur  
l'évolution des  
modes de gestion  
des services  
publics**

17. St. Rodrigues, « Les services publics locaux face au droit communautaire. Les exigences du marché intérieur », 2007, p. 113.



*Une caractéristique de ces réformes est que les habitants du Royaume-Uni peuvent prendre l'initiative d'un référendum sur l'introduction d'un maire en présentant à leur autorité locale une pétition signée par 5 % des électeurs*

tous les pays du Conseil de l'Europe, et il suffit de regarder en arrière pour mesurer l'importance de cette conquête. En ce qui concerne les collectivités locales du niveau intermédiaire, la situation est plus diversifiée : dans certains cas, on a préféré le suffrage indirect afin de relier les fonctions du niveau intermédiaire aux compétences communales pour éviter la formation de légitimités concurrentes de celles des communes et pour protéger l'autonomie de celles-ci (par exemple : les députations provinciales en Espagne, les autorités régionales en Irlande, les conseils régionaux en Finlande, les conseils régionaux en Roumanie...). En Espagne, on considère que les députations provinciales font partie du niveau local et sont au service des communes. Toutefois, on a renoncé au suffrage indirect en Norvège et en Hongrie pour les conseils de département.

C'est au niveau des exécutifs des collectivités territoriales de base que l'on note les évolutions les plus significatives : **en faveur d'une certaine personnalisation de l'exécutif et de l'élection au suffrage direct** (Bäck / Heanelt / Magnier, 2006 ; Szücs / Strömberg, 2006). Les évolutions les plus caractéristiques sont celles de l'Allemagne, de l'Italie et du Royaume-Uni. En Allemagne, l'ancienne diversité des institutions communales a laissé la place à un modèle unique, dans ses grandes lignes, caractérisé par l'élection du maire au suffrage universel direct et par la possibilité de le révoquer. L'Italie a introduit l'élection directe des maires, des présidents de province et enfin des présidents de région. Au Royaume-Uni, après avoir introduit l'élection du maire de Londres au suffrage direct, la loi prévoit la possibilité pour les villes d'adopter un modèle voisin selon deux variantes. En Europe centrale et orientale, les maires sont élus au suffrage direct, sauf dans les Etats baltes, en Pologne, en République tchèque et en Croatie. La question est discutée en Belgique et aux Pays-Bas. Dans ce dernier pays, une proposition de révision de la Constitution tendant à permettre l'élection du bourgmestre a

échoué en 2005 ; celui-ci reste donc nommé par le pouvoir central, sur proposition du conseil municipal, laquelle peut faire l'objet d'une consultation des citoyens. Le maire reste nommé en Belgique et au Luxembourg, mais, comme au Pays-Bas, dans le cadre d'un exécutif collégial dont les autres membres sont élus par le conseil.

Au Royaume-Uni, le *Local Government Act 2000* conduit les autorités locales à abandonner le système traditionnel d'exercice des fonctions exécutives par des commissions du conseil, à différencier les fonctions exécutives et non exécutives et, dans certaines circonstances, à soumettre à référendum un projet de constitution locale pouvant comporter l'élection directe du maire. Mais cette réforme n'a pas reçu le soutien escompté. Parmi les 386 autorités locales susceptibles d'avoir un maire élu, un tel référendum n'a eu lieu (fin 2006) que dans 31 autorités locales avec un résultat favorable à l'élection directe du maire seulement dans 12 cas. Cependant, une caractéristique de ces réformes est que les habitants peuvent prendre l'initiative d'un référendum sur l'introduction d'un maire en présentant à leur autorité locale une pétition signée par 5 % des électeurs. Un aspect moins connu de cette réforme, mais peut-être de plus grande portée à long terme, est la différenciation des fonctions exécutives et non exécutives, qui doit conduire à revaloriser le rôle d'orientation politique et de contrôle des conseils locaux par rapport aux organes exécutifs. Le Livre blanc d'octobre 2006 prévoit de relancer la réforme institutionnelle en vue de renforcer le leadership politique dans les autorités locales.

On doit en rapprocher la réforme néerlandaise dite de la « dualisation » (*dualisering*). Cette réforme, introduite par les lois du 7 mars 2002 sur les communes et du 16 janvier 2003 sur les provinces (modifiant la loi du 10 septembre 1992), consiste à séparer l'exécutif de l'assemblée. Désormais, les échevins (les députés au niveau de la province) ne peuvent plus être membres du

conseil, et l'organe exécutif concentre presque tous les pouvoirs administratifs. En contrepartie, on a voulu renforcer le rôle de direction politique et de contrôle de l'assemblée. On remarquera que le décalage de la durée des mandats concourt aussi à la dualisation : 4 ans pour le conseil et les échevins, 6 ans pour le maire (le commissaire de la reine).

**Derrière ces évolutions et ces réformes qui paraissent très différentes dans leur esprit, c'est en fait la même question qui est posée : celle de la restauration ou du renforcement du leadership politique dans les collectivités locales et, en premier lieu, au niveau communal.** Bien sûr, cette question ne se posait pas dans les pays comme la France ou les *Länder* du sud en Allemagne où la tradition d'un maire fort était ancrée depuis longtemps. On remarquera que tous les pays que l'on a cités en Europe de l'Ouest ont traditionnellement un exécutif local collégial ou même n'avaient aucun organe exécutif distinct du conseil. En Europe de l'Est, c'est l'aspiration à la démocratie qui a imposé l'élection directe du maire dans la plupart des pays. Mais on voit que, selon les pays, cette question est abordée de manière très différente. Dans la plupart des cas, l'élection directe du maire a paru la formule qui assure le mieux la responsabilité politique dans la mesure où le mandat du maire est renouvelable. Mais, aux Pays-Bas et probablement au Royaume-Uni, c'est dans le renforcement du rôle politique du conseil que ce renforcement du leadership politique est recherché. Cette question était aussi à l'arrière-plan des réformes dites de la « commune libre » dans les pays nordiques dans les années 80 : en donnant aux conseils municipaux la liberté de fixer l'organisation interne de la commune alors que les comités exécutifs étaient auparavant déterminés par la loi, la réforme (voir notamment la loi suédoise de 1991 sur l'administration locale) a permis au conseil d'exprimer des choix au travers de l'organisation choisie et a renforcé le rôle de direction du conseil exécutif sur les différents secteurs spécialisés.

**En ce qui concerne les assemblées locales, les évolutions sont moins nettes, mais on voit se dessiner une certaine « parlementarisation » de leur fonctionnement qui se caractérise par le renforcement des droits des conseillers et la possibilité de mettre en cause la responsabilité politique de l'exécutif.** Une telle évolution est particulièrement nette en Espagne, et elle accompagne le transfert d'attributions du conseil au maire dans le but de renforcer la capacité d'action de l'exécutif, notamment dans les villes importantes (lois de 1999 et de 2003). La possibilité de mise en cause de la responsabilité du maire peut aller dans quelques pays jusqu'à une procédure de rappel par les citoyens (dans la plupart des *Länder* allemands et dans certains pays d'Europe centrale, dont la Pologne où plusieurs cas peuvent être relevés). De manière plus générale, on voit s'officialiser les groupes politiques au sein des assemblées locales dans les grandes collectivités locales, et la loi leur reconnaît parfois des droits (France). Cela correspond à une certaine officialisation du rôle des partis politiques dans le fonctionnement des institutions locales.

L'accroissement des responsabilités des collectivités locales ne pouvait rester sans conséquences sur le statut des élus (Guérin-Lavignotte / Kerrouche, 2006). **Dans tous les pays on relève une tendance nette à la professionnalisation du statut des exécutifs locaux et au renforcement des garanties professionnelles nécessaires à l'exercice de leur mandat.** Cette tendance à la professionnalisation se manifeste par la transformation des indemnités en un véritable traitement comportant des droits de sécurité sociale et des droits à pension, et corrélativement on tend à exclure le cumul des fonctions exécutives. En Europe de l'Est, l'ancienne assimilation des exécutifs locaux à des fonctionnaires trouve une justification dans le nouveau contexte institutionnel. En Allemagne, le maire à temps plein est assimilé à un fonctionnaire pour la durée de son man-

*L'accroissement des responsabilités des collectivités locales ne pouvait rester sans conséquences sur le statut des élus*

*On doit en rapprocher l'importance croissante reconnue aux entités infracommunales qui permettent d'assurer une représentation et une participation des citoyens au niveau le plus proche possible de leur cadre résidentiel*

dat ; dans la plupart des autres pays, l'assimilation est partielle.

En revanche, la situation des simples conseillers membres des assemblées délibérantes est en général moins satisfaisante. Le régime des autorisations d'absence, des congés et des indemnités pour perte de revenus, qui est nécessaire à l'exercice du mandat, est souvent insuffisamment protecteur. La formation des élus est peu organisée. En outre, le régime des inéligibilités et des incompatibilités, qui doit prévenir l'usage abusif de certaines fonctions et les conflits d'intérêts, est insuffisant dans de nombreux pays.

**Malgré les réformes dont on peut faire état, le fait majeur est cependant la baisse de la participation aux élections locales ou la stabilité à un niveau relativement bas** (Gabriel / Hoffmann-Martinet, 1999). Cela traduit une certaine désaffection envers la politique plus qu'envers les collectivités locales proprement dites, et, dans les pays d'Europe de l'Est, un niveau de participation bien plus bas qu'aux élections nationales traduit le sentiment diffus que les collectivités locales ont peu de responsabilités. Seuls 4 pays font exception : la Hongrie, l'Irlande, le Royaume-Uni (à partir d'un taux très bas) et la Suisse ; en Espagne l'évolution est incertaine.

### III.2. La participation des citoyens

Ces évolutions s'accompagnent d'un développement notable des formes de participation institutionnelles des citoyens aux décisions des collectivités locales. La plus visible de ces formes est le référendum, notamment sous la forme du référendum d'initiative populaire, qui est de plus en plus souvent prévu par la loi. Son utilisation semble cependant plutôt exceptionnelle, sauf dans les pays où il s'agit d'une institution traditionnelle comme en Suisse et en Allemagne (à un moindre degré).

**On doit en rapprocher l'importance croissante reconnue aux entités infra-**

**communales qui permettent d'assurer une représentation et une participation des citoyens au niveau le plus proche possible de leur cadre résidentiel.** Ces entités se rencontrent essentiellement dans les pays qui ont des communes de grande taille. Elles sont traditionnelles en Bulgarie et au Portugal et leur rôle a tendance à s'accroître, ce qui soulève aussi aujourd'hui des critiques du point de vue de la gestion communale. Dans les pays qui ont réalisé des réformes territoriales, on rencontre de telles institutions mais sans fonction administrative ; il s'agit plutôt de maintenir une représentation qui légitime le regroupement (les paroisses en Angleterre et les *communities* au Pays de Galles, les villages en Pologne, Grèce, Lituanie). On en rapprochera les institutions de voisinage qui existent en Espagne. Dans les pays nordiques, des institutions inframunicipales se voient déléguer des fonctions de gestion auxquelles correspondent des formes de participation des citoyens sur une base sectorielle. Dans d'autres pays, on a institué des conseils de quartier représentant les résidents ; ils sont obligatoires en France dans les villes de plus de 80.000 habitants et facultatifs dans les villes moins importantes. En Italie, les conseils de quartier ont connu une certaine popularité dans les années 70, mais ont décliné par la suite.

C'est souvent sur la base de procédures sectorielles qu'ont été réalisés des progrès en matière de participation des citoyens, notamment dans les domaines de l'urbanisme, de la protection de l'environnement et du cadre de vie, parfois en prenant appui sur des instruments internationaux dont les collectivités locales ont souvent fait des moyens de sensibilisation et de mobilisation (la convention d'Aarhus, plus récemment, l'étude d'impact environnemental des plans et programmes à la suite de la directive communautaire de 2001). Il est très difficile de porter une appréciation sur la portée réelle de toutes ces procédures du point de vue de l'effectivité de la participation des citoyens, mais on peut affirmer qu'ont un impact celles dont le non-respect entraîne la

nullité des décisions prises ; cette sanction contribue à rendre les citoyens plus sensibles à leurs possibilités réelles d'intervention.

On ne doit pas non plus oublier les progrès réalisés sur le droit à l'information des citoyens. Cela ne concerne pas seulement la publication des actes des autorités locales, mais aussi le droit d'accès aux documents administratifs, condition indispensable de la transparence administrative. L'Europe doit à la Suède la reconnaissance aujourd'hui générale de ce principe, et, même si sa mise en œuvre ne prend généralement pas le caractère systématique qu'elle prend en Suède, il est de nature à permettre aux citoyens, à leurs associations et à la presse d'accéder à une information plus complète sur l'action de l'administration, ce qui est la condition d'une participation et d'un contrôle effectifs de la part de la société. Au cours des dernières années, plusieurs pays d'Europe centrale et orientale se sont dotés d'une législation sur l'accès aux documents administratifs (en dernier lieu notamment la République tchèque et la Slovaquie) ; en Europe de l'Ouest, le Royaume-Uni vient également de se doter d'une loi sur l'information du public (*Freedom of Information Act*). Enfin, tous les pays européens s'orientent vers le développement de l'administration électronique. Cette évolution n'est pas propre à l'administration locale et elle présente plusieurs aspects<sup>18</sup>. Le plus important aujourd'hui concerne la simplification des procédures administratives. La dématérialisation des marchés publics illustre les potentialités des technologies de l'information pour les procédures administratives. Toutefois, en dehors de ce domaine, les exigences de la sécurité informatique et de la protection des données personnelles freinent l'extension de leur application jusqu'à l'édition de l'acte dans la plupart des cas (par exemple : édition automatisée des certificats mais non des actes créateurs de droits). En ce qui concerne la démocratie locale proprement dite, Internet multiplie les sources d'information auxquelles les citoyens ont accès, mais ne garantit pas que

soient mises à leur disposition les informations pertinentes pour juger de la gestion ou des politiques. Pour cela, il faudrait que l'information à mettre à la disposition des citoyens soit réglementée comme c'est le cas au Royaume-Uni avec les indicateurs de performance, mais ceux-ci permettent aussi un renforcement du contrôle du pouvoir central.

Dans certains pays demeurent des restrictions au droit de suffrage, actif ou passif, d'une partie de la population (Lettonie, Estonie, Lituanie, en ce qui concerne les citoyens russophones), difficilement compatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme. D'autres, au contraire, ouvrent le droit de suffrage aux ressortissants étrangers (non-ressortissants de la Communauté européenne) sous certaines conditions (Pays-Bas, Suède).

### III.3. Les contrôles

Les contrôles sur les collectivités territoriales sont normalement exercés par l'Etat, mais dans les Etats fédéraux ils le sont normalement par les entités fédérées, et dans les autonomies régionales ils sont au moins partiellement transférés aux régions.

En ce qui concerne les contrôles administratifs, il existe une tendance générale à la limitation du contrôle à un contrôle de légalité, au moins pour ce qui concerne les compétences propres (ou compétences de base), et à la juridictionnalisation du contrôle. Cette évolution est favorable à l'autonomie locale. Mais, à y regarder de plus près, on note que, dans la plupart des Etats, l'autorité administrative a d'abord le pouvoir de censurer les actes contestés, la collectivité pouvant ensuite déférer au juge l'acte de contrôle, ou que l'autorité administrative a le pouvoir de suspendre tout acte qu'elle défère au juge. Peu de pays réduisent le pouvoir de l'autorité chargée du contrôle, comme en France, en Espagne ou en Hongrie, à la saisine du juge, l'acte attaqué restant exécutoire sous réserve de quelques exceptions. Toutefois, en Italie, la révision

*On ne doit pas non plus oublier les progrès réalisés sur le droit à l'information des citoyens*

18. G. Chatillon / B. Marais (dir.) (2003), « L'administration électronique au service des citoyens », Bruxelles, Bruylant.

**On doit relever la diffusion croissante des formes de coopération entre divers niveaux de gouvernement faisant appel à des procédés contractuels dans des conditions et pour des objets très variés**

constitutionnelle de 2001 a conduit à la totale suppression du contrôle de légalité qui était exercé auparavant au niveau régional (mais pas par la région). Subsiste un pouvoir de substitution que le gouvernement peut exercer dans le cas où sont notamment en cause les engagements internationaux et communautaires de l'Italie. Il existe aussi la possibilité pour le gouvernement de nommer un « commissaire extraordinaire » pour prendre en charge le règlement d'un problème à la place d'une collectivité locale qui n'y parvient pas. Cette procédure a été utilisée pour résoudre des problèmes relatifs à l'eau et aux déchets dans certaines villes du sud.

Enfin, les pouvoirs régionaux peuvent aussi exercer certains contrôles : tel est le cas en matière d'urbanisme ou d'aménagement où les pouvoirs régionaux, en Italie comme en Espagne, disposent d'un pouvoir d'approbation préalable des plans communaux ou peuvent subordonner l'approbation à certaines modifications.

Dans certains pays, le pouvoir de révocation ou de dissolution des organes locaux par l'autorité supérieure est fort peu encadré par la loi et a pu donner lieu à des abus. Ces cas sont en recul sous l'influence du Conseil de l'Europe et du contrôle de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Les contrôles sur la gestion financière peuvent affecter l'autonomie locale. Alors que les contrôles traditionnels de régularité ont eu tendance à reculer (mais dans certains pays c'est leur renforcement qui serait nécessaire), le développement des nouvelles techniques de gestion fondées sur la responsabilisation des agents et le contrôle de performance peut se traduire par un alourdissement des contrôles, d'autant plus sensible que les objectifs et les indicateurs de mesure ont été définis de manière plus précise. Lorsque de tels contrôles sont mis en œuvre par l'autorité supérieure, ils sont de nature à porter atteinte à l'autonomie locale sous couvert d'une amélioration de l'efficacité.

Le cas du Royaume-Uni (Angleterre) est sur ce point exemplaire. La tendance des dernières années a conduit au renforcement des contrôles exercés sur les autorités locales soit directement au travers des contrôles exercés par la Commission d'audit de l'administration locale, laquelle peut aussi saisir les cours de justice, soit indirectement au travers des procédures tendant à promouvoir l'amélioration de la gestion publique (*best value inspection* ayant vocation à contrôler à ce titre tous les services). L'amélioration de leurs performances permet aux autorités locales qualifiées de *best value authorities* et tenues par le *Local Government Act 1999* à une amélioration continue de leurs résultats d'obtenir une plus grande liberté d'action, notamment dans l'utilisation des dotations qu'elles reçoivent. Les indicateurs de performance (*best value performance indicators*) sont établis par les différents ministères en relation avec la préparation du budget annuel. La Commission d'audit (*Audit Commission Act 1998*) doit, à cet effet, publier un rapport sur son évaluation des performances des autorités locales et classer celles-ci dans différentes catégories définies par le secrétaire d'Etat en fonction leurs performances (*Local Government Act 2003*, notamment s. 99 et 100). Le Livre blanc d'octobre 2006 prévoit de réduire de 1.200 à 200 environ le nombre des indicateurs pris en compte.

Enfin, on doit relever la diffusion croissante des formes de coopération entre divers niveaux de gouvernement faisant appel à des procédés contractuels dans des conditions et pour des objets très variés. Elles se rencontrent dans les divers domaines de compétence partagée où la coopération crée de l'interdépendance. On les rencontre en Allemagne, en Belgique, en France, en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal, mais aussi en Pologne (en particulier : loi de 1999 sur l'aménagement du territoire) et même en Ukraine (adoption de la loi sur le développement régional en 2005, adoption en 2006 des mesures d'application). Depuis 2004, en Angleterre, les bureaux régionaux du



gouvernement négocient avec les autorités locales des *local area agreements* pour la mise en œuvre d'une quarantaine de programmes relevant de dix ministères. Le Livre blanc d'octobre 2006 en prévoit la généralisation en les dotant d'un cadre légal qui ferait de leur conclusion une obligation. On peut expliquer l'intérêt rencontré par cette technique par le fait qu'elle officialise la négociation et facilite le contrôle des engagements réciproques. Le développement de la coopération entre les niveaux de gouvernement correspond à un dépassement de la conception de l'autonomie locale définie contre l'Etat, en faveur d'une participation générale des collectivités locales aux différentes fonctions collectives que le système public doit assurer. Cela souligne le caractère relatif de la notion d'autonomie locale dans les Etats modernes.

### **III.4. L'impact de la décentralisation et de la démocratie locale sur la politique nationale**

C'est un paradoxe que l'indifférence aux institutions locales, reflétée par l'augmentation du taux d'abstention aux élections locales, se manifeste dans une période où les attributions et l'autonomie de décision des collectivités locales ont sensiblement augmenté, seuls quelques pays faisant exception. Comme on l'a déjà remarqué, il ne semble pas que l'on puisse, en général, imputer cette évolution aux institutions locales elles-mêmes.

Par ailleurs, en effet, selon un phénomène observé depuis longtemps, plus les politiques nationales dépendent, pour leur mise en œuvre, des collectivités locales, plus ces dernières sont en mesure d'infléchir *de facto* les politiques nationales ou de provoquer des distorsions au niveau local, obligeant les autorités nationales à anticiper en prenant en compte pour partie les demandes des collectivités locales. Ce fait souvent étudié a été illustré il y a quelques années par le rapport de la Cour des comptes de 1992, en France, sur les contrats de ville, qui montrait comment le contenu des contrats

et leur application s'écartaient des priorités énoncées initialement par le gouvernement.

Toutefois, il ne faut pas trop généraliser cette analyse ; elle ne vaut que pour les pays où les collectivités locales et, en particulier, les maires ont acquis un poids politique qui diminue la portée des moyens de contrôle dont dispose le gouvernement. En particulier, aucun indice ne permet de l'étendre aux collectivités locales de l'Europe de l'Est en dépit des progrès réalisés.

Le lien entre politique nationale et politique locale doit aussi être pris en compte. Un cas extrême de fusion est celui de la France où la pratique du cumul des mandats conduit, d'une part, à l'imprégnation des débats nationaux, au Parlement, par les problématiques locales et, d'autre part, ralentit le renouvellement du personnel politique en permettant aux élus de conserver au moins un mandat en cas de défaite électorale. Cette pratique rend difficile toute réforme d'ensemble qui mettrait en cause les intérêts collectifs des élus locaux. La portée du système apparaît par contraste avec les pays où l'on a pu réaliser des réformes radicales, comme le Royaume-Uni (notamment les réformes de 1972 et de 1996). Le système britannique est connu par la séparation qu'il comporte entre institutions nationales et institutions locales, et par celle des personnels politiques des deux niveaux.

Dans les autres pays, si le cumul des mandats est en général exclu, au moins au niveau des fonctions exécutives, il connaît dans divers pays des formes atténuées ou indirectes. Par exemple, en Allemagne, les membres des parlements régionaux (*Landtag*) sont généralement des conseillers municipaux ou des conseillers d'arrondissement ; les parlements régionaux jouent justement un rôle important pour l'administration et les finances locales.

L'influence croissante des partis politiques nationaux sur les élections locales, tout au moins dans les pays qui disposent d'un système de partis politiques stabilisés et

*C'est un paradoxe que l'indifférence aux institutions locales, reflétée par l'augmentation du taux d'abstention aux élections locales, se manifeste dans une période où les attributions et l'autonomie de décision des collectivités locales ont sensiblement augmenté, seuls quelques pays faisant exception*



***On peut affirmer que les associations de collectivités locales occupent en Europe une place des plus importantes, quoique variable d'un pays à l'autre***

enracinés localement, joue en revanche dans les deux sens, et plutôt en faveur de la centralisation. Les allégeances politiques conduisent à une certaine homogénéisation des enjeux, même si les candidats aux élections locales essaient de mettre en avant des thématiques propres à la commune ou au territoire. Cela a été observé depuis longtemps au Royaume-Uni, surtout depuis que le parti travailliste s'est implanté localement. Mais, pour les mêmes raisons, les élections locales sont souvent considérées comme un test pour le gouvernement en place, ce qui signifie que les enjeux nationaux priment dans une certaine mesure sur les enjeux locaux.

La place du local dans le *cursus honorum* politique est plus difficile à apprécier. Même en France, il est aujourd'hui plus fréquent de consolider une carrière politique nationale par un mandat local que d'accéder au Parlement après s'être fait connaître par un mandat de maire. Dans les autres pays, on trouve peu d'exemples de leaders politiques locaux qui se soient ensuite imposés sur cette base au niveau national. Cela concerne au mieux les maires de quelques grandes villes.

### **III.5. Le rôle des associations de collectivités locales**

On peut affirmer que les associations de collectivités locales occupent en Europe une place des plus importantes, quoique variable d'un pays à l'autre. L'une des dimensions de la construction de l'autonomie locale en Europe centrale et orientale a justement été de constituer une association de collectivités locales capable de représenter leurs intérêts collectifs auprès du pouvoir central, et les associations des pays d'Europe de l'Ouest ont apporté un soutien décisif à leur constitution.

On peut analyser la place de ces associations dans les pays européens de deux manières : par leur statut et par leurs fonctions.

*Du point de vue de leur statut*, il s'agit toujours d'associations de droit privé, mais elles connaissent une officialisation plus ou moins marquée. Dans la plupart des pays, il existe une seule organisation représentative des communes ou des collectivités locales de niveau intermédiaire (Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas, Suède où une seule association représente depuis 2005 les communes et les conseils de comté). En Allemagne et en Autriche, il existe une certaine différenciation entre les villes et les communes, laquelle se reflète dans deux associations différentes auxquelles s'ajoutent l'association représentative des arrondissements (*Landkreise*). En revanche, l'Autriche offre le seul exemple où le rôle des associations est consacré par la Constitution. En effet, selon l'article 115.3, la Fédération autrichienne des communes et la Fédération autrichienne des villes sont appelées à représenter les intérêts des communes. Quelques autres constitutions consacrent le droit d'association des communes pour représenter leurs intérêts (Bulgarie, Estonie, Hongrie). Enfin, plusieurs pays connaissent une certaine multiplication des associations sur des bases catégorielles ou partisans (France, Hongrie).

*Du point de vue des activités*, on peut distinguer empiriquement quatre fonctions que remplissent les associations. Aucune de ces fonctions n'est exclusive et, au contraire, la plupart de ces associations en exercent simultanément plusieurs. Cependant, l'importance que prend telle ou telle fonction par rapport aux autres permet de distinguer quatre catégories d'associations. La première est celle des associations dont l'activité essentielle est la représentation des intérêts collectifs des collectivités locales auprès du gouvernement ou des pouvoirs régionaux (notamment Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Italie, Grèce et la plupart des associations des pays de l'Est).

La deuxième est celle des associations qui ont développé une fonction de représentants des employeurs et assument alors un rôle institutionnel dans les relations avec les

personnels des collectivités locales ; ce sont elles qui signent les accords collectifs prévus par la loi pour fixer les conditions d'emploi des agents. Cela concerne les pays où les agents des collectivités locales sont soumis à un régime de droit privé (notamment : Danemark, Norvège, Royaume-Uni, Suède et plus récemment Italie). Cela ne veut pas dire que les autres associations se désintéressent de ce sujet, mais qu'elles n'ont pas de responsabilités juridiques envers les personnels.

Ensuite, certaines associations ont développé une fonction d'agence de services et de conseil pour les collectivités locales ; ce sont souvent les mêmes que celles de la catégorie précédente, mais s'y ajoutent les associations d'Allemagne, d'Autriche, des Pays-Bas, d'Irlande, de Finlande et de la plupart des pays d'Europe centrale et orientale qui ont reçu à cet égard l'appui des associations des pays d'Europe de l'Ouest.

Enfin, il existe une quatrième catégorie qui se caractérise par le fait que l'on ne distingue pas très bien les associations qui ont pour objet de représenter leurs intérêts et celles qui sont en fait un instrument juridique de coopération entre communes distinctes pour l'exercice en commun de leurs compétences sur un objet précis (Bulgarie, Estonie, Lituanie). Ce dernier cas reflète une confusion et fait en même temps obstacle à la différenciation indispensable au développement de la coopération intercommunale sur une base stable.

On peut s'attendre à ce que l'interdépendance croissante entre les différents niveaux de gouvernement, sur le plan financier comme sur le plan fonctionnel, conduise au développement du rôle des associations de collectivités locales dans tous les pays.

En outre, les associations de collectivités locales ont développé leur coopération à l'échelle européenne depuis les années 50. Aujourd'hui, **le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)** est une organisation non gouvernementale qui regroupe les associations nationales de collectivités locales et régionales de 35 Etats européens. Cette organisation a pour objectif de promouvoir une union européenne fondée sur l'autonomie locale et elle cherche à influencer en ce sens la législation et les politiques communautaires. Elle publie ainsi régulièrement ses prises de position sur les initiatives communautaires ou les projets en cours, par exemple sur le Livre vert de la Commission sur l'efficacité énergétique (15 février 2006), sur la contribution urbaine à la croissance et à l'emploi dans les régions (10 mars 2006), sur la proposition de règlement relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route (2 avril 2006), sur le rôle des collectivités locales et régionales face aux migrations (23 octobre 2006) ou sur la proposition de directive fixant un cadre pour la protection des sols (14 avril 2007). Le CCRE est aussi la branche européenne de Cités et Gouvernements Locaux Unis. Il existe d'autres organisations à vocation européenne de collectivités locales, notamment **Eurocities**, un réseau de 130 grandes villes européennes dans 30 pays qui existe depuis 1986, dont les buts et les modes d'action sont similaires, mais du point de vue des grandes villes. Ces organisations peuvent trouver une caisse de résonance de leurs propositions dans le **Comité des Régions de la Communauté européenne**, sans que cette institution soit leur interlocuteur exclusif.

*Les associations  
de collectivités  
locales ont  
développé leur  
coopération à  
l'échelle  
européenne depuis  
les années 50*

## Conclusion

Ce panorama de la décentralisation et de la démocratie locale dans les pays européens permet de constater la généralisation du régime de l'autonomie locale quelle que soit la diversité des institutions dans lesquelles il se traduit. A cet égard, les convergences entre les Etats sont plus grandes au niveau des collectivités locales *stricto sensu* qu'au niveau régional, lequel n'existe pas dans tous les Etats sur le plan institutionnel et prend des formes très différentes quand il existe.

des procédures de participation. Enfin, le rapprochement entre l'est et l'ouest de l'Europe est visible.

La raison de fond de ces convergences est sans doute à rechercher dans l'interdépendance et l'intégration croissantes entre les différents niveaux de gouvernement, quelles que soient par ailleurs leurs différences de statut juridique, qui sont la conséquence de l'extension des compétences des collectivités locales et de l'augmentation corrélative de leurs budgets. L'autonomie locale, ce n'est pas le village d'Astérix ; c'est une notion relative qui se construit par un réseau de relations qui résulte lui-même des compétences et des pouvoirs que les collectivités locales tiennent de la loi.

En revanche, les systèmes d'administration locale ne convergent pas. Ils se distinguent fortement en ce qui concerne les formes de la régionalisation et le rôle du niveau intermédiaire de collectivités locales. Les pays de grandes unités continuent de s'opposer aux pays de petites communes. La conception des rapports entre l'Etat et les collectivités locales demeure également marquée par les facteurs historiques qui se reflètent dans les compétences (seule l'histoire explique que, dans certains pays, une fonction soit considérée comme de compétence locale, mais, dans d'autres, comme une compétence nationale). Les systèmes de financement sont durablement marqués par la structure du système fiscal national, d'où il résulte que le financement des collectivités locales soit dominé par les transferts ou les impôts partagés ou, au contraire, par la fiscalité propre, selon les pays. Les institutions locales continuent de se différencier nettement entre les pays de tradition représentative et les pays de tradition participative. En Europe centrale et orientale, et davantage en Europe du Sud-Est, le poids de la

***La conception des rapports entre l'Etat et les collectivités locales demeure également marquée par les facteurs historiques qui se reflètent dans les compétences***

Toutefois, les convergences s'observent au niveau des valeurs et de certaines tendances, non au niveau des systèmes. Les principes de l'autonomie locale forment aujourd'hui en Europe un corpus auquel tous les Etats adhèrent. On cherche à rationaliser les découpages territoriaux et leur échelle pour les mettre en adéquation avec les fonctions à remplir. Les compétences des collectivités locales ne se définissent plus simplement par rapport à un intérêt public local, mais de plus en plus par leur participation à des fonctions d'intérêt national dans un cadre défini par la loi ; cela a réduit la distance qui séparait autrefois les pays européens, schématiquement l'Europe du Nord et l'Europe du Sud. On retrouve cette convergence dans la diffusion des rapports contractuels entre les différents niveaux. La place des collectivités locales s'est considérablement accrue, du point de vue économique, dans la gestion des grandes fonctions collectives, de même que leur autonomie dans cette gestion. Mais les ressources propres tendent plutôt à diminuer, bien que quelques pays fassent exception, si on entend par là les ressources dont les collectivités locales sont en mesure de déterminer le produit, au moins dans certaines limites. Du point de vue institutionnel, on observe partout une tendance au renforcement du leadership politique et au développement





transition se fait encore sentir ; les collectivités locales ne sont en effet qu'une pièce dans la reconstruction de l'Etat. Mais les différences n'empêchent ni la coopération ni les échanges d'expérience.

Enfin, si la décentralisation contribue au développement de la démocratie politique, il serait illusoire de penser que c'est en décen-

tralisant plus que les gouvernements résoudront le problème de la crise de confiance que reflète la montée de l'abstentionnisme aux élections locales. Les collectivités locales font partie d'un tout. Elles peuvent aussi subir les conséquences de la perte de sens du politique au niveau national, à moins de démontrer qu'elles contribuent au contraire à lui redonner du sens.