**Reformes territoriales des collectivités locales**

**en Allemagne et en France**

**dans une perspective européenne comparée. comparée**

Hellmut Wollmann

Dans : Revue Est-Europa, 2012, numéro septembre (à paraître)

Résumé

La réorganisation territoriale de l’administration locale peut être réalisée soit par des fusions de communes, volontaires ou imposées, soit par la création d’établissements intercommunaux. Dans cet article, on présente une analyse institutionnelle détaillée de ces deux stratégies et logiques de réforme en Allemagne et en France. Dans deux *Länder* allemands (*Rhénanie du Nord-Westphalieet Hesse*), pendant les années 1960s et 1970s, on a créé des communes territorialement consolidées et fonctionnellement intégrées (*Einheitsgemeinden)*. Les autres *Länder* ont choisi des stratégies de réforme modérées et mixtes en gardant des petites communes et en introduisant, en même temps, des établissements intercommunaux. Les réformes récentes dans les *Länder* de l’Allemagne de l’Est visent à étendre le nombre des communes consolidées (*Einheitsgemeinden)* et à réduire celui des établissements intercommunaux. Au début des années 1970, la France a été confrontée à une tentative avortée d’achever une réforme territoriale locale par le biais de fusions (volontaires). Traditionnellement, les établissements intercommunaux se trouvent au centre du développement des institutions infranationales. La loi Chevènement de 1999 a initié une « véritable révolution intercommunale » en introduisant trois types de « communauté » (à fiscalité propre) sous lesquelles presque toutes les 36.000 communes sont arrivées à se grouper. La loi du 16 décembre 2010 prévoit que, dès 2014, les conseils des communautés seront élus au suffrage direct, que dans les zones métropolitaines des « *métropoles* » seront crées et que des *communes nouvelles* soient instituées. Il convient, de plus, de ne pas négliger les autres exemples européens. Le modèle nordique de la consolidation territoriale à travers des fusions, imposées en dernier ressort, a été mis en place dans différentes phases du développement institutionnel local au Royaume Uni, en Suède, en Pologne, en Bulgarie, en Lituanie, au Danemark, et plus récemment en Grèce. La fragmentation en petites communes et l’introduction des établissements intercommunaux pour la coopération intercommunale sont les caractéristiques de la République Tchèque, de la Slovaquie et de la Hongrie. L’attention est accordée aussi au cas de la Turquie qui a récemment opté pour le modèle nord européen afin d’effectuer la réforme territoriale de ses petites communes.

**1. Introduction**

Cet papier [[1]](#footnote-1) repose sur l’hypothèse que la (ré)organisation territoriale de l’administration locale (en anglais  : *local self-government*, en allemand  : *kommunale Selbstverwaltung*) peut être organisée autour de deux principes différents : d’un côté, sous la forme de l’administration locale démocratiquement élue, multifonctionnelle, fondée sur le territoire, et de l’autre, sous celle des organismes intercommunaux (indirectement élus), fondés sur des compétences. Pour décrire de telles entités intercommunales le terme *établissement intercommunal* (qui est en usage en France) sera employé dans cet article.

**2. Analyse par pays : l’Allemagne**

*2.1. « Conditions de départ » historiques et administratives*

Dans le système fédéral allemand, les états régionaux/fédéraux (*Länder*, qui étaient 11 avant 1990, 16 après 1990), d’après la tradition politique et constitutionnelle, se réclament d’un statut « *quasi-souverain* » (*Eigenstaatlichkeit*). Comme dans les autres systèmes fédéraux (comme aux Etats Unis), du point de vue constitutionnel l’administration locale consiste en deux niveaux : les arrondissements (*Kreise*) et des communes (*Städte*, *Gemeinden*). Etant donné que, constitutionnellement parlant, les niveaux locaux font partie intégrante de la structure administrative des *Länder* *Land*) ceux-ci possèdent un pouvoir législatif qui leur permet de déterminer individuellement la structure juridique ainsi que territoriale de « leur » administration locale.[[2]](#footnote-2) Par ailleurs, ils exercent un contrôle juridique et, dans la mesure où les fonctions administratives sont déléguées aux autorités locales par le *Land*, ils exercent aussi une tutelle opérationnelle (*Fachaufsicht*). Ainsi, tandis que dans leur relations avec le niveau fédéral, les *Länder* assument une position clairement décentralisatrice ; en revanche, dans leur relation avec leur administration locale, ils exigent d’occuper une position franchement centralisatrice (Wollmann et Bouckaert, 2006 : 23, Wollmann et Bouckaert 2008).

Tableau 1 Structure administrative (données 2006-2009)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Pays |  | Niveaux | Nombre | Population moyenne ∅ |
| 1 | Allemagne | Niveau régional | Etats fédéraux (Länder) | 161  323  12.196 | 5.2 millions2  170.000  6.6903  75 % des communes ayant moins de 5.000 habitants |
|  |  |  | Structure à deux niveaux : Arrondissements (Kreise) |
|  |  | Local | Communes (à l’intérieur des arrondissements (Kreisangehörige Gemeinden) |
|  |  |  | Structures à niveau unique :  Villes (hors arrondissements)  (Kreisfreie Städte) | 116 |  |
|  |  | Intercom  Munal | Etablissements intercommunaux : „unions administratives“ (Verwaltungsgemeinschaften, Ämter, etc.) | 1.708 4 |  |
| 2 | France |  | Régions | 22 + 4 (outre-mer) | 2,3 millions |
|  |  | Local | Départements | 96 + 5 (outre-mer) | 550.000 |
|  |  |  | Communes | 36.791 (dont 111 en outre-mer) | 1.560  95 pourcent des communes ont moins de 5.000 d’habitants |
|  |  | Inter­communal | Intercommunalité | 15.903 syndicats5 2.596 communautés  (à fiscalité propre)6 |  |

1  dont trois villes-Etats : Berlin, Hambourg, Brême

2 La taille varie entre de 18 millions habitants dans le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie 550.000 habitants dans le Land de Brême (« ville-Etat »).

3 Dans le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie : ∅ 45.000 habitants ; dans le Land de Rheinland-Pfalz : ∅ 1.700 habitants.

4 Dans le Land de Rhénanie-Palatinat 95 % des communes sont affiliées à établissement intercommunal) ; dans le Land de Bavière 62 % seulement, mais 0% dans les Länder de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Hesse.

5 Au 1er janvier 2009, 15.903 syndicats intercommunaux ou syndicats mixtes = Syndicats à vocation unique, SIVU ; syndicats à vocation multiple, SIVOM, syndicats mixtes ou syndicats « à la carte ».

6 Au 1er janvier 2009, 16 communautés urbaines, 174 communautés d’agglomération, 2.406 communautés de communes et 5 syndicats d’agglomération nouvelle.

Sources : Dexia, 2008 ; rapport du Comité Balladur, 2009 : 39 ; Direction générale des collectivités locales (Ministère français de l’Intérieur), compilation et calculs personnels, (H. Wollmann)

*2.2. (Ré-)Organisation territoriale du niveau local*

#### Historiquement, le système allemand d’administration locale est enraciné dans le modèle multifonctionnel de l’administration locale, libre élue, fondée sur le territoire. À l’intérieur des frontières, qui remontent principalement au 19ème siècle voire au-delà, la structure de l’administration locale à deux niveaux de l’Allemagne (de l’Ouest), comptait jusqu’aux années 1960 24.200 communes, ayant en moyenne 2.400 habitants chacune, et 425 arrondissements (*Kreise*), comptant 80.000 habitants chacun, en moyenne. Par ailleurs, 135 villes grandes et moyennes avaient le statut traditionnel des communes autonomes hors arrondissement (unitaire) (*Kreisfreie Städte*), qui combinent les fonctions de l’arrondissement et celles de la commune – plutôt comparable aux «London boroughs» (districts londoniens) et aux autorités unitaires (« unitary authorities ») en Angleterre (Wilson et Game, 2011 : 68-75).

Pendant les années 1960 et 1970, certains *Länder* allemands ont entrepris des réformes territoriales propres au niveau communal et des arrondissements. Ce faisant, ils se sont rapprochés du Royaume Uni et de la Suède qui avaient effectué à la même époque des réformes territoriales à grande échelle, D’où, l’appellation du modèle de réforme territoriale « d’Europe du Nord », en matière de droit local comparé (voir Norton, 1994 : 41). Après la Réunification en 1990, cinq *Länder* « nouveaux » de l’Est ont également entrepris une réorganisation territoriale de leur administration locale (pour plus de détails, voir Wollmann, 2004).

Du point de vue de la différence entre les diverses stratégies de réforme territoriale, qui est un aspect typique du fédéralisme, *grosso modo* on peut distinguer deux groupes de *Länder*. D’un côté, on voit que les *Länder* de *Rhénanie du Nord-Westphalie* et *Hesse*, les plus urbanisés, représentent à eux seuls environ 30 % de la population totale du pays, ont poursuivi une stratégie de création de communes territorialement et fonctionnellement consolidées et intégrées (*Einheitsgemeinden*) à travers des fusions à grande échelle et ont renonçé à installer des établissements intercommunaux. Dans le cas du *Land* de *Rhénanie du Nord-Westphalie,* la taille moyenne des communes a atteint 44.000 habitants, ce qui correspondait au modèle « Nord européen », illustré par la réforme territoriale anglaise de 1974, qui a abouti à des districts/boroughs de 120.000 habitants en moyenne et par la réforme territoriale suédoise de 1974 qui a créé des communes de 34.000 habitants en moyenne.

De l’autre côté, la plupart des Länder de l’Ouest et, après la réunification, ceux de l’Est, ont opté pour des stratégies de réforme territoriale plus « douce », c’est-à-dire qu’ils ont choisi de réaliser des fusions mineures et d’introduire un niveau supplémentaire d’établissement intercommunal*,* dont les communes (plutôt petites) devaient devenir membres. Dans la plupart des *Länder*,les membres des conseils délibératifs des établissements intercommunaux (appelés, selon la terminologie spécifique du *Land  :* *Amt*, *Verwaltungsgemeinschaft*) sont élus (indirectement) par des conseils des communes membres, tandis que le *Land de Rhénanie-Palatinat*  a « inventé » une forme intercommunale particulièrement novatrice en créant les *Verbandsgemeinden* («communes fédérées»). Ces dernières sont considérées comme des sortes de commune à deux niveaux («double decker ») composées de « l’étage supérieur » et des communes membres. C’est leur caractéristique distincte que, à la différence des établissements intercommunaux « normaux », «l’étage supérieur » se rapproche institutionnellement d’une « véritable » collectivité locale puisque les membres de son conseil sont élus au suffrage direct. Pour obtenir cette structure du niveau local, le *Land* de *Rhénanie-Palatinat* a mis en place une stratégie de réforme « douce », puisque dans la plupart des cas, on a renoncé à des fusions et on a ainsi préservé des communes d’une population moyenne de 1.700 habitants. En effet, 95 % de ces communes sont regroupées sous le « couvert » institutionnel des *Verbandsgemeinden* (Tableau 1, note 3).

Du point de vue des compétences, les autorités intercommunales sont responsables du soutien opérationnel de leurs communes-membres en exécutant les fonctions que les communes-membres leur ont déléguées et qu’elles-mêmes détenaient par délégation du *Land*. Elles sont gérées par un conseil élu par les conseils municipaux des communes-membres. Pour la réalisation de leurs fonctions, elles ont un personnel propre qui travaille sous l’autorité d’un directeur administratif nommé par le conseil. Elles sont financées par les budgets des communes-membres ou par le Land.

La différence de stratégie entre les Länder s`explique particulièrement par la différence entre les structures des agglomérations et de leur Land respectif, ainsi que par le contexte politico-idéologique du Land respectif.

Donc, la stratégie des fusions à grande échelle, poursuivie dans les *Länder* de *Rhénanie du Nord-Westphalie* et *Hesse*, peut être expliquée de façon convaincante par leur urbanisation bien avancée. De plus, elle a été voulue par la majorité sociale-démocrate de l’époque, laquelle, en souscrivant politiquement et idéologiquement à la planification et au *zeitgeist* rationaliste de ce temps, considérait la consolidation territoriale à grande échelle comme un moyen d’améliorer l’efficacité administrative (é*conomies d’échelle*) ainsi que la capacité de l’administration locale à mieux planifier et coordonner.

Par contre, la plupart des *Länder*, qui ont opté pour des fusions à petite échelle (ou aucune fusion du tout) et qui ont établi la *structure double* avec des organismes intercommunaux, sont marqués par une structure plutôt agraire, dominée par des agglomérations rurales, au moins dans leur *hinterland* , et étaient typiquement gérées par une majorité Démocrate-Chrétienne. Après la Réunification, la décision de la majorité des nouveaux *Länder* de l’Est de ne pas modifier les territoires des petites communes existantes a été inspirée et suscitée par la volonté politique de reconnaître et d’exprimer leur respect envers les mouvements de la base qui avaient fortement contribué à la chute du régime communiste (voir Wollmann, 2003, 2010c). En même temps, l’adoption d’une structure double avec des autorités intercommunales illustre le transfert des institutions des *Länder* de l’Ouest ces ceux de l’Est), comme un cas de l’*isomorphisme mimétique* (Di Maggio et Powell, 1983).

Du point de vue de la procédure, dans tous les *Länder,* les mesures de réforme territoriale se sont caractérisées par la méthode qu’on pourrait appeler de « la carotte et du bâton », puisque, dans chaque *Land*, la réforme a été typiquement lancée par une phase participative (commissions consultatives, auditions publiques etc.) et « volontaire », pendant laquelle les communes et les arrondissements concernés avaient l’opportunité d’adopter « volontairement » la structure territoriale proposée par le gouvernement du Land. Mais, par la suite, si l’accord local n’était pas atteint à la date fixée, le schéma territorial nouveau était déterminé, en dernier ressort, par la loi du Land d’une manière obligatoire et coercitive. Cela correspondait au modèle n*ord européen*, poursuivi au Royaume Uni et en Suède, qui donnait le dernier mot au parlement.

Vers la fin des années 1990, les *Länder* comptaient au total 12.250 communes comptant, en moyenne, 6.690 habitants.[[3]](#footnote-3) Les *Länder* de *Rhénanie du Nord-Westphalie* et *Hesse* ont adopté la *structure* à un niveau des communes territorialement et fonctionnellement consolidées (*Einheitsgemeinden*) ; ce qui est le résultat de leurs réformes territoriales à grande échelle. Dans les autres Länder, on a établi un mélange institutionnel dans lequel les grandes villes et les villes moyennes constituent des *Einheitsgemeinden*, tandis que la plupart des communes de petite taille sont regroupées dans la double structure composée de formations intercommunales et des communes-membres. (voir Tableau 1).

En résumé, à la fin des années 1990, les *Länder* allemands semblaient être un laboratoire fascinant des différentes stratégies possibles de réforme territoriale.

*2.3. La Vague récente  : la réforme territoriale et organisationnelle*

Vers la fin des années 1990, dans les *Länder* de l’Est une nouvelle campagne de réforme territoriale du niveau local a été lancée. Avant tout, ces réformes avaient pour objectif d’augmenter le nombre et l’étendue des communes consolidées (*Einheitsgemeinden*) et de réduire,, d’une manière correspondante, le nombre et l’étendue des structures intercommunales. Les débats sur la réforme ont été inspirés et poussés par la critique de plus en plus vive des déficits opérationnel et démocratique de la *structure double*. Premièrement, on a noté que les petites communes, dans les zones périphériques en particulier, étaient en train de disparaître démographiquement, politiquement et économiquement (Mier, 2003). D’une manière révélatrice, il est devenu de plus en plus difficile de trouver un nombre suffisant de candidats aux élections municipales, au conseil et à la magistrature communale.[[4]](#footnote-4)

Par ailleurs, on a souligné les effets négatifs sur la performance opérationnelle de ces petites communes. D’un côté, en supposant que l’établissement intercommunal leur offre du soutien opérationnel, les communes-membres ont tendance à réduire leur organisation et leur personnel jusqu’à perdre leurs compétences administratives et leur propre savoir-faire (Mier, 2003). De l’autre côté, malgré le soutien offert par l’autorité intercommunale, les maires des communes-membres, afin d’entretenir leur profil politique et opérationnel dans le contexte intercommunal, ont tendance à maintenir si ce n’est à accroître, le personnel local, donc multiplier le personnel dans le cadre intercommunal et à augmenter les coûts et dépenses (Büchner and Franzke, 2002 : 104).[[5]](#footnote-5)

De plus, les établissements intercommunaux sont de plus en plus critiqués du fait de leur manque de légitimité politique directe et de responsabilité. On considère que ce déficit démocratique est aggravé par la délégation de fonctions importantes qui leur sont transférées par leurs communes-membres ou par le Land.[[6]](#footnote-6)

Enfin, la question du conflit, de la coordination et des « coûts de transaction » générés par la double structure a été sérieusement soulevée. On voit que ces coûts sont de plus en plus élevés au fur et à mesure que le nombre de leurs communes-membres augmente.[[7]](#footnote-7)

Réagissant à cette critique croissante, le *Land de Brandebourg* (de l’Est) a été le premier à aborder une nouvelle réforme territoriale en 2002 (voir les détails dans Mier, 2003 ; Bolgherini, 2010). Face à une opposition locale assez persistante, le parlement du *Land*, en octobre 2003, a finalement défini la nouvelle structure territoriale par une législation obligatoire.

En conséquence le nombre de communes a été réduit, par le biais de fusions, de 1.479 à 421 (c’est-à-dire de 70 %), augmentant ainsi la taille moyenne de 2.600 jusqu’à 8.400 habitants. Parmi les 421 communes territorialement regroupées, 33 % furent transformées en communes/villes territorialement et fonctionnellement consolidées (*Einheitsgemeinden*), à comparer avec les 2 % existant avant la réforme. Tandis que la double structure continue à exister, le pourcentage de communes appartenant à des établissements intercommunaux est tombé de 95 à 66%.

Une réforme territoriale semblable est également en cours dans le *Land de* *Saxe-Analt* (de l’Est).Selon la nouvelle législation, à travers des fusions, le nombre de communes a été réduit de 1.111 à 219, c’est-à-dire de 80 % au 1er janvier 2011. De ces 219 communes, 47 % sont devenues des communes consolidées (*Einheitsgemeinden)*, tandis que 53 % appartiennent toujours à un établissement intercommunal.[[8]](#footnote-8)

Il faut souligner le fait que, dans le dessin institutionnel de l’établissement intercommunal, le *Land de Saxe-Analt* suit l’exemple du *Land de Rhénanie-Palatinat* en introduisant le *Verbandsgemeinde*, c’est-à-dire, une structure « à deux niveaux » (« double decker »), dans laquelle non seulement les communes-membres mais aussi les établissements intercommunaux – représentant l’« étage supérieur » - ont des conseils directement élus.

En bref, dans les *Länder* de l’Est le paysage territorial et organisationnel de l’administration locale a été considérablement réorganisé par l’avancée de la structure des communes/villes territorialement et fonctionnellement consolidées (*Einheitsgemeinde)* et, en conséquence, par le recul des établissements intercommunaux.

Dans quelques *Länder* de l’Est, on a également pris des mesures pour réorganiser le territoire des arrondissements (*Kreise*) par le biais des fusions. Le *Land de Mecklembourg-Poméranie* (de l’Est) en est une illustration claire. En 2007, le parlement du Land a adopté une réforme territoriale des arrondissements à grande échelle. La réforme aurait transformé les 12 arrondissements existants et les 6 villes autonomes, hors arrondissement (*kreisfreie Städte)* en 5 *macro arrondissements* (*Großkreise*); ceux-ci auraient atteint la taille moyenne de 350.000 habitants, ce qui aurait été une taille de population sans précédent dans l’histoire des arrondissements allemands. Quand plusieurs arrondissements ont déposé un recours contre cet acte législatif, le Tribunal constitutionnel du *Land* jugea, le 26 juillet 2007, que cette loi de réforme des arrondissements était inconstitutionnelle. Fondant son jugement sur des raisons procédurales, le tribunal constitutionnel a exprimé son opinion, dans un *obiter dictum* remarquable, selon lequel la prescription législative contestée était aussi constitutionnellement contestable pour des raisons substantielles, parce que la taille territoriale envisagée des arrondissements ne permettrait pas aux conseillers de remplir leur mandat électoral, d’une manière adéquate, du fait de l’étendue géographique (Wollmann, 2010a : 262 ff) [[9]](#footnote-9). Entre-temps, le gouvernement du Land a amendé son schéma législatif qui désormais prévoit six arrondissements et deux villes autonomes, hors arrondissement .[[10]](#footnote-10)

En ce qui concerne les *Länder* de l’Ouest,dans deux *Länder* (*Rhénanie du Nord-Westphalie* et *Hesse)*,qui représentent un tiers de la population allemande totale, la mono-structure descommunes ainsi consolidées(*Einheitsgemeinden*)existe respectivement depuis les années 1960 et 1970. Bien que dans les autres *Länder* de l’Ouest, la double structure (avec une prédominance des établissements intercommunaux) ait été enracinée depuis cette période-là, on trouve des indications récentes que cette structure est en train de changer.

La législation, récemment adoptée par le le Land de *Schleswig-Holstein* (à l’Ouest), donnait la même indication  : elle était destinée à renforcer les fonctions des établissements intercommunaux (*Ämter*). Comme on l’a déjà dit, cette loi a été annulée par la Cour constitutionnelle du *Land* pour manque de légitimité démocratique.

**3. Analyse par pays : la France**

3.1. Les *« Conditions de départ » historiques et administratives*

Depuis 1789, l’Etat unitaire et centralisé napoléonien consistait, au niveau infranational, en un système d’administration locale à deux échelons de *collectivités locales*, avec 96 *départements* et quelques 36.600 communes (*communes* avec, en moyenne, 1.720 habitants). Tandis que la majorité des fonctions administratives, urbanisme compris, étaient remplies par l’administration centrale de l’Etat et ses niveaux administratifs infranationaux, déconcentrés, particulièrement les préfectures et les directions départementales de l’Etat, les *communes* étaient pratiquement marginalisées dans leurs fonctions. La décentralisation incisive de l’année 1982, a transformé la France centralisée en une *république décentralisée*, comme le précise la réforme constitutionnelle de 2003 (voir Hoffmann-Martinot, 2003; Thoenig, 2006). En même temps, 22 régions étaient introduites comme le troisième niveau de *collectivité locales/territoriale*. Des fonctions importantes furent à cette occasion transférées de l’Etat aux trois niveaux des *collectivités territoriales*, particulièrement aux *départements* et, dans un moindre mesure, aux *communes* et aux *régions* (Wollmann and Bouckaert, 2006 ; Wolllmann et Bouckaert 2008, Wollmann, 2008; Kuhlmann, 2009a, 2009b).

*3.2.l (Ré-)Organisation territoriale du niveau local*

Historiquement, le niveau communal en France se caractérise par un degré exceptionnellement haut de fragmentation territoriale avec environ 36.000 communes de 1.700 habitants en moyenne, dont les limites territoriales datent du temps de la Révolution de 1789, et même de plus loin.

Face à la multitude de très petites communes, dès 1890, législation nationale avait prévu un cadre légal pour créer des syndicats intercommunaux, qui devaient promouvoir et soutenir la coopération intercommunale entre (petites) communes. Tandis que la législation du début de l’année 1890 introduisait le cadre légal pour de la création, à titre volontaire, des *syndicats intercommunaux à vocation unique* (SIVU), la loi de 1959 était destinée à inciter les communes à établir, sur la base du volontariat, des *syndicats intercommunaux à vocation multiple* (SIVOM). Du point de vue de leur organisation, les *syndicats* sont gérés par des conseils administratifs élus par leurs communes-membres et financés par celles-ci.

En 1966, les *communautés urbaines* ont été introduitesen tant qu’établissements intercommunaux, qui se distinguent de la forme traditionnelle des *syndicats* sur deux aspects importants. Premièrement, du point de vue de la procédure, en s’écartant d’une manière manifeste du principe traditionnel de « volontariat », la loi de 1966, a imposé la création des *communautés urbaines* dans quatre grandes zones urbaines du pays : Lyon, Strasbourg, Bordeaux et Lille. Par la suite, 16 autres grandes villes et villes moyennes ont opté. d’une manière volontaire, pour former des *communautés urbaines* avec leurs communes avoisinantes, incluant Marseille et Toulouse.

Deuxièmement, et cet aspect n’est pas moins évident, aux *communautés* a été accordé le droit de lever des impôts locaux (d’où la formule « *à fiscalité propre*»)*,* indépendamment, et en plus, des impôts locaux levés par leurs communes membres (Marcou, 2000).

Bien que les conseils des *communautés* (appelés « *conseils communautaires »*)continuent, comme ceux des *syndicats*, à être élus indirectement par les conseils des communes-membres, c’est notamment leur pouvoir fiscal (leur *fiscalité propre*), qui a représenté un pas en avant remarquable vers une structure intercommunale plus *intégrée* du point de vue fonctionnel et financier, ; ce qui pouvait montrer certaines traces d’une administration locale consolidée (Marcou, 2010a : 41).

En 1971, la France semblait adhérer au mouvement de la réforme territoriale qui était en cours au Royaume Uni, en Suède et en Allemagne, quand l’*Assemblée Nationale* adopta la *Loi Marcellin* qui permettait une réforme territoriale locale par le biais des fusions de communes (West, 2007 : 72). Cependant, au contraire de la réforme territoriale de l*’Europe du Nord* fondée sur le principe que le parlement national a le droit d’imposer les réformes territoriales, à travers des actes législatifs obligatoires, la législation française de 1971 reste ancrée dans le principe du *volontariat* selon lequel les communes concernées doivent consentir à une telle fusion.

Culturellement enraciné dans le localisme traditionnel français *girondin* (Neméry, 2004), le principe du *volontariat* est implanté solidement dans le pouvoir et l’influence que les *maires* exercent sur la législation nationale grâce à la pratique traditionnelle du *cumul de mandats* (Hoffmann-Martinot, 2003 : 167) selon laquelle un grand nombre d’entre eux sont aussi élus à l’*Assemblée Nationale* ou au *Sénat*.[[11]](#footnote-11) Le *Sénat* et ses *maire-sénateurs* en particulier s’avèrent les défenseurs engagés des intérêts et du *status quo* institutionnel (Wollmann, 2010b).

La *Loi Marcellin* de 1971 s’est avérée un véritable échec parce que l’accord local requis pour une fusion de communes ne pouvait être obtenu que rarement. Cet échec a marqué un tournant crucial au sens que désormais aucune initiative politique sérieuse n’a plus été entreprise pour réaliser une réforme territoriale locale à travers des fusions simples. Au contraire, les stratégies se sont orientées vers la transformation de l’architecture institutionnelle par la voie de l’*intercommunalité*.

En 1999, la *Loi Chevènement* fut adoptée : son objectif essentiel était d’introduire le schéma et la logique de la *communauté à fiscalité propre.* Tandis que, jusqu’ici, celle-ci s’appliquant seulement aux *communautés urbaines*, elle a été étendue à deux nouvelles variantes *–* l’une orientée vers les communes des zones urbanisées (*communautés d’agglomération*) et l’autre orientée vers les zones rurales et semi-urbaines (*communautés de communes*). Saluée comme une « révolution intercommunale » (Borraz and Le Galès, 2005) et comme « la réforme récente plus importante » (Marcou, 2010b), l’idée stratégique de la *Loi Chevènement* était de « simplifier » et de restructurer le labyrinthe existant des entités communales et intercommunales, tout en encourageant les communes existantes à se (re)grouper (*volontairement*) sous un de ces trois types de *communauté*.

En effet, la loi de 1999 s’est avérée une réussite remarquable étant donné qu’ elle a abouti à la création d’au total 2.606 *communautés à fiscalité propre*[[12]](#footnote-12), qui recouvrent plus de 95 % de des 36.000 communes. Au 1er février 2011, les communes sont groupées en 191 *communautés d’agglomération* et 2.387 *communautés de communes* – en plus de16 *communautés urbaines*. La loi de 1999 et sa mise en œuvre ont été interprétées à juste titre comme « *la voie pragmatique de la réforme territoriale malgré l’échec des fusions de communes* » (Marcou, 2010a : 41), en transformant l’intercommunalité traditionnelle du pays, d’une manière « pragmatique » et graduelle, vers une forme d’administration locale consolidée (voir aussi Kuhlmann, 2010).

# 3.3. Discussion récente sur la réforme territoriale et démarches législatives

En dépit de ce progrès institutionnel, le système français politico-administratif intercommunal continue à être critiqué pour ses défauts opérationnels et son déficit démocratique. Premièrement, l’architecture de l’administration du pays est critiquée pour sa « *sur-institutionnalisation »*, son *morcellement*, son *émiettement*, *son enchevêtrement*, sa forme de *labyrinthe institutionnel* (Comité Balladur, 2009 : 61). On y voit une des raisons principales de ce qu’on appelle souvent, d’une manière familière, le *mille-feuille* territorial (Thoenig, 2006 : 41). Celle-ci ressort de la pratique de l’*empilement*, c’est-à-dire de la pratique, caractéristique des réformes institutionnelles « à la française », de créer des institutions nouvelles sans supprimer celles destinées à être remplacées par les nouvelles. On a dit de manière pertinente que « *l’Etat français unitaire semble comme un réseau des acteurs accouplés* » (Thoenig, 2006 : 43).

Deuxièmement, beaucoup de toutes petites communes, surtout celles en périphérie urbaine, semblent en voie de disparition, démographiquement, économiquement, administrativement et politiquement ; ce qui est indiqué par la difficulté d’y trouver le nombre suffisant de candidats pour les élections locales,[[13]](#footnote-13) et par le constat qu’elles deviennent de « *véritables friches administratives »* (Jegouzo, 1993).

De plus, les *communautés*, dont les conseils (*conseils communautaires*) sont toujours élus *indirectement* par les communes-membres, sont critiquées de plus en plus pour leur manque de légitimité et de responsabilité directe.[[14]](#footnote-14)

Par ailleurs, la *structure double* est critiquée pour ses chevauchements et duplications des fonctions et de personnel qui font augmenter les coûts (*doublon*) (Comité Balladur, 2009 : 60).

En dernier lieu, la structure double est identifiée d’un œil critique comme la source de conflits et de rivalités, compliquant et retardant les décisions, et comme le facteur des coûts de conflits et de « transaction » (Hoffmann-Martinot, 2003 : 179).

Sur le fond d’une critique croissante, en octobre 2008, le Président Nicolas Sarkozy a nommé une commission consultative de haut niveau (*Comité pour la réforme des collectivités locales*), présidée par l’ancien Premier Ministre M. Edouard Balladur, avec le mandat d’élaborer des recommandations pour la réforme de l’administration locale et du système intercommunal. Les recommandations (*propositions)* élaborées par le *Comité* dans un rapport publié en mars 2009 (Comité Balladur, 2009)[[15]](#footnote-15) étaient ambitieuses et d’une grande portée (Némery, 2010 ; Wollmann, 2010b ; Marcou, 2010a, 2010b)   : en effet le *Comité* proclame que « *l’objectif à atteindre est, à terme, que les intercommunalités se transforment en communes de plein exercice, ce qui permettrait à la France de compter des communes fortes, en nombre raisonnable* »..[[16]](#footnote-16)

Parmi les 20 recommandations du *Comité* (« *propositions »*), nous présenterons ici les trois suivantes :

Premièrement, le conseil de *communautés* doit être élu au suffrage universel direct.

Deuxièmement, la création des *communes nouvelles de plein exercice*, par le biais de fusions, doit être facilitée et du point de vue de la procédure ? encouragée financièrement, mais toujours, sur la base du *volontariat*.

De plus, 11 des *communautés urbaines* existantes (comptant les plus grandes villes du pays) doivent être transformées, obligatoirement selon la loi, en agglomérations appelées *métropoles*. Comme ces *métropoles* doivent avoir des conseils directement élus, et comme des fonctions additionnelles leur seraient transférées du *département* dans lequel elles s’insèrent et de leurs communes-membres, elles devraient atteindre un certain degré d’intégration politique et fonctionnelle tant verticalement qu4horizontalement. Ainsi ? les métropoles se rapprocheraient de la forme de l’administration locale consolidée.

Alors que le rapport du *Comité* a servi de référence au débat législatif subséquent, ses recommandations ont été réduites considérablement dans le projet de loi du Gouvernement du 21 octobre 2009. Et  elles ont été encore plus diluées dans la version  qui a finalement été adoptée et est entrée en vigueur le 16 décembre 2010 (Loi no. 2010-1563). Le *Sénat*, traditionnellement dominé par les maires et la représentation des intérêts territoriaux, s’est encore une fois révélé être le champion du *statu-quo* institutionnel quand il s’est agi de défendre le monde traditionnel français des petites communes.

En dépit de ces forces et facteurs de retardements, la loi nouvelle a introduit un nombre de changements remarquables qui doivent entrer en vigueur au 1er janvier 2014.

En tenant compte du déficit démocratique tant critiqué des *communautés,* dont les conseils délibératifs étaient jusqu’à présent élus indirectement, ces conseils vont être réformés : en effet les *conseillers communautaires* seront élus au suffrage direct dans celles de leurs communes-membres ont plus de 3.500 habitants. En ce qui concerne les communes plus petites, les *conseillers communautaires* continueront d’être élus indirectement par les conseils communaux.

Les *métropoles* doivent être établies dans les aires urbaines comme une nouvelle (quatrième) structure intercommunale destinée à fonctionner de manière encore plus intégrée que les *communautés urbaines* existantes. Une véritable innovation consiste à décider que les communes- membres, mais aussi, cette fois le *département* et la *région*,auxquels l’agglomération appartient, transféreraient, par voie de délégation, des compétences supplémentaires à la métropole concernée. Cependant, il faut tenir compte du fait que, contrairement de la recommandation du *Comité Balladur,* qui exige la création obligatoire des *métropoles* « par la loi », la création des *métropoles* reste fondée sur le principe de volontariat, c’est-à-dire sur le consentement des communes, mais aussi du *département* et de la *région* concernés.

Par ailleurs, les communes existantes et les *communautés* sont encouragées à se transformer en *communes nouvelles* (consolidées), grâce également à des incitations financières, mais toujours en vertu du principe de volontariat.

Donc, d’un côté, particulièrement à cause du conservatisme institutionnel du *Sénat,* le résultat final de la procédure législative est resté nettement en retrait des recommandations novatrices du *Comité Balladur*. De l’autre côté, la loi du 16 décembre 2010 a manifestement prolongé la dynamique institutionnelle émanant de la *Loi Chevènement* de 1999 et sa mise en œuvre. Donc, un autre pas en avant semble avoir été fait sur « *la voie pragmatique de la réforme territoriale malgré l’échec des fusions de communes* » (Marcou, 2010a : 41) vers une forme de l’administration locale consolidée.

**4. Récapitulation comparative**

*4.1. Perspective franco-allemande*

En ce qui concerne la configuration de l’administration locale et des établissements intercommunaux, les *Länder* allemands montrent une image mélangée. D’un côté, le *Land* *de* *Rhénanie du Nord-Westphalie*et le *Land* *de* *Hesse*, qui rassemblent pratiquement un tiers de la population du pays, ont mis en place une mono-structure de communes consolidées (*Einheitsgemeinden*) à travers des fusions à grande échelle. De l’autre côté, dans les douze autres *Länder*[[17]](#footnote-17), la réforme territoriale a suivi une voie plus modérée et mélangée à travers des fusions de communes existantes à petite échelle, voire une absence de fusion, et en introduisant une double structure composée de petites communes-membres et des établissements intercommunaux.. Après la Réunification, en 1990, les *Länder* de l‘Est, en mettant en place la double structure de communes-membres et d’établissements intercommunaux se sont laissés guider du point de vue de la conception, par le transfert institutionnel (de l’Ouest à l’Est) dit l’ « isomorphisme mimétique ». Conformément au modèle nord-européen, les schémas de la réforme territoriale locale ont été mis en pratique dans tous les *Länder* allemands, en dernier ressort, à travers la législation parlementaire obligatoire.

Résultant de la vague récente des réformes territoriales dans les *Länder* de l’Est, la couverture démographique et géographique des communes territorialement et fonctionnellement consolidées (*Einheitsgemeinden)* a été étendue par des fusions, tandis que le nombre et la couverture des établissements intercommunaux ont diminué. Donc, la structure de l’administration locale dans les *Länder* de l’Est a bougé, d’une manière  *convergente*, vers la forme des communes consolidées (*Einheitsgemeinden*),telle qu’elle a été citée en exemple, dans les *Länder* de *Westphalie-Rhénanie du Nord* et en Hesse, où elle existe depuis des années 1960 et 1970.

La nouvelle vague des réformes territoriales dans les *Länder* de de l’Est a été déclenchée par la volonté de surmonter les défauts de la double structure qui ont été identifiés dans le fonctionnement opérationnel et démocratique des petites communes-membres ainsi que dans les coûts des conflits et de transaction des établissements intercommunaux. En outre, les réformes territoriales récentes dans les *Länder* de l’Est ont été déclenchées par des problèmes socio-économiques et démographiques croissants. Ceux-ci sont causés par l’érosion économique, la désindustrialisation et démographique, particulièrement dans les zones périphériques. D’où le besoin de réviser les limites territoriales, afin de répondre territorialement et administrativement et de s’adapter à ce paysage socio-économique et démographique en plein changement..

En France, après l’échec éclatant de la réforme territoriale fondée sur le *volontariat*,inscrit dans la loi Marcellin de 1971, le développement territorial du niveau local s’est par la suite focalisé sur l’évolution de l’*intercommunalité*. La *Loi Chevènement* de 1999 a marqué une « *véritable révolution intercommunale* » (Borraz et LeGalès, 2005), parce qu’elle visait à donner une extension et une couverture nationale au concept de *communauté* comme une nouvelle variante innovante des établissements intercommunaux, du fait notamment *de la fiscalité propre* . Cela était particulièrement valable pour les *communautés urbaines* et pour les *communautés d’agglomération*. Bien que la législation récente du 16 décembre 2010 ait manqué de réaliser les objectifs et mesures ambitieuses proposées par le *Comité Balladur*, les lois qui entreront en vigueur en janvier 2014 vont apporter des changements considérables dans le système local, notamment en imposant une forme d’élection directe des *conseillers communautaires*, en introduisant les *métropoles* et en facilitant la création des *communes nouvelles.* Dans l’ensemble, on peut identifier une tendance vers la convergence conduisant, d’une manière progressive et « *pragmatique* » typiquement « *à la française* » (Marcou 2010a : 41) vers une forme de commune territorialement consolidée, fonctionnellement et financièrement intégrée.

*4.2. Perspective européenne*

L’avancée de l’administration locale consolidée et intégrée, qu’on peut observer en Allemagne et, à un degré certainement moindre en France, coïncide avec des tendances semblables constatées dans d’autres pays européens..

Premièrement, il faut se rappeler que dans ce qu’on appelle en droit comparé le modèle de réforme territoriale *nordique* (Norton, 1994 : 41), en 1974 le Royaume Uni a réalisé une réforme territoriale massive de ses niveaux locaux, c’est-à-dire des *counties* et des *districts* en élargissant la taille moyenne des derniers jusqu’à 170.000 habitants ce qui était qualifié critiquement comme «*sizeism*» (Stewart, 1990). En 1974, la *Suède* a réalisé une réforme de ses communes (*kommuner*) en diminuant leur nombre jusqu’à 288 avec, en moyenne, 34.000 habitants. En *Allemagne,* des réformes à grande échelle furent réalisées pendant les années 1960 et 1970 dans deux *Länder* (*Rhénanie du Nord-Westphalie*et *Hesse,* aboutissant à une taille moyenne de 44.000 dans le premier).

En 2007, se rattachant au même modèle territorial, *nordique*, le *Danemark* a diminué le nombre de ses communes de 271 à 98 par des fusions les amenant à une population moyenne 55.400 habitants, et par là même, le deuxième rang des Etats d’Europe occidentale, après le Royaume Uni (Dexia, 2008 : 249; Vransbaek, 2010).

En 1997, la *Grèce* était le premier pays méridional à s’écarter considérablement du principe de l’*Europe du Sud*, qui fonde les réformes territoriales locale sur le principe de volontariat ; au lieu de cela elle s’est lancée sur la voie *nord-européenne* pour réaliser les réformes territoriales imposées par une législation obligatoire (coercitive). Le nombre des communes a été réduit de 5.825 à 1.034 (c’est-à-dire, de plus de 80%) avec, une moyenne, de 10.750 habitants. Encore plus frappant, en 2010, sous l’impact d’une crise financière sans précédent et sous la pression externe exercée notamment par l’Union Europénne et le FMI qui l’ont incité à réduire ses dépenses publiques et à rationnaliser l’administration publique, **le gouvernement socialiste grec a décidé une réforme territoriale inégalée jusqu’ici** (Hlepas, 2010; Gemitis and Hlepas 2010, Manojlović, 2011).

**A travers le dit programme *Kallikratis*, le nombre des communes a été réduit de 1.034 à 325 en un an. En même temps, 50 préfectures et 13 autorités régionales ont été supprimées et remplacées par une nouvelle (deuxième) strate d’administration locale (au niveau des 13 autorités régionales antérieures), dont le conseil ainsi que le chef de l’exécutif sont élus au suffrage direct. Cette réforme est surprenante puisqu’un grand nombre de mandats prestigieux et influents ont été abolis. Avant la crise, ceux-ci étaient considérés comme indispensables au clientélisme des partis politiques.** Dans quelques pays postsocialistes de l’Europe centrale et orientale (pour une vue d’ensemble récente voir Swianiewicz, 2010 ; Local Government Studies 2010), la structure fragmentée des petites communes, héritée de l’époque communiste, a été d’abord conservée, tandis qu’en même temps des établissements intercommunaux était introduits. C’est le cas dans la République Tchèque (avec des communes comprenant, en moyenne, 1.870 habitants (voir Illner 2010), en Slovaquie (en moyenne 3.170 habitants) et en Hongrie (en moyenne 3.170 habitants). Initialement la décision de retenir le micro format du niveau de l’administration locale reflétait la situation *post-révolutionnaire* et *transformationnelle*, et notamment la volonté politique des acteurs concernés de respecter la démocratie locale (« de base ») à une petite échelle. Plus tard, une restructuration territoriale du niveau local a été bloquée par les coalitions et les conflits politiques.

Par contraste, déjà en 1991, la Bulgarie a transformé la structure territoriale locale mise en place par l’Etat socialiste jusqu’à réduire le nombre des communes à 264 avec, en moyenne, 29.090 habitants (Dexia, 2008 : 199). La Lituanie a suivi l’exemple en 1994 en réduisant de façon drastique de 88 % ses 581 communes héritées de la période socialiste ; elle en a aujourd’hui 56 avec une population moyenne de 55.000 habitants (Dexia, 2008 : 442). Cette taille moyenne dans une comparaison européenne, est extraordinairement haute : la Lituanie occupe la seconde place derrière l’Angleterre (population moyenne de 170.000 habitants) et est ex aequo avec le Danemark. Mais, cette taille a été récemment critiquée comme étant trop grande ; entre temps, on discute « une réforme de la réforme ».

Il faut ajouter qu’en Pologne (qui est, avec sa population de 38 millions, d’un point de vue tant démographique que géographique, le plus grand pays de l’Europe Centrale et orientale) une réforme territoriale radicale avait été réalisée en 1975 pendant la période communiste qui a abouti à 2.478 communes avec, en moyenne, 15.390 habitants (Dexia, 2008 : 499). Reste que le cas de la Turquie mérite attention. Avec une population qui dépasse 70 millions, la Turquie a trois niveaux d’administration locale. Au premier niveau (supérieur) qui suit le système départemental/préfectoral français, chacune des 81 provinces présente la structure double de l’administration d’Etat déconcentrée, dirigée par le gouverneur nommé par le pouvoir central, d’un côté, et « l’administration provinciale spéciale » sorte de variante d’administration locale, de l’autre. Celle-ci, dont le conseil ainsi que le président sont élus au suffrage direct, a la tâche de fournir des services aux habitants qui vivent dans les zone rurales en dehors des limites de communes. Au second niveau (inférieur), il y a les communes. Au sein des 16 zones métropolitaines, des communes métropolitaines ont été mises en place selon une structuration à deux échelons dont l’échelon supérieur consiste en la capitale métropolitaine, tandis que l’échelon inférieur est composé par les municipalités de districts (c’est-à-dire, les capitales de districts) et d’autres communes. On compte presque 3.000 communes ou districts. Au troisième échelon, c’est-à-dire dans les zones rurales de faible densité, dont la population est inférieure à 2.000 habitants, il existe environ 34.000 villages qui sont dirigés par les « conseils des aînés » et dont les chefs ou *muthars* sont élus par ces derniers.

Après les élections législatives de 2002, remportées par le parti AKP dirigé par M. Recep Erdogan, la Turquie de tradition centralisée s’est embarquée dans une réforme territoriale (Ministère de l’Intérieur, 2010 : 5 ff). En reconnaissant que beaucoup de communes dans le pays sont trop petites pour remplir leurs fonctions efficacement, la taille minimale des communes a été relevée de 2.000 à 5.000 par la loi adoptée en 2005. La loi suivante, sur la réforme d’échelle, en 2008 était destinée à supprimer toutes les communes de moins de 2.000 habitants. En adoptant le « modèle nord-européen » la stratégie était fondée sur le principe que la réforme territoriale devait être faite, en dernier ressort, par voie de législation obligatoire. L’objectif de la loi de 2008 était notamment la fusion des communes «ordinaires» avec des municipalités de district au sein des municipalités métropolitaines. Même si une telle consolidation territoriale a été effectuée, pour le reste l’effet de cette initiative législative est resté jusqu’ici limité. (Congress, 2011 : 8).

Ce constat dubitatif est valable aussi pour la réforme territoriale qui touche plus de 34.000 villages de moins de 2.000 habitants et qui se trouvent typiquement dans les zones rurales. Pendant que les « conseils des aînés » et les chefs *(muthars*) élus par le conseil dirigent les villages d’une manière traditionnelle, ils fonctionnent toujours, au niveau local, sans « véritable » administration libre locale (sans administration locale conforme à la Charte Européenne ; voir Congress, 2011 : 9) ; en effet l’ « administration provinciale spéciale » (avec des conseils provinciaux élus au suffrage direct) constitue le seul niveau de « véritable » administration locale.

Après les élections générales du juin 2011, quand le parti AKP et le Premier Ministre Erdogan ont été réélus, la stratégie de la réforme a été reprise et accélérée. Dans le Livre Blanc sur la décentralisation et la réforme de l’administration locale qui est en préparation, la réforme territoriale et organisationnelle des niveaux locaux, villages inclus, revêt une grande importance.

**5. Conclusion : Convergence ou Divergence?**

En reprenant la question qui nous a guidé: dans les pays européens, le développement de la structure territoriale, démontre-t-il une convergence ou une divergence institutionnelle, la conclusion qu’on peut tirer de notre analyse semble être assez claire.

On constate la prédominance des établissements intercommunaux qui fonctionnent comme des moyens d’assurer la coopération intercommunale. Mais, une tendance générale plausible indique l’avancée d’une stratégie visant à augmenter l’efficacité opérationnelle et la légitimité démocratique du niveau local par la mise en place de communes démocratiquement élues, territorialement consolidées et intégrée d’un point de vue multi-fonctionnel. Cette tendance coïncide et concorde avec des courants majeurs traditionnels de l’administration locale européenne (*local self-government, kommunale Selbstverwaltung*) (Norton, 1991) et contraste probablement d’une façon manifeste avec la conception de l’administration locale aux Etats Unis (Wollmann and Thurmaier, 2012).

**References**

Baldersheim, H., L.E. Rose (eds.) (2010), Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders, Houndmills : Palgave Macmillan

Baldersheim, H., L.E. Rose (2010), Territorial Choice. Rescaling Governance in European States, in : Baldersheim, H., L.E. Rose (eds.) (2010), Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders, Houndmills : Palgave Macmillan

Bolgherini, S. (2010) Local government and Inter-Municipal Cooperation in Italy and Germany. PIFO Occasional Paper No. 12, Universität Giessen

Borraz, O., P. Le Galès (2005) France : the intermunicipal revolution. In : B. Denters, L. E. Rose (eds.) Comparing Local Governance. Trends and Developments. Houndmills : Palgrave Mcmillan

Büchner, C., J. Franzke (2002) Das Land Brandebourg. Potsdam : Kommunalwissenschaftliches Institut

Comité Balladur (2009) Comité pour la Réforme des Collectivités Locales, Il est temps de décider. Rapport au Président de la République. Paris : La Documentation Française

Congress (2011) Report on Local and Regional Democracy in Turkey. Congress of Local and Regional Authorities

Dexia (2008) Sub-National Governments in the European Union. Paris : Dexia Editions

DiMaggio, P., W. Powell (1983) The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organised fields. American Sociological Review 38(2) : 147-169

Hlepas, N. (2010) Uncompleted Greek Territorial Consolidation : Two Waves of Reforms. In : P. Swianiewicz (ed.) Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest : OSI

Hoffmann, U. (2002) Zur Gemeindegebietsreform in Brandebourg. In : M. Nierhaus (ed.) Kommunalstrukturen in den neuen Bundesländern nach 10 Jahren Deutscher Einheit. Potsdam : KWI

Hoffmann-Martinot, V. (2003) The French Republic – one yet divisible? In : N. Kersting, A. Vetter (eds.) Local Government Reform in Europe. Wiesbaden : VS Verlag

Illner, M. (2010), Top-Down or Bottom-up ? Coping with Territorial Fragmentation in the Czech Republic, in : Baldersheim, H., L.E. Rose (eds.) (2010), Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders, Houndmills : Palgave Macmillan

Jegouzo, Y. (1993) Communes rurales, décentralisation et intercommunalité. In : G. Gilbert, A. Delcamp (dir.) La décentralisation dix ans après. Paris : CNRS

Kerrouche, E. (2010), France and its 36.000 Communes. An Impossible Reform?, in : Baldersheim, H., L.E. Rose (eds.) (2010), Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders, Houndmills : Palgave Macmillan

Kuhlmann, S. (2009a) Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa : Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich. Baden-Baden : Nomos

Kuhlmann, S. (2009b) Analyse comparative de la décentralisation en France et en Allemagne. Pouvoirs Locaux no. 81, II/2009, 81-85

Kuhlmann, S. (2010) „Interkommunale Revolution“ in Frankreich? Reformschritte, Effekte und Schwächen Territorialer Konsolidierung ohne Gebietsfusion. In : J. Bogumil, S. Kuhlmann, (Hrsg.) Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel : Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Wiesbaden : VS-Verlag

Lackowska, M. (2009) Why is voluntary co-operation condemned to failure? Reflections on the Polish and German background. Lex Localis 7(4) : 347-369

Manojlović, R. (2011) Decentralization in Greece. Future Perspective or Just Illusion. Paper presented at international conference held on June 10-12, 2011, at the Centre for Advanced Academic Studies, Dubrovnik

Marcou, G. (2000) La réforme de l’intercommunalité”. In : G. Marcou (ed.) Annuaire 2000 des Collectivités Locales. Paris : CNRS

Marcou, G. (2010a) La réforme territoriale. Analyse du nouveau projet de réforme des collectivités territoriales. In : J.-C. Némery (ed.) Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises? Paris : L’Harmattan

Marcou, G. (2010b) La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective. Revue française de droit administratif, no. 2

Mier, C. (2003) Die Gemeindegebietsreform im Land Brandebourg. Potsdam : Kommunalwissenschaftliches Institut, [http ://uni-potsdam.de/u/KWI/pub](http://uni-potsdam.de/u/KWI/pub)

Ministry of International Affairs (2010) Local Government Strategy Document. Turkish Republic

Neméry, J.-C. (2004) Réforme de la décentralisation. In : G. Marcou, H. Wollmann (dir.) Annuaire 2004 des Collectivités Territoriales. Paris : CNRS

Neméry, J.-C. (ed.) (2010) Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises? Paris : L’Harmattan

Norton, A. (1994) International Handbook of Local and Regional Government. Cheltenham : Edward Elgar

Panaglotis, G., N. Hlepas (2010), Efficiency Imperatives in a Fragmented Polity. Reinventionn Local Government in Greece, in : Baldersheim, H., L.E. Rose (eds.) (2010), Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders, Houndmills : Palgave Macmillan

Przeworski, A., H. Teune (1970) The Logics of Comparative Social Inquiry. New York

Sohnle, J. (2009), Intercommunalité, une alternative aux fusions des communes?, in  :Pouvoirs Locaux, No.81, II/2009

Stewart, J. (2000) The Nature of British Local Government. London : Macmillan

Swianiewicz, P. (ed.) (2010) Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest : OSI

Thoenig, J. C. (2006) Sub-national government and the centralized state : a French paradox. In : V. Hoffmann-Martinot, H. Wollmann (eds.) Comparing Public Sector Reforms in France and Germany. Wiesbaden : VS Verlag

Vranksbaek, K. (2010) Structural Reform in Denmark. In : P. Swianiewicz (ed.) Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest : OSI

Walter-Rogg, M. (2010), Multiple Choice : The Persistence of Territorial Pluralism in the German Federation, in : Baldersheim, H., L.E. Rose (eds.) (2010), Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders, Houndmills : Palgave Macmillan

West, K. (2007) Inter-Municipality in France : Incentives, Instrumentality and Empty Shells. In : R. van Hülst, A. van Monfort (eds.) Inter-municipal cooperation in Europe. Berlin : Springer

Wilson, D., C. Game (2011) Local Government in the United Kingdom, 5th ed. Houndmills : Palgrave Macmillan

Wollmann, H. (2003) Local Government and Politics in East Germany. In : W. Gellner, J. D. Robertson (EDS.) The Berlin Republic. German Unification and a Decade of Changes. London : Frank Cass

Wollmann, H. (2004) The two waves of territorial reform of local government in Germany. In : J. Meligrana (ed.) Redrawing Local Government Boundaries. Vancouver : UBC Press

Wollmann, H. (2008) Reformen in Kommunalpolitik und –verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Wiesbaden : VS VerlagWollmann, H. (2010a) Territorial Local Level Reforms in the East German Regional States (Länder) : Phases, Patterns, Dynamics. In Local Government Studies 36(2) : 249-268

Wollmann, H. (2010b) La réforme des collectivités locales : Vers un «big bang» ou une autre «mini» réforme ? In : J.-C. Némery (dir.) Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises? Paris : L’Harmattan

Wollmann, H. (2010c) Comparing Two Logics of Inter-local Cooperation. The Cases of France and Germany. Urban Affairs Review 46(2) : 263-292

Wollmann, H. (2011), Reorganising Local Governments: Between Territorial Consolidation and Intermunicipal Cooperation, in: Croatian and Comparative Public Administration (Hrvatska i komparativna javna uprava), vol. 11, no. 3: 681-705

Wollmann, H., G. Bouckaert (2006) State organisation in France and Germany : Between ‘territoriality’ and ‘functionality. In : V. Hoffmann-Martinot, H. Wollmann (eds.) State and Local Government Reforms in France and Germany. Convergence and Divergence. Wiesbaden : VS Verlag

Wollmann, H., G. Bouckaert (2008), Réorganisation de l’Etat en France et en Allemagne, in : Pouvoirs Locaux, no. 76, I/2008

Wollmann, H., K. Thurmaier (2012) Reforming Local Government Institutions and the New Public Management in Europe and in the US. In : K. Moosberger, S. Clarke, P. John (eds.) Oxford Handbook of Urban Politics. Oxford : Oxford University Press (forthcoming)

1. Cet article s’appuie en grande partie sur une publication récente de l’auteur (Wollmann 2010c), qui a été revue et actualisée (Wollmann 2011) et, pour cette publication, traduite en français. [↑](#footnote-ref-1)
2. Il faut ajouter que, comme il est stipulé dans la Constitution Fédérale de 1949 et dans les constitutions des *Länder*, on a donné aux communes (et aux arrondissements) le droit de libre administration  » (*kommunale Selbstverwaltung*) et chaque collectivité locale peut intenter un recours en violation de cette « garantie institutionnelle » devant le Cour constitutionnelle fédérale ou devant le tribunal constitutionnel de leur Land respectif. Cependant, il est accepté par la doctrine constitutionnelle et judiciaire que cette « garantie institutionnelle » ne porte pas sur les limites territoriales d’une commune ou d’un arrondissement. [↑](#footnote-ref-2)
3. Il y a 323 arrondissements (avec, en moyenne, 200.000 habitants) et 116 villes hors de arrondissements (« unitaire ») (*kreisfreie Städte*). [↑](#footnote-ref-3)
4. Dans quelques petites communes du *Land de Brandebourg*, les élections municipales ont dû être annulées à cause du nombre insuffisant des candidats (Hoffmann, 2002 : 10 ff). [↑](#footnote-ref-4)
5. Voir aussi le Ministère de l’intérieur du Land de Thüringen, document du 3 mars, 2005, [http ://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/abteilung3/gemgebreform.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/abteilung3/gemgebreform.pdf) [↑](#footnote-ref-5)
6. Dans son jugement du 26 février 2010, le Tribunal Constitutionnel du *Land de Schleswig-Holstein*  a déclaré contraire à la constitution une loi du *Land* qui proposait le transfert de fonctions additionnelles du *Land* aux établissements intercommunaux (*Ämter*), pour la raison qu’elle violait la garantie constitutionnelle de libre administration des collectivités locales. Selon le Tribunal l, -l’inconstitutionnalité incriminée pouvait être résolue soit en introduisant l’élection directe des conseils des établissements intercommunaux soit en transférant les fonctions concernées aux communes existantes. Dans un *obiter dictum* remarquable, le Tribunal fait allusion au besoin de renforcer l’administration locale multifonctionnelle par une réforme territoriale visant à réaliser les fusions au lieu de créer des établissements intercommunaux. Voir Frankfurter Allgemeine Zeitung, le 22 mars 2010 et Schleswig Holsteinische Zeitung du 26 février 2010 [http ://www.shz.de/nachrichten/top-thema/article/111/verfassungsgericht-kippt-amtsordnung.html](http://www.shz.de/nachrichten/top-thema/article/111/verfassungsgericht-kippt-amtsordnung.html) [↑](#footnote-ref-6)
7. Le Ministère de l’intérieur du Land de Thüringen, le document du mars 2005, [http ://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/abteilung3/gemgebreform.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/abteilung3/gemgebreform.pdf)

   Dans ce contexte, il faut mentionner une étude empirique récente sur l’arrangement de l’administration régionale basée sur la coopération intercommunale (volontaire) (à Francfort, Allemagne, et à Varsovie, Pologne). L’étude est arrivée à la conclusion que « *la coopération volontaire est condamnée à l’échec parce qu’il est difficile à éliminer ses contraintes en préservant le caractère volontaire* » (Lackowska, 2009 : 363). [↑](#footnote-ref-7)
8. [http ://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=27353](http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=27353) [↑](#footnote-ref-8)
9. <http://www.mecklenburg-vorpommern.eu/cms2/Landesportal_prod/Landesportal/content/de/_aktuell/Archiv_/2007/Verfassungsgericht_ki////ppt_Kreisgebietsreform/index.jsp> [↑](#footnote-ref-9)
10. [http ://www.mecklenburg-vorpommern.eu/cms2/Landesportal\_prod/Landesportal/content/de/\_aktuell/Archiv\_/2009/Kabinett\_beschliesst\_Kreisgebietsreform/index.jsp](http://www.mecklenburg-vorpommern.eu/cms2/Landesportal_prod/Landesportal/content/de/_aktuell/Archiv_/2009/Kabinett_beschliesst_Kreisgebietsreform/index.jsp) [↑](#footnote-ref-10)
11. En 2007, 65 % des députés de l’Assemblée Nationale étaient en même temps conseillers municipal ou maire et 36 % étaient conseillers généraux ou conseillers régionaux, dont 13 % cumulaient deux mandats locaux. Pour le Sénat, la proportion analogue était respectivement 60 %, 41 % et 21 % (Hoffmann-Martinot, 2003 : 167). [↑](#footnote-ref-11)
12. C’est-à-dire 16 *communautés urbaines,* 181 *communautés d’agglomération* et 2.409 *communautés de communes*. [↑](#footnote-ref-12)
13. Comité Balladur, 2009 : 62 : « *Dans les communes plus petites il est devenu difficile à recruter les candidats pour les élections communales* ». [↑](#footnote-ref-13)
14. Pour une étude de cas sur la *Communauté Urbaine de Bordeaux* voir Hoffmann-Martinot, 2003 : 179. L’auteur conclut que « *les communautés urbaines avaient privé les communes (membres) de ces responsabilités qui leur ont été transférées lesquelles travaillent dans l’opacité et sont coûteuses, sans contrôle démocratique suffisant* ». [↑](#footnote-ref-14)
15. [http ://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/collectivites-locales-propositions-du-comite-balladur.html](http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/collectivites-locales-propositions-du-comite-balladur.html) [↑](#footnote-ref-15)
16. Proposition 9 : « *L’objectif à atteindre est, à terme, que les intercommunalités se transforment en communes de plein exercice, ce qui permettrait à la France de compter des communes fortes, en nombre raisonnable* ». [↑](#footnote-ref-16)
17. Dans sept Länder de l’Ouest et cinq de l’Est, et à l’exception des Länder dits « cités-États » (*Stadtstaaten*). [↑](#footnote-ref-17)