

Trimestriel N° 101 II/2014 (juin)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Droit et décentralisation
Pour une délibération
locale réanimée



Déficits publics
Marier la cigale
et la fourmi

Les nouveaux lieux de décision

Attractivité,
compétition
et croissance



Couverture : © Frank Boston-Fotolia.com

20,00€

ISSN 0998-8289

N° 101 II/2014 (juin)

Pouvoirs Locaux

ID

Vincent Aubelle ■ Gabriel Colletis ■ Jacques Fialaire ■ Cynthia Ghorra-Gobin ■ Dominique Hoorens ■ Laurent Lavigne ■ Rémy Le Saout ■ Catherine Mamontoff
■ Stéphane Manson ■ Gérard Marcou ■ Marie-Antoinette Maupertuis ■ Xavier Peraldi ■ Xavier Pérez ■ Anne Rainaud ■ Michel Rombaldi ■ Jean-Marc Stébé
André Torre ■ Christian Vallar ■ Hellmut Wollmann

ISBN 978-2-909872-77-3 - 20,00€



9 782909 872773

Lecture comparée dans une perspective européenne

« La gouvernance des territoires en France et en Allemagne¹ »

Quelles tendances européennes en matière de réformes territoriales ?

Les *Länder* allemands, des laboratoires des stratégies possibles de réforme territoriale

Dans le système fédéral allemand qui est composé de la Fédération et des états régionaux/fédéraux (on comptait 11 *Länder* avant 1990 et 16 après 1990), la structure des collectivités locales comprend deux niveaux: les arrondissements (*Kreise*) et les communes (*Städte, Gemeinden*). Par ailleurs, toutes les grandes villes de plus de 100 000 habitants et aussi une partie des villes moyennes ont traditionnellement le statut de communes autonomes hors arrondissement (*Kreisfreie Städte*), qui, dans une intégration verticale, combinent les fonctions de l'arrondissement et celles de la commune, en ce point comparable aux « *London boroughs* » (districts londoniens) et aux autorités unitaires (*unitary authorities*) en Angleterre (Wilson et Game, 2011 : 68-75).

En 2009, l'Allemagne comptait 12 196 communes, 323 arrondissements (*Kreise*) et 116 villes hors arrondissements (*Kreisfreie Städte*). L'importance fonctionnelle de ces trois types de collectivités territoriales est mesurable à leur personnel: près de 40 % des agents publics sont employés par les communes, 25 % par les arrondissements et 32 % par les villes hors arrondissements (*Kreisfreie Städte*).

Trois grandes villes (Berlin, Hambourg et Brême) possèdent un statut particulier en tant que « villes état » (*Stadtstaaten*). Dans une structure d'intégration ver-

ticale, d'une part, elles exercent les compétences des municipalités normales et d'autre part, elles possèdent le statut fédéral, c'est-à-dire celui de *Land*.

Dans la doctrine et la pratique constitutionnelle, les niveaux locaux font partie intégrante de la structure administrative des *Länder*. Tandis que la Constitution Fédérale de 1949 institue (et garantit) le droit de libre administration aux collectivités locales (*kommunale Selbstverwaltung*), la compétence de régler leur statut relève des *Länder*. Cette compétence des *Länder* inclut le pouvoir législatif de déterminer le découpage territorial des collectivités locales - le cas échéant d'une manière coercitive, même contre la volonté des collectivités locales concernées et de leur population. Le pouvoir éventuellement coercitif des parlements des *Länder* repose sur la conviction constitutionnelle et politique que telle opposition ou réticence locale contre un découpage territorial peut être surpassée en raison d'un intérêt général supérieur. En effet, la doctrine constitutionnelle et jurisprudentielle a accepté que la « garantie institutionnelle » de ce droit de libre administration, ancré dans la Constitution fédérale, ne s'applique pas au choix des limites territoriales des collectivités locales.

Jusque dans les années 1960, la structure territoriale des collectivités locales remontait principalement au XIX^e siècle, voire au-delà, à l'exception de quelques fusions spectaculaires².

Dans une première « vague » de réformes territoriales, pendant les années 1960 et 1970, les *Länder* se

par
HELLMUT WOLLMANN,
Humboldt-Universität
zu Berlin

sont mis à découper les communes et les 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 de « modèle d'Europe du Nord » donnée à la réforme territoriale, en matière de droit local comparé (voir Norton, 1994 : 41). Après la Réunification en 1990, cinq « nouveaux » *Länder* de l'Est ont également entamé des réformes territoriales de leurs collectivités locales.

En ce qui concerne la procédure, dans tous les *Länder*, les mesures de réforme territoriale se sont caractérisées par une méthode qu'on pourrait appeler de « la carotte et du bâton », puisque, dans chaque *Land*, la réforme a été typiquement déclenchée par une phase participative (commissions consultatives, auditions publiques, etc.) et « volontaire », pendant laquelle les collectivités locales concernées avaient l'opportunité d'adopter, pour ainsi dire, « volontairement » la structure territoriale proposée par le gouvernement du *Land*. 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 en se réclamant d'intérêts généraux et collectifs supérieurs aux intérêts locaux et particuliers.

Caractéristiques de la logique du système fédéral, les stratégies entamées par chaque *Land* ont été diverses. *Grosso modo*, on peut distinguer deux groupes de *Länder*. D'une part, les *Länder* de *Rhénanie du Nord-Westphalie* et *Hesse* qui sont les plus urbanisés et 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. En même temps, ils ont renoncé 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.

D'autre part, 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 communes à deux niveaux

(« bi-plan », « *double decker* ») composées de « l'étage supérieur » et des communes « de base ».

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*.

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 (*économies 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 formations intercommunales 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).

Vers la fin des années 1990, les *Länder* comptaient au total 12 250 communes comprenant, en moyenne 6 690 habitants. 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*, a été 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



Le pouvoir éventuellement coercitif des parlements des Länder repose sur la conviction constitutionnelle et politique que telle opposition ou réticence locale contre un découpage territorial peut être surpassée en raison d'un intérêt général supérieur. En effet, la doctrine constitutionnelle et jurisprudentielle a accepté que la « garantie institutionnelle » de ce droit de libre administration, ancré dans la Constitution fédérale, ne s'applique pas au choix des limites territoriales des collectivités locales.

double structure composée de formations intercommunales et des communes-membres. Évidemment, cette structure de formations intercommunales est très semblable à l'intercommunalité en France, ce qui est souvent ignoré dans les comparaisons franco-allemandes.

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

Nouvelle vague de réformes territoriales et organisationnelle

Vers la fin des années 1990, dans les *Länder* de l'Est, une nouvelle « vague » de réformes territoriales a été lancée. Avant tout, ces réformes avaient pour objectif d'augmenter le nombre et l'étendue des communes unitaires/consolidées (*Einheitsgemeinden*) et de réduire, d'une manière correspondante, le nombre et l'étendue des formations intercommunales.

Les débats sur la réforme ont été inspirés et poussés par la critique de plus en plus vive des déficits opérationnels et démocratiques de la *structure intercommunale*.

Premièrement, on a noté que les petites communes, dans les zones périphériques en particulier, étaient en train de disparaître démographiquement, politiquement et économiquement. 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.

En outre, les effets négatifs sur la performance opérationnelle de ces petites communes ont été soulignés. D'un côté, dès lors que l'établissement intercommunal leur offre un 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. 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 à multiplier le personnel dans le cadre intercommunal et à augmenter les coûts et les dépenses.

En outre, les établissements intercommunaux sont de plus en plus critiqués du fait de leur manque de légitimité.

mité politique directe et de responsabilité. On considère que ce déficit démocratique est aggravé par la délégation de fonctions importantes qui leur sont transférées par les communes-membres ou par le *Land*.

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.

En somme, au sein de l'intercommunalité allemande, une discussion critique a été générée, très semblable à celle concernant l'intercommunalité française.

Entre-temps, la plupart des *Länder* dans l'Est de l'Allemagne ont initié et effectué des réformes territoriales sur le niveau des communes et des arrondissements. Le *Land* de *Brandebourg* (en ex-Allemagne de l'Est) doit servir d'exemple. Une fois encore, la méthode de « la carotte et du bâton » a été appliquée, y compris par le recours à des décisions législatives coercitives.

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 % ont été transformées en communes/villes territorialement et fonctionnellement consolidées (*Einheitsgemeinden*), à comparer avec les 2 % existant avant la réforme. Tandis que la double structure continue d'exister, le pourcentage de communes appartenant à des établissements intercommunaux est tombé de 95 à 66 %.

En bref, dans les *Länder* de l'Est le paysage territorial et organisationnel de l'administration locale a été considérablement réorganisé par la progression 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 allemands³. Entre-temps, le gouvernement du *Land* a amendé son schéma législatif qui prévoit désormais six arrondissements et deux villes autonomes, hors arrondissement.

La France intercommunale

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, la 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 visant à 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 introduites en 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 (Marcou, 2010 : 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



Crédit photo : wikimedia commons (Jean-Pierre Chevènement, 23 mars 2014.)

Saluée comme une « révolution intercommunale » (Borraz/ Le Galès, 2005), 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 *communautés*.

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 selon laquelle un grand nombre d'entre eux sont aussi élus à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Le Sénat et ses sénateurs-maires en particulier s'avèrent les défenseurs engagés des intérêts et du *statu quo* institutionnel (Wollmann, 2010b).

La loi Marcellin de 1971 a été un échec parce que l'accord local requis pour une fusion de communes ne pouvait être que rarement obtenu. Cet échec a marqué un tournant crucial au sens où désormais plus aucune initiative politique sérieuse n'a 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/ Le Galès, 2005), 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 *communautés*.

En effet, la loi de 1999 s'est avérée une réussite remarquable étant donné qu'elle a abouti à la création de 2 606 *communautés à fiscalité propre*, qui recouvrent plus de 95 % des 36 000 communes. Au 1^{er} février 2011, les communes sont groupées en 191 *communautés d'agglomération* et 2 387 *communautés de communes* – en plus de 16 *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, 2010 : 41), en transformant l'intercommunalité traditionnelle du pays, d'une manière pragmatique et graduelle, vers une forme d'administration locale consolidée

Vers la « métropole » comme une variante d'intercommunalité encore plus intégrée ?

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).

D'abord, 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 qui sont destinées à être remplacées par les nouvelles. On a dit de manière pertinente que « *l'État français unitaire semble comme un réseau des acteurs accouplés* » (Thoenig, 2006 : 43).

Deuxièmement, beaucoup de toutes petites communes, surtout 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, 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.

Par ailleurs, la *structure double* est critiquée pour ses chevauchements et duplications des fonctions et de personnel qui font augmenter les coûts (*doublons*) (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 Edouard Balladur, avec le mandat d'élaborer des recommandations pour la réforme de l'administration locale et du système intercommunal.

Les recommandations élaborées par le *Comité* dans un rapport publié en mars 2009 (« Il est temps de décider », 2009) étaient ambitieuses et d'une grande portée (Némery, 2010 ; Wollmann, 2010b ; Marcou, 2010) : 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* ».

Parmi les 20 recommandations du *Comité Balladur*, on doit ici faire ressortir la conception des « métropoles » qui vise à refondre le système communal et intercommunal dans et autour des grandes villes par le biais d'une intégration plus avancée des fonctions horizontale et verticale. Certainement inspirée par le *Comité Balladur*, la conception des « métropoles » fut adoptée par la loi de 2010 et remaniée par la loi de janvier 2014.

Reposant sur un périmètre d'au moins 400 000 habitants au sein d'une aire urbaine d'au moins 650 000 habitants, les « métropoles », dans leur dimension horizontale, visent à absorber sur leur territoire l'ensemble des intercommunalités existantes en les remplaçant par une nouvelle formation intercommunale. Les communes membres continuent d'exister. Sans doute cette intégration horizontale constitue-t-elle un pas important vers une simplification et une intégration du système intercommunal, mais elle s'abstient de réduire la fragmentation territoriale des communes « historiques » elles-mêmes.

En outre, dans une dimension verticale, les « métropoles » entreprennent une véritable innovation institutionnelle en intégrant et combinant verticalement des fonctions des divers niveaux des collectivités territoriales dans l'espace infranational (« subnational »). Le schème institutionnel d'une intégration et d'une combinaison des fonctions verticales rappelle l'architecture des « municipalités hors d'arrondissement » (*kreisfreie Städte*) en Allemagne et des *unitary authorities* en Angleterre qui combinent les compétences des communes et des arrondissements (ou *counties*). Dans le cas des « métropoles », cela porte sur les fonctions des communes mais aussi – allant au-delà de l'exemple allemand et anglais – sur des fonctions départementales et régionales. Pour clarifier la répartition des fonctions, la loi introduit la distinction entre les compétences que la « métropole » exerce « de plein droit » (c'est-à-dire *de jure*, automatiquement) et celles qu'elle exerce « par convention » avec le département ou la région concernée. Dans la dernière variante, la délégation



Crédit photo : wikimedia commons (Nicolas Sarkozy, 2010)

Il faut se souvenir que dans le projet de loi qui fut soumis par le gouvernement Fillon en 2009, les « métropoles » étaient censées reprendre toutes les compétences du département concerné ce qui paraissait signaler la disparition progressive de l'échelon départemental tout entier.

des compétences dépend d'une décision « volontaire ». Le catalogue des compétences des communes que les « métropoles » exercent « de plein droit » (« en lieu et place des communes membres ») est très long et suggère que les communes « historiques » sont destinées à devenir des « coquilles » assez vides. En revanche, l'éventail des compétences des départements et des régions que les « métropoles » peuvent remplir « de plein droit » est assez limité. Dans ce contexte, il faut se souvenir que dans le projet de loi qui fut soumis par le gouvernement Fillon en 2009, les « métropoles » étaient censées reprendre toutes les compétences du département concerné ce qui paraissait signaler la disparition progressive de l'échelon départemental tout entier. La loi de 2014 a évidemment abandonné cette approche en laissant à chacun des départements la « libre » et « volontaire » décision de choisir quelles compétences propres (par exemple l'action sociale), il serait prêt à céder à « sa » métropole. Le potentiel de conflits qui peut émerger entre les départements et « leur » métropole est probablement considérable.

De plus, la fixation du périmètre de la future « métropole » peut entraîner des conflits graves. Tandis que la législation de 2014 stipule que, dans le cas des EPCI de plus de 400 000 habitants au sein d'une aire urbaine de

650 000 habitants, les structures devront être (automatiquement) transformées en « métropoles » par décret au 1^{er} janvier 2015, l'issue de tel décret dépendra, dans la pratique politique et administrative, des négociations, et même du « bras de fer » avec les communes concernées. Le principe de volontariat va donc probablement continuer de peser et d'impacter bien que la conception du décret suggère un effet quasi « coercitif ».

Bien que la formation de la métropole soit destinée à « absorber » les EPCI existants (communauté urbaine, d'agglomération, etc.), elle ne peut guère simplifier l'ensemble des acteurs concernés. Au contraire, elle semble amplifier leur constellation tant horizontalement (en incluant des communes qui se trouvaient jusqu'ici hors de l'EPCI existant) que verticalement (en englobant le département et la région). Ainsi la tâche de coordonner les acteurs concernés semble ne pas être facilitée par la formation de la métropole mais au contraire rendue plus compliquée.

En résumé, dans le sillage de la loi du 16 décembre 2010 et de la loi du 27 janvier 2014, une avancée remarquable se profile vers une véritable refonte du système intergouvernemental et intercommunal.

En revanche, dans une perspective comparée et aussi d'outre Rhin, il est frappant de constater que l'enjeu d'une réforme territoriale des communes semble avoir été ignoré et écarté dans le contexte de la « métropolisation ». Cependant, à cet égard, il y a peut-être un « ordre de jour caché » (*hidden agenda*). Puisque la majorité des compétences des communes membres doit être transférée à la métropole, les communes peuvent être en train de devenir des « coquilles vides » pour disparaître d'abord fonctionnellement et, au terme du processus, réellement.

Perspective européenne

L'avancée de l'administration locale consolidée et intégrée, qu'on peut observer en Allemagne et, à un degré certainement bien 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), le Royaume Uni a réalisé en 1974 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 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 habitants 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 portant à une population moyenne de 55 400 habitants, et par là-même, au deuxième rang des États d'Europe occidentale, après le Royaume Uni.

En 1997, en Grèce, 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 Européenne et le FMI, le gouvernement socialiste grec a réalisé une réforme territoriale inédite par laquelle le nombre des communes a été réduit de 1 034 à 325 en un an.

Déjà en 1991, la Bulgarie a transformé sa structure territoriale locale mise en place par l'État socialiste jusqu'à réduire le nombre des communes à 264 avec, en moyenne, 29 090 habitants par commune. La Lituanie a suivi l'exemple en 1994 en réduisant de façon drastique

à hauteur de 88 %, le nombre de ses communes héritées de la période socialiste: en l'occurrence de 581, à seulement 56 aujourd'hui avec une population moyenne de 55 000 habitants.

Dans une perspective européenne, on peut donc constater la prédominance des établissements intercommunaux qui fonctionnent comme des moyens d'assurer la coopération intercommunale. En revanche, 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 (multi)fonctionnellement intégrées. En face des problèmes et d'enjeux de plus en plus complexes, les communes fonctionnellement intégrées et territorialement amplifiées sont capables de maîtriser la mission stratégique de coordonner ces multiples fonctions mieux qu'une formation intercommunale. En effet, dans une commune intégrée, l'enjeu de coordination peut être entamé et résolu sous un seul « toit politique » et sous un seul *leadership* et une seule responsabilité, soit celle du conseil élu, soit celle du maire dans un seul espace politique au lieu d'une multiplicité de *leader* et d'espaces locaux.

H. W.

1. Cette contribution est une version réactualisée d'un article publié dans la *Revue Est-Europa*, 2012, numéro 2, sous le titre « Réformes territoriales des collectivités locales en Allemagne et en France dans une perspective européenne comparée ». Elle a également fait l'objet d'une communication lors des 5^e rencontres du réseau BEST, les 7 et 8 mars 2014, à Montpellier, sur « La gouvernance des territoires ».

2. Dans le passé, l'exemple le plus dramatique de la création d'une grande ville à travers la fusion de municipalités fut, en 1920, le cas de Berlin qui fut créé comme une ville consolidée par un acte législatif du *Land* de la Prusse. En même temps comme concession aux municipalités qui furent forcement incorporées, une nouvelle couche, celle des arrondissements, était introduite en sein de la nouvelle grande ville avec certaines compétences autonomes et un conseil élu.

3. 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).



Crédit photo : wikimedia commons (Reims Métropole)

Tandis que la législation de 2014 stipule que, dans le cas des EPCI de plus de 400 000 habitants au sein d'une aire urbaine de 650 000 habitants, les structures devront être (automatiquement) transformées en « métropoles » par décret au 1^{er} janvier 2015, l'issue de tel décret dépendra, dans la pratique politique et administrative, des négociations, et même du « bras de fer » avec les communes concernées.

Bibliographie

- BORRAZ O., LE GALÈS P. (2005), « France : the intermunicipal revolution », in: B. Denters, L. E. Rose (eds.) *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- 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.
- Dexia (2008), *Sub-National Governments in the European Union*, Paris, Dexia Editions.
- HOFFMANN-MARTINOT V. (2003), « The French Republic – one yet divisible ? », in: N. Kersting, A. Vetter (eds.), *Local Government Reform in Europe*, Wiesbaden, VS Verlag.
- JEGOUZO Y. (1993), « Communes rurales, décentralisation et intercommunalité », in: G. Gilbert, A. Delcamp (dir.), *La décentralisation dix ans après*, Paris, CNRS.
- KUHLMANN S. (2009), « Analyse comparative de la décentralisation en France et en Allemagne », *Pouvoirs Locaux*, n° 81, II/2009, 81-85.
- MARCOU G. (2000), *La réforme de l'intercommunalité*, in: G. Marcou (ed.) *Annuaire 2000 des Collectivités Locales*, Paris, CNRS.
- MARCOU G. (2010), « 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 Strategy Document.
- 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.
- STEWART J. (2000), *The Nature of British Local Government*, London, Macmillan.
- 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.
- 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., GAME C. (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. (2010a), « Territorial Local Level Reforms in the East German Regional States (Länder) : Phases, Patterns, Dynamics », *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.