

Benchmarking ['bentʃma:kiŋ] *nm* Méthode d'analyse comparative destinée à éclairer les décideurs politiques sur les bonnes pratiques ou les meilleurs choix, dans le cadre de l'établissement d'un diagnostic ou de la conception de nouvelles politiques publiques.

Vers quelle réforme des collectivités territoriales en France ?

Etude comparative de l'organisation territoriale dans 12 pays membres de l'UE



La réforme des collectivités territoriales est attendue pour 2009. C'est un vieux débat français qui, après les lois de 1982 et 2004, est ainsi relancé. Y a-t-il une sorte de loi inexorable qui condamnerait la France centralisée à n'en jamais finir avec sa décentralisation ? Après des années de réformes incomplètes et d'empilement de nouvelles structures, ce qui est aujourd'hui clairement mis en cause est à la fois un maillage administratif et institutionnel trop rigide, la multiplication des échelons administratifs et politiques et, partant, l'illisibilité des responsabilités politiques de chacun de ces échelons.

Dans le débat qui s'annonce, chacun fourbit ses arguments et se prépare à la mêlée franco-française. Et si l'on jetait un œil de l'autre côté de nos frontières ? Et si l'on étudiait un moment l'organisation territoriale de nos voisins et les réformes qu'ils ont pu conduire depuis 20 ans ? Et s'ils avaient eu de bonnes idées ?

L'objectif de la présente note de Benchmarking est d'offrir, à l'aide d'informations claires et précises, un éclairage sur la situation dans 12 pays européens. En présentant les chiffres et les données clefs, une rapide synthèse de chaque politique nationale, des éléments de comparaison européenne et des éléments d'analyse, cette note permet d'identifier les lignes de force de la meilleure réforme possible et les bonnes pratiques qui pourront l'inspirer.

Table

Introduction	2
1. Chiffres et données	3
A. Choix des pays	3
B. Tableau synthétique des données	4
2. Analyse comparative	8
A. Quels échelons ?...	8
Un échelon régional devenu incontournable	8
L'échelon local, entre légitimité démocratique et compétences techniques	9
B. ... pour quelles compétences ?	10
L'action et la protection sociales	10
L'environnement : gestion de l'eau et des déchets	11
La santé	11
L'éducation primaire	12
La sécurité : police, protection civile et pompiers	13
C. Un échelon intermédiaire entre le régional et le local est-il nécessaire ?	14
Quatre échelons : ça existe !...	14
Deux échelons : un cas rare	14
L'échelon intermédiaire est-il substituable ?	15
D. La nouvelle gouvernance de l'action publique: le Partenariat Public-Public	15
Le regroupement horizontal : un cas répandu	16
Le regroupement vertical : un cas unanime	16
La création d'agences : déconcentration ou décentralisation, spécialisation ou mutualisation	16
E. Les collectivités peuvent-elle influencer la législation ?	
Quelle est la considération de l'Etat à leur égard ?	17
Représentations locales et régionales : une représentation et une écoute inégales	17
De profondes réformes de l'organisation institutionnelle et administrative depuis les années 1990	18
F. Les collectivités européennes ont-elles les moyens de leur autonomie ?	18
La part congrue de la fiscalité dans les recettes des collectivités : des marges de manœuvre limitées	19
L'accès au crédit : des mécanismes de contrôle très divers	20
Péréquation : l'exemple allemand	21

« Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. »

Charte européenne de l'autonomie locale, article 2

« Les pressions de la mondialisation empêchent de plus en plus les collectivités locales de mener leurs activités efficacement. La forte dépendance des gouvernements infranationaux par rapport à leurs dirigeants centraux fait habituellement obstacle à leurs activités, les rend à court d'argent, et, souvent, paralysés. »

Purnendra Jain, *Magazine Fédérations*, juin-juillet 2008

Après la RGPP lancée en 2007, la réforme de la carte administrative française a été inscrite à l'ordre du jour des réformes de l'année 2009 par le Président de la République. L'opinion a été préparée à cette réforme par la multiplication récente des déclarations sur l'indispensable réforme du millefeuille administratif et institutionnel français. Fruit d'un débat nécessaire et bienvenu, cette multiplication est également parfois source de confusion pour les citoyens comme pour les acteurs du jeu politique : les vues des associations d'élus, des commissions parlementaires, les déclarations d'hommes politiques révèlent des intérêts et des visions souvent contradictoires.

Les travaux de certaines commissions réunies depuis quelques années afin de proposer des voies de réforme sont venus nourrir ce débat. Outre l'achèvement des travaux de la mission issue de la Commission des lois de l'Assemblée nationale¹, les velléités réformatrices s'expriment ponctuellement ; on pourra ainsi citer : en 2004, le rapport Fouquet qui proposait de réformer la taxe professionnelle ; en 2006, le rapport Valletoux qui examinait l'ensemble de la fiscalité locale ainsi que son articulation dans le panorama des finances publiques ; en 2007, les rapports Attali et Lambert qui s'attaquaient frontalement à la répartition des compétences et au nombre d'échelons constituant le millefeuille français ; à l'automne 2008, le député Jean-Luc Warsmann a présenté son rapport sur la clarification des compétences des collectivités ; enfin, un comité nommé en Conseil des ministres le 22 octobre dernier et présidé par Edouard Balladur devra rendre ses conclusions sur la réforme de l'organisation territoriale à la fin du mois de février 2009.

¹ Présidée par Jean-Luc Warsmann, président de la Commission des Lois et député des Ardennes, elle propose une loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures dont le chapitre III contient 21 articles « tendant à rendre plus efficace le service rendu par les collectivités territoriales et les services publics, en simplifiant des règles qui entravent leurs modes de prise de décision et d'intervention » (exposé des motifs, Proposition de loi N°1085).

- **Le modèle de fonction publique** et leur place dans les actions d'intérêt public – Les modes d'intervention de l'administration publique sont de deux principaux types : à travers une fonction publique garantissant un statut particulier aux fonctionnaires, cette fonction pouvant toutefois être de carrière ou d'emploi ; à travers la réalisation de missions d'intérêt public par des agents et des organismes ne bénéficiant pas nécessairement du statut public.

Données géographiques et sur l'emploi public et les fonctions d'intérêt public dans l'emploi total												
	Allemagne	Autriche	Belgique	Danemark	Espagne	Finlande	France	Italie	Pologne	Portugal	Roumanie	Royaume-Uni
Nombre d'habitants 2006 (en millions)	82,44	8,27	10,51	5,43	43,76	5,26	63,00	58,75	38,16	10,57	21,61	59,91
Densité 2006 (habitants/km ²)	230,7	99,5	347,8	126,2	87,2	17,3	99,9	199,7	122	114,9	93,9	250
Part de l'emploi public dans l'emploi total en 2003	12%	-	18%	32%	15%	25%	23%	15%	16%	18%	-	19%
Part des fonctions d'intérêt public dans l'emploi en 2003	26%	-	31%	33%	20%	30%	26%	25%	24%	24%	-	30%
	Fonction publique de carrière	Fonction publique d'emploi	Fonction publique de carrière	Fonction publique d'emploi	Fonction publique de carrière	Fonction publique d'emploi	Fonction publique de carrière	Fonction publique d'emploi	Pays en transition	Fonction publique de carrière	Pays en transition	Fonction publique d'emploi

Sources : Eurostat, OCDE et Audier et Bacache-Beauvallet, *Revue de l'OFCE*, N°103 (2007/4)

B. Tableaux synthétiques des données

Les tableaux ci-dessous présentent des données factuelles et objectives sur l'organisation des collectivités territoriales dans les 12 pays que nous avons retenus :

- **Tableau 1** – le nombre d'échelons, le détail des échelons régional, intermédiaire et local, le nombre de collectivités territoriales total, le nombre d'habitants et le nombre de collectivités territoriales pour 1 000 habitants.
- **Tableau 2** – la répartition des compétences entre échelons régional, intermédiaire et local.

1. Données générales							
Pays	Nombre d'échelons	Echelon régional	Echelon intermédiaire	Echelon local	Nombre de collectivités territoriales	Nombre d'habitants (en milliers)	Nombre de collectivités territoriales pour 1 000 habitants
Allemagne Dernière réforme de l'organisation territoriale	3	16 <i>Länder</i>	323 arrondissements (<i>Landkreise</i>)	12500 communes (<i>Gemeinden</i>)	12 839	82 438	0,16
	2006 – Clarification des compétences entre le <i>Bund</i> (Etat central) et les <i>Länder</i> : compétences accrues de ces derniers en échange d'un moindre pouvoir de blocage des lois au <i>Bundesrat</i> (Sénat).						
Autriche Dernière réforme de l'organisation territoriale	2	9 <i>Länder</i>	[99 autorités administratives de districts (<i>Politischen Bezirken</i>)] ¹	2400 communes (<i>Gemeinden</i>)	2 409	8 316	0,29
	2003 et 2005 – Echecs des tentatives de réforme du système fédérale malgré la formation d'une Convention constitutionnelle en 2005.						
Belgique Dernière réforme de l'organisation territoriale	4	3 régions et 3 communautés	10 provinces	600 communes	616	10 511	0,06
	2001 – Dernière réforme constitutionnelle, la 5 ^e depuis 1970 achevant le processus de fédéralisation de la Belgique.						
Danemark Dernière réforme de l'organisation territoriale	2	5 régions (<i>Regioner</i>)	-	99 communes (<i>Kommuner</i>)	104	5 427	0,02
	2004 – Suppression des 13 comtés historiques pour créer 5 régions aux compétences plus spécifiques.						
Espagne Dernière réforme de l'organisation territoriale	3	17 communautés autonomes (<i>Comunidades autonomas</i>) et 2 villes autonomes ²	50 provinces (<i>Provincias</i>)	8100 communes (<i>Municipios</i>)	8 169	43 758	0,19
	2006 – Début de l'adoption des statuts d'autonomie des différentes communautés (d'abord la Catalogne, puis Valence, etc.).						
Finlande Dernière réforme de l'organisation territoriale	3	6 provinces (<i>Lääni</i>) et 1 province autonome ³	20 régions (<i>Maakunnan liitto</i>)	446 communes (<i>Kunta</i>)	473	5 256	0,09
	2005 – Expérimentation d'une régionalisation plus poussée (avec de nouvelles compétences en matière de services publics) dans la région de Kuntaa pour 7 ans.						
France Dernière réforme de l'organisation territoriale	3	22 régions en métropole et 4 régions outre-mer ⁴	96 départements en métropole et 4 départements outre-mer ⁵	36779 communes	36 805	62 999	0,60
	2003 et 2004 – Réforme constitutionnelle consacrant l'autonomie financière des collectivités, suivie d'une loi organique prévoyant le transfert de compétences supplémentaires aux collectivités, notamment les régions.						
Italie Dernière réforme de l'organisation territoriale	3	15 régions à statut ordinaire et 5 régions à statut particulier (<i>Regioni</i>)	103 provinces (<i>Provincia</i>)	8100 communes (<i>Comuni</i>)	8 223	58 752	0,14
	2005 et 2006 – Réforme constitutionnelle du Sénat pour une meilleure représentation des régions, suivie en 2006 de l'échec du référendum donnant plus de compétences aux régions.						

¹ Non comptabilisées comme collectivités puisque considérées comme des satellites des *Länder*.² Ceuta et Melilla.³ Les îles Aland.⁴ Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion.⁵ Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion.

Pays	Nombre d'échelons	Echelon régional	Echelon intermédiaire	Echelon local	Nombre de collectivités territoriales	Nombre d'habitants (en milliers)	Nombre de collectivités territoriales pour 1 000 habitants
Pologne Dernière réforme de l'organisation territoriale	3	16 provinces administratives (<i>Voivodies</i>)	373 districts (<i>Powiaty</i>)	2500 communes (<i>Gminy</i>)	3 289	38 157	0,09
		1999 – Entrée en vigueur de la réforme instituant une organisation territoriale à 3 niveaux.					
Portugal Dernière réforme de l'organisation territoriale	3	5 régions administratives (<i>Comis-soes de coorde-nacao regional</i>) et 2 régions autonomes ¹	18 districts (<i>Concelhos</i>)	308 communes (<i>Municipios</i>) et 4252 paroisses (<i>Freguesias</i>)	4 585	10 570	0,43
		1998 – Rejet par référendum du projet de fusion des districts pour la constitution d'un nombre inférieur de régions.					
Roumanie Dernière réforme de l'organisation territoriale	2	[8 régions de développement (<i>Regiuni</i>)] ²	42 départements (<i>Judet</i>)	2688 communes, 179 villes et 84 agglomérations	2 993	21 610	0,14
		2003 – Révision constitutionnelle introduisant dans la Constitution le concept de subsidiarité et confortant celui d'autonomie locale.					
Royaume-Uni Angleterre ³ Dernière réforme de l'organisation territoriale	4	8 <i>Government Office Regions</i> ⁴ et la <i>Greater London Authority</i> , comprenant 32 circonscriptions (<i>boroughs</i>)	40 comtés (<i>Counties</i>) et 245 districts (<i>Districts</i>) ⁵ , et 46 <i>unitary authorities</i> pour les zones denses ⁶	10400 paroisses (<i>Parishes</i>) ⁷	10 772	50 100	0,22
		2000 – Le <i>Local Government Act</i> donne aux collectivités locales anglaises et galloises (Comtés, Districts et Autorités uniques) le pouvoir de conduire désormais toutes actions d'intérêt local. Le livre blanc <i>Strong and Prosperous Communities</i> de 2006 annonce de probables réformes attendues pour 2009.					

Sources : Eurostat, OCDE et Conseil des Communes et Régions d'Europe

¹ Madère et les Açores.² Ces régions de développement ne sont pas des collectivités à part entières, mais des agences ayant la forme d'ONG publiques constituées de l'association volontaire de plusieurs comtés.³ Compte tenu de la complexité de l'organisation territoriale du Royaume-Uni, nous avons choisi de nous concentrer sur le cas de l'Angleterre. Rappelons pour mémoire qu'outre l'Angleterre, le Royaume-Uni est composé de deux *devolved nations* (Ecosse et Irlande du Nord) et d'un *devolved territory* (Pays de Galles). L'Ecosse est elle-même divisée en 12 régions, l'Irlande du Nord en 26 districts et le Pays de Galles en 8 comtés.⁴ Ces régions sont administrées par des agences régionales de développement et des chambres régionales.⁵ On appelle ce système à deux rang de collectivités infra-régionales le *two-tier system*.⁶ Fusion du comté et du district.⁷ Il est à noter que les limites des *Parishes* ne correspondent pas nécessairement aux circonscriptions d'élections des comtés et districts.

2. Répartition des compétences entre échelons régional, intermédiaire et local

	Allemagne	Autriche	Belgique	Danemark	Espagne	Finlande	France	Italie	Pologne	Portugal	Roumanie	Royaume-Uni
Culture	1		2, 3 et communautés	1 et 3	1 et 3	3	3	2 et 3	3	3	3	2
Sports et loisirs	3	1	3 et communautés	1 et 3	3 (infra)	3	3			3		2
Enseignement	1, 2 et 3 (infra)		3 et communautés	1 et 3	1	3	1, 2, 3	2 et 3	1, 2 et 3	3	2 et 3	2
Recherche scientifique			1									
Environnement	1	1	1, 2 et 3	1 et 3	1 et 3	3	2	2 et 3	1, 2 et 3	3	3	
Eau et assainissement	3	3	3	3	3	3 ¹	3			3	2 et 3	
Déchets	2	3	3	3	3	3 ²	3			3	3	2
Aménagement des territoires	3		1	3		1 et 3	1 et 3	1 et 3	1		1 et 2	
Urbanisme	3		1 et 3		3	3	3	1 et 3		3	3	2
Logement			3, 2 et 1			3	3		3		3	2
Santé publique		1	Communautés	1 et 3	1	3	1, 2 et 3	1	3	3	3	
Action sociale	3 et 2	3	2 et communautés	1 et 3	1 et 3	3	2 et 3	3	1 et 3	3	2	2
Voirie	2	3	3	3	3	3	2 et 3	2 et 3	1 et 2	3	2 et 3	2
Transport		1	1 et 2	1 et 3	3	3 ³	1, 2 et 3	1 et 3	3	3	3 ⁴	2
Energie	3	1	1, 3		3	3		1				
Economie et emploi			1, 2 et 3	1 et 3	1	3	1	2 et 3	2		3 et 1 (planification)	2
Tourisme			Communautés	1		3						
Agriculture			1		1			1				
Finances locales et fiscalité			3	3		3						
Police, ordre public, lutte contre les incendies	1	1 et 3	3		3	3	3	2	2	3	3	GLA
Etat civil			3		3		3					2
Relations internationales, commerce extérieur			1 et communautés					1				
Organisation des institutions, support administratif	1	2			1 et 2	2				2		
Légende	1	Echelon régional	NB: cet échelon désigne également les communautés belges									
	2	Echelon intermédiaire	NB : cet échelon désigne également les comtés, districts et <i>unitary authorities</i> anglais.									
	3	Echelon local	NB: cet échelon désigne également les municipios portugais									

Sources : Conseil de l'Europe, Conseil des Communes et Régions d'Europe et Office Statistique Britannique

¹ En charge des infrastructures.

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*

2 Analyse comparative

Sur la base des données recueillies, nous proposons maintenant plusieurs éléments d'analyse et d'éclairage. Sans prétendre épuiser le sujet, nous évoquerons successivement les questions des échelons et des compétences, le problème particulier de l'échelon intermédiaire (entre le régional et le local), puis celui des nouveaux instruments de la gouvernance de l'action publique locale, nous nous interrogerons ensuite sur la capacité des collectivités européennes à peser sur les législations nationales et nous achèverons ce tour d'horizon par la question de leur autonomie financière.

A. Quels échelons ?...

La question du nombre d'échelons est l'une de celles les plus débattues dans le cadre de la réforme qui s'annonce en France... avec en point de mire la « mise en accusation » du département. Sept de nos douze pays ont 3 échelons, trois n'en ont que 2 et deux en ont 4. À de rares exceptions, le schéma dominant donc est à 3 échelons : l'un régional, l'autre local, et un échelon intermédiaire aux fonctions diverses, souvent en articulation avec l'échelon supérieur. Quelles leçons en tirer ? Etats unitaires ou fédérations, le nombre d'échelons de collectivités n'est pas nécessairement corrélé aux dimensions du territoire ou de la population.

Un échelon régional devenu incontournable

Encouragées par l'Union européenne, les régions sont devenues le cadre de référence pour la politique régionale européenne, visant à promouvoir le développement de territoires compétitifs tout en maintenant une cohésion territoriale.

Le **Danemark** par exemple a choisi de se doter en 2004 (avec mise en application au 1^{er} janvier 2007) de 5 régions en lieu et place des 13 comtés initiaux. À une assise territoriale plus vaste sont ainsi couplées des prérogatives élargies : la prééminence de l'action municipale est désormais tempérée par des collaborations avec les nouvelles régions dans les domaines de la culture, des sports, de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale en particulier. De même en **Finlande**, une réflexion a-t-elle été entamée sur le pouvoir augmenté des régions : l'expérimentation menée dans la région de Kuntaa depuis 2005 et pour 12 ans consiste à la fourniture accrue de services publics¹.

Comme les provinces finlandaises, les régions des différents pays européens ont généralement des prérogatives en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Sur cette dernière compétence, l'application du principe de subsidiarité est fréquente. Selon la prééminence de l'échelon local ou intermédiaire, cette coopération se fait avec l'un ou l'autre échelon, notamment quand l'aménagement devient urbanisme avec l'édiction de règlements sur l'occupation des sols. La planification est en outre par excellence une fonction régionale quand les pays envisagent l'aménagement du territoire (France, Pologne, Roumanie) ou l'organisation de la fourniture de services publics (Royaume-Uni) sous cet angle.

La **Belgique** a entamé sa mue fédéraliste dans les années 1970 : cinq réformes constitutionnelles plus tard, elle offre l'exemple d'une dyarchie au niveau régional. 3 régions et 3 communautés, un échelon territorial et un échelon linguistique. Seule la partie flamande a unifié les deux institutions. Les compétences ont été réparties de sorte que régions et communautés n'interviennent normalement pas sur les mêmes domaines de compétences, à l'exception des relations internationales et du commerce extérieur². En application du principe de subsidiarité, elles interviennent chacune selon leurs compétences avec les autres échelons : les communautés sont le plus souvent associées avec les communes qui délivrent des services de proximité aux populations (culture, action sociale, enseignement). La région assume quant à elle un rôle de développement économique du territoire.

¹ Le terme de « région » est toutefois un faux ami dans le cas finlandais : il s'agit ici d'un échelon intermédiaire, dont la proximité fonctionnelle avec les municipalités est forte. L'échelon de rang régional est la province.

² Respectivement la recherche, l'aménagement du territoire, l'énergie et l'agriculture d'une part, la santé et le tourisme d'autre part, pour les compétences exclusives.

En **Angleterre**, hormis la région de Londres dotée d'un statut spécifique, l'échelon régional est une émanation déconcentrée de l'Etat, qui intervient majoritairement par le biais d'agences gouvernementales (les 8 *government office regions*) composées de huit agences régionales de développement et des chambres régionales¹. Leur rôle est celui de « cheville ouvrière » des politiques décidées et menées par le Gouvernement du Royaume-Uni dans les régions. Leur organisation n'est pas sans rappeler celle des préfectures française pour les domaines d'intervention mais une parenté peut également être établie avec les établissements publics régionaux créés en France en 1972 et les actuels Conseils économiques et sociaux régionaux pour la composition de leurs membres : 30% sont des parties prenantes ou des personnalités intéressées (*stakeholders*). Les collectivités nomment des représentants. La disparition prévue pour 2010 des *government offices* au profit des seules agences régionales de développement fait écho à l'échec du référendum organisé dans la région du Nord-Est de l'Angleterre en 2004 visant à constituer une assemblée élue. La fonction économique et planificatrice de l'échelon régional n'en est que mieux soulignée – le programme dans lequel s'inscrit cette disparition est d'ailleurs significativement intitulé *Sub-National Review of Economic Development and Regeneration*.

Dans les autres pays fédéralisés (**Allemagne et Autriche**) ou régionalisés (**Espagne et Italie**), en conférant aux *Länder*, Communautés ou Régions des prérogatives législatives et une clause de compétence générale, l'Etat confie à cet échelon le rôle de coordination voire d'encadrement et de contrôle des échelons inférieurs. La clause de compétence générale se traduit concrètement dans la Constitution par une énumération des prérogatives de l'Etat fédéral : par défaut, toute autre compétence est attribuée aux Etats fédérés. La réforme du fédéralisme allemand par exemple, réalisée en 2006, visait à clarifier les compétences attribuées aux *Länder*, en particulier les domaines législatifs sur lesquels ils pouvaient se prononcer et s'opposer, à travers le *Bundesrat*, deuxième chambre du Parlement allemand où siègent des élus des *Länder*. Ce rôle de contrôle et d'encadrement doit cependant être tempéré par l'égalité reconnaissance de l'autonomie des échelons locaux. Les *Länder* assument plutôt un rôle d'encadrement en fixant les normes encadrant l'action des autres collectivités et pouvant pratiquer un contrôle de légalité.

En **France** enfin, la réforme constitutionnelle de 2003 et la loi organique de 2004 prévoyant de nouveaux transferts de compétences aux régions ont renforcé leur rôle moteur en matière de développement économique (avec l'élaboration, à titre expérimental, de schémas régionaux de développement économique, les SRDE), de formation secondaire, professionnelle et des adultes (la région est le référent principal pour l'organisation des formations, tant sur plan financier, que des infrastructures ou des contenus pédagogiques) et de santé (avec un rôle accru dans l'organisation de l'accès aux soins).

Il existe donc bel et bien un mouvement d'affirmation et de responsabilisation des régions européennes présentées comme les moteurs du développement de l'UE. Dotées de prérogatives plus importantes et structurant le territoire, les régions jouent également un rôle vis-à-vis des échelons infra-régionaux.

L'échelon local, entre légitimité démocratique et compétences techniques

On a beaucoup parlé en France de l'échec de la loi Marcellin de 1971 sur les fusions et regroupements de communes et, à l'inverse, de la réussite des fusions communales en Allemagne à la même époque. C'est que la légitimité et la cote de popularité de l'institution locale ne peuvent être tirées de la seule fourniture de services publics. La commune est plébiscitée dans tous les pays en tant qu'acteur de proximité et espace d'exercice démocratique. Il y a là une double légitimité à prendre en compte.

Dans les Etats fédéraux que sont l'**Allemagne** et l'**Autriche**, l'échelon local est le principal interlocuteur des *Länder* et jouit d'une certaine autonomie dans les moyens qu'il met en œuvre pour l'accomplissement de ses fonctions. L'échelon intermédiaire n'est qu'une déconcentration du *Land* (*der politischer Bezirk*, l'arrondissement politique, en Autriche) ou le supplétif des communes trop petites pour exercer seules les compétences (*der Kreis*, la circonscription, en Allemagne). L'élection des assemblées et exécutifs municipaux au suffrage universel direct – ainsi que du *Kreis* allemand – est couplée à l'existence de régies communales en charge de plusieurs compétences techniques comme la gestion de l'eau, l'assainissement, les déchets, les transports, etc..

L'échelon municipal dans les **pays nordiques** est l'échelon de référence : les faibles densités sur le territoire (de seulement 17,3 habitants/km² en Finlande) et la taille des communes imposent qu'elles délivrent des services qui, en vertu du principe de subsidiarité, seraient ailleurs transférés à des échelons intermédiaires ou régionaux. Les associations de municipalités sont ainsi fortement associées lors des négociations avec l'Etat pour amender les répartitions de compétences ou les compensations financières. La pratique régulière et constructive de la négociation entre associations d'élus ou d'échelons et services de l'Etat ne préserve pourtant pas de redécoupages territoriaux de grande ampleur. La fonction technique prime sur la fonction démocratique. Au **Danemark**, depuis le 1^{er} janvier 2007, ce sont 5 régions aux prérogatives étendues (notamment en matière de santé) qui ont remplacé les 13 comtés initiaux. Le nombre de

¹ Voici comment ces « offices » se décrivent officiellement : « Representing 11 Whitehall Departments, Government Offices (GOs) are the primary means by which a wide range of Government policies are delivered in the English regions ». Voir <http://www.gos.gov.uk/national>.

communes a quant à lui été réduit à 99 contre 270 auparavant, pour une population moyenne de 55 000 habitants par commune (contre 20 000 habitants en moyenne auparavant).

Deux fonctions semblent mieux protéger l'échelon local de redécoupages à des fins d'efficacité du service public. Tout d'abord lorsque la commune n'est plus tant prestataire de services techniques qu'échelon démocratique doté d'une identité forte. Le **Portugal** ou l'**Angleterre** par exemple ont conservé un échelon infra-municipal de « paroisses » (*freguesias* et *parishes*) important. Dans ces deux pays, un échelon « technique » a été créé pour la fourniture des services de proximité mais les paroisses continuent à animer la vie de la collectivité : les *freguesias* sont élues au suffrage universel direct, les *parishes* sont également élues et responsables de questions locales. Mais l'échelon local est également mieux protégé quand il exerce des fonctions régaliennes, comme c'est le cas en **France** et en **Belgique**, avec la fonction éminemment symbolique que représente la tenue de l'état civil. Les élus sont alors les témoins et les gardiens des moments charnières d'une vie humaine : naissance, mariage, décès. État civil donc, mais aussi finances locales, impôts et police sont des compétences exercées par peu de communes en Europe... À la distinction technique/politique, il faudrait donc ajouter une troisième composante de l'action et de l'identité municipales : le partage de fonctions régaliennes. Dans l'accomplissement de ces missions, on retrouve la France et la Belgique, mais aussi le **Danemark** et la **Finlande**.

Au final, l'échelon local présente tout à la fois la plus grande diversité et la plus grande unité : diversité des formes et des subdivisions retenues, unité dans les missions qu'il accomplit. Indépendamment du nombre (faut-il cumuler paroisses et municipalités techniques, ou encore paroisses, comtés et districts ?), la robustesse de l'échelon local dans certains pays et sa résistance aux remaniements techniques trouvent leur source dans le cumul des légitimités technique mais surtout démocratique et politique.

B. ... pour quelles compétences ?

L'autre débat, lié à celui du « meilleur nombre » d'échelons possibles, est naturellement celui des compétences qui y sont attachées. En général, l'attribution de compétences dépend de l'existence ou non d'un système fédéral ou très régionalisé : on observe alors la prééminence des *Länder*, Communautés, Provinces ou Régions qui déterminent généralement le cadre d'action, financent les principales infrastructures et coordonnent les actions du niveau local quand celui-ci est impliqué¹. L'autre échelon pivot peut être la municipalité, comme c'est le cas en **Finlande** et, dans une moindre mesure, au **Danemark** et au **Royaume-Uni**.

La réflexion sur l'échelon pivot est parfois difficile à trancher : est-ce l'exécution ou la faculté de contrôle et d'évaluation de l'action qui donne la prééminence ? Au **Danemark**, les régions ont la faculté de conseiller les communes, voire de les sanctionner (même si cette pratique est peu usitée). Au **Royaume-Uni**, l'Etat, à travers sa propre administration ou par le biais d'agences, contrôle et décide des moyens alloués au niveau local en fonction des performances réalisées.

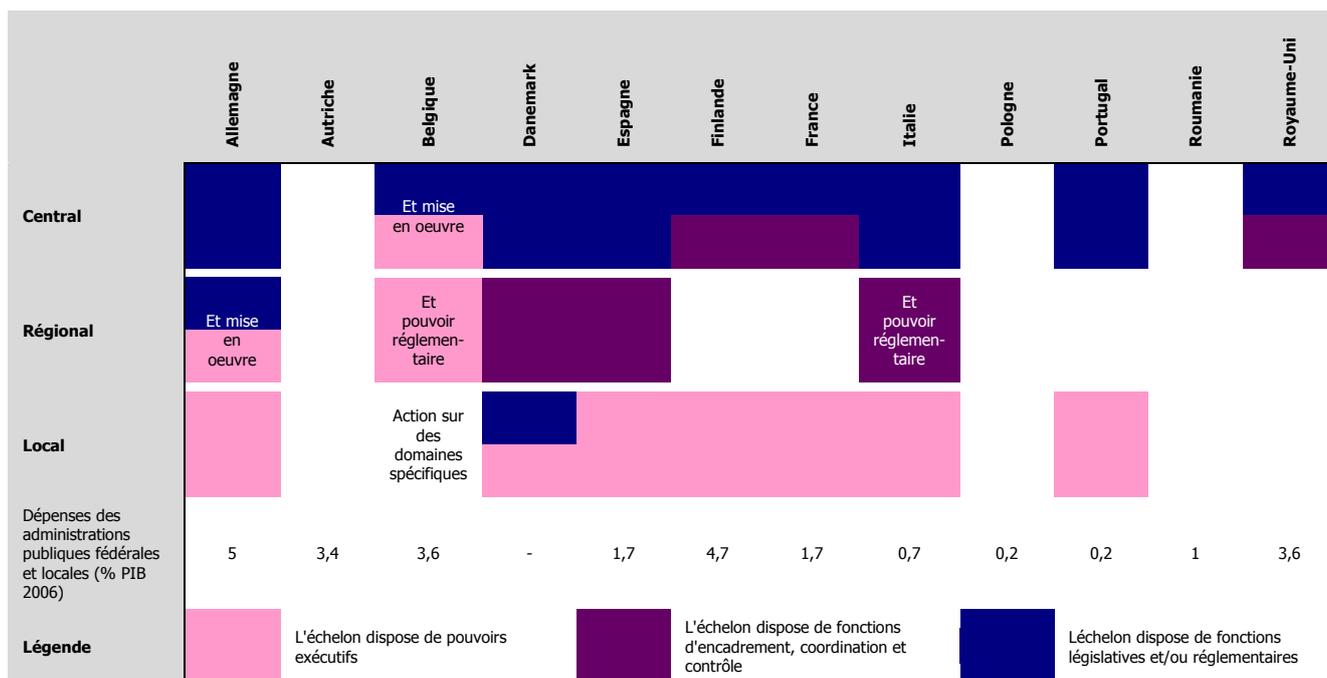
Plongée dans le maquis de la répartition des compétences des collectivités territoriales européennes...

L'action et la protection sociales

Dans les pays étudiés, les prestations sont généralement fournies à l'échelon de proximité tandis que les régions sont chargées de fournir un schéma d'intervention, l'Etat gardant une prééminence sur le montant des minima, l'éligibilité aux prestations, etc.

Notons cependant qu'au **Danemark**, les municipalités ont quelques prérogatives réglementaires. En **Allemagne**, l'action sociale est une compétence obligatoire des *Länder* qui ont le choix de la mise en œuvre ; on observe en revanche une spécialisation des échelons en fonction des publics visés : l'accueil des personnes âgées pour les *Kreis*, la garde des jeunes enfants aux communes.

¹ Ce qui n'est pas toujours le cas, notamment en Belgique.



Sources : Eurostat et Conseil de l'Europe

Sur le critère de la dépense, c'est en **Allemagne** et en **Finlande** que les échelons locaux – et fédéraux le cas échéant – dépensent le plus : respectivement 5 et 4,7% du PIB national. Au **Royaume-Uni** et en **Belgique**, la dépense en protection sociale des échelons fédéraux et locaux représente 3,6% du PIB. En **France**, la dépense est de 1,7%.

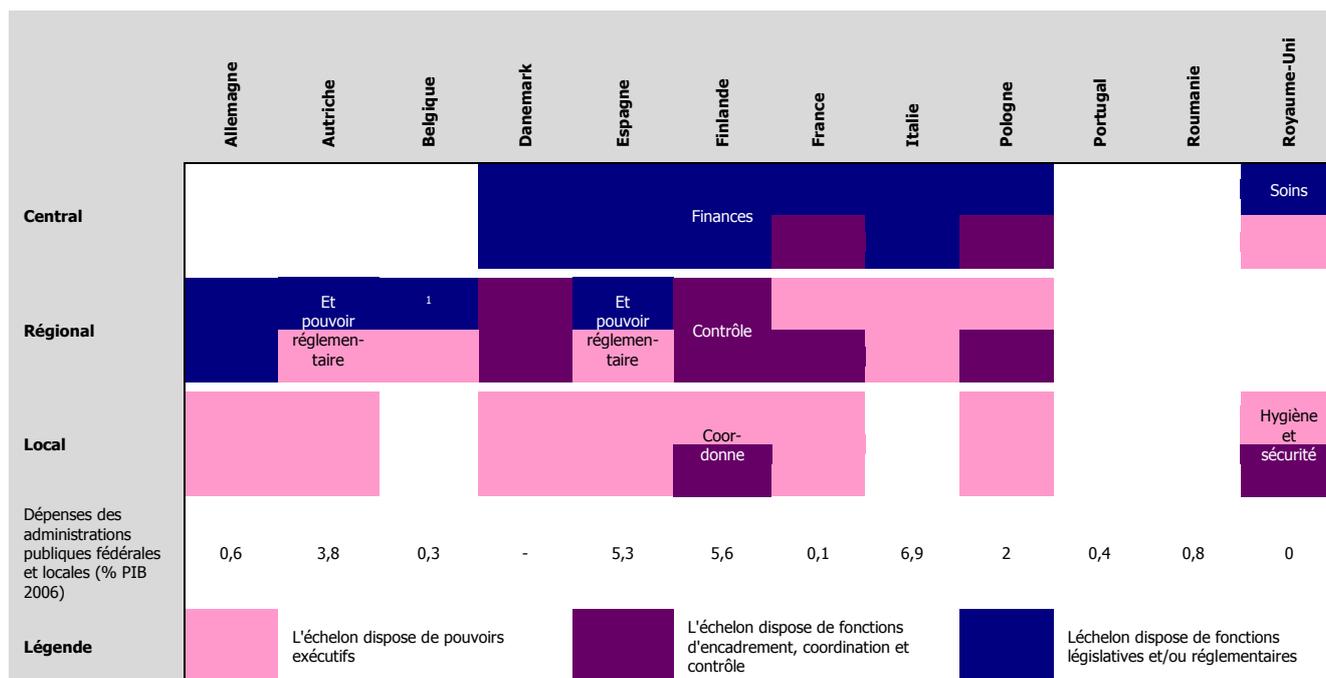
L'environnement : gestion de l'eau et des déchets

En matière d'environnement, deux pays se singularisent : la **France** et l'**Espagne** qui ont développé des modèles d'implication très forte de l'échelon local dans la gestion de l'eau et des déchets : impôts locaux pour financer ces services, fixation des tarifs, construction, gestion et entretien des infrastructures.

Cette implication des communes françaises et espagnoles explique qu'en dépit d'une large pratique de la délégation, on retrouve pour ces deux pays les plus hauts niveaux de dépenses (0,8% du PIB), suivis par l'Italie (0,7%).

La santé

On peut décrire la configuration « classique » en matière de santé de la manière suivante : l'Etat réglemente, les régions gèrent les services structurants et les soins de proximité sont du ressort de l'échelon local. L'implication de ce dernier n'est pourtant pas systématique ni exclusive : comme en **France**, d'autres pays ont laissé le soin aux différents échelons de s'engager ou non dans la construction, l'entretien et la gestion d'hôpitaux, en fonction des bassins de population concernés. L'**Autriche** et la **Pologne** ont également fait le choix de ne pas exclure l'initiative privée voire confessionnelle. Au **Royaume-Uni** les autorités locales sont en revanche tenues à distance de la fourniture de prestations de santé : elles ont plutôt un rôle à jouer en matière de vérification de l'application des normes et de la protection du milieu (hygiène et sécurité).



Sources : Eurostat et Conseil de l'Europe

Le critère de la dépense permet d'isoler trois pays intervenant fortement à l'échelon local : les administrations locales et fédérales d'**Italie**, d'**Espagne** et de **Finlande** dépensent toutes plus de 5% du PIB. La Finlande se distingue là encore par le rôle exclusif des communes, avec un financement provenant à 85% de l'Etat. À la différence de l'Espagne, les régions italiennes ne délèguent pas aux échelons inférieurs. Les dépenses hospitalières restent en **France** largement rattachées au niveau de l'Etat, ce qui explique un niveau de dépenses locales de 0,1% du PIB.

L'éducation primaire

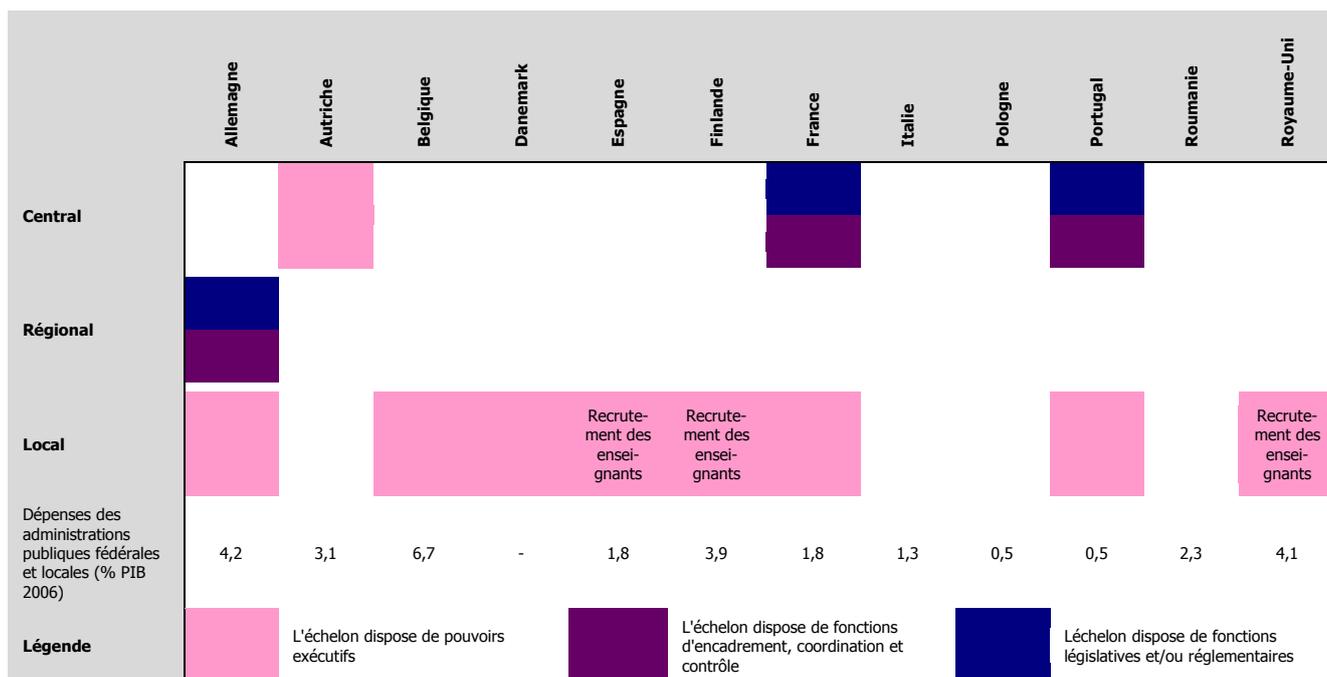
L'éducation primaire permet de tracer une autre ligne de partage, selon la faculté ou non pour l'échelon local de recruter les enseignants du primaire. S'il y a consensus pour confier, dans la majorité des cas, aux municipalités l'enseignement primaire, et uniquement celui-ci², la faculté de recruter les enseignants et de s'impliquer dans les contenus pédagogiques est moins fréquente. En **Espagne**, en **Finlande** et au **Royaume-Uni**, les communes (avec des différences entre « nations » : recrutement général en Ecosse, pour certaines écoles seulement en Angleterre) ont la faculté de recrutement. En marge des choix pédagogiques, les communes se chargent des infrastructures, des services connexes comme le ramassage ou la cantine scolaires. Seule l'Autriche confie l'éducation primaire à l'administration nationale.

Les travaux de l'OCDE permettent d'identifier plusieurs pratiques de la décentralisation en matière d'éducation³ : *a minima* (la décentralisation en **France** et au **Portugal** implique peu les collectivités dans le financement de l'éducation ; celles-ci n'interviennent pas dans la pédagogie), *collaborative* (la décentralisation offre aux **pays nordiques** et à la **Pologne** par exemple une marge de manoeuvre encadrée en matière de pédagogie avec des pouvoirs de gestion, sur le recrutement des enseignants, sur le volume d'heures, etc., en contrepartie desquels les collectivités sont plus fortement sollicitées pour financer l'enseignement), *volontariste* (en **Espagne**, l'Etat définit « los minimos », les 50% du programme appliqués dans toutes les communautés, et a essentiellement une fonction de régulation et de contrôle), enfin *dans les pays fédéraux ou très régionalisés* (où on a observé dans les années 1990 un mouvement de recentralisation : en **Allemagne**, si les *Länder* ont toute latitude dans la définition des programmes, des tests standardisés d'évaluation des élèves ont été mis en place ; de même en **Italie**, où les examens nationaux ont été fortement révisés).

¹ Régions : gestion des infrastructures. Communautés : exécution.

² A l'exception de la Finlande où les communes sont également responsables du secondaire.

³ Cité dans Nathalie Mons, « Décentralisation : y a-t-il une exception française ? Les enseignements des comparaisons internationales », *Revue de l'Inspection générale*, Ministère de l'Education nationale, septembre 2006.

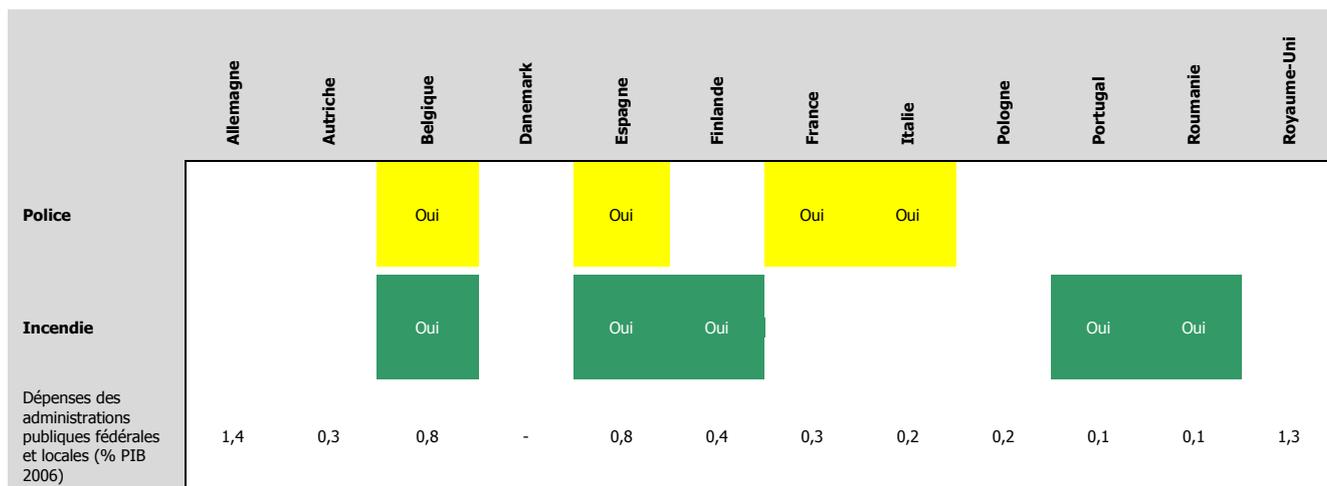


Sources : Eurostat et Conseil de l'Europe

Les plus hauts niveaux d'intervention en matière de dépenses se retrouvent en **Belgique** (6,7%), en **Allemagne** (4,2%) et au **Royaume-Uni** (4,1%). En **France**, les dépenses locales ne représentent que 1,8% du PIB.

La sécurité : police, protection civile et pompiers

L'exercice de prérogatives régaliennes par les communes est très circonscrit. L'examen des compétences de police, de sécurité civile et service incendie permet d'isoler les pays aux municipalités dotées d'une identité et d'une légitimité (politique ou technocratique) forte. La police est une compétence exercée par les communes en **France** et qu'on ne retrouve que dans 3 autres pays : l'**Italie** et la **Belgique** et l'**Espagne**, deux pays où l'exercice de cette compétence au niveau local est couplée à la compétence incendie et sécurité civile.



Sources : Eurostat, Conseil de l'Europe et Office Statistique Britannique

La dépense est plus importante en **Allemagne** et au **Royaume-Uni**, la compétence étant assumée ici par les échelons intermédiaires (1,4 et 1,3% respectivement).

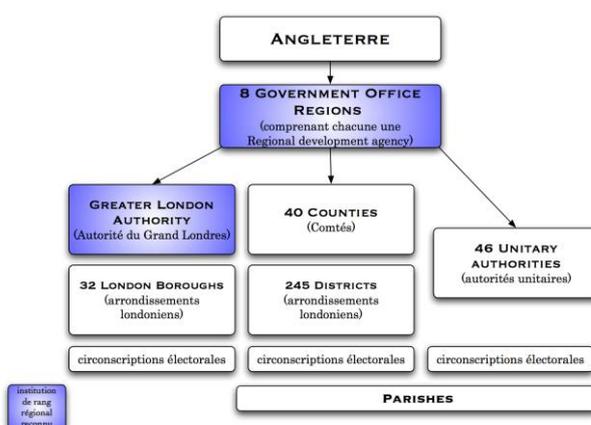
C. Un échelon intermédiaire entre le régional et le local est-il nécessaire ?

Parmi nos 12 pays étudiés, nous trouvons 2, 3 ou 4 échelons. Comme on l'a vu plus haut, le modèle à 3 échelons domine (7 sur 12 pays). Il est temps d'aborder la question qui dérange : peut-on se passer de l'échelon intermédiaire ?

Quatre échelons : ça existe !...

Un système à 3 voire 4 échelons de collectivités n'est pas l'apanage des pays étendus ou à la population la plus importante. La Belgique, dont la situation politique et institutionnelle n'est certes pas exemplaire, et le Royaume-Uni ne comptent ainsi pas moins de 4 échelons élus... soit plus que la France !

Au Royaume-Uni, l'**Angleterre** n'a pas la même organisation que l'Écosse, le Pays de Galles ou l'Irlande du Nord. Le diagramme ci-contre montre la complexité de son système. Le critère de densité et la reconnaissance du fait métropolitain ont conduit à la création en 1974 de districts et de comtés métropolitains (dont la population est comprise entre 1,2 et 2,8 millions d'habitants), calque de l'organisation du territoire en comtés et districts. Leur suppression en 1986 et le transfert de leurs compétences aux arrondissements (*boroughs*) qui les constituent ont débouché sur la création de facto des *unitary authorities*. Londres bénéficie également d'un statut spécifique : doté d'un *Greater London Council*, dissout en 1986, la métropole est dirigée depuis 2000 par le *Greater London Authority* (GLA) avec un maire élu. Autorité de rang régional depuis 1994, elle est subdivisée en arrondissements aux prérogatives analogues à une ville.



En **Belgique**, la dyarchie régionale ne rencontre pas d'équivalent en Europe à l'exception de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine... L'association de critères territoriaux et linguistique requiert un partage strict des compétences : l'articulation d'échelons verticalement différents et le partage de compétences entre eux est plus aisé qu'entre échelons de même rang.

Le problème de l'articulation des compétences entre régions et communautés belges semble partager peu de caractéristiques avec le schéma anglais : spécialisation pour prévenir tout conflit de compétences ici, organisation à géométrie variable et autorité du gouvernement là. Ces exemples d'organisations à 4 échelons – dans lesquels on peut également inclure le **Portugal** et ses paroisses – soulignent toutefois l'enjeu de la définition des compétences de chacun et l'adoption d'une éthique de responsabilité. Dans les systèmes très centralisés d'Angleterre et du Portugal, les risques qu'une collectivité empiète sur les compétences d'une autre sont limités puisque l'Etat quasi hégémonique veille à ce que chacun reste dans ses prérogatives limitées et très encadrées. Dans un système fédéral, les régions ou *Länder* sont investis de larges prérogatives qui conditionnent la qualité du rôle des échelons infrarégionaux. Quand la liberté est associée à de fortes responsabilités, là encore, déborder de ses compétences s'avère risqué, mais la contrainte est essentiellement démocratique.

Deux échelons : un cas rare

Seuls 3 parmi nos 12 pays ne comptent que deux échelons élus : l'Autriche, le Danemark et la Roumanie. Est-ce une piste intéressante ? Possible, mais à condition de noter que, dans une telle configuration, une interaction verticale, soit descendante, soit ascendante, se crée automatiquement. Ainsi en **Autriche** le *Land* crée-t-il un relais administratif pour une meilleure interaction avec l'échelon communal. Alors qu'au **Danemark**, c'est l'échelon communal qui est compétent sur un territoire plus vaste avec des prérogatives importantes, dépassant la seule acceptation de proximité.

La situation est encore différente en **Roumanie** où c'est l'échelon régional qui, bien qu'il existe, n'est ni élu ni reconnu comme collectivité territoriale. Mais ni les *judet* (départements) ni les villes ne peuvent planifier le développement du

territoire à moyen terme : ce sont des structures appelées « régions de développement » qui en ont la responsabilité. Un parallèle peut être fait avec l'ACTEP, l'Association des Collectivités Territoriales de l'Est Parisien, chargée de penser le développement économique et de prévoir les besoins des populations sur le territoire de ses membres. En Roumanie, ces régions sont constituées sur le mode de regroupements associatifs de départements. Huit régions de développement couvrent l'ensemble du territoire. L'association d'un seul échelon de collectivité facilite l'exercice des prérogatives attribuées aux régions et la couverture territoriale.

Quelle leçon peut-on tirer des pays n'ayant que deux échelons ? D'un mot, que l'architecture est viable à la condition que l'espace politique et technique qui existe forcément entre le régional et le local soit occupé d'une manière efficace, soit par l'échelon supérieur, soit par l'échelon inférieur.

L'échelon intermédiaire est-il substituable ?

C'est ici le moment de tenter d'apporter un éclairage à l'une des questions les plus en vogue dans le débat français : faut-il supprimer le département ? Sept de nos douze pays disposent d'un échelon intermédiaire analogue – au moins dans la hiérarchie – au département français. Au **Portugal**, en **Finlande** et en **Autriche**, l'échelon intermédiaire, collectivité élue ou pas, a pour principale vocation d'être un support administratif pour l'action d'autres échelons : il les aide à organiser leur action. Les régions finlandaises jouissent ainsi de prérogatives étendues en matière de contrôle et d'évaluation de l'activité des communes. Dans la plupart des autres pays, l'échelon intermédiaire se trouve très souvent associé à un autre échelon dans l'exercice de certaines compétences : aide sociale (comme c'est le cas avec les communes en **France**) ou responsabilité des infrastructures culturelles et sociales en **Belgique**.

La logique de la subsidiarité est de plus en plus présente dans les organisations territoriales ; plus rare est le cloisonnement entre échelons en fonction de domaines de compétences. En **Roumanie**, la réforme constitutionnelle de 2003 a entériné en grande pompe le principe de « subsidiarité » dans la Constitution. Le principe de cloisonnement ou de « connexité »¹ s'observe néanmoins entre régions et communautés en **Belgique**, ainsi qu'en **Allemagne** entre communes et *Kreis*. Ces deux exemples s'appliquent à des relations entre échelons de même niveau². Les dernières réformes en **Italie** ont, elles, conforté les échelons municipal et provincial, dépositaires de l'ensemble des fonctions administratives relatives à l'action sociale tandis que la région voit son rôle conforté en matière de santé.

On voit donc que dans chaque pays l'échelon intermédiaire est un maillon indispensable de la vie et du développement local. L'attachement des habitants à leurs départements, comtés ou provinces se manifeste également ponctuellement à l'occasion de consultations. En 1998 au **Portugal**, la population a rejeté par référendum la proposition visant à créer 5 régions en lieu et place des districts. En 2000 en **Angleterre**, les habitants de la région Nord-Est ont eux aussi rejeté par référendum la proposition d'élire cette instance au suffrage universel direct, alors qu'elle était (et qu'elle est toujours) composée pour partie de représentants des comtés et districts. Que répondraient les Français si on soumettait à leur suffrage la suppression des départements ?

D. La nouvelle gouvernance de l'action publique : le Partenariat Public-Public

L'apparition de nouvelles thématiques dans le champ de l'action publique (nouvelles technologies de l'information, environnement, etc.) a bouleversé plus encore que le principe de subsidiarité les modes d'action des collectivités. Il est de plus en plus malaisé d'agir seul sur une problématique donnée. Différentes formes de partenariats ont été institutionnalisées ou renforcées pour que les collectivités, de même rang ou de différents échelons, puissent s'associer et sécuriser juridiquement leurs projets.

En **France**, avec la loi Chevènement de 1999 instituant les communautés de communes, d'agglomération et urbaines, le regroupement intercommunal s'est singulièrement accéléré au point de recouvrir aujourd'hui près de 90% de la population et des communes. Ces EPCI³ ne sont toutefois pas des collectivités reconnues par la Constitution, ni des organes élus au suffrage universel direct. Ce sont les représentants des communes membres qui y siègent. Ces EPCI sont

¹ Expression tirée de la Loi fondamentale allemande, article 104, « *Das Finanzwesen* ».

² Même si communes et *Kreis* sont deux échelons distincts de l'organisation territoriale, le rôle des *Kreis* peut être analysé dans de nombreux cas comme un rôle de supplétif communal : spécialisation des compétences d'accueil des jeunes et des personnes âgées ou substitution du *Kreis* à la commune quand celle-ci n'a pas les moyens d'agir. Le dispositif est rigide, prédéterminé : il s'oppose à la souplesse du cas par cas de la subsidiarité.

³ Etablissement public de coopération intercommunale.

les héritiers directs des regroupements syndicaux à vocation techniques créés à partir de la fin du 19^e siècle (SIVU, SIVOM, etc.). L'intercommunalité est donc un succès en France.

Mais il serait illusoire de croire que seules les collectivités françaises aient pensé à se regrouper quand l'exercice d'une compétence seul dépassait leurs moyens. Schématiquement, plusieurs types de reconfiguration, plus ou moins institutionnalisés peuvent être identifiés.

Le regroupement horizontal : un cas répandu

En **Finlande** la coopération intercommunale est obligatoire quand des communes qui n'ont pas fusionné ont une population inférieure à 20 000 habitants. De même en **Allemagne**, dans certains cas, l'exercice des compétences est transféré au *Kreis*.

La création de communautés de communes, d'agglomération ou urbaines telle qu'on la connaît en **France** se retrouve au **Portugal** avec différents seuils de population à atteindre. La comparaison avec le Portugal est d'ailleurs intéressante puisqu'un système hiérarchisé en fonction de la taille du regroupement a été institué. Les masses critiques à atteindre, et donc le nombre d'établissements créés, sont toutefois très différents.

Portugal		France	
Régions métropolitaines Plus de 350 000 habitants	2	Communautés urbaines 500 000 habitants ¹	14
Communautés urbaines Plus de 150 000 habitants ou 3 municipalités	13	Communautés d'agglomération Plus de 50 000 habitants	171
Communautés municipales Moins de 150 000 habitants ou moins de 3 municipalités	2	Communautés de communes Moins de 50 000 habitants	2393

Sources : Eurostat et Conseil de l'Europe

Ce tableau permet de souligner une fois encore l'importance de la conjonction des légitimités démocratique et technique dans la résilience de l'échelon local. L'imposition d'un seuil de population *a posteriori* pour les communautés urbaines françaises n'a pas entraîné la requalification de celles dont la population était inférieure. C'est pourtant ce qui est arrivé l'année passé à 5 des 7 anciennes régions métropolitaines portugaises. Des critères plus souples, un morcellement communal plus important, une légitimité démocratique avant d'être technique : tous ces éléments expliquent mieux le nombre différent de regroupements dans ces deux pays.

Le regroupement vertical : un cas unanime

L'ensemble de nos 12 pays prévoit des modalités de coopération plus ou moins formalisées entre échelons.

À titre d'exemple, on recense ainsi près d'un millier de *consortia* en **Espagne** regroupant municipalités, provinces, communautés et Etat central.

La création d'agences : déconcentration ou décentralisation, spécialisation ou mutualisation ?

Le phénomène de développement des agences est l'un des points les plus caractéristiques de l'organisation du **Royaume-Uni**. En 2002, on recensait ainsi 164 organismes de contrôle de l'Etat, dont une cinquantaine pour le niveau local et 110 agences exécutives de l'Etat².

¹ Le seuil ayant été introduit en 1999 alors que les premières créations remontaient à 1966, ce seuil n'est respecté que pour 5 d'entre elles (chiffres au 1^{er} janvier 2008).

² Centre d'Analyse Stratégique, *L'Etat et les agences : limitation ou extension de la puissance publique ?*, Note de veille N°88, janvier 2008.

La première question que pose ce phénomène est celle de la répartition des domaines de compétences entre autorités déconcentrées et décentralisées. Les Etats les plus unitaires sont ceux qui conservent une administration déconcentrée – et donc étatique – importante et majoritaire : le **Portugal**, la **France** et le **Royaume-Uni**. La **Pologne** s'étant inspirée de l'organisation française, son réseau de *Voivodes* maillent le territoire comme les préfets français dans les régions. L'implantation de préfets ou du bureaux de l'Etat dans les provinces concerne également l'**Italie** et la **Finlande**. La prééminence des municipalités finlandaise sur les autres échelons est ainsi contrebalancée par les larges prérogatives dont dispose les bureaux de l'Etat. Le Royaume-Uni a quant à lui développé une approche très forte en matière de suivi, d'évaluation et de contrainte de la dépense des autorités locales. Comme on a pu le voir en matière de santé, c'est l'Etat qui agit et les collectivités qui contrôlent les normes.

Autre question : est-ce une approche de spécialisation ou de mutualisation qui est privilégiée dans l'organisation des pouvoirs ? Certains des exemples de compétences passées en revue illustrent les logiques de coopérations entre échelon sur un même domaine. La spécialisation consiste le plus souvent en une déclinaison du principe de subsidiarité. Ainsi en matière de santé, tous les échelons en **Allemagne**, en **Autriche**, au **Danemark**, en **Espagne**, en **Finlande**, en **France** ou en **Pologne** peuvent être compétents pour la gestion d'hôpitaux. Les cas de spécialisation par compétences sont plus rares, comme en **Allemagne** qui distingue l'accueil des personnes âgées (districts) et la garde des jeunes enfants (villes). La justification de cette spécialisation recoupe pourtant rapidement la logique de la subsidiarité : les personnes âgées doivent être accueillies dans des établissements plus complexes, avec d'avantage de personnel, médical notamment.

E. Les collectivités peuvent-elle influencer la législation ? Quelle est la considération de l'Etat à leur égard ?

Dans leurs relations avec l'Etat central, les collectivités sont plus ou moins représentées et les formes de leur représentation sont plus ou moins institutionnalisées. Globalement, il y a très souvent une dichotomie entre l'échelon région et le niveau local.

Représentations locales et régionales : une représentation et une écoute inégales

Dans les fédérations, un parlementarisme bicaméral permet le plus souvent de réserver l'une des deux chambres à la représentation des régions ou des provinces fédérés. Si en **Allemagne** la représentation au *Bundesrat* de membres des gouvernements régionaux va de pair avec une forte capacité de veto sur les projets de lois, en **Autriche**, les *Länder* jouissent en revanche d'une position plus marginale dans la seconde chambre. En **Belgique**, le Sénat est quant à lui élu en partie par les communautés (et non les régions) qui désignent 21 sénateurs sur 74¹.

Parmi les pays marqués par la régionalisation, l'**Espagne** laisse aux communautés la désignation d'un cinquième des sénateurs. En **Italie**, l'élection du sénat est quant elle effectuée au suffrage universel direct sur des circonscriptions régionales. Mais cette faible représentativité des régions italiennes en tant qu'institutions est compensée par un système de conférences : entre l'Etat et les régions, entre l'Etat et les villes et entre les collectivités régionales et locales enfin. C'est le système de conférences le plus institutionnalisé parmi les pays étudiés et visant à recouvrir l'ensemble du spectre institutionnel territorial : un décret de 1997 l'organise. L'avis de ces conférences est obligatoire sur certains projets de loi et les conférences permettent la conclusion d'accords et de conventions.

Quant à la **France**, la discrète installation de la Conférence nationale des exécutifs sous la houlette du Premier ministre en 2008 et les débats récurrents sur la non-représentativité du Sénat du fait de son mode de scrutin (indirect) et d'un découpage territorial que certains considèrent comme daté et favorisant les zones rurales, résumant bien les difficultés rencontrées par la plupart des collectivités pour peser dans le processus décisionnel et leur insatisfaction générale. Le Sénat apparaît souvent comme une simple sphère d'écoute et de dialogue ; au mieux, une caisse de résonance.

¹ Auxquels il faut ajouter 40 sénateurs élus à la proportionnelle, 10 sénateurs cooptés et, à ce jour, 3 sénateurs de droit (membres de la famille royale).

De profondes réformes de l'organisation institutionnelle et administratives depuis les années 1990

Comme on l'a vu plus haut, la plupart des pays européens ont conduit depuis une quinzaine d'années des réformes de leur appareil d'Etat et de leurs collectivités territoriales. Ces réformes ont pris, et prennent encore, toutes la même direction : celle de la recherche d'une meilleure efficacité et d'un moindre coût du service public et d'un rapprochement de la décision publique et du citoyen.

Les réformes de leurs administrations publiques engagées par les pays européens le furent le plus souvent, pour les pays concernés, sous l'impulsion de l'adhésion à l'euro et de l'obligation de respect des critères budgétaires de Maastricht, en vue de la modernisation des services de l'Etat et de la réduction des dépenses – objectifs qui produisent nécessairement leurs effets sur l'emploi public et son organisation à travers le territoire. Pour ces dix dernières années, on peut ainsi citer le programme Copernic en 1999 (nouveau découpage de l'administration) en **Belgique**, la RGPP (révision générale des politiques publiques) en **France**, mais aussi des réformes analogues au **Portugal** en 2005 et en **Espagne** en 2007.

Aux réformes des appareils étatiques s'ajoutent celles, parfois plus risquées, des organisations territoriales. Les ambitions de réforme en ce domaine sont généralement présentées comme une recherche de démocratisation accrue du circuit de décision des politiques publiques. La décentralisation, la dévolution, la régionalisation s'accompagnent de la volonté affichée de donner corps au principe de subsidiarité en donnant à chaque échelon les moyens d'intervenir au mieux pour assumer les compétences qui lui incombent. Le raccourcissement du circuit de décision (du local au national précédemment) visant à confier aux régions, provinces ou communautés un rôle prépondérant a généralement été considéré comme le moyen de mieux adapter l'offre de services publics et d'en améliorer la qualité, voire la gestion. Plus près du citoyen, le responsable politique local doit en quelque sorte assumer *de facto* un « mandat impératif » sous peine d'être confronté directement à l'usager mécontent. Ce type de réformes emprunte deux voies législatives : la réforme constitutionnelle ou le référendum.

La réforme constitutionnelle est l'outil le plus fréquemment utilisé, souvent plus facile à manier pour les responsables politiques mais surtout parce que l'organisation des pouvoirs est généralement au coeur du texte constitutionnel. Même au **Royaume-Uni**, où le système de *Common Law* privilégie pourtant la coutume sur le droit écrit, les plus importantes réformes de l'organisation territoriale ont fait l'objet de *Local Government Acts* en 1985 (suppression du *Greater London Council* et des *Metropolitan Counties & Districts*), en 1998 (dévolution en Ecosse, Pays de Galles et Irlande du Nord) et en 2000 (compétences accrues pour certains échelons infra régionaux). La **Belgique**, quant à elle, a connu le plus grand nombre de réformes constitutionnelles : le passage d'un Etat unitaire à une fédération reconnaissant des communautés linguistiques s'est fait en plusieurs phases. Ce ne sont *in fine* pas moins de 5 réformes qui ont été conduites entre 1973 et 2001¹. En **France**, la dernière réforme constitutionnelle de 2003 a consacré l'existence des régions et sanctuarisé certains principes clefs de l'autonomie locale : autonomie financière, compensation des transferts de compétences mais abandon de la notion de collectivité « chef de file » en raison de son incompatibilité avec l'autonomie et la non-subordination des différents échelons. Avec la Loi organique de 2004, elle est souvent qualifiée d'« acte 2 » de la décentralisation, prolongeant la réforme de 1982.

Quant au référendum, il ne réussit guère aux réformes territoriales : après les échecs rappelés plus haut au **Portugal** en 1998 et au **Royaume-Uni** (Angleterre) en 2000, l'échec de 2006 en **Italie** d'une proposition de régionalisation accrue² a de quoi refroidir les plus enthousiastes de la démocratie directe...

F. Les collectivités européennes ont-elles les moyens de leur autonomie ?

Comme le rappelle l'article 9 consacré aux ressources des collectivités de la Charte européenne de l'autonomie locale initiée par le Conseil de l'Europe³, adoptée en 1985 et ratifiée par nos 12 pays, l'autonomie réelle des collectivités passe par leur autonomie financière. L'autonomie financière des collectivités consiste à disposer de ressources suffisantes et diversifiées, dont elles peuvent librement déterminer le montant et/ou l'affectation. L'autonomie financière est indissociable des mécanismes de péréquation pour permettre aux collectivités les moins dotées d'assurer leur mission.

Le tableau présenté ci-dessous offre une vue d'ensemble des dernières données budgétaires disponibles pour nos pays.

¹ On doit la modification de l'article 1 de la Constitution qualifiant désormais la Belgique d'Etat fédéral à la réforme de 1993.

² Un nouveau projet est cependant attendu pour 2009.

³ Disponible sur <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/122.htm>.

	Allemagne	Autriche	Belgique	Danemark	Espagne	Finlande	France	Italie	Pologne	Portugal	Roumanie	Royaume-Uni
Les dépenses publiques en 2006 (en % du PIB)												
Dépenses toutes administrations confondues	45,3	49,4	48,4	51,2	38,5	48,9	52,4	48,8	43,8	46,3	35,3	44,2
Dépenses publiques fédérales et locales	19,4	16,4	20,8	33	20,8	19,4	10,8	15,5	13,3	6	8,3	12,8
Part des dépenses publiques locales et fédérales dans le total	43	33	43	64	54	40	21	32	30	13	24	29
<i>Légende</i>	Equilibre entre recettes et dépenses		Déficit				Excédent					
L'ensemble des recettes des administrations en 2006 (en % du PIB)												
Recettes toutes administrations confondues	43,8	47,7	48,7	56,2	40,5	52,9	49,7	45,4	40	42,3	33,1	41,6
Recettes publiques fédérales et locales	19,4	16,4	20,7	33,0	20,9	19,4	10,8	14,4	13,3	6,0	8,3	12,8
Les recettes fiscales en 2006 (en % du PIB)												
Prélèvement fiscal et cotisations sociales totaux	40,6	43,3	46,6	50,1	37,3	43,6	45,6	42,4	33,8	36,9	29,1	38,5
Prélèvement fiscaux fédéraux et locaux	12,5	8,2	6,2	17,1	11,4	9,2	4,8	6,5	4,2	2,3	7,5	1,9
Part des recettes fiscales locales et fédérales dans total	31	19	13	34	31	21	11	15	12	6	26	5
Nature majoritaire des ressources fiscales	<i>Land</i> : revenu et patrimoine Local : production	Production	Production	Revenu et patrimoine	Production	Revenu et patrimoine	Production	Production	Revenu et patrimoine	Production	Production	Revenu et patrimoine

Sources : Eurostat

Sur la base de ces données chiffrées, revue de détails.

La part congrue de la fiscalité dans les recettes des collectivités : des marges de manœuvre limitées

En **France**, la fiscalité locale représente la moitié environ des budgets locaux, contre moins de 30% en moyenne dans les Etats européens. Le poids de la fiscalité dans l'ensemble des ressources (hors emprunt) des collectivités locales françaises figure parmi les plus élevés (autour de 50% actuellement) – la Suède présentant un taux record de 60% et, à l'autre extrême, les Pays-Bas un taux de 12%. Toutefois, le critère du poids de la fiscalité dans l'ensemble des ressources des collectivités locales doit être nuancé.

Tout d'abord parce que toute la fiscalité n'est pas nécessairement locale. Plusieurs pays européens (certains pays fédéraux en particulier) se distinguent par la répartition d'une fraction d'impôts nationaux aux différents niveaux de collectivités, la fiscalité propre ne constituant qu'une faible part des recettes fiscales des collectivités. Tel est le cas de l'**Allemagne**, de l'**Autriche** et du **Portugal**. Plusieurs de nos Etats transfèrent aux collectivités locales une partie, parfois substantielle, du produit d'impôts d'Etat ; c'est le cas de l'**Allemagne**, du **Danemark**, de l'**Espagne** et de la **Belgique** notamment. En Belgique, les impôts dont le produit est totalement ou partiellement transféré par l'Etat aux communautés linguistiques et aux régions constituent la source principale de leurs ressources. Les ressources de transfert provenant de parts d'impôts d'Etat représente en moyenne 41% des recettes totales des collectivités locales dans l'Union Européenne (pour environ 30% en **France**). Or ces recettes, lorsqu'elles ont un caractère fiscal, n'entraînent pas automatiquement une autonomie fiscale accrue pour les collectivités locales, les gouvernements centraux conservant souvent la maîtrise de la définition des parts transférées aux collectivités locales. De plus, les impôts locaux sont souvent harmonisés entre les différentes collectivités afin d'éviter une concurrence fiscale excessive, que ce soit par le plafonnement des taux ou par la mise en place d'une fourchette de taux impérative. L'encadrement des recettes fiscales des collectivités locales s'avère parfois très rigoureux. Ainsi, le **Royaume-Uni** a mis en place un système de contrôle préalable des taux d'imposition des collectivités locales, appelé *Rate Capping*.

A cela s'ajoute que l'autonomie budgétaire n'est pas fiscale. Si les collectivités connaissent de moins en moins de restrictions sur la nature des dépenses qu'elles peuvent faire, elles n'ont souvent qu'une marge de manoeuvre limitée pour faire évoluer leurs recettes, y compris lorsque celles-ci sont d'origine fiscale. L'origine fiscale des ressources des collectivités n'est pas nécessairement synonyme d'autonomie fiscale dès lors que les collectivités n'en décident pas l'évolution. Si l'**Allemagne** accorde à ses collectivités régionales et locales une certaine liberté, celle-ci ne s'applique que sur une faible part de leurs recettes fiscales (17 % environ). L'attribution aux *Länder* d'une part importante (environ 50%) des grands impôts nationaux n'a pas conduit à leur attribuer un pouvoir décisionnel sur le taux de ces impôts. De même, les *Länder* ne peuvent agir sur les taux de la plupart des impôts régionaux. Ils conservent toutefois le pouvoir de fixer les taux maximaux de la taxe professionnelle (impôt communal). Au **Royaume uni**, le Parlement national vote les taux régionaux de l'impôt foncier dû par les entreprises tandis que le vote des taux du même impôt dû par les ménages demeure de la compétence des collectivités locales.

Les réformes les plus récentes intervenues en Europe montrent que la modernisation des impôts locaux s'accompagne souvent d'une stricte limitation du pouvoir d'en fixer le taux. Tel a été le cas en **Italie** lors de l'introduction de l'impôt régional sur les activités productives (qui correspond à une taxe professionnelle assise sur la valeur ajoutée) et l'impôt local sur le revenu. Tel a été également le cas au **Danemark** et au **Royaume-Uni** (*Uniform business tax*) lors de la rénovation de l'impôt foncier local dont le taux est fixé dans les deux cas par le Parlement. Des remarques analogues pourraient être faites en **France** sur la TIPP¹ versée aux régions et département en compensation des transferts de la loi de 2004. Mais la variation maximale du taux est fixée par le Parlement, l'assiette est territorialisée seulement pour les régions, et des correctifs en Loi de finances ont toujours été apportés.

L'accès au crédit : des mécanismes de contrôle très divers

La plupart des pays admettent la liberté de recourir à l'emprunt pour le financement d'investissements, mais l'excluent pour le financement des dépenses courantes, sous réserve des crédits de trésorerie qui doivent être couverts sur l'année. La principale restriction est donc sur la nature des dépenses que l'emprunt sert à financer. Il est noter que le régime français est l'un des plus libéraux. Les mécanismes de contrôles déployés par les différents pays européens méritent qu'on s'y arrête un moment

Relevons tout d'abord les cas de mécanismes de contrôle *a priori*. Au **Royaume-Uni**, les collectivités sont soumises au *credit approval*, plafond fixé par le gouvernement pour limiter le volume global d'emprunt. En outre, elles ne peuvent recourir à l'emprunt qu'à la condition que les équipements financés accroissent son patrimoine et correspondent aux priorités affichées par le Gouvernement. Les ministères sont chargés de donner leur accord le cas échéant avant la signature d'un contrat. Au **Portugal**, les emprunts les plus importants sont soumis au visa préalable de la Cour des Comptes.

Quant au contrôle *a posteriori* des emprunts, hormis le contrôle de légalité, il est plus rare. En **Pologne**, la loi sur les finances publiques de 1998 a introduit une régulation *a posteriori* : si le volume de la dette publique, augmenté du montant des paiements prévisionnels des garanties ou cautionnements, dépasse les seuils qu'elle détermine (50, 55 et 60%), les collectivités locales doivent, selon les cas et comme l'Etat lui-même, bloquer ou réduire le niveau de leur endettement par rapport à leurs ressources totales (hors emprunt). Cette restriction porte sur le seul volume de la dette et non sur la nature des dépenses financées par l'emprunt. L'adoption de l'euro dans 12 pays de l'Union européenne (8 pays concernés dans cette étude) et le respect des critères de Maastricht a également contraint les Etats à maîtriser le

¹ Taxe intérieure sur les produits pétroliers.

volume de leur dette. Celui-ci inclut en effet l'ensemble des administrations, y compris locales et fédérales. Plusieurs pays ont ainsi signé des accords ou conventions liant l'Etat et les différents échelons de collectivités autour d'objectifs d'assainissement des finances et d'équilibre budgétaire : l'**Autriche** en 2000 (Pacte de stabilité interne), l'**Espagne** en 2001 (Loi générale de stabilité financière et Loi organique complémentaire) et l'**Allemagne** en 2002 (Accord coopératif fixant des objectifs annuels). L'Allemagne a resserré la contrainte à l'occasion de la réforme de 2006 : en inscrivant le pacte de stabilité de Maastricht dans la Loi fondamentale, celui-ci s'impose à tous les échelons de gouvernement. En Allemagne, les lois communales des *Länder* prévoient que le volume global des emprunts inscrits au budget doit être approuvé par l'autorité de tutelle du *Land*, laquelle apprécie la capacité financière de la commune d'y faire face.

Péréquation : l'exemple allemand

Dans l'ensemble de nos pays, l'importance des transferts financiers de l'Etat au profit des collectivités lui permet de mettre en oeuvre des mécanismes de péréquation. La plupart des pays en assurent ainsi la mise en oeuvre grâce aux critères de répartition retenus pour attribuer les dotations. Il existe deux types de péréquation, verticale et horizontale.

La péréquation verticale vise à harmoniser les capacités financières de chacun des types d'échelon par rapport aux autres. En **France**, une dotation globale de fonctionnement (DGF) est attribuée aux communes, aux EPCI, aux départements et aux régions. Chaque échelon remplissant des compétences particulières, il semble toutefois difficile de comparer et, partant, d'harmoniser les capacités financières de chaque échelon par de simples dotations. La solidarité verticale entre échelons passe également par la répartition du produit des impôts : en France, trois niveaux de collectivités s'appuient sur une même assiette pour voter leur propre taux d'imposition. D'autres impôts sont partagés entre l'Etat et un ou plusieurs échelons ; c'est le cas de la TIPP. En **Allemagne**, la solidarité verticale passe par la collecte des impôts au niveau national et leur répartition selon des règles fixées dans la Constitution. La moitié des recettes de l'impôt sur le revenu revient à la fédération d'une part, et aux *Länder* d'autre part, les municipalités recevant une part de l'impôt sur le revenu des particuliers.

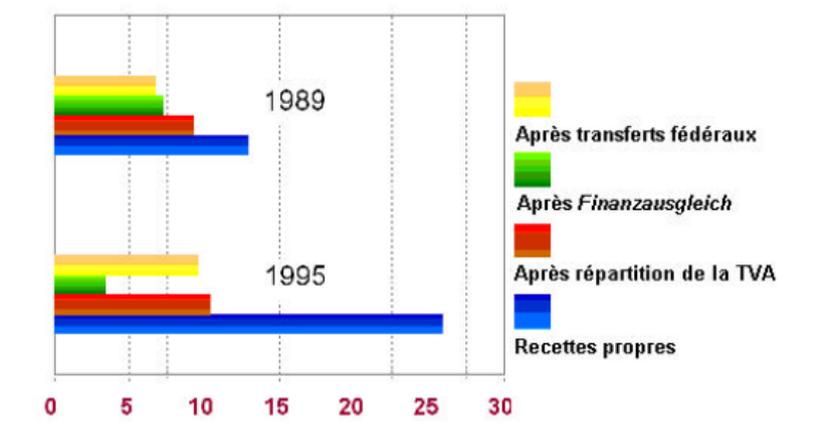
Le mécanisme de la péréquation horizontale, quand il est assorti de critères volontaristes a fait la preuve de son efficacité. Toutefois, les critères retenus pour la répartition des recettes tendent plus généralement à reproduire, sinon à amplifier, les caractéristiques qui pénalisent d'ores et déjà certaines collectivités plus que d'autres : la population, la superficie, plus rarement le potentiel fiscal ou des catégories de populations (aux besoins en services publics accru). En **France**, la part péréquation intégrée à la DGF est dérisoire au regard du montant de la part forfaitaire – attribuée en fonction de la population pour l'essentiel : 152 millions d'euros sur 5 310 pour les régions, 556 millions d'euros sur 12 000 pour les départements en 2007.

Mais arrêtons-nous un moment en détail sur l'exemple allemand. Si les *Länder* ne bénéficient que de faibles marges de manoeuvre en matière de ressources fiscales, c'est certainement en **Allemagne** que le mécanisme de péréquation est le plus poussé, ce qui se justifie pour une large part par les prérogatives des *Länder* (y compris judiciaires) et leurs responsabilités vis-à-vis des autres échelons. La répartition du produit de la TVA sert de première variable d'ajustement. Au premier niveau, les trois quarts de la TVA sont répartis entre les *Länder* en fonction de la population. Le dernier quart est réservé aux *Länder* considérés comme « financièrement fragiles ». Ils reçoivent des transferts supplémentaires de TVA destinés à porter leur potentiel fiscal à au moins 92% de la moyenne par habitant des taxes totales des États. Le mécanisme de *Finanzausgleich* complète le dispositif et se révèle efficace : le programme garantit que la capacité fiscale de tous les États atteint au moins 95% de la capacité fiscale moyenne. La charge marginale qui pèse sur les États contributeurs atteint 80%. Un « indice de péréquation » standardisé (*Ausgleichsmesszahl*) est calculé par le *Bund* ; les *Länder* disposant de ressources supérieures à ce seuil contribuent à l'abondement d'un fond destiné aux *Länder* les moins dotés. L'approche est essentiellement focalisée sur les capacités contributives (potentiel fiscal) et non sur les charges. L'*Ausgleichsmesszahl* est composé d'un indice de capacité financière prenant en compte l'ensemble des recettes du *Land* (contributions propres, produit des impôts communs et 50% des impôts communaux) et d'un indice des besoins de financement, reprenant la moyenne par habitant des recettes fiscales multipliée par la population du *Land*. Il faut ajouter enfin des transferts complémentaires du *Bund* au profit de certains *Länder*.

Le graphique présenté ci-dessous décompose les effets de ces trois mécanismes de péréquation : la variation brute des recettes propres des *Länder* s'est considérablement accrue entre 1989 et 1995 sous l'effet de la réunification avec l'Est. En dépit de cette augmentation des inégalités, la variation après répartition de la TVA reste contenue aux abords de 10% (soit -15 points!). Le *Finanzausgleich* a vu quant à lui ses effets renforcés puisqu'on passe sous le seuil de 3%¹.

¹ Graphique tiré de Paul Bernd Spahn, Université de Franfort 2001.

Effet des trois étapes de la péréquation sur la variation inter-régionale
(coefficient de variation, en pourcentage)



Signalons pour finir un autre exemple intéressant : le **Danemark**. Les critères de répartition des ressources des municipalités sont exclusivement axés sur les caractéristiques de la population et, partant, de ses besoins en matière de services publics. La dotation perçue par une municipalité est pondérée par un indice dans lequel sont intégrés différents paramètres (La somme de ces pondérations étant égale à 100) : le nombre d'habitants pour 24,6 ; le nombre d'habitants âgés de 6 ans et moins pour 9,8 ; le nombre d'habitants âgés de 7 à 16 ans pour 21 ; l'estimation des dépenses liées à l'âge au titre de la prestation en espèces pour 5,2 ; le nombre d'habitants âgés de 65 à 74 ans pour 3 ; le nombre d'habitants âgés de 75 à 84 ans pour 6,2 ; le nombre d'habitants âgés de 85 ans et plus pour 6,2 ; le calcul du soutien au loyer pour 1,8 ; l'estimation du nombre de retraites anticipées pour 2,2 ; le nombre d'enfants de familles monoparentales pour 6,5 ; les critères de résidence (maisons vieillies et logements modernes loués) pour 5 ; le nombre de chômeurs âgés de 20 à 59 ans pour 5 ; le nombre de ressortissants étrangers provenant de pays tiers pour 2 ; les personnes habitant des régions frappées de problèmes sociaux graves pour 1,5.

Réalisation Céline MOYON, chargée d'étude, Public Evaluation System
Coordination Jean-Thomas LESUEUR, délégué général
Contact info@institut-thomas-more.org
Tel +33 (0)1 49 49 03 30 – Fax +33 (0)1 49 49 03 33