

Olivia CODACCIONI – Aline HUMBERT

Elèves administratrices territoriales

Promotion Salvador Allende

Institut National des Etudes Territoriales (INET)

Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT)



15^{ème} colloque de l'association EUROPA

« Existe-t-il un modèle européen d'administration locale ? »

Limoges le 25 novembre 2011

INTRODUCTION

EUROPA est une organisation internationale non gouvernementale (OING) dotée du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe dont le 15^{ème} colloque annuel s'est tenu le 25 novembre 2011 au Conseil Régional du Limousin, sur le thème « Existe-t-il un modèle européen d'administration locale ? »

Organisé sous forme de tables-rondes, la réflexion a conduit à réaffirmer la pertinence d'une Union Européenne en mettant en exergue les lignes de cohérences et les similitudes que l'on peut distinguer entre les administrations locales des Etats, malgré les différences de cultures ou d'organisation administratives.

Le terme de modèle pose en lui-même question. S'agit-il d'un modèle au sens « réel » ou au sens « idéal » du terme ?

- Cherche-t-on à identifier, parmi les pratiques existantes, celle qui serait l'unique ou la meilleure ?
- Ou construit-on un modèle en agrégeant des références communes, partagées, tout en laissant des marges de manœuvre ?
- Enfin, l'idée d'un modèle recouvre-t-elle celle d'un idéal à copier, n'existant pas en tant que tel dans la réalité mais vers duquel on cherche à se rapprocher ?

Ici, il nous semble que le modèle tel qu'on peut l'interpréter tend à la fois à la recherche des traits communs mais aussi à identifier un idéal, sans toutefois avoir pour objectif de l'imposer comme une vérité absolue. Il n'y a pas et ne peut y avoir de modèle unique d'administration locale en Europe, l'Union Européenne étant bien « l'Union dans la diversité ».

On peut toutefois observer un processus de relative standardisation européenne, sur certains points. Le premier pas pourrait être l'identification d'identité administrative

harmonisée, comme le sont les NUTS, très souvent traduites administrativement par la création ou le renforcement de « Régions ».

Au-delà de la simple question de l'organisation, la **Charte européenne de l'autonomie locale et régionale** adoptée en 1985 consacre l'existence de l'autonomie locale et régionale et souligne l'importance du principe de subsidiarité. Le « gouvernement local » constitue un véritable enjeu : cela participe d'un mouvement de démocratisation, en imposant progressivement l'élection des représentants locaux au suffrage universel direct comme la règle. Cette caractéristique pourrait être le point de départ d'un modèle.

Cette réflexion sur un modèle européen d'administration locale a une acuité particulière au regard du contexte et de l'environnement que connaissent aujourd'hui les collectivités. C'est un questionnement qui se développe dans de nombreux pays d'Europe (place du Département en France, mise à plat de l'organisation en Roumanie quelques années après la création de nouvelles entités territoriales, ...). Parallèlement, les collectivités se voient attribuer davantage de compétences, dans un mouvement de décentralisation, alors que dans le même temps les moyens sont de plus en plus contraints (normatifs, financiers, ...)

La journée s'est déroulée autour de trois tables rondes, présentées successivement :

La **table ronde n°1** vise à dresser le tableau des acteurs locaux qui maillent le territoire européen –Régions, villes, intercommunalité. Les relations de complémentarité mais le plus souvent de concurrence qui peuvent exister entre eux reconfigurent de façon dynamique le paysage territorial européen et illustrent l'extrême variété des cultures administratives nationales.

La **table ronde n°2** réfléchit au véritable pouvoir des acteurs locaux alors que le principe de subsidiarité dispose de la pertinence de l'échelon local pour prendre en charge les citoyens.

La **table ronde n°3** veut enfin réfléchir au périmètre du territoire pertinent de mise en œuvre optimale des politiques publiques. Cette dynamique qui s'inscrit dans une recherche d'évaluation rigoureuse portée par l'Union européenne au moyen d'indicateurs normés pose la question de la standardisation des politiques.

Cette production présente les éléments de réponses apportés par les intervenants des différentes tables rondes en rapport avec ce questionnement sur l'existence d'un modèle d'administration locale européenne. L'objet n'est pas d'être exhaustif mais d'apporter un éclairage concret sur cette réflexion conceptuelle autour du « modèle ».

Table ronde n°1

Les relations région-ville : diversité et confusion ?

Si l'Union européenne reconnaît les régions à côté des Etats, elle n'ignore pas pour autant les autres niveaux de collectivités. Cependant, l'évolution européenne montre que, progressivement, la régionalisation a reculé au profit de la montée en puissance de l'intercommunalité et de la métropolisation.

La table ronde a été introduite par Clotilde DEFFIGIER, professeur de droit public à l'Université de Limoges et par Eric MARTIN, Directeur Général en charge du développement et de la cohérence territoriale de la Communauté d'Agglomération « Limoges- Métropole ».

Les intervenants suivants nous ont permis de prendre conscience des réalités territoriales en Europe et ainsi d'avoir une vision synoptique du puzzle territorial européen : José Manuel RUANO de la FUENTE, Professeur de Sciences Politique à l'Université Complutense de Madrid, Vice-président de l'association EUROPA ; Jean-François HUSSON, Secrétaire général du Centre Interuniversitaire de Formation Permanente (CIFO) et Chercheur associé CRIS à l'Université de Liège ; Grazyna KACPROWICZ, professeur de sociologie à l'Institut de Sociologie de l'Université de Varsovie et ancienne Directrice générale du Comité de l'Intégration Européenne ; Graham GARBUTT, BSc BArch MA de la Faculty of Environment and Technology, University of the West of England ; Laurens ZWAAN, consultant-chercheur à l'Université ERASMUS de Leeuwarden (Pays-Bas)

La ville se définit par une concentration d'habitats, d'activités et de richesses, le tissu urbain devant se caractériser par sa continuité. La tradition a voulu que le seuil démographique qualifie ensuite la ville. Ce seuil, très variable d'un pays à un autre (pendant longtemps en France il était de 2000 habitants), servait d'indicateur de la concentration.

Aujourd'hui, la ville se décline différemment. La Métropole se caractérise non seulement par une importance démographique importante mais surtout par sa capacité d'influence (politique, économique, culturelle, touristique, etc.). La continuité territoriale de la métropole va souvent de pair avec son étalement. Un troisième degré à envisager désormais serait l'extension réticulaire des métropoles qu'incarnent assez bien le concept de pôle métropolitain tel que l'a pensé le législateur dans la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales (RCT). L'intercommunalité aujourd'hui est donc à repenser, entre continuité et discontinuité territoriales.

Dans ce tableau qui brosse une dynamique urbaine qui fait son œuvre dans les territoires, les régions disparaissent, la cohérence des territoires régionaux apparaissent de plus en plus difficilement au regard des échelles géographiques nationales et transnationales plus réactives dans le cadre de la mondialisation : « Région et ville ? / Région ou ville ? » semble

être le questionnement dialectique de cette première table ronde tandis que le niveau intercommunal semble appelé à jouer un rôle grandissant et renouvelé.

Après avoir constaté que la ville et la région se situaient aux deux extrémités de la chaîne administrative territoriale, le propos introductif de **Clotilde DEFFIGIER** s'arrête sur l'émergence de ces métropoles qui « brouillent les cartes » : métropole incluse dans le territoire mais de plus en plus « ex-territorialisée » de leur région d'origine. Selon elle, l'idéal serait une collaboration entre les deux entités, les richesses produites par l'une viendraient irriguer le territoire de l'autre.

Les relations entre ces deux entités ne sont donc pas simples et n'ont pas vocation à se simplifier davantage dans la mesure où la dynamique de métropolisation à laquelle nous assistons depuis une trentaine d'année porte en elle certaines dérives administratives. Le statut de plus en plus dérogoire des métropoles les positionne de manière atypique sur l'échiquier territorial et notamment régional.

Il revient à l'organe étatique de déterminer et de doter les entités concurrentes des métropoles. En France, les régions assument cette responsabilité. Une voie alternative serait l'encadrement de cette métropolisation par l'activation de procédures de rapprochements intercommunaux. Le paysage intercommunal français qui s'est construit depuis 20 ans a été complété par la loi RCT de 2010 en créant les métropoles qui disposent de compétences similaires aux communautés urbaines, mais qui peuvent reprendre certaines compétences des départements. La notion d'*eurocollectivité* vient conclure le propos de Mme DEFFIGIER et décrit une grande collectivité davantage tournée vers la gestion des problèmes urbains et qui, pour exister « *doit avoir un lien avec le citoyen, l'électeur, en répondant à ses besoins et à ses souhaits politiques* ».

Eric MARTIN vient alimenter le préambule de cette table ronde en s'attardant sur la notion de périmètre de la ville, difficile à établir de manière certaine - commune, ville-centre, villes-membres, villes-agglomération- et en convoquant son territoire d'intervention comme un exemple. En Limousin, la part de l'agglomération dans l'ensemble régional est très forte, avec 204.000 habitants qui représente 30% de la population régionale.

L'agglomération née en 2004, a été associée au contrat de projet Etat/Région signé en 2007. Des échanges d'informations constants et un travail réellement collaboratif se sont développés sur des dossiers techniques comme la gestion des fonds européens ou sur des chantiers plus stratégiques comme l'élaboration du Schéma régional de développement économique (SRDE).

Cependant, si l'intervenant considère que la Région et l'agglomération sont les deux niveaux majeurs du développement territorial pour l'avenir, mieux à même de « *garantir la prospérité et le progrès* », il juge qu'à terme une relation véritablement opératoire ne peut se fonder que sur une clarification indispensable des compétences assumées par l'une et l'autre des collectivités.

José Manuel RUANO de la FUENTE a dressé un tableau de l'organisation administrative de l'Espagne et de sa dynamique territoriale actuelle. Malgré une baisse du nombre de communes dans les années 60, l'Espagne se caractérise toujours aujourd'hui par une

fragmentation importante du paysage administratif. Sur près de 8000 municipalités, 6800 ont moins de 5000 habitants tandis que 62 communes ont plus de 100.000 habitants.

Au début des années 80, ont été mises en place les communautés autonomes qui sont l'équivalent des régions françaises mais dotées de compétences législatives très importantes et dont dépendent financièrement les communes. Alors qu'à la même époque, le nord de l'Europe connaissait une phase de recomposition territoriale significative, en Espagne les régions étaient réticentes à voir émerger des communes recomposées et plus puissantes. Un pis-aller a conduit à la création des *mancomunidades* qui sont des associations volontaires de quelques communes. Ces créations n'ont pas obéi à un mouvement ordonné et rationnel mais à la nécessité de s'associer à des fins d'économies d'échelles. Sur les 1000 *mancomunidades* existantes, près de 300 ne semblent plus fonctionner.

Face à ce constat de demi-échec, il est clair que le pouvoir des régions est aujourd'hui déterminant par rapport au pouvoir de l'échelon inférieur, les provinces et par rapport aux villes. Les métropoles ont politiquement et administrativement du mal à exister car elles dépendent pour leur création, leur suppression ou leur régulation du pouvoir de décision des communautés autonomes de rattachement qui, pour la plupart, ont clairement choisi de ne pas exercer ce pouvoir. Aujourd'hui, les agglomérations sont davantage des centres techniques vidés de dimension politique.

Jean-François HUSSON développe une analyse sur la situation administrative belge. Si le territoire est de taille réduite (30 528 km²), il constate l'existence d'une « lasagne belge » (qu'il préfère au « millefeuille » français) dont le fonctionnement est aujourd'hui problématique.

Il y aurait un paradoxe belge à avoir conçu un système administratif fédéral dans lequel 80% des dépenses primaires finales sont aux mains des pouvoirs locaux, ce qui atteste de la prééminence de cet échelon. Cependant, l'importance et la capacité d'influence des villes wallones ne sont pas les mêmes au regard de celles dont disposent leur homologues flamandes. Les villes wallones apparaissent plus comme des centres de pauvreté que des centres de richesse et ne structurent pas leur territoire d'appartenance, davantage soumis à l'influence de métropoles extérieures telle que Bruxelles ou Lille.

La question du développement des structures intermédiaires est alors clairement posée par l'intervenant – intercommunalité ou provinces. Même si la loi de 1976 avait pour principal objectif de développer les structures intercommunales, le bilan actuel montre que les intercommunalités existantes restent des outils techniques utiles mais circonscrits à des missions limitées. Par ailleurs, le rôle des provinces est variable mais est de plus en plus remis en cause.

Demain, le toilettage de cette « lasagne » apparaît comme un préalable à la rénovation du fonctionnement administratif belge. Parmi les questionnements, revient de façon récurrente l'enjeu d'une « politisation » des intercommunalités qui permettrait une véritable territorialisation des politiques. Et l'intervenant de conclure que, quelque soit le *modus operandi*, la rationalisation du secteur public impose de ne pas faire table rase de l'existant mais de composer avec, en développant des partenariats sur une base pragmatique.

En se plaçant au niveau de l'individu et des groupes sociaux, **Grazyna KACPROWICZ**, s'est intéressée à la notion d'identification régionale et locale en Europe et a livré les conclusions des recherches qu'elle a menées sur la notion de « système de valeurs ».

Selon elle, le contexte de la mondialisation dans lequel évoluent les sociétés européennes a tendance à entraîner une dilution des identités territoriales des individus. Le sentiment d'appartenance à une communauté et à un territoire s'articulant difficilement avec la logique individualiste qui existe aujourd'hui. Mais, en temps de crise, on s'aperçoit que les réflexes d'identification sociale jouent de manière importante, le groupe apparaissant comme une protection.

Or, selon l'intervenante, s'identifier à un territoire constitue le premier pas qui va déterminer la volonté d'action désintéressée envers une communauté territoriale à laquelle on a désormais le sentiment d'appartenir. La dynamique des associations « supra-communales » se joue là.

La question qui sous-tend son propos s'intéresse à la concurrence entre identité locale et identité nationale dans le processus de la transformation du système de valeurs des individus dans un contexte frappé par l'incertitude. Les résultats de ces travaux montrent pour deux tiers des Européens la prééminence du lieu où ils habitent dans la construction d'un premier sentiment d'appartenance. L'identification d'un individu à une région ou même à une nation est moins opérant.

Si on se place au niveau européen, il apparaît que si les Européens acceptent l'adhésion de leur pays à l'Europe, l'identification européenne reste à consolider. Cette identité reste, aux yeux de beaucoup d'européens comme une valeur reconnue mais rarement vécue. A l'échelle des pays d'Europe, il est possible d'affiner l'analyse. Dans les PECO, l'attachement local des individus est plus prégnant, préféré à une identification nationale, considérée encore avec méfiance.

L'exemple britannique a été, par la suite, évoqué par **Graham GARBUTT**. Selon lui, au Royaume-Uni, la tendance est au renforcement de l'Etat dans la mesure où la démocratie locale n'est vivace que dans les régions périphériques du royaume : l'Ecosse, le Pays de Galles, l'Irlande du Nord sont les seuls territoires infra-nationaux à disposer de leur propre parlement. Il n'existe actuellement pas de structures régionales à l'exception de Londres qui, rassemblant 70% de la population britannique, a un maire et une assemblée élue.

En effet, les huit régions créées en 1997 ont été abolies en 2011 après vingt ans d'expérimentation. Aujourd'hui, seules les villes-régions (*City région*) restent actives. La carte administrative actuelle du Royaume-Uni illustre donc davantage la complexité des partenariats locaux qui existent et qui se superposent parfois sur la base d'une coopération bénévole des acteurs locaux.

Si le défi, demain, est de s'orienter vers des villes-régions, la difficulté réside dans l'identification de la bonne échelle de construction de l'infrastructure locale pertinente. Ainsi, se focaliser sur les centres urbains –principal déterminant de la richesse- ne serait pas opératoire dans la mesure où le péri-urbain et le rural connaissent des problématiques spécifiques. L'idéal d'efficacité ne peut se greffer, nous dit Graham GARBUTT, que sur des

smaller local municipalities qui partageraient des services communs. Le concept de *total place* rassembleraient les différentes strates - centre urbain/périurbain/rural – sur la base d'un budget unique. L'intervenant conclut en évoquant les précautions à prendre et les difficultés à identifier pour permettre la création d'une démocratie hybride entre *governance* et *localism*.

Enfin, **Laurens ZWAAN** a convoqué la réalité hollandaise afin d'apporter un dernier éclairage sur le panorama territorial européen qui était l'objet de cette première table ronde. Les Pays-Bas ont connu un mouvement de décentralisation similaire à celui qu'a connu la France au début des années 80. On distingue 3 niveaux d'administration territoriale - l'Etat, la Province et la Commune.

C'est peut-être parce qu'on a là un territoire de faible dimension et très urbanisé qu'on a assisté au début des années 2000 à une montée en puissance des villes tandis que les provinces, sous tension, avaient des difficultés à asseoir leur légitimité, certains partisans de leur suppression faisant entendre leur voix. De même, dans cette dynamique communale, l'accroissement des périmètres s'opérait sur la base de fusions de communes. A côté des Provinces, semblant les disqualifier, on a assisté à la création d'une forme d'intercommunalité. Ponctuellement, se sont mises en place des Régions d'initiative locale (parfois également d'initiative nationale). Aujourd'hui, on compte huit Régions métropoles. Le gouvernement souhaite remettre à plat ces créations spontanées et sans logique d'ensemble. La régionalisation peut apparaître comme le levier permettant d'ordonner tout cela mais le découpage territorial qui s'est opéré rend cette refonte territoriale complexe à mettre en œuvre.

Table ronde n°2

Clause générale de compétence, principe de subsidiarité et responsabilité des politiques publiques

Les différents niveaux d'administration locale disposent de compétences, mais la vraie question est de savoir qui détient le pouvoir normatif et quels sont les moyens dont disposent les entités (aspects budgétaires et financiers).

La table ronde a été introduite par Géraldine CHAVRIER, professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, et conclue par Eric PORTAL, Président de l'Afigese, Directeur général adjoint des services de la ville et de l'agglomération de Poitiers.

Les intervenants suivants ont apportés un éclairage enrichissant et concret au regard des différentes pratiques de leur pays : Kerstin KOLAM, assistant professor, Umea University (Suède) ; Istvan TEMESI, maître de conférence, et Anne-Elizabeth COURRIER, Docteur en droit, Chargée d'enseignement, tous deux à la Faculté d'administration publique de l'Université Corvinus, Budapest (Hongrie) ; Marius PROFIROIU, Professeur et Doyen de la faculté d'administration et management public de l'Académie d'études économiques de Bucarest et vice-président d'Europa (Roumanie) ; Gennaro TERRACCIANO, Professeur de droit administratif, Université de Naples II (Italie) ; Andreas UEBLER, Directeur général adjoint au Landrasamt de Emmendingen, Bade Wurtemberg (Allemagne).

La clause générale de compétence questionne la double pertinence de l'échelon d'exercice des compétences régi en Europe par le principe de subsidiarité, art 5§3 TUE d'une part, et celui de la responsabilité des politiques publiques d'autre part. S'interroger sur un modèle d'administration locale questionne la nécessité ou non de cette concordance. Le principe de subsidiarité suppose que la décision soit prise au niveau le plus pertinent, souvent entendu comme le plus proche du citoyen. La question de la responsabilité, de l' *accountability* revient à savoir à qui ledit citoyen demandera des comptes sur la conduite des politiques publiques, et donc, où sont situés les moyens d'exercer cette politique. Ainsi la mise en œuvre de la subsidiarité ne peut se passer d'une attribution des moyens (juridiques, financiers, ...) correspondants. Ainsi, un échelon de collectivité locale peut paraître le plus pertinent pour exercer une compétence et être dépourvu des moyens de la prendre en charge. On constate également que l'entité qui exerce effectivement la compétence et celle à qui on demande des comptes ne se recouvrent pas systématiquement. De plus, l'existence d'une clause générale de compétence encourage cette discordance, le citoyen n'étant pas toujours en mesure d'identifier l'autorité responsable de l'exercice de la compétence.

Les cultures de la subsidiarité et de la responsabilité varient selon les Etats. Dans l'ancienne constitution Hongroise, présentée par **Istvan TEMESI** et **Anne-Elizabeth COURRIER**, un droit subjectif est reconnu au citoyen, celui du droit à une administration locale. Le principe de responsabilité y est donc très prégnant, de même qu'en Suède où les citoyens demandent facilement des comptes comme nous l'a expliqué **Kerstin KOLAM**. La subsidiarité s'entend, elle aussi, différemment. La Hongrie connaît une subsidiarité *bottom*

up : pour le département par exemple, cela signifie qu'il doit assumer tous les services publics que les communes ne sont pas capables de réaliser et qui ont une dimension territoriale. **Gennaro TERRACCIANO** précise qu'en Italie, on parle de subsidiarité verticale, avec notamment le renversement de la liste des collectivités dans la Constitution¹. En Suède, la subsidiarité se traduit par le fait que les affaires doivent être traitées en rapport avec ceux qui vont en ressentir les effets², ce qui peut expliquer, outre la tradition protestante, l'importance de l'échelon communal. Dans certains pays, des échelons administratifs ont été construits de toutes pièces pour répondre aux critères européens. C'est le cas du niveau régional en Roumanie, présenté par **Marius PROFIROIU**. Toujours en rapport avec les exigences communautaires, les principes de responsabilité et de subsidiarité peuvent se rapprocher de celui de « capacité administrative ».

La responsabilité des collectivités locales dans la conduite des politiques publiques dépend grandement des leviers dont elles disposent pour l'exercer. L'existence ou non d'un **pouvoir réglementaire local** semble conditionner lourdement la responsabilisation des collectivités. En France, la restriction de la **clause générale de compétence** aux seules communes (loi de réforme des collectivités territoriales de 2010) change la donne. On retrouve aussi ce concept de « clause générale de compétence » en Hongrie (art 23 al 2 de Constitution) ou en Allemagne (Loi fondamentale art. 28³). Les transferts de compétences existent des Länder vers les collectivités infra, mais le pouvoir normatif y est limité. En Italie, les collectivités ont un pouvoir d'organisation autonome assez important. Parfois, le pouvoir normatif local existant se trouve concurrencé. C'est le cas de la Hongrie dans le cadre de sa nouvelle Constitution où le pouvoir normatif local risque d'être davantage exercé par le pouvoir administratif de l'Etat que par les collectivités elles même. En Roumanie, les élus locaux s'affirment de plus en plus face aux représentants de l'Etat déconcentré pour éviter ce phénomène de recentralisation normative.

L'autonomie fiscale des collectivités peut sembler être un autre levier du pouvoir réel des collectivités locales. Toutefois, au-delà de l'autonomie fiscale, c'est davantage **l'autonomie financière** qui est déterminante, et la latitude laissée aux collectivités dans l'utilisation de leur budget. C'est ce qu'illustre la situation allemande, présentée par **Andreas UEBLER** où les dotations fédérales représentent une part plus importante des ressources que la fiscalité propre, mais où l'autonomie financière est forte. Par ailleurs, seuls quelques Länder prévoient des dispositifs de péréquation horizontaux et de compensation des transferts de charges entre les collectivités de leur territoire. L'effectivité de la responsabilité de ces échelons, déjà limitée normativement l'est donc aussi financièrement. Le degré d'autonomie financière impacte fortement le degré de responsabilité de la collectivité, et les moyens dont elle dispose pour exercer effectivement ses compétences. En France, les réformes successives de la fiscalité locale conduisent à un affaiblissement de fait de la clause

1 « *La République se compose des Communes, des Provinces, des Villes Métropolitaines, des Régions et de l'État* » (Article 114 de la Constitution italienne.)

2 Par exemple, les sujets qui requiert une uniformité de traitement et une perspective national sont traités au niveau central

3 « *Aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois* »

générale de compétence, rendant les collectivités incapables de s'en emparer (diminution des ressources et restriction de l'autonomie financière). La capacité financière conditionne largement l'application du principe de subsidiarité. C'est ce qu'illustre le cas roumain où le lien est très fort avec la capacité fiscale. Le cas italien se rapproche de la situation de la France, les moyens financiers des collectivités sont en baisse ce qui les conduit à se rapprocher d'autorité sous tutelle financière de l'Etat plutôt que de véritables entités autonomes. Le degré d'autonomie financière des collectivités est un véritable enjeu, et conditionne fortement la réalité des principes de subsidiarité et de responsabilité.

L'attribution de compétences peut être plus ou moins restrictive. Soit la collectivité intervient sur tout ce qui est d'intérêt local, avec la flexibilité que cela comporte, soit l'intervention est sectorisée entre différentes compétences. La répartition entre les compétences obligatoires et facultatives et entre niveau local ou national diffère fortement entre les pays européens. Il est ainsi difficile d'identifier certains domaines qui seraient par nature pris en charges obligatoirement par telle ou telle autorité locale ou d'autres qui seraient au contraire systématiquement optionnelles. En Allemagne, 90% des compétences des communes sont des missions obligatoires. Leur marge de manœuvre est donc limitée sur ce champ.

Ainsi, il paraît artificiel de chercher à identifier un modèle au sens de cadre unique. Le constat est davantage celui de la diversité des cultures, de la répartition des compétences et des différentes interprétations des principes de responsabilité et de subsidiarité. Des enjeux communs ressortent cependant des différentes présentations : l'existence ou non d'un véritable pouvoir normatif local ne semble pas déterminant dans les attributions de compétences aux collectivités. Toutefois, on constate que, s'il existe, il se trouve de plus en plus concurrencé et dépendant de l'activité normative de l'Etat central. D'autre part, au-delà même de la question de l'autonomie fiscale, la situation financière des collectivités conditionne fortement leur capacité à répondre aux transferts de compétences et à la montée en charge de leurs missions. Il s'agit là d'un véritable enjeu de qualité du service public, de subsidiarité (pour en garantir un exercice au plus près du citoyen) et de responsabilité (être en mesure d'assumer ses charges, pour en répondre face aux contribuables).

Table ronde n°3 :

L'efficacité des politiques territoriales en Europe

L'ensemble des Etats Européens, quel que soit leur modèle d'organisation territoriale, souhaite que les politiques publiques soient efficaces et que les services publics continuent à bien fonctionner.

La table ronde a été introduite par François LAFARGE, chercheur à l'ENA, maître de conférence associé à l'Université de Strasbourg, et conclue par Guiseppe BETTONI, Professeur de géographie politique à l'Université de Rome « Tor Vergata ».

Les intervenants suivants ont apportés un éclairage enrichissant et concret au regard des différentes pratiques de leur pays : Marius PROFIROUI, Professeur et Doyen de la Faculté d'administration et management public de l'Académie d'études économiques de Bucarest, Vice-Président d'Europa (Roumanie) ; Margot BONNAFOUS, responsable de formation, Senior manager, Euroinstitut de Kehl (Allemagne) et Antoniy GALABOV, Professeur en sociologie politique et de la culture, Directeur du Département des sciences politiques, Directeur du laboratoire des politiques publiques, Nouvelle Université Bulgare (Bulgarie)

La recherche d'efficacité des politiques publiques rejoint la question de la responsabilité des collectivités locales vis-à-vis des citoyens, à qui elles doivent de plus en plus rendre des comptes.

La question du territoire pertinent et la coopération transfrontalière ou décentralisée.

Un levier très fort de l'efficacité des politiques publiques est celui du territoire pertinent. On entend par territoire pertinent la définition d'un champ d'influence optimal, relativement homogène et répondant aux caractéristiques nécessaires pour une action publique efficace. Le territoire d'intervention d'une action publique est difficile à définir. Traditionnellement les collectivités se calquent sur leurs périmètres institutionnels, dans un cadre fixe. Or il apparaît que bien souvent le territoire pertinent doit être modulable, selon les caractéristiques du moment et de la politique considérée. Il n'y a donc pas un mais des territoires pertinents, et ce d'autant plus qu'en définissant un périmètre comme pertinent il risque de ne pas l'être sur d'autres enjeux que ceux pris en compte à l'origine. La chose publique agit sur le territoire de manière fondamentalement transversale. Ce qui vaut pour un territoire pertinent ne vaut pas pour un autre.

La question de la pertinence du territoire dépasse bien souvent non seulement les frontières entre collectivités mais aussi entre pays. Le droit européen offre des possibilités de coopération transfrontalière ou décentralisée intéressantes⁴. Par les exemples de coopérations décentralisées, on constate que le territoire pertinent n'est pas systématiquement d'un seul tenant. A l'inverse, la coopération transfrontalière met en

⁴ Exemple : règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif à un groupement européen de coopération territoriale

lumière une évidence, que des territoires voisins sont souvent très similaires, nonobstant la frontière nationale qui les sépare.

La gouvernance d'un territoire transfrontalier est un exercice de conciliation de différentes habitudes et/ou cultures. Le bon fonctionnement et l'efficacité de cette nouvelle zone de l'action publique est soumis à plusieurs impératifs parmi lesquels l'adhésion des citoyens, leur sentiment d'appartenance, est déterminant. Des obstacles se présentent, tels que l'existence d'un « effet frontière » persistant malgré la pertinence avérée du territoire défini.

François LAFARGE, dans sa présentation introductive, explique qu'aux côtés des cadres territoriaux existants, la recherche du territoire pertinent peut conduire à identifier des « cadres nouveaux », ad hoc, spécialement créés, qui vont se superposer aux cadres précédents. Leur mise en œuvre aura trois conséquences : quelles formes, quelle légitimité, et quelle gouvernance.

Margot BONNAFOUS nous décrit de façon concrète le cheminement qui fut à l'œuvre pour permettre la construction d'une des plus anciennes régions transfrontalières européennes – la région franco-germano-suisse structurée par l'axe rhénan. La région du Rhin supérieur réunit la partie frontalière du Bade-Wurtemberg, la Région Alsace ainsi que les cantons de la Suisse du nord-ouest sur une surface de 529 km² et rassemblant près de 6 millions d'habitants. Les raisons qui expliquent pourquoi s'est mise en place une telle structure transnationale doivent être évoquées en préalable : le souci de développer des relations d'amitiés a été un puissant ressort ainsi que la volonté politique de garantir et d'améliorer la qualité de vie des citoyens européens par le biais de développement des échanges économiques et culturels.

Le principal obstacle à la réalisation de cette « euro-région » a résidé dans la persistance d'un effet frontière que la proximité des hommes et des activités n'a pas suffi à effacer : différences de systèmes administratifs, différences culturelles et linguistiques. Cette dimension interculturelle – et notamment la barrière de la langue- est un réel défi pour nouer des relations de confiance. La principale clé de réussite portant en elle sa propre faiblesse, c'est que la construction d'une région transfrontalière ne peut se concevoir que par l'implication très importante des acteurs – décideurs politiques, services administratif local- qui l'animent. Mais dès lors qu'un acteur important quitte la table pour des raisons très diverses (retraite, mutation..) et le processus est compromis.

Les caractéristiques d'une gouvernance transfrontalière sont ensuite évoquées par l'intervenante qui souligne que l'inscription du territoire transfrontalier dans la réalité juridique communautaire est un premier déterminant à prendre en compte. La « fonction de laboratoire » est ensuite souvent attribuée à ces territoires en vue de la construction européenne.

Un élément clé de la gouvernance transfrontalière est la gouvernance à multi-niveaux, concept qui prend en compte autant la structure d'une organisation à plusieurs niveaux que son fonctionnement, c'est à dire les mécanismes d'interaction et de coordination. Dans ce jeu, les acteurs des collectivités locales et des associations apparaissent comme des partenaires incontournables, cherchant, à juste titre, de plus en plus à intégrer la société civile dans les processus de coopération transfrontalière.

Les spécificités de cette interaction sont multiples :

- il convient d'intégrer les effets de cette confrontation entre trois systèmes politico-administratifs dans les discussions qui sont menées entre les acteurs.
- Il faut également ne pas minimiser les difficultés liées aux différentes langues et cultures.
- Il convient enfin de souligner, nous dit l'intervenante, que, même si cela peut sembler une évidence « *devenir acteur de la coopération transfrontalière nécessite certaines qualités humaines, telles que la diplomatie, la patience, la rigueur et surtout la capacité d'écoute.* »⁵

L'évaluation des politiques publiques et le « risque » de standardisation des actions européennes du fait des indicateurs retenus.

L'évaluation des politiques publiques est un outil qui permet d'évaluer l'efficacité de ces actions. La méthode de l'évaluation, au niveau européen, répond de plus en plus à des cadres communs, des indicateurs partagés. Le choix des indicateurs détermine largement l'interprétation du résultat de l'évaluation et le sens de l'évolution de la politique.

Les différents aspects d'une politique publique (impact, coût, réussite, ...) peuvent être analysés. L'évaluation financière, par son apparente objectivité, paraît la plus standardisée. Cela répond au développement de la culture de la « *best value* », qui veut que chaque euro investi apporte le maximum de ses capacités, conduise au résultat optimal.

Dans l'exemple Bulgare, relaté par **Antony GALABOV**, le respect des critères d'adhésion à l'Union Européenne a conduit à développer une certaine culture de l'évaluation, mais aussi une interprétation de la performance essentiellement financière, la performance se mesurant à « l'efficacité d'attirer et gérer les financements ». Inversement, la question de la pertinence d'une décentralisation financière est abordée sous l'angle de l'efficience.

En Roumanie, **Marius PROFIROIU** nous explique que l'on dépasse la simple évaluation pour mettre en valeur des bonnes pratiques, avec notamment la création d'un institut national. Par ce mouvement, il s'agit d'encourager le développement local, en s'inspirant des pratiques innovantes ou reconnues comme particulièrement efficaces mises en œuvre par les collectivités voisines. Cette association va permettre de dégager quelques principes de base caractérisant la bonne gouvernance publique au niveau local : un projet de communauté, viser le mieux-être de ses concitoyens, faire des choix équitables et efficaces, ... Plus largement, l'exercice d'évaluation des politiques publiques interroge tant la pertinence que la cohérence des actions publiques entre elles. Ces démarches sont des vecteurs de bonne gouvernance, au sein de la collectivité mais également entre collectivités. Il s'agit également de se comparer avec les pays voisins, toujours dans un objectif d'amélioration et de qualité plus grande, à laquelle contribue la « charte de qualité du service public local ».

5 LANG Simon, 2010 : Ouvrir la « Black Box » Approche de la notion d'acteur de la coopération transfrontalière, in : Wassenberg Birte : Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1) : Les régions frontalières françaises.

La recherche du territoire pertinent comme l'évaluation des politiques publiques concourent à l'efficacité de l'action publique. Cette notion d'efficacité des politiques publiques n'a de sens que si elle est rattachée à une plus grande démocratie, à savoir qu'elle participe d'un service public de qualité et de la bonne utilisation des deniers publics.

Dans une époque « d'éco-autonomie », la situation économique contemporaine et la montée en charge des compétences, obligent les collectivités à apprendre à économiser. On ne pourra assumer demain de la même manière l'ensemble des missions des collectivités locales, ce qui rend nécessaire l'économie dans l'action. La réflexion sur le territoire pertinent comme le développement de la culture de l'évaluation peuvent être des pistes de réponse.

CONCLUSION

Plus que l'identification d'un modèle unique, des traits communs et partagés ressortent. Il est intéressant de regarder les « bonnes pratiques », qui peuvent notamment être mises en avant par les démarches d'évaluation, et de s'appuyer sur les outils proposés par l'Union européenne (indicateurs d'évaluation, modalités de coopération, ...).

Dans un mouvement de démocratisation de l'administration locale, le citoyen exige des prestations de qualité. La subsidiarité, réaffirmée par les traités européens comme par les constitutions nationales, est un levier fort, comme le sont également les démarches d'évaluation ou de charte qualité, qui tous visent ce même objectif d'un service public de qualité.

Les enjeux de demain pour les collectivités tiennent principalement à l'évolution de leurs moyens et de leurs compétences, et aux stratégies qu'elles peuvent mettre en place pour maintenir cette qualité et cette efficacité des politiques publiques locales.

Ce 15^{ème} colloque annuel d'Europa a été l'occasion de présentations très riches et pertinentes de la part des intervenants, qui ont permis d'éclairer d'un regard concret ces réflexions sur un sujet pouvant paraître conceptuel. Ces contributions nombreuses ont offert une multiplicité de visions et de retours d'expériences, on peut cependant regretter que le format contraint d'une journée n'ait pas permis de disposer de suffisamment de temps pour une analyse plus en profondeur de ce qui a été présenté et des échanges avec la salle.