

Le processus de décentralisation, la rationalisation territoriale et organisationnelle de l'échelon communal

# Des systèmes communaux européens en mutation : étude comparée de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Suède (I)

Cette étude inédite, publiée à titre exceptionnel en deux parties, analyse les tendances de fond à l'œuvre dans les évolutions institutionnelles des systèmes communaux, en comparant l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni (et l'Angleterre), l'Italie et la Suède. Elargissant le point de vue franco-allemand du colloque dont provient cette contribution<sup>2</sup>, le choix de ces pays est guidé par la réflexion conceptuelle visant à caractériser avec eux des manifestations « prototypiques » des systèmes communaux européens, à savoir les variantes « latino-napoléonienne » avec la France et l'Italie (cf. Peters 2008), « d'Europe centrale » ou « *Middle European* » (Hesse/Sharpe 1991) avec l'Allemagne, « anglo-saxonne » avec le Royaume-Uni (et l'Angleterre) et « scandinave » avec la Suède. Concrètement, l'examen mené par le professeur Hellmut Wollmann se focalise sur les tendances de fond à l'œuvre dans les évolutions institutionnelles, s'attachant en l'occurrence plus particulièrement à la place des échelons infra nationaux, principalement de l'échelon communal, dans le système administratif et politique vertical (intergouvernemental) ; la structure organisationnelle du territoire / l'organisation des structures territoriales ; le modèle de répartition des compétences/missions et des fonctions ; les structures de personnels et celles de gestion politico-administratives. Le fil directeur de cette étude comparée se traduit par une question : dans quelle mesure (et pourquoi) les systèmes communaux – au regard de leurs diverses conditions de départ historiques, etc. – montrent-ils, dans leur évolution et leur situation actuelle, une similitude ou des différences durables, une convergence ou bien une divergence. Il va de soi que, de ce vaste thème de comparaison, il n'est guère possible de proposer plus qu'une esquisse d'exposé en l'espace de ces quelques pages<sup>3</sup>.

## Le processus de décentralisation

Dans le transfert de missions de service public « du haut vers le bas », on opère souvent une distinction entre décentralisation et déconcentration. Tandis que la première se caractérise par la dévolution de compétences à un échelon infra national autonome politiquement, la seconde consiste au transfert de compétences d'un échelon administratif supérieur à un autre inférieur. Tandis que la première est un processus politique avant tout, la seconde possède une définition essentiellement administrative.

## La fédéralisation ou la « quasi-fédéralisation »

Que soient transférées des responsabilités à l'échelon régional/intermédiaire/méso – entre les échelons central et communal ou local – l'on pourra alors parler d'une fédéralisation, si le destinataire du transfert de services est un échelon politique indépendant (à travers des représentants politiques élus) et si des compétences législatives et politiques propres sont trans-

férées. Que le niveau intermédiaire/méso soit privé d'une compétence législative et politique qui lui soit propre, et il sera question d'une (simple) régionalisation, que l'on considèrera comme une variante de la communalisation.

Parmi les pays évoqués ici, l'Allemagne est un exemple de système fédéral, dans lequel à l'échelon méso, les *Länder* occupent une position puissante, qu'ils revendiquent comme une (quasi) « indépendance ». C'est dû avant tout à ce qu'ils sont investis de responsabilités législatives et administratives propres (énoncées dans la Loi fondamentale). Ils exercent en outre une influence directe sur la législation et la politique fédérale, par l'intermédiaire du Conseil fédéral (*Bundesrat*) – contrôlé par les gouvernements des *Länder* – dans ses attributions de « Seconde Chambre ». La modification constitutionnelle entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2006 (« Réforme du fédéralisme I ») a significativement élargi l'étendue des responsabilités législatives propres (« exclusives ») des *Länder* (cf. Wollmann/Bouckaert 2006 : 29f ; 2008).

par  
HELLMUT WOLLMANN,  
professeur émérite  
à l'Université  
Humboldt de Berlin  
Traduit de l'allemand  
par  
IVANNE POUSSIER<sup>1</sup>

Tableau 1 : Architecture institutionnelle intergouvernementale (données pour 2006-2009)

Pays	Niveaux	Echelons	Effectifs	Pop. moyenne
1 Allemagne	Fédéral	Etats fédérés ( <i>Länder</i> )	16 <sup>1</sup> (dont 3 Villes-Etats : Berlin, Hamburg, Brême)	5,2 millions
	Local	Départements ( <i>Kreise</i> )	323	170 000
		Communes ( <i>kreisangehörige Gemeinden</i> )	12.196 <sup>2</sup>	6 690 <sup>3</sup>
		Villes-départements ( <i>kreisfreie Städte</i> )	116	
Intercommunal	Intercommunalités	1.708 "Unions administratives" ( <i>Verwaltungsgemeinschaften, Ämter, etc.</i> <sup>4</sup> )		
2 France	Régional	Régions	22 + 4 (d'outre-mer)	2,3 Millions
	Local	Départements	96 + 4 (d'outre-mer)	550 000
		Communes	36 570 + 112 (dans les départements d'outre-mer) <sup>5</sup>	1 560
Intercommunal	Intercommunalités	12840 syndicats <sup>6</sup> 2 601 communautés (à fiscalité propre) <sup>7</sup>		
3 Royaume-Uni	Quasi-fédéral	Régions ( <i>regions</i> )	Ecosse, Pays de Galles	Ecosse : 5 millions d'hab. Pays de Galles : 2,9 millions d'hab. (= 13% de la pop. britannique totale)
		Comtés ( <i>counties</i> )	34 + l'Autorité du Grand Londres ( <i>Greater London Authority</i> )	720 000 (comtés)
	Local	Districts et arrondissements ( <i>districts/boroughs</i> ) intégrés aux comtés	238 conseils de district ( <i>district councils</i> ) + 33 arrondissements de Londres (32 <i>boroughs</i> + la Corporation de Londres)	140 000
	Intercommunal	Autorités ( <i>authorities</i> ) non intégrées aux comtés	36 Conseils métropolitains ( <i>metropolitan councils</i> ) 47 Autorités unitaires ( <i>unitary authorities</i> )	
4 Italie	Quasi-fédéral	Régions ( <i>region</i> )	20 (15 au statut ordinaire et 5 au statut spécial)	2,9 millions <sup>8</sup>
	Local	Provinces ( <i>province</i> )	103	570 000
		Communes ( <i>comuni</i> )	8 101	7 270
	Intercommunal	Intercommunalités	356 communautés montagnardes ( <i>comunità montane</i> ) regroupant 4 201 communes 278 unions de communes ( <i>unioni di comuni</i> ) regroupant 1 240 communes Nombreux consortium et conventions ( <i>consorzi et conveni</i> )	32 700 16 700
5 Suède	Local	Conseils de comtés ( <i>Landsting kommuner</i> )	20, dont 2 régions ( <i>regions</i> ) expérimentales : la Scanie et le Västra Götaland	420 000
		Communes ( <i>kommuner</i> )	290	31 300

1. Dont la taille varie entre 18 millions d'hab. (*Land* de Rhénanie du Nord – Westphalie) et 550 000 hab. (*Land* de Brême, "Ville-Etat")

2. Dont plus de 75% comptent moins de 5 000 hab.

3. Pour une moyenne régionale variant de 45 000 hab. en Rhénanie du Nord – Westphalie, à 1 700 hab. en Rhénanie – Palatinat .

4. dans le *Land* de Rhénanie-Palatinat 95 % des municipalités sont affiliées avec un groupement de communes (appelé *Verbandsgemeinde* dans ce *Land* et dans le *Land* de Bavière en sont 62 %, tandis que dans le *Land* de Rhénanie du Nord - Westphalie et de Hesse n'en sont aucunes.

5. Dont 93% comptent moins de 3 500 habitants (INSEE, recensement de la population, janvier 2009).

6. Soit au 1er février 2009 : 11 179 Syndicats à vocation unique (SIVU), 1 445 syndicats à vocation multiple (SIVOM), 3 064 syndicats mixtes, ou syndicats "à la carte" (DGCL, mars 2009).

7. Soit au 1<sup>er</sup> janvier 2009 : 16 communautés urbaines, 174 communautés d'agglomération, 2 406 communautés de communes, 5 syndicats d'agglomération nouvelle.

8. Dont la taille varie entre 124 000 hab. (Val d'Aoste) et 9,5 millions d'hab. (Lombardie).

Sources : données tirées principalement de Dexia 2008, compilation et calculs propres, tableau propre.

Le modèle étatique unitaire de la Grande Bretagne a connu en 1998 une décentralisation partielle, avec l'instauration après référendum, en Ecosse et au Pays de Galles, les deux « Nations celtes » (*celtic nations, celtic periphery*, Sharpe 2000 : 67), de Parlements régionaux élus (« *assemblies* »), dotés de responsabilités législatives et politiques propres. Cependant la « quasi-fédéralisation » (« *road to quasi-federalism* », Wilson/Game 2006) ainsi engagée est pour le moins asymétrique. En effet, l'Ecosse et le Pays de Galles pris ensemble ne représentent que 13% de la population du Royaume-Uni. Et en Angleterre (87% de la population totale) l'intention initiale du gouvernement travailliste (*New Labour*) d'instaurer de même des assemblées régionales élus dans les huit régions de planification est demeurée irréaliste.

Bien que la Constitution italienne d'Après-Guerre ait professé depuis 1948 qu'il fallait s'affranchir de l'organisation étatique unitaire centralisée (d'origine « napoléonienne »), au moyen d'une décentralisation résolue, ce sont les réformes constitutionnelles de 1999 et 2001 qui, les premières, ont marqué un tournant décisif vers un modèle étatique décentralisé. Les fondements d'un État « quasi-fédéral » (« *quasi-federal state* », Bobbio 2005 : 29) transparaissent en particulier dans l'attribution aux 22 régions (*regioni*) de responsabilités législatives et politiques propres au moyen d'une règle constitutionnelle.

En France, si 22 régions ont été instituées à l'échelon intermédiaire/méso à la suite de la décentralisation de 1982 (« acte I »), l'on est cependant parti d'emblée du principe partagé que celles-ci étaient à considérer en tous points comme des collectivités territoriales égales juridiquement (ce qu'on appelle la non-tutelle). Et l'on a exclu toute évolution vers le « quasi-fédéralisme » (vgl. Wollmann 2008a : 44 ff., Kuhlmann 2009 : 82 ff. ; voir également ci-dessous).

## La « communalisation »

### *Un dualisme ou bien un ternarisme*

Dans les pays évoqués ici, se sont constituées historiquement des structures communales la plupart du temps duales (cf. le tableau 1 pour des données détaillées). On soulignera les exceptions notables à cette structuration communale duale, en Angleterre, les 36 conseils métropolitains et les 47 autorités unitaires, de même qu'en Allemagne les 116 villes-départements. Ces structures territoriales présentent, ici comme là, la particularité de réunir, de manière « unitaire », la fonction de comté ou bien de département d'une part et celle de district/arrondissement ou bien de commune d'autre part. Comme ces formes d'organisation communales « unitaires » dominent surtout dans les zones urbaines et métropolitaines, il leur échoit un rôle fonctionnel clé (comme le montre aussi leur poids relatif dans l'emploi communal, cf. sur ce point le tableau 2, dernière colonne).

La France constitue un autre cas de figure, possédant un système de collectivités territoriales ternaire (composé de régions, de départements et de communes), après qu'en 1982, comme mentionné, les régions ont accédé expressément au rang de collectivités locales, bénéficiant de la non-tutelle<sup>4</sup>, à l'instar des départements et des communes. Lors leur « hiérarchisation » (quasi-) fédérale a été expressément exclue.

### *Le transfert de responsabilités aux collectivités territoriales*

Historiquement, on peut distinguer deux systèmes de dévolution des compétences aux communes. Selon la doctrine singulière que l'on rencontre dans la tradition communale anglaise – appelée *ultra vires* – les communes ne peuvent exercer que les responsabilités qui leur sont chacune assignées au moyen d'une loi adoptée par le Parlement (cf. Wilson/Game 2006 : 27). S'y oppose le principe de la « clause de compétence générale » (« *general competence* », « *allgemeine Zuständigkeitsvermutung* »), caractéristique de la tradition communale de l'Europe continentale, en vertu duquel il leur appartient « de régler toutes les affaires de la communauté locale de leur ressort, dans la limite de la loi », dans la formule exemplaire sur ce point de l'article 28 de la Loi fondamentale (« *alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung im Rahmen der Gesetze zu regeln* »). Viennent de surcroît des compétences qui leur sont attribuées expressément. Les deux modèles de compétences se sont cependant rapprochés au fil du temps. D'une part, du fait qu'en Angleterre les *local councils* se sont vu transférer, par la *Local Government Act 2000*, le droit et la responsabilité de « promouvoir le bien-être économique, social et environnemental de la région » (« *to promote the economic, social and environmental well-being of the area* », cf. Wilson/Gale 2006 : 158). D'autre part, du fait que, dans les pays à « clause de compétence générale », les compétences communales facultatives sont largement encadrées par la législation à l'instar des compétences obligatoires.

La coexistence de compétences communales « véritables » et de compétences attribuées en supplément acquiert ensuite une signification particulière, lorsque cette attribution se produit sur le mode – spécifique à la tradition communale germano-autrichienne – de la « dévolution » (« *Übertragung* ») de compétences étatiques. Dans ce cas – contrairement à ce qui se passe pour les compétences communales « véritables » – le conseil municipal n'a formellement guère d'influence ou de possibilité de contrôle sur leur mise en œuvre par l'exécutif de la commune. Et ce dernier est alors en outre soumis non seulement à un « contrôle de légalité » (*legality review, Fachaufsicht*) – identique à celui des « véritables » compétences communales – mais encore à un « contrôle d'opportunité » additionnel (tutelle compréhensive, *opportunity (or merit) review*,

cf. Wollmann 2008a : 259 ff., 2008b : 17 ff.). Au final, cette forme de transfert de compétences présente à long terme le danger de voir l'administration de la commune intégrée dans l'administration de l'État en considération de ces compétences, ou pour ainsi dire « étatisée » (« *verstaatlicht* »). C'est pourquoi ce mode de dévolution de compétences est plutôt à qualifier d'action de déconcentration (administrative) et de « fausse » communalisation (cf. Wollmann 2008a : 259 ff., 2008b : 17 ff.).

### **La délimitation verticale des compétences des échelons infra nationaux**

Dans les systèmes communaux duals, la « compétence générale » (*general competence*, « *allgemeine Zuständigkeit* ») n'appartient, en règle générale, qu'à la collectivité locale inférieure (*Gemeinde, kommuner, comuni*), tandis que les compétences de la collectivité supérieure sont toutes définies concrètement par la loi. Cette claire séparation verticale des compétences s'exprime par exemple en Suède, où la collectivité territoriale inférieure (*kommuner*) est responsable du développement de l'échelon local, tandis que la collectivité supérieure (*landstig kommuner*) est surtout responsable opérationnellement et financièrement du système de santé publique. En Allemagne, les départements (*Kreise*) se voient certes garantir, dans l'article 28 de la Loi fondamentale, le « droit à la libre administration » (« *Recht auf Selbstverwaltung* »), mais « dans la limite de leur domaine d'intervention légal » (« *im Rahmen des gesetzlichen Aufgabenbereichs* »), donc de leur portefeuille de compétences défini par la loi. En outre s'y ajoutent des compétences « supra locales » par nature.

Le système communal ternaire français constitue également une exception singulière, en ceci que la clause de compétence générale est consentie à chacun des trois niveaux. Même s'il est stipulé à l'article 72 de la Constitution que l'exercice de compétences par les niveaux pris séparément est déterminé par le principe de subsidiarité (dans un sens restrictif),<sup>5</sup> la clause de compétence générale a induit un enchevêtrement de compétences (souvent et abondamment critiqué), la pratique de financements croisés et des doublons tant humains que fonctionnels, dans la pratique qu'en ont eu les trois échelons. Rien d'étonnant donc à ce que la réforme de la clause de compétence générale joue un rôle éminent dans les toutes récentes propositions du Comité Balladur investi par le Président Sarkozy (cf. *infra*).<sup>6</sup>

Les collectivités infra nationales présentent au total un vaste profil de compétences multi-fonctionnel, résultat de la décentralisation et, en particulier, de la communalisation de missions de service public qui, parmi les pays évoqués ici, est le fruit d'une longue tradition en Angleterre, en Allemagne et en Suède, ainsi que d'une accélération en France depuis 1982 et en Italie depuis le début des années 2000.

### **La décentralisation au miroir de l'organisation de l'emploi public à chaque échelon**

L'évolution et l'approfondissement de la décentralisation fonctionnelle et du partage des compétences dans le système (intergouvernemental) à plusieurs échelons se reflètent concrètement dans l'effectif des agents des divers niveaux et types d'administrations pris individuellement, rapporté à l'effectif total des agents du secteur public (cf. tableau 2).

La Suède présente la plus large décentralisation des agents publics : seulement 17% de l'effectif des agents publics sont employés par l'État, pour 83% employés par les communes (cf. Tableau 2, colonne 4). Les missions de service public sont ainsi remplies pour leur majeure partie par les deux échelons communaux, en premier chef par les communes (*kommuner*), fortes des deux tiers de l'ensemble des agents communaux.

En Allemagne également, la part des agents fédéraux rapportée au nombre total d'agents publics est remarquablement faible : 10% (cf. tableau 2, colonne 1). C'est la traduction saisissante de ce que, contrairement à ce qui se passe dans d'autres États fédéraux (par ex. aux États-Unis), l'État fédéral (*Bund*) s'est vu interdire constitutionnellement, depuis 1949, la possibilité d'établir des services administratifs déconcentrés qui lui soient propres pour la mise en œuvre de ses politiques et de ses lois. La forte position intergouvernementale (« quasi-indépendante ») des *Länder* transparaît dans la part de leurs agents, qui est de 53%, incluant notamment les enseignants et policiers. La part des agents des communes (35%) révèle un profil de compétences relativement vaste. Le fait que les 116 villes-départements « unitaires » ont, avec un tiers des fonctionnaires communaux, presque autant d'agents que les 12 000 communes de droit commun (*Kreisangehörigen Gemeinden*, cf. tableau 2, section de droite), met en lumière le rôle d'entraînement joué par les villes-départements au sein du secteur communal.

Si, au Royaume-Uni, la part des agents de l'État central s'élève à 16,8% et celle des fonctionnaires communaux à 56,0% (cf. tableau 2, colonne 5)<sup>7</sup>, alors ce constat plaide tout d'abord en faveur d'un degré notablement élevé de décentralisation fonctionnelle. Mais il s'agit pour nous d'appréhender et d'interpréter convenablement la décentralisation effective dans les rapports du pouvoir central et de l'échelon communal. Si l'on excepte la « quasi-fédéralisation » (asymétrique) de l'Écosse et du Pays de Galles (qui représentent 13% de la population totale du Royaume-Uni), il faut se souvenir, dans le cas de l'Angleterre, que le pouvoir s'est donné des droits d'intervention directe et des instruments de contrôle sur l'échelon communal, depuis les années 1980 puis sous le gouvernement Thatcher, dans une proportion qui a fait d'un

pays « unitaire hautement décentralisé » (« *unitary highly decentralised* ») un pays « unitaire hautement centralisé » (« *unitary highly centralised* », cf. Jones 1991, cf. Wollmann 2008a : 32, 2008b : 124 ff.).

En France, la part des agents des trois niveaux de collectivités territoriales infra nationales (30%) prouve (cf. tableau 2, colonne 2), le poids fonctionnel (à comparer aux 27,1% de 1985) que celles-ci ont gagné à l'issue de la décentralisation (cf. sur ce point Kuhlmann 2009 : 94ff.). Si les deux tiers de ces agents sont imputables aux communes (cf. tableau 2, colonne 2, dernière section), il convient néanmoins de garder en tête que, sur un total de 36 500, nombre de petites et très petites communes ne possèdent guère plus qu'une poignée d'agents, ou s'avèrent même être de véritables « friches administratives » (Jegouzo 1993). Derrière les effectifs moyens des communes se dissimule donc comme auparavant une « France à deux vitesses ». Si la part des fonctionnaires d'État s'élève comme auparavant à 51%, il convient de reconnaître que l'État français – en dépit de la décentralisation – continue d'être présent au niveau infra national

en termes d'organisation et de personnel (au-delà du système scolaire). Le Comité Balladur pose un regard critique là-dessus également, cf. *infra*.

En Italie, il s'avère également (cf. tableau 2, colonne 3) que – en dépit de la décentralisation forcée depuis le début des années 2000, et la « quasi-fédéralisation » des *regioni* (cf. Bobbio 2005 : 38) – la part des fonctionnaires d'État (enseignants pour environ la moitié d'entre eux) s'élève toujours à 58%, fait constitutif de la « dépendance du sentier napoléonien ». La part des *regioni* (« quasi-fédérales ») s'élève quant à elle à 3,8% et celles des deux échelons communaux cumulées à 17,3%. Dans ces 17,3%, 90% sont à imputer aux *comuni* et 10% aux *province*. Il reste à considérer en l'occurrence que les agences de santé locales (*aziende sanitarie locali*), dans les activités desquelles sont impliquées en particulier les *regioni*, ainsi que les *comuni*, constituent une structure organisationnelle à part. Leur personnel (dont la part est d'environ 20%) fait l'objet d'une comptabilisation statistique séparée (cf. tableau 2, section « *special sector* »).

Tableau 2 : Emploi public par échelon institutionnel (en %)

Pays	central/fédéral			régional/Land			secteur spécial			local			distribution au sein du local (local = 100%)	
	1985	1994	2005	1985	1994	2005	1985	1994	2005	1985	1994	2005		
1 <b>Allemagne</b>	9,9	11,6	12,0	55,6	51,0	53,0				34,5	38,1	35,0	communes	37,2
													villes-départements	32,8
													départements	25,6
													intercommunalités	4,7
2 <b>France</b>	54,9	48,7	51,0				18,0 <sup>1</sup>	20,6	19,0	27,1	30,7	30,0	régions	0,7
													départements	16,3
													communes	68,7
													intercommunalités	10,3
3 <b>Italie<sup>7</sup></b>		63,0	54,7			3,8	17,0 <sup>4</sup>	19,0 <sup>2</sup>	20,3		14,0	17,3	province	13,0
													comuni	87,0
4 <b>Suède</b>		17,3	17,0								84,7	83,0	comtés	34,0
													communes	66,0
5 <b>Royaume-Uni</b>	21,9	21,4 <sup>3</sup>	16,8 <sup>3</sup>				17,6 <sup>3</sup> 5	20,8 <sup>3</sup>	26,0 <sup>3</sup>	55,0 <sup>3</sup>	53,0 <sup>3</sup>	56,0 <sup>3</sup>	comtés <sup>6</sup>	36,0
													conseils métropolitains	25,6
													arrondissements de Londres	12,0
													autorités unitaires	19,0

1. Hôpitaux publics
2. Agences locales de santé et hôpitaux
3. Données pour 1983, 1993, 2003 (Dexia 2006 : 202)
4. Données pour 1992 (Dexia 2006 : 167)
5. Système de santé national (*National Health Service, NHS*)
6. Données tirées de Wilson/Game 2006 : 280 pour l'England (2004), calcul propre
7. Données pour 2007, avec l'accord de Luigi Bobbio

Sources : data pour 1985 : Lorenz/Wollmann1999 : 505 ; données pour 1994 : Pollitt/Bouckaert 2004 : 44 ; données pour 2005 : Dexia 2008 : 64 ; compilation et calcul propres, tableau propre

## La rationalisation territoriale et organisationnelle de l'échelon communal

Historiquement, les pays européens étaient sans exception morcelés en de petites communes, correspondant souvent aux paroisses historiques.

Parmi les pays évoqués ici, deux stratégies nettement distinctes se dessinent pour remédier au morcellement des structures territoriales qui ont proliféré historiquement et en assurer la modernisation.

En premier lieu, le Royaume-Uni (l'Angleterre) s'est distingué, en réaction à une industrialisation capitaliste et à une urbanisation plus précoce que dans le reste des pays européens. Le Parlement a entrepris dès 1888 et 1894 un redécoupage territorial et organisationnel des structures communales afin d'adapter la structure communale aux changements et aux enjeux socio-économiques. Une nouvelle réforme territoriale et organisationnelle massive de l'échelon communal a suivi en 1974, afin d'adapter les structures communales à la construction avancée de l'État Providence dans ce pays. Les *districts/boroughs* et *counties* redécoupés comptaient en moyenne respectivement 130 000 et 720 000 habitants. Ces découpages étaient sans précédent dans l'histoire et à l'étranger, et ils ont été critiqués pour leur « démesure » (*sizeism*, cf. Stewart 2000).

En Suède également est intervenu, en 1952 et 1974, un redécoupage drastique des communes traditionnelles, passées de 2 282 initialement à 290, pour une moyenne de 34 000 habitants (cf. Häggroth et al. 1993: 12). L'objectif était de renforcer localement les conditions préalables à un « État (-Providence) local » performant (*den lokala staten*, Pierre, 1994).

La stratégie suivie par les gouvernements nationaux en Angleterre et en Suède a visé à opérer la réforme territoriale des échelons communaux par le recours massif aux regroupements et aux fusions des communes historiques traditionnelles, et a en fin de compte – après une phase préparatoire en commissions, des débats publics et une phase de participation « volontaire » des communes – imposé ce but par une législation contraignante (« hiérarchiquement»). Elle a été qualifiée, dans la typologie, de « schéma Nord-Européen » (« *nordeuropäisches Muster* », « *North European pattern* », cf. Norton 1994 : 40).

Les *Länder* allemands, qui sont chacun responsables du découpage territorial des communes, ont suivi différentes stratégies de réforme.

Une minorité de *Länder* ont suivi un schéma de réforme « Nord-européen », le plus notable étant le *Land* de Rhénanie du Nord – Westphalie, où – en fin de

compte au moyen d'une législation régionale contraignante – des « communes fusionnées » (*Einheitsgemeinden*) d'environ 45 000 habitants ont été constituées. Contrairement à eux, une majorité de *Länder* a suivi des processus de réforme, dans lesquels les petites communes existantes ont conservé, dans l'ensemble ou en partie, des conseillers municipaux élus) et dans lesquels, simultanément, une nouvelle strate de groupements intercommunaux de *Gemeinden* (appelés « *Verwaltungsverbände* », « *Ämter* », etc.) ont été créées pour le soutien opérationnel à leurs communes membres. Un exemple emblématique de cette variante de réforme est le *Land* de Rhénanie Palatinat, où les communes continuent à compter 1 700 habitants [en moyenne] et où 97% d'entre elles appartiennent à un groupement de communes (cf. tableau 1, note 4).

La France s'oppose aux États qui ont mené des réformes territoriales « Nord-européennes ». Elle illustre le schéma d'action « Sud-européen », en ceci que, jusqu'à présent, on a conservé le découpage emietté (remontant à l'époque de la Révolution de 1789) des 35 000 communes (comptant en moyenne 1 700 habitants), et que s'est constitué un réseau de groupements intercommunaux (intercommunalités). Une tentative du gouvernement français, pour parvenir à une fusion des communes sur la base du volontariat (Loi Marcellin), a quant à elle échoué en 1971, à l'époque où étaient menées parallèlement les réformes des pays « Nord-européens ».

L'extension des formes institutionnelles de coopération intercommunale s'est opérée en deux étapes. Sur le fondement des lois nationales de 1890 et 1959, les communes ont d'abord institutionalisé leur coopération sous la forme de groupements *ad hoc* mono- ou bien plurifonctionnelles, les syndicats à vocation unique ou bien à vocation multiple (cf. tableau 1, note 6). En 1966, la nouvelle forme d'organisation des communautés urbaines fut instaurée au moyen d'une loi nationale, par laquelle on devait parvenir entre autres à un type de coopération intercommunale plus fortement intégrée. A cet effet les communautés furent dotées d'une fiscalité propre (cf. Marcou 2000). Dans les quatre pôles métropolitains de Marseille, Lyon, Lille et Strasbourg furent créées des communautés urbaines par la loi, méthode exceptionnellement « hiérarchique », divergeant du principe du volontariat. Par la suite se sont créées, d'abord dix et dernièrement, en 2008, deux communautés urbaines<sup>8</sup> – désormais sur une base volontaire – portant leur nombre total à 16 entre temps.

La loi de 1999 (Loi Chevènement), qui a été qualifiée de « véritable révolution intercommunale » (Borraz/Lé Galès 2004), avait pour objectif de « discipliner » la prolifération de l'intercommunalité, de sorte que soient instituées trois types de communautés à fisca-



Crédit photo : www.morguefile.com

Si l'on excepte la « quasi-fédéralisation » (asymétrique) de l'Ecosse et du Pays de Galles (qui représentent 13% de la population totale du Royaume-Uni), il faut se souvenir, dans le cas de l'Angleterre, que le pouvoir s'est donné des droits d'intervention directe et des instruments de contrôle sur l'échelon communal, depuis les années 1980 puis sous le gouvernement Thatcher, dans une proportion qui a fait d'un pays « unitaire hautement décentralisé » (« *unitary highly decentralised* ») un pays « unitaire hautement centralisé » (« *unitary highly centralised* »).

lité propre (différenciées selon leur taille et leur structure d'habitat), conformément auxquelles les communes devaient se regrouper. Résultat de ce processus, favorisé tant par des incitations financières que la pression non contraignante des préfets, 174 communautés d'agglomération et 2 406 communautés de communes furent créées – en dehors des 16 communautés urbaines – et au total environ 97% de toutes les communes sont membres d'une communauté.

En dépit de cette rationalisation institutionnelle, on constate une faiblesse durable de l'intercommunalité, en ceci en particulier que, jusqu'à présent, elle complexifie encore au lieu de le simplifier l'entrelacs administratif infra national / local, souvent dépeint sous la forme d'un « millefeuille » (« *Cremeschnitte aus Blätterteig* », « *vanilla slice* »). Et pour certains, l'absence d'élection au scrutin direct des exécutifs des communautés est considérée comme une carence politico-démocratique grave (cf. Wollmann 2008a : 45, Kuhlmann 2009 : 90 ff.). Cela est également appréhendé de façon critique par le Comité Balladur (voir *infra*).

L'Italie aussi a suivi une stratégie « Sud-européenne ». D'une part, dans les années 1970, a échoué la tentative pour mener à bien une réforme territoriale des communes (très émiettées au Nord principalement) sur la base du volontariat. D'autre part, des regroupements intercommunaux ont été opérés, en particulier dans les régions de montagne (*comunità montane*), au moyen d'une législation au final contraignante.

### Les nouvelles tentatives de rationalisation territoriale et organisationnelle de l'échelon communal

En Angleterre, le nombre des *unitary authorities* (unitaires) est monté au cours des années 1990 à 47, avec en moyenne 200 000 habitants, par le regroupement ou la fusion de *districts/boroughs* et de *counties*. Aussi les problèmes de la « démesure » (*sizeism*, Stewart 2000) des collectivités locales ont-ils toutefois continué à s'aggraver.

Tandis que dans le système communal dual de la Suède les échelons inférieurs (*kommuner*) ont connu en 1952 et 1974 des réformes territoriales massives, les échelons supérieurs (*landstig kommuner*), dont les limites remontent à 1634, soit une taille moyenne de 400 000 habitants, et qui sont avant tout responsables du système de santé publique, sont restés vierges de toute modification territoriale jusque tard dans les années 1990. Depuis lors a démarré un débat autour de l'idée d'une régionalisation. Elle vise à agrandir les départements existants par des regroupements territoriaux, et à en faire entre autres les autorités responsables de la planification régionale, à côté de leurs missions sanitaires actuelles. La création des grands départements de Scanie et de Västra Götaland (appelés régions) en a constitué l'amorce, dans un premier temps « expérimentale », par l'intégration des deux métropoles, respectivement Malmö et Göteborg, et de départements voisins. De 24, le nombre total de départements a de la sorte été ramené à 20. Les propositions d'une commission (intitulée « commission responsabilité » *ansvars kommittén*), que le gouvernement a nommée en 2002 et qui a présenté ses conclusions en 2007 après plusieurs années de discussions, visent en particulier à dissoudre les 20 départements actuels (forts d'en moyenne 400 000 habitants) et à leur substituer 6 à 9 grands départements (ou régions) dotés de parlements régionaux élus au suffrage direct (cf. Sou 2007a, 2007b, voir aussi Wollmann 2008a : 40f.). La réalisation de cette proposition de réforme, ou d'autres, est encore exclue.

En Allemagne, un mouvement de rationalisation territoriale et organisationnelle est intervenu dans la plupart des États fédérés, avec différentes orientations.

Dans le Land (Ouest-allemand) de Bade-Wurtemberg, fut décidée en 2003 une réforme notable, prenant effet au 1<sup>er</sup> janvier 2005, par laquelle – tout en conservant les structures territoriales existantes – 350 services déconcentrés de l'État furent dissouts, et leurs responsabilités transférées en particulier aux départements et aux villes-départements (cf. Bogumil/Ebinger 2005). Bien que ce transfert de compétences ait réussi sur le mode de la compétence « dévolue » (avec sa tendance problématique à « l'étatisation » des compétences exercées par les communes), il s'agit là d'un recul notable de l'administration étatique directe hors de la sphère locale (cf. Wollmann 2008a : 258, Kuhlmann 2009 : 122).

Parmi les Länder Est-allemands, le Land de Brandebourg a choisi de réviser le concept de réforme de 1990 (maintien des petites communes plus instauration de groupements intercommunaux et de services administratifs déconcentrés). Dans ce but, il a décidé que le nombre des communes « fusionnées » (« *Einheitsgemeinden* ») serait porté de 66 à 148 désormais, au moyen de regroupements, et que le nombre des groupements intercommunaux serait en conséquence réduit de 152 à 54 (pour les détails, cf. Wollmann 2009). Les raisons de fond de cette réforme résidaient dans ce que, d'une part, les petites communes (périphériques) connaissaient une « hémorragie » démographique, politique et économique, et que d'autre part, les coûts de coordination et de transaction de l'adaptation organisationnelle des entités administratives et services déconcentrés et des communes membres s'avéraient injustifiablement élevés, dans un souci de rationalisation des coûts.

Dans le Land Est-allemand de Mecklembourg – Poméranie, le Parlement du Land a adopté – à l'instigation du Gouvernement du Land – une loi prenant effet au 1<sup>er</sup> janvier 2009, par laquelle les 12 départements et les 6 villes-départements existant jusqu'alors étaient à fusionner en 5 grands départements environ (avec en moyenne 350 000 habitants). Le Conseil constitutionnel du Land de Mecklembourg – Poméranie a invalidé cette loi (en particulier pour erreur de procédure) dans un avis qui fit sensation.

En France, beaucoup laisse accroire que le pays est entré dans une phase de réforme de son système institutionnel infra national vouée à aboutir, avec la nomination du Comité Balladur par le Président Sarkozy en octobre 2008 et la parution des propositions du Comité le 5 mars 2009. Ci-après peuvent et doivent être extraits des 20 propositions du Comité quelques points seulement, qui paraissent particulièrement importants pour l'argumentation développée ici, de même que du point de vue de la comparaison.

Certes (si l'on met de côté le problème particulier de la région du « Grand Paris »), le Comité vise indéniablement à renforcer la place et le rôle des régions. Cependant, le Comité s'abstient de toute remarque, en référence à nouveau aux régions, pour savoir s'il est bon, institutionnellement et politiquement, qu'un pays de la taille démographique et territoriale de la France conserve le principe de la non-tutelle, et donc une place des régions juridiquement identique à celles des départements et des communes. Même si une réforme constitutionnelle *ad hoc* (de l'article 72, alinéa 2) est nécessaire, il faudrait que soit engagée – à partir de la suppression de la règle de « non-tutelle » pour les régions – une « hiérarchisation » certaine des régions (peut-être même à long terme une « quasi-fédéralisation »), qui pourrait, entre autres, améliorer de façon décisive leur capacité de coordination politique au plan infra national.

Quand le Comité recommande une restriction (sur la base du volontariat) du nombre des régions et des départements (propositions 1 et 2), alors il pourrait lui

“La stratégie suivie par les gouvernements nationaux en Angleterre et en Suède a visé à opérer la réforme territoriale des échelons communaux par le recours massif aux regroupements et aux fusions des communes historiques traditionnelles, et a en fin de compte imposé ce but par une législation contraignante.”

être objecté en particulier que ces derniers, responsables d'importantes missions d'action sociale, avec en moyenne 550 000 habitants, apparaissent déjà trop grands aujourd'hui, pour atteindre la « proximité » – souvent promise dans les débats français – dans la mise en œuvre des prestations sociales leur incombant. Toute action visant à agrandir « l'échelle » des départements pourrait achever de mettre en danger la « proximité » recherchée.

La proposition 8 mérite une attention particulière. Onze des actuelles communautés urbaines seraient transformées en « métropoles » par la loi (contrainte d'ordre « hiérarchique », en divergence avec le principe du volontariat). Ces « métropoles » auraient un statut particulier, qui leur permettrait *eo ipso* de se charger en sus des responsabilités des départements dans lesquels elles se situent (notamment en matière d'action sociale). Ainsi serait accomplie une avancée notable vers une forme d'organisation communale « unitaire », comparable au cas des villes-départements allemandes (*Kreisfreie Städte*) et des autorités unitaires anglaises (*unitary authorities*).

La proposition suivante (proposition 9) mérite une attention particulière. Les intercommunalités pourraient se transformer en « communes nouvelles », ce qui reviendrait donc à créer de « nouvelles » communes de plein exercice, cumulant les compétences des formes de coopération intercommunale en vigueur jusqu'à présent et des communes (« historiques ») actuelles. Le comité suggère des incitations financières massives et une date butoir, afin d'accélérer leur réalisation. Ainsi serait ouverte la porte à une « véritable » réforme territoriale (*nota bene* : en prenant toujours la précaution traditionnelle d'en appeler au volontariat). Puisque le fait intercommunal inclut également les futures « métropoles », il pourrait s'affirmer comme le candidat prometteur, et même précurseur, d'une véritable réforme territoriale.

Dans le contexte de la critique presque unanime de l'enchevêtrement des compétences, des financements croisés et du doublonnage des personnels, il convient d'attacher une importance particulière à la proposition de concentrer la clause de compétence générale (attribuée jusqu'à présent aux trois niveaux de collectivités territoriales sans distinction) en la limitant à la commune, de même qu'aux futures « métropoles » et « communes nouvelles », et d'organiser par la loi la spécialisation des responsabilités des régions et des départements. Et si l'on y ajoute la proposition 12, consistant à clarifier la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État, il semble s'amorcer une importante avancée vers la résolution des problèmes causés par le « mille-feuille » souvent invoqué.

Le Comité propose en outre (dans la proposition 7) de régler le problème largement débattu et critiqué de l'absence d'élection au suffrage direct des membres des assemblées délibérantes des communautés. Seraient désignées lors d'une élection unique au suf-

frage direct non seulement les futurs conseillers des communes membres, mais également ceux des communautés, et la moitié d'entre eux seraient appelés à siéger dans les deux conseils (municipal et communautaire). Le Comité y reconnaît ouvertement un gain d'effectivité. Ce gain pourrait, d'un point de vue stratégique, résider également dans le développement d'une dynamique spécifique, en termes de motivation et de conviction politique des conseillers élus pour les deux échelons, où ils pourraient se faire les moteurs et les artisans de la transformation des communes en communes nouvelles.

Enfin, le Comité ne ménage pas, dans sa critique l'État qui, « plus d'un quart de siècle après les grandes lois de décentralisation, [...] n'en a pas encore tiré les conséquences en termes d'organisation de ses services déconcentrés » (proposition 13). Il recommande que l'État supprime des services administratifs en conséquence.

Certes, de précédentes commissions de réforme, malgré des analyses et des recommandations fondées, se sont progressivement enlisées (comme la Commission Mauroy), ce qui pourrait rendre sceptique quant à la fortune à venir du Comité Balladur et de ses propositions. Pourtant, le « calvaire » au sein de l'univers des acteurs et des institutions intergouvernementaux semble être à ce jour si grand, et le Président Sarkozy avoir engagé si fortement son prestige personnel et politique, que – nonobstant les considérables positions de véto que l'on connaît, multiples en la matière (cumul de mandats, représentation sénatoriale, etc.) – il faut bel et bien s'attendre à des avancées notables, sans tournant décisif pour l'instant.

H. W.

1. Chargée de mission au Conseil général du Val d'Oise.

2. Le colloque franco-allemand, organisé le 8.12.2008 à Berlin par le Centre Marc Bloch, le Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe (GRALE), ainsi que le Centre Georg Simmel pour la recherche métropolitaine de l'Université Humboldt de Berlin (sous la direction de l'auteur) portait sur le thème « L'avenir de la libre administration des communes en Europe, dans un dialogue franco-allemand ».

3. L'étude qui suit s'appuie sur des travaux comparatifs de l'auteur, dont les résultats jusqu'à ce jour sont présentés en particulier dans Wollmann 2004a, 2008a, 2008b, 2008d.

4. Cf. l'article 72, al. 5 de la Constitution ; « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».

5. Cf. l'article 72, al. 2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales ont la vocation à prendre les décisions pour l'ensemble de compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

6. Cf. la proposition 11 du Comité Balladur (2009).

7. Le service public de la santé (National Health Service, NHS), qui représente 26% des agents publics, n'est pas pris en considération ici.

8. Toulouse et Nice.