

# Approche comparative des processus de décentralisation dans les Etats membres de l'Union européenne

---

**Nadine POULET-GIBOT-LECLERC**

**Maître de conférences en droit public – Université de Limoges**

**Caroline BOYER-CAPELLE**

**Maître de conférences en droit public – Université de Limoges**

Les Etats membres de l'Union européenne sont aujourd'hui des Etats décentralisés, même si l'autonomie reconnue aux collectivités territoriales est susceptible de degrés. La plupart des Etats de la vieille Europe ont consacré le principe de libre administration des collectivités locales au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, à une époque où les régimes politiques se sont démocratisés et parlementarisés (la France sous la monarchie de Juillet, en 1830, le Danemark en 1849, les Pays-Bas en 1848). La décentralisation ne peut en effet se développer que dans le cadre d'Etats démocratiques et la démonstration en est faite, une fois de plus, avec les pays d'Europe centrale et orientale : ce n'est qu'après la révolution de 1989 et l'effondrement des dictatures communistes que les premières lois sur l'autonomie locale, et notamment sur les communes, ont pu être votées.

Le principe de libre administration locale est généralement consacré par la constitution des différents Etats, et en des termes quelquefois très forts chez les nouveaux entrants. La Hongrie, la Pologne évoquent l'autogestion locale tandis que la Slovaquie ou la Tchéquie font référence à l'auto-administration. Néanmoins, ces expressions sont synonymes de décentralisation et il n'y a pas de volonté affichée d'évolution vers une fédération. Tous insistent sur une gestion locale autonome des affaires locales vis-à-vis de l'Etat, en réaction à un passé autoritaire. Il n'est guère que la Grande-Bretagne, attachée à sa souveraineté parlementaire, qui ne consacre pas explicitement ce principe, mais la réalité est conforme à celle des autres Etats.

L'évolution se fait dans le sens d'une consolidation de l'accroissement de l'autonomie locale : attribution de compétences de plus en plus importantes, reconnaissance de nouvelles collectivités, et notamment des régions, établissement de rapports négociés (essor de la contractualisation) avec l'Etat central, allègement des contrôles qui ne consistent plus en des sanctions mais en des conseils juridiques préconisés aux collectivités. Certes, ce mouvement de décentralisation se heurte à un certain nombre de freins.

L'autonomie financière est ainsi plus théorique que réelle et l'administration déconcentrée est très présente, notamment en France, au Portugal, au Royaume-Uni ou en Pologne. Néanmoins, ces limites ne sont pas de nature à remettre en cause le principe d'un Etat décentralisé.

La question se pose alors de savoir si ces évolutions convergentes vers le perfectionnement de l'autonomie locale n'aboutissent pas à la construction d'un modèle européen de démocratie locale, la charte européenne de l'autonomie locale en étant l'instrument. Adoptée en 1985, elle est aujourd'hui ratifiée par tous les Etats de l'Union européenne, la France l'ayant ratifiée par une loi du 10 juillet 2006. Elle pose un certain nombre de principes essentiels à l'autonomie locale : élection au suffrage universel direct des conseils (art. 3-2), principe de compétence générale (art. 4), contrôle administratif limité à la légalité des actes (art.8), existence de ressources propres suffisantes (art.9), liberté d'association (art. 10). Il est toutefois difficile de considérer qu'elle constitue un modèle européen uniforme d'administration locale car elle n'impose pas une architecture territoriale unique mais introduit seulement le respect d'un certain nombre de principes inhérents à la reconnaissance et à l'établissement d'un Etat décentralisé. Les Etats restent ensuite libres de mettre en œuvre cette autonomie locale en fonction de leur histoire et de leurs spécificités culturelles, sociales, *etc.* De fait, l'architecture territoriale diverge d'un Etat à l'autre, en fonction de la forme étatique (fédérale, régionale ou unitaire), de la taille de l'Etat et de sa volonté : certains ont deux niveaux infra-étatiques, comme les Etats Baltes, d'autres trois, tels l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Pologne ou bien encore la France. La charte établit un standard minimum applicable dans le contexte d'une pluralité de régimes politiques. Elle est néanmoins l'un des seuls instruments juridiques internationaux garantissant le développement des principes de décentralisation et d'autonomie locale. Elle a servi de guide aux pays du Sud de l'Europe lorsqu'ils ont adopté leur nouvelle législation locale, au sortir de leur dictature (Portugal, Espagne, Grèce) et a connu un regain d'intérêt au début des années quatre-vingt-dix, quand les pays d'Europe centrale et orientale ont construit leur administration locale au lendemain des régimes autoritaires communistes.

Au-delà de cette diversité, une convergence semble néanmoins se dessiner. Le processus de décentralisation n'est pas figé, il est en constante évolution dans l'ensemble des Etats, dans le sens de l'accroissement de l'autonomie et des responsabilités locales. Des réformes structurelles sont en cours, intéressant la recomposition de la carte communale et la poursuite d'un mouvement de régionalisation.

## **I – La recomposition de la carte communale**

La collectivité de base emprunte diverses appellations : commune dans la majorité des Etats, municipalité en Espagne, au Portugal ou en Grèce ou bourg dans les pays anglo-saxons. Elle a connu, assez régulièrement, des modifications dans l'ensemble des Etats de l'Union européenne et est aujourd'hui de nouveau sous les feux de l'actualité. L'adoption généralisée de réformes confirme l'importance de ce niveau d'administration locale : la collectivité de base est une collectivité incontournable, aujourd'hui en mutation.

## 1 .Une collectivité incontournable

Elle possède des atouts mais apparaît, à certains égards, quelque peu inadaptée aux exigences contemporaines.

### 1.1 Les atouts de la collectivité de base

Cette collectivité est la seule à être présente dans tous les Etats. La collectivité de second degré, équivalant au département français (province espagnole ou italienne, comté), existe dans la plupart des Etats de la vieille Europe, mais non chez les nouveaux entrants. Quant à la région, si une tendance à sa structuration se dessine, elle n'est une véritable collectivité décentralisée que dans sept Etats sur quinze dans la « vieille Europe » et est en cours d'installation dans les pays d'Europe centrale et orientale.

La collectivité de base est la première à être apparue et à s'être souvent opposée au pouvoir d'Etat avant d'être réglementée au niveau national. Elle apparaît toujours comme une structure utile et indispensable, en raison du lien de proximité avec les citoyens qu'elle entretient. De fait, les compétences qui lui sont confiées correspondent à des besoins liés à la vie quotidienne, comparables d'un Etat à un autre : eau, électricité, collecte et traitement des déchets ménagers, écoles, voirie communale, urbanisme, culture, infrastructures sportives, social, économie, *etc.* Partout, les compétences sont définies de manière favorable aux communes, la plupart des Etats faisant référence à la clause générale de compétences (abandonnée pour la détermination des compétences des autres collectivités, comme en France depuis la loi du 16 décembre 2010). Même lorsque la voie énumérative a été retenue, la liste des compétences est longue et non limitative. Par ailleurs, le développement de l'Europe et la mondialisation renforcent ce lien de proximité, la nécessité d'appartenir à ce groupe à échelle humaine qu'est la commune.

Pour toutes ces raisons, les débats relatifs à la commune portent sur sa restructuration en vue d'une meilleure adaptation à l'évolution des besoins de la société, et non sur son existence même, contrairement à ce qui se passe pour la collectivité de second niveau. Cette dernière, prise en étau entre des collectivités de base de plus en plus importantes et des régions quelquefois puissantes, peine à trouver une identité. Néanmoins, cette collectivité de base, pour indispensable qu'elle soit, souffre d'un certain nombre de maux.

### 1.2 Les insuffisances de la collectivité de base

La collectivité de base est confrontée à la problématique de sa taille. L'évolution des besoins des citoyens et des compétences des collectivités nécessite la constitution d'un territoire pertinent que ne possèdent pas les petites communes. L'exercice de certaines compétences obligatoires est impossible pour une petite commune seule, en raison de leur coût. Le traitement des déchets ménagers, l'assainissement, sont ainsi, la plupart du temps, effectués au niveau de structures intercommunales. Qui plus est, la prise en considération des attentes des citoyens ne peut pas toujours se faire au niveau intracommunal : bon nombre d'habitants des petites communes travaillent dans une autre commune, emmenant avec eux leurs

enfants qui seront gardés ou scolarisés dans cette autre collectivité, éléments dont les élus doivent tenir compte. Enfin, et surtout, les missions des collectivités de base ont changé : la commune ne doit pas seulement gérer de manière optimale l'ensemble des services publics dont elle a la charge mais doit définir des politiques locales d'aménagement, d'urbanisation, de développement, qui nécessitent, pour être effectives et efficaces, un territoire suffisant, dépassant souvent la taille moyenne des communes. La crise économique et financière que traverse l'Europe a accentué ce besoin de collectivités plus importantes, qui devrait permettre la réalisation d'économies d'échelle et un fonctionnement plus rationnel et moins coûteux, grâce à des mutualisations.

Certes, il n'existe pas de taille idéale de la collectivité de base, et la réalité européenne révèle bien des disparités. Au sein de la vieille Europe, la France occupe la situation la plus singulière avec 36 682 communes, soit autant, à elle seule que les quatorze autres Etats réunis. L'Allemagne, pour sa part, n'en compte que 12 229 pour 82,4 millions d'habitants et la Belgique 589 pour 10,1 millions d'habitants. L'émiettement communal est donc plus important en France que dans le reste de l'Europe. De plus, la France comprend beaucoup de petites communes : 19 500 ont moins de 500 habitants, seules cinq communes ayant plus de 300 000 habitants (Paris, Lyon, Marseille, Nice et Toulouse) et 46 plus 100 000 habitants. Il est vrai que d'autres Etats ont aussi un nombre non négligeable de petites communes : à titre d'exemples, l'Espagne, la Grèce et l'Italie, pour lesquels 83%, 85,5% et 72,8% des communes ont moins de 5 000 habitants.

Le problème de la taille des communes est également présent chez les nouveaux entrants. Quelques Etats ont un maillage urbain dense. En Pologne, la taille moyenne des communes est de 15 561 habitants et 46 villes ont plus de 100 000 habitants, pour 38,6 millions d'habitants. En Lituanie, une politique agressive de fusion a conduit à diminuer considérablement le nombre de communes. Cependant, dans la plupart des autres Etats, la taille des communes est beaucoup plus modeste et l'émiettement communal quelquefois prononcé. De plus, la réforme de l'administration locale, engagée en 1990, s'est accompagnée dans certains cas d'un processus de fragmentation de la trame communale léguée par le régime communiste. Ainsi, en République tchèque, les villages qui avaient perdu leur indépendance administrative suite à des politiques de fusion autoritaires ont cherché à la recouvrer et plus de 2 020 municipalités ont été rétablies entre 1990 et 1992. En Hongrie également, la nouvelle législation a laissé libre cours à la dissolution des conseils communs pour les collectivités locales qui le souhaitent, par voie de référendum. Le nombre de communes indépendantes a quasiment doublé, passant de 1 610 à 3 125. L'émiettement communal est plus ou moins marqué : la taille moyenne des communes en Europe est de 5 150 habitants, de 1 765 en France, 3 466 en Roumanie, 34 000 en Suède et de 33 000 au Danemark. Mais, même dans ces derniers exemples, la taille des communes constitue une préoccupation actuelle compte tenu des missions confiées à ces collectivités. Une restructuration de la collectivité de base semble en effet s'imposer.

## 2. Une collectivité en mutation

Lorsqu'il s'agit de recomposer la carte communale, les pouvoirs publics disposent de deux moyens essentiels, non exclusifs l'un de l'autre : les procédures de fusion et/ou le recours à l'intercommunalité. L'application de ces politiques est très variable d'un Etat à l'autre, la France occupant là encore une position singulière dans la mesure où elle ne se fonde que sur l'intercommunalité.

## 2-1 – Le recours exclusif aux politiques d'intercommunalité

C'est le cas français, ce choix s'expliquant par l'échec des politiques de fusion. Le projet Thouret, Sieyès, Condorcet de 1789 se prononçait déjà pour la création de 6 500 grandes municipalités pour remplacer les 44 000 paroisses de l'Ancien Régime, mais le projet Mirabeau, optant pour le *statu quo*, l'emporta. Il fallut attendre 1959 pour qu'une autre politique de fusion soit envisagée. Selon le décret du 22 janvier 1959, l'initiative de la fusion pouvait émaner des conseils municipaux intéressés ou du préfet, et déboucher sur un accord unanime auquel cas le représentant de l'Etat prononçait la fusion. Cependant, en cas de désaccord entre les communes, le conseil général était consulté et la fusion pouvait être prononcée par décret en conseil d'Etat, sur la proposition du ministre de l'intérieur. Une fusion autoritaire, imposée par les pouvoirs publics, était alors possible. Cette atteinte à l'autonomie locale a justifié la réticence du gouvernement à faire usage de cette option et a contribué à l'échec de la procédure. Trois cent fusions ont été opérées entre 1959 et 1970, aboutissant à la suppression de 400 communes, soit 1% du nombre total. Une nouvelle procédure fut par la suite mise en place par la loi Marcellin du 16 juillet 1971. Pour rendre la formule plus attractive, le texte prévoit alors deux innovations. D'une part, elle offre le choix entre deux formes de fusion : la fusion simple, classique, conduisant à la création d'une seule commune, et la fusion avec communes associées. Dans cette dernière hypothèse, les anciennes communes disparaissent seulement en tant que collectivités territoriales mais peuvent garder leur nom et conserver une certaine individualité administrative : l'ancienne mairie devenant une annexe de la mairie principale, un maire délégué peut être présent et remplir le rôle d'officier d'état-civil et de police judiciaire. Par ailleurs, le législateur de 1971 a prévu la possibilité pour les électeurs de se prononcer sur l'opportunité de la fusion par voie de référendum. Néanmoins, la procédure se solda par un échec. Elle ne permit que 865 fusions, 150 dé-fusions ayant été enregistrées. Il n'y a pas eu de volonté gouvernementale de mener des politiques de fusion, considérées comme trop attentatoires à la libre administration des collectivités locales. Certes, la loi du 16 décembre 2010 prévoit une nouvelle fois la possibilité de fusions avec la constitution de communes nouvelles. Mais, bien que le contexte soit différent, il y a peu de chance de voir se multiplier de telles pratiques.

Les pouvoirs publics ont alors privilégié les politiques d'intercommunalité, plus respectueuses de la liberté des communes. La loi Chevènement du 12 juillet 1999 a réorganisé ces politiques autour de trois formules, s'adressant chacune à un milieu spécifique. Les communautés urbaines, instituées par la loi du 31 décembre 1966 concernent les grands ensembles urbains réunissant 450 000 habitants au moins. Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, elles étaient au nombre de 16, réunissant 424 communes, soit 7,7 millions d'habitants. Ce sont des formules très intégratives, qui impliquent d'importants transferts de compétences au profit de la

structure intercommunale : développement et aménagement économique, social et culturel, aménagement de l'espace communautaire, organisation des transports urbains, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, gestion des services d'intérêt collectif, protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie . Les communautés d'agglomération, elles, s'adressent au milieu urbain. Créées par la loi Chevènement, elles doivent regrouper 50 000 habitants autour d'une ville-centre de 15 000 habitants, ce seuil ne s'appliquant pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département. Elles sont 191 au 1<sup>er</sup> janvier 2011, regroupant 3 290 communes et 23,4 millions d'habitants, et exercent quatre compétences obligatoires : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville. Les communes doivent par ailleurs choisir trois compétences au moins parmi cinq énumérées par la loi : voirie, assainissement, eau, environnement, équipements culturels et sportifs. Les communautés de communes, enfin, créées par la loi du 6 février 1992, concernent le milieu rural. Deux compétences sont obligatoires et relatives aux actions de développement économique et à l'aménagement de l'espace communautaire. Les communes y ajoutent au moins une autre compétence parmi quatre prévues par les textes : environnement, politique du logement et du cadre de vie, voirie, équipements culturels, sportifs ainsi que ceux de l'enseignement élémentaire et préélémentaire. Elles étaient 2 787 au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

La loi du 12 juillet 1999 a en outre harmonisé les règles de création, d'organisation et de fonctionnement de ces établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Leur création se fait soit à l'initiative des communes, soit de celle du représentant de l'Etat, après avis de la commission de coopération intercommunale. Sur le plan institutionnel, elles sont organisées comme une collectivité territoriale. Elles possèdent un organe délibérant composé jusqu'alors de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres en leur sein , l'exécutif, collégial, comprend un président et des vice-présidents désignés de la même manière que le maire et ses adjoints . Elles possèdent un pouvoir fiscal et peuvent prélever l'impôt. La loi Chevènement ignore les syndicats intercommunaux : constitués sous la forme associative, assurant une grande liberté aux communes dans la détermination des compétences transférées, ils paraissent inadaptés aux exigences du nouveau rôle des collectivités de base. Ils persistent néanmoins et sont plus de 15 000 aujourd'hui. La construction de l'intercommunalité a ainsi été très largement laissée entre les mains des élus locaux. Mais elle a fait l'objet d'un certain nombre de critiques : incohérence des périmètres, déficit démocratique, nombre excessif de syndicats intercommunaux. Ce procès fait à l'intercommunalité explique la nécessité d'une nouvelle étape, d'une nouvelle réforme, par la loi du 16 décembre 2010.

Cette loi contient trois séries de mesures. Tout d'abord, elle prévoit une rationalisation et une finalisation de la carte communale, d'ici le 1<sup>er</sup> juin 2013. Toute commune devra être membre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, le groupement comprenant au moins 5 000 habitants, sauf zone de montagne ou caractéristiques géographiques particulières. Un schéma départemental de coopération intercommunale est élaboré par la commission départementale de coopération

intercommunale avant la fin de l'année 2011. Cette recombinaison de la carte communale sera supervisée par le représentant de l'Etat, qui pourra bénéficier de pouvoirs accrus, sous contrôle de la commission. La création d'un nouveau syndicat intercommunal sera très limitée (autorisation du préfet et compatibilité avec le schéma départemental de coopération intercommunale) mais, il sera en revanche impossible de constituer de nouveaux pays. La loi a en outre renforcé la démocratie locale puisque, à partir de 2014, les conseillers communautaires des communes de plus de 500 habitants seront élus au suffrage universel direct, en même temps que les conseillers municipaux. Elle a enfin modernisé l'organisation territoriale pour tenir compte du fait urbain, en prévoyant la constitution de métropoles (regroupements de communes de plus de 500 000 habitants – v. *infra*), et de pôles métropolitains. Ces derniers regroupent des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants, l'un d'entre eux comptant plus de 150 000 habitants, dans le but de promouvoir un modèle de développement urbain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire (art L 5731-1 CGCT ). Ainsi la France mise-t-elle essentiellement sur l'intercommunalité pour recomposer sa carte communale. Tel n'est pas le cas pour les autres Etats européens.

## **2.2 L'application de politiques conjointes de politiques de fusion et d'intercommunalité**

La situation n'est pas tout à fait la même dans les Etats de la « vieille Europe » et chez les nouveaux entrants.

### **2.2.1 Les autres Etats de la « vieille Europe »**

Ces Etats ont, eux aussi, eu un tissu communal très éclaté : en 1954, 40% des communes norvégiennes avaient moins de 2 000 habitants, 40% des communes belges comptaient moins de 1 000 habitants. Pour y remédier, ces pays ont eu recours à des politiques de fusion. Une première vague s'est déroulée dans les années cinquante, spécialement dans les pays scandinaves, puis une seconde dans les années soixante, qui ont conduit à l'organisation d'une concertation très développée, selon un schéma à peu près identique dans tous les pays. Des commissions spécifiques ont été constituées, regroupant des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des experts. Des campagnes de sensibilisation de l'opinion publique et des élus ont été menées, accompagnées d'incitations financières. Puis le gouvernement a arrêté une carte communale que le parlement a ensuite validée.

Contrairement à la France, il y a eu une véritable volonté gouvernementale de restructurer la carte communale par la voie de fusions. A cela, il convient d'ajouter que la situation a été facilitée dans les pays scandinaves, dans la mesure où la politique très développée de l'Etat-providence avait déjà sensibilisé la population à la nécessité de collectivités de taille suffisante pour pouvoir poursuivre ces missions. Ces Etats réactivent actuellement ces politiques de fusion. Au Royaume-Uni, les citoyens sont assez faiblement attachés aux structures locales qui sont plus perçues comme des prestataires de services publics que comme des lieux de démocratie. Dans la plupart des Etats, les politiques de fusion ont été des réussites : la Belgique a divisé par quatre le nombre de ses communes, l'Allemagne les a réduites de 65%, la Suède est

passée de 2 500 communes en 1952 à 277 aujourd'hui. Il n'y a eu véritablement que deux échecs, relatifs, en Espagne et en Italie, où le nombre de communes a très légèrement augmenté après l'intervention de législations sur les fusions, ces pays ayant opéré une assimilation entre ces politiques et celles menées par les régimes autoritaires de l'époque franquiste et mussolinienne. La recomposition de la carte communale ayant très largement été entamée par les opérations de fusion, la poursuite de cet objectif se réalise également par l'intercommunalité, mais dans une nécessité moindre par rapport à la France.

Tous les Etats européens appliquent des politiques d'intercommunalité, la tendance étant à leur développement, notamment dans certains Etats, comme la Belgique ou les Pays-Bas. Les formes juridiques des structures intercommunales sont différenciées. Elles peuvent emprunter celles d'organismes de droit public, comme au Portugal, avec les associations de communes ou les aires métropolitaines. Les syndicats de communes allemands ou néerlandais, les associations de communes ou de métropoles allemandes, sont également les équivalents des établissements publics de coopération intercommunale français. A l'opposé, la Belgique n'envisage ses structures de coopération intercommunale que sous la forme de droit privé : les « intercommunales » peuvent uniquement opter entre les formes de la société anonyme, de la société coopérative ou de l'association sans but lucratif. Les autres Etats prévoient le recours à des structures publiques ou privées. En Espagne, la plupart des structures sont publiques, mais les associations de communes peuvent s'organiser, par exemple, sous forme de sociétés. La situation est la même en Italie, où les communes peuvent coopérer dans le cadre de sociétés par actions à capitaux publics majoritaires. Tel est le cas également des Pays-Bas ou de la Grèce. La coopération est principalement horizontale, entre communes, mais elle peut aussi associer d'autres collectivités (provinces et communautés autonomes espagnoles, provinces et régions italiennes). La participation du secteur privé est également possible en Belgique ou en Italie, la recherche de capitaux et la souplesse des règles de droit privé en étant les raisons essentielles.

Au-delà de cette diversité, un certain nombre de principes communs caractérisent l'intercommunalité dans la « vieille Europe ». Le principe de la liberté d'association des communes reste largement la règle, quelques exceptions existant cependant aux Pays-Bas ou en Italie, pour les communes situées en zone de montagne. Les schémas d'organisation et de fonctionnement des structures intercommunales sont très proches les uns des autres et sont semblables à ceux d'une collectivité territoriale. Ils comprennent deux organes : une assemblée délibérante, composée de représentants des conseils municipaux des communes intéressées, et un organe exécutif, collégial, choisi parmi les membres de l'assemblée délibérante. Les compétences transférées sont plus limitées qu'en France : l'intercommunalité de gestion reste la plus répandue, mais l'intercommunalité de projet, plus intégrative, se développe. Les préoccupations des Etats ne concernent plus seulement la gestion rationnelle d'un service public, mais l'élaboration de projets communs en termes de développement économique et d'aménagement du territoire. Ceci explique que les structures intercommunales dans les pays de la vieille Europe n'aient pas le pouvoir de lever l'impôt : leurs ressources consistent seulement dans les participations des communes, les subventions et les redevances



pour services rendus. De la même manière, il n'existe pas dans ces pays de débat sur la légitimité des organes de gestion : la démocratie indirecte est suffisante dans la mesure où l'intercommunalité est beaucoup moins fédérative qu'en France. La recomposition de la carte communale dans ces Etats se fait donc par des politiques conjuguées de fusion et d'intercommunalité. C'est cette voie qu'ont également choisi les nouveaux entrants, mais avec une intensité moindre.

### **2.2.2 Les nouveaux entrants**

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, les dictatures communistes avaient largement pratiqué des politiques de fusion autoritaires, mais certains Etats, notamment la République tchèque ou la Hongrie, les ont remises en cause après la révolution de 1989. La restructuration de la collectivité de base est également d'actualité. Ces Etats pratiquent à la fois fusions et intercommunalité, mais ces politiques restent encore embryonnaires. Les initiatives de fusion sont limitées car elles rappellent un passé autoritaire, excepté en Lituanie où les fusions ont permis, dès 1994, de réduire de manière drastique le nombre de communes. Elles sont passées de 581 à 61, mais les autorités publiques souhaitent aujourd'hui réaugmenter leur nombre.

La plupart des Etats ont opté pour des politiques d'intercommunalité et ont prévu, dans leurs constitutions, la possibilité, pour les communes, de se regrouper sur la base de structures intercommunales ; des modèles souples de coopération, reposant sur la liberté des collectivités locales de proximité qui souhaitent s'associer, sont privilégiés. L'intégration structurelle et fusionnelle est réduite. Les compétences transférées sont limitées : les choix portent plus, là encore, sur une intercommunalité de gestion que sur une intercommunalité de projet. Les moyens financiers sont également limités. Le partenariat public-privé est très fréquent et permet l'apport de capitaux privés. Néanmoins, dans l'ensemble des Etats, l'intercommunalité est encouragée. Parfois, comme en Roumanie, le financement est assuré grâce à un fonds spécialement constitué au niveau central, ainsi que par l'Office national pour la décentralisation.

Ces politiques d'intercommunalité connaissent, comme dans l'ensemble des Etats européens, un regain d'actualité aujourd'hui. L'objectif est de structurer une collectivité de base d'une taille suffisante pour accompagner son développement. Une autre évolution commune concerne le mouvement de régionalisation.

## **II - Un mouvement de régionalisation**

Contrairement à la collectivité de base, le niveau régional n'est pas présent dans tous les Etats. Dans la « vieille Europe », sept Etats sur quinze en sont dotés : trois Etats fédéraux (l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique), deux Etats régionaux (l'Espagne et l'Italie), la Grande-Bretagne et la France. Chez les nouveaux entrants, cette collectivité est en cours d'institutionnalisation. Son origine est diverse. En Allemagne, son existence résulte de la volonté des alliés de prévenir l'apparition d'un Etat autoritaire. Elle est également

une réponse aux revendications d'autonomie de certains territoires, en Espagne, en Belgique ou en Grande-Bretagne. En France, elle correspond à la recherche d'un cadre territorial approprié pour une action économique. Pour les nouveaux entrants, enfin, elle est un réceptacle des fonds structurels européens.

Ces deux dernières décennies ont connu un important mouvement de régionalisation. Pour l'Union européenne, les régions constituent un « agent » actif de la construction européenne (règlement NUTS FEDER 1989). D'origine plus récente que la collectivité de base, elle se trouve parfois en situation de concurrence avec d'autres collectivités.

## **1. Une situation contrastée**

La place de la région est en effet très inégale selon les Etats : elle varie d'un statut de grande autonomie dans un Etat fédéral ou régional à celui de collectivité décentralisée dans un Etat unitaire, en passant par celui d'entité naissante dans les pays d'Europe centrale et orientale. Un certain recul de l'idée régionale est même à noter dans les pays scandinaves.

### **1.1 Un statut de grande autonomie**

Cette situation se rencontre dans les Etats fédéraux et régionaux où l'entité fédérée bénéficie d'une autonomie importante. Elle élabore sa propre constitution, qui doit cependant respecter la constitution fédérale. Chaque Etat fédéré a ses propres institutions, composées d'un parlement monocaméral et d'un pouvoir exécutif, équivalent à un gouvernement et possédant des compétences propres, garanties par la constitution fédérale. Néanmoins, autonomie ne signifie pas indépendance : les Etats fédérés sont les entités d'un Etat fédéral qui n'hésite pas à intervenir dans leurs affaires. Ainsi, en Allemagne, la répartition des compétences n'est pas si favorable que cela aux Etats fédérés. La reconnaissance de compétences concurrentes, qui peuvent par définition être exercées à la fois par l'Etat fédéral et les Länder, aboutit à accorder une priorité au parlement fédéral, même si une révision récente de la constitution a allongé la liste des compétences des entités fédérées. Le fédéralisme coopératif, constitutionnalisé en 1969, va dans le même sens : la concertation entre les différents niveaux, fédéraux et fédérés, tourne à l'avantage de la fédération. En Autriche, la constitution réserve de très larges compétences à la fédération, et les méthodes d'interprétation de la cour constitutionnelle ne sont pas nécessairement favorables aux Länder. Il n'est guère que la Belgique où l'échelon régional semble privilégié, ce qui a permis la survie de l'Etat en l'absence de gouvernement pendant plus de cinq cents jours. Les régions possèdent d'importantes compétences en matière d'organisation des pouvoirs locaux et ont également la capacité de conclure des traités dans les matières relevant de leurs compétences exclusives.

Dans les Etats régionaux, la région possède moins d'autonomie que l'entité fédérée, mais un peu plus que la collectivité décentralisée d'un Etat unitaire. Tel est le cas de l'Espagne et de l'Italie.

La particularité espagnole réside dans le fait qu'il n'existe pas de statut unique pour les communautés autonomes. Cette autonomie est susceptible de degrés, la constitution de 1978 ayant simplement ouvert un processus autonome en donnant la possibilité à certains territoires de se constituer en communautés autonomes. Chacune de ces communautés autonomes élabore un statut dont elle négociera le contenu avec le pouvoir central en vue de son approbation. Les pouvoirs publics ont tenté une certaine harmonisation : une loi de 1992 a homogénéisé les compétences des différentes communautés autonomes. Néanmoins, la renégociation des statuts à la fin des années 2000 a remis en cause ce relatif équilibre. Les dix-sept communautés autonomes ont une organisation comparable. Elles possèdent « leur propre parlement et gouvernement, exclusivement responsable devant le parlement autonome » (art 134 de la constitution). L'Assemblée dispose d'un pouvoir législatif, la répartition des compétences étant opérée par la constitution (art 148 et 149). Cependant, les frontières sont assez floues, dans la mesure où tout ce qui n'est pas exclusivement réservé à l'Etat peut être assuré par les communautés autonomes, mais que tout ce qui ne l'est pas par celles-ci l'est par l'Etat. Là encore, c'est le rapport des forces politiques qui va fixer les limites des compétences respectives entre le niveau national et le niveau régional. Il existe donc une certaine disparité entre les communautés autonomes, la Catalogne, la Galice, l'Andalousie et le Pays basque offrant de puissants contre-pouvoirs à l'Etat central.

La situation est un peu différente en Italie. Prévues par la constitution du 22 décembre 1947, les régions ne sont devenues effectives, pour des raisons politiques, qu'à la fin des années 70. L'Italie compte vingt régions, dont cinq à statut spécial, dotées du pouvoir de voter des lois régionales. Le conseil régional est élu au suffrage universel direct, de même que le président, depuis 1999. La constitution attribue un pouvoir législatif aux régions, les lois régionales pouvant faire l'objet d'un contrôle de la cour constitutionnelle depuis 2001. Ainsi, l'entité régionale dans l'Etat régional, tout comme dans l'Etat fédéral, possède une grande autonomie.

## **1.2 Une autonomie plus limitée**

L'échelon régional est doté d'une certaine autonomie en Grande-Bretagne et en France. La Grande-Bretagne a mis en place une politique régionale différenciée. En 1998, trois lois ont reconnu un statut de grande autonomie pour le Pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du nord, le dispositif n'étant pas uniforme pour les trois territoires : seuls les Parlements du Pays de Galles et d'Irlande du nord se voient attribuer un pouvoir législatif. En revanche, la loi sur le gouvernement du Pays de Galles de 1998 réalise une décentralisation plus administrative, l'Assemblée nationale disposant seulement d'un pouvoir réglementaire. Elle peut également, par ordonnance, adapter l'impact des lois britanniques sur son territoire. Ce processus de dévolution devrait se poursuivre en Angleterre par la création des régions. Une loi de 1998 a institué neuf agences régionales de développement pour l'Angleterre (en remplacement des bureaux régionaux créés en 1994), compétentes pour promouvoir le développement économique et les investissements et l'emploi. La réforme s'inscrit dans le cadre de la déconcentration mais une évolution vers une décentralisation est prévue. Une loi de 2003 donne la possibilité aux régions d'établir des

assemblées élues au suffrage universel, après un référendum. Les électeurs du Nord-Est ont cependant rejeté la création d'une collectivité régionale directement élue par les citoyens et depuis, aucune autre initiative n'a été prise. Les statuts spéciaux de grande autonomie reconnue à l'Ecosse et au Pays de Galles n'ont donc pas eu, pour le moment, d'effet d'entraînement sur le territoire anglais.

En France, la région bénéficie également d'une certaine autonomie. Cette collectivité territoriale a été décentralisée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Les compétences qui lui sont attribuées sont des compétences dynamiques et stratégiques : développement économique, aménagement du territoire, formation professionnelle, *etc.* Elle constitue un échelon pertinent, aussi bien en tant que collectivité décentralisée que circonscription administrative et est une collectivité d'avenir : l'Europe des régions se construit et les communautés autonomes espagnoles et les régions italiennes, voisines immédiates de la France, influent sur ce désir d'autonomie. Elle est devenue un échelon de référence pour l'application des politiques nationales et européennes, rôle auparavant dévolu au département. La région est ainsi une collectivité possédant des atouts certains. Cependant, malgré plusieurs propositions, elle ne possède pas de pouvoir législatif. Le Conseil constitutionnel ayant censuré l'attribution d'un tel pouvoir à la Corse en 2002, le constituant n'a pas, ensuite, intégré cette possibilité. Mais le problème se posera vraisemblablement de nouveau si la région continue à s'affirmer, ce d'autant plus que certaines collectivités d'outre-mer, comme la Nouvelle Calédonie et la Polynésie, se sont vu reconnaître le pouvoir de voter des lois, même si, dans le dernier cas, elles n'ont qu'une valeur réglementaire. Des débats portent en outre sur une éventuelle responsabilité politique du président du conseil régional, la loi ne prévoyant pour l'heure qu'une responsabilité politique en matière d'adoption du budget (art L 4311-1-1 CGCT).

### 1.3 Une entité naissante

Les régions sont en train de se structurer chez les nouveaux entrants, et notamment les pays d'Europe centrale et orientale, pour des raisons économiques et financières, les régions étant en effet les réceptacles des fonds structurels européens. Certains Etats, comme la République tchèque ou la Lettonie, qui avaient déjà une collectivité de second niveau l'ont transformé en région. En Lettonie, cinq régions de planification ont été instituées depuis le début des années 2000, correspondant aux régions de programme de la nomenclature territoriale de l'Union européenne (NUTS III). D'autres les ont créées, comme la Slovaquie dès 2002 ou la Slovénie en 2009. La Pologne possède seize régions (voïvodies) depuis la fin des années 90. La Hongrie s'oriente également vers une décentralisation régionale : ce sont seulement, pour l'instant, des régions administratives, sans légitimité électorale, destinées à la gestion des fonds structurels. Leur organisation et leur fonctionnement sont assez semblables au schéma adopté dans la « vieille Europe » : une assemblée délibérante, souvent issue du suffrage universel et un exécutif collégial élu par l'assemblée en son sein. Les compétences sont comparables : action économique, aménagement du territoire, santé publique, services sociaux, voirie, protection de l'environnement, *etc.* Le mouvement de régionalisation n'est pas achevé, mais la marche vers une décentralisation au niveau de cet échelon est amorcée.

## 1.4 Un certain recul de la région

Les pays scandinaves sont peut-être l'exception qui confirme la règle. Ces Etats ont entamé une politique de structuration des régions dans les années 2000. Le Danemark dispose depuis 2004, avec mise en application au 1<sup>er</sup> janvier 2007, de cinq régions remplaçant les treize comtés initiaux, et exerçant des pouvoirs économiques. Depuis 2005, la Finlande a mis en place, de manière expérimentale et pour une durée de sept ans, des régions dotées de larges compétences en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. La Suède a également créé, à titre expérimental, en 1997, des régions regroupant plusieurs comtés, avec à leur tête un conseil régional disposant de compétences en matière de développement économique, la Norvège étant allée dans le même sens.

Toutefois, la pratique a, ces dernières années, quasiment stoppé ce mouvement de régionalisation. En Norvège, l'opposition de certains partis de la coalition au pouvoir a contraint à limiter les transferts de compétences aux régions. Le gouvernement libéral conservateur issu des élections législatives de 2007 en Suède est très sceptique quant à la régionalisation et il en va de même au Danemark. C'est donc le *statu quo* qui prévaut en la matière.

Les raisons tiennent aux problèmes rencontrés par leur Etat-providence et à leurs inquiétudes quant à la capacité de l'administration locale de satisfaire les besoins sociaux des citoyens, dans un contexte de diminution de la population active et d'augmentation de la population âgée. Le choix a été fait de poursuivre la restructuration de la collectivité de base de manière à avoir des communes encore plus importantes, se rapprochant des 50 000 habitants, capables d'assurer les compétences sociales, fondamentales pour ces pays. L'échelon régional a ainsi été délaissé, la question étant de savoir si cette situation est provisoire ou si elle va s'inscrire dans la durée. Les pays scandinaves relèvent d'une situation spécifique : ils sont faiblement peuplés et bénéficient de ressources importantes, et ne perçoivent donc pas le « plus » que pourrait leur apporter l'échelon régional.

Ainsi, la place des régions est assez diversifiée en Europe. Par ailleurs, lorsqu'elle existe, la région doit cohabiter avec les autres collectivités territoriales, ce qui peut entraîner des conflits, ou, à tout le moins, des concurrences.

## 2. Une collectivité concurrencée

L'architecture territoriale locale s'est étoffée et complexifiée ces dernières décennies et certains échelons peuvent paraître dépassés et d'autres, nouveaux, plus pertinents. Dans ce contexte, la région se trouve en situation de concurrence, dans une position plus ou moins privilégiée.

### 2.1 Une concurrence faible : la collectivité de second degré

Appelée département, province ou comté, tous les Etats ne possèdent pas ce type de collectivité : elle est fréquente dans la plupart des Etats de la vieille Europe mais la situation est inverse chez les nouveaux entrants. Collectivité ancienne, antérieure à l'institution de la région, son existence est éprouvée dans le

contexte d'une Europe des régions. Certains pays d'Europe centrale et orientale ont ainsi transformé leur collectivité de second degré en régions. Dans les Etats régionaux, la puissance politique et économique de la région, conjuguée à la structuration d'importantes collectivités de premier degré, remettent en cause l'intérêt d'une collectivité de second niveau. Par ailleurs, les compétences qui lui sont reconnues sont souvent peu spécifiques et non spécialement attachées à cet échelon. Les collectivités de base exercent des attributions relevant d'une proximité avec les citoyens et les régions ont une mission économique. La région française a ainsi été instituée parce que le département offrait un cadre trop étroit à une action de ce type. Mais aucune compétence ne justifie le cadre départemental en tant que niveau pertinent d'action publique. Ainsi, le département français a des compétences importantes en matière d'action sociale, mais la commune intervient également dans ce domaine. De même, il gère une partie de la voirie, mais la commune également.

Dans ses relations avec la région, la collectivité de deuxième degré ne sort donc pas vainqueur. Faut-il pour autant la supprimer ? Lors des dernières élections législatives espagnoles, le parti socialiste avait proposé la disparition des provinces. En France, certains, comme Jacques Attali, le préconisent, mais la loi du 16 décembre 2010 opère, plus subtilement, un début de rapprochement entre le département et la région. Leurs représentants seront désormais identiques et les conseillers territoriaux se substitueront ainsi, dès 2014, aux conseillers généraux et aux conseillers régionaux, siégeant à la fois au conseil général et au conseil régional. De plus, le législateur a préconisé des fusions entre départements, départements et régions et entre régions. La finalité est la recomposition de la carte départementale et régionale, pour aboutir, à terme, à de nouvelles entités, plus importantes, qui correspondront à un échelon unique régional intermédiaire entre la collectivité de base et l'Etat. La réforme de 2010 ne serait alors que la première étape du processus d'élimination progressive du département de la scène institutionnelle locale. Mais différentes sont, en revanche, les relations avec les métropoles.

## **2.2 Un concurrent sérieux : les métropoles**

Un phénomène récent en Europe est celui du développement des métropoles, résultat de l'importance du fait urbain en Europe. En effet, 68 % des Européens, vivent, en 2011, dans des villes de plus de 50 000 habitants. Une compétition entre grandes villes se développe, sur fond d'accroissement des responsabilités locales, de restructuration de la carte communale et de redéfinition de la politique de la ville. La place de ces villes est telle que les politiques européennes les ont intégrées. La vision initiale de la construction européenne réservait une place de choix à la région mais, depuis la fin des années 2000, la commission européenne met de plus en plus l'accent sur la métropolisation de ses territoires : l'Europe des métropoles devient une finalité. La métropole et la région seront ainsi les deux collectivités essentielles au sein des Etats membres de l'Union européenne. Une situation de concurrence peut en résulter, sans nécessairement, à l'inverse du sort réservé à la collectivité de deuxième degré, que l'une puisse évincer l'autre.

Il n'existe pas d'uniformité dans le statut des métropoles européennes. Dans la plupart des Etats de l'Union européenne, elles empruntent souvent un statut de capitale, ce qui leur confère d'importantes prérogatives. Il s'agit ainsi souvent d'Etats dans l'Etat, un véritable gouvernement local étant ainsi installé à Madrid, à Varsovie ou à Londres. Certaines métropoles, comme Vienne, Berlin, Brême ou Hambourg ont un statut de ville-Etat, qui leur confère une plus grande autonomie. Elles élaborent leur propre constitution, établissant la plupart du temps un régime parlementaire, avec un gouvernement responsable politiquement devant une assemblée qui peut elle-même être dissoute. Les métropoles peuvent n'avoir parfois qu'un statut de collectivité territoriale dérogatoire. C'est le cas des grandes villes autres que les capitales. Mais elles bénéficient de compétences accrues, souvent au détriment du département. Paris est ainsi à la fois une ville et un département. En Pologne, 65 villes ont un statut départemental et cette situation est également retrouvée en Tchéquie, Slovaquie, ou Hongrie. Les villes italiennes de plus de 100 000 habitants disposent d'un statut spécifique, comme les villes espagnoles de plus de 250 000 habitants et les capitales de province de plus de 175 000 habitants. La loi française du 16 décembre 2010 a prévu, pour la première fois, l'existence de métropoles pour les villes qui réuniraient plus de 500 000 habitants. Onze des seize communautés urbaines pourraient ainsi obtenir le statut de métropoles.

Ces métropoles sont puissantes. Elles constituent des autonomies locales concurrentes des départements et dans une situation de supériorité. Très souvent, elles exercent les compétences du département sur leur territoire. Mais elles constituent également de sérieuses concurrentes pour les régions qui voient en elles de véritables rivales. Ceci est particulièrement vrai dans les Etats régionaux, où ce sont les régions qui sont compétentes pour créer ou supprimer les métropoles. En Italie, les régions ont ainsi refusé de créer des métropoles. De la même manière que l'Etat central voyait des rivales dans les régions, dont il a retardé la création jusqu'à la fin des années 1970, les régions se méfient à leur tour de ces concurrentes potentielles. En Espagne, des communautés autonomes ont également supprimé des métropoles existantes. La Catalogne et la communauté valencienne ont en ce sens éclaté Barcelone et Valence en créant à chaque fois deux nouvelles entités de type exclusivement technique, subordonnées financièrement et politiquement aux communautés autonomes, pour la gestion des eaux et le recyclage des ordures ménagères. En France, plus modestement, la loi du 16 février 2010 prévoit que les métropoles pourront exercer la promotion à l'étranger du territoire régional et ses activités économiques. Par ailleurs, la métropole pourra conclure avec la région des conventions pour exercer certaines activités sa place, concernant les lycées ou le développement économique. Une saine concurrence peut ainsi peut-être stimuler les territoires, dernière étape en date d'une œuvre de décentralisation se révélant être un processus continu dans l'ensemble des Etats de l'Union européenne.