



**HAL**  
open science

# L'organisation des collectivités territoriales dans les 15 pays de l'Union européenne

Jean-Pierre Allain, Constance Canel, Dalila Azzouz

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Allain, Constance Canel, Dalila Azzouz. L'organisation des collectivités territoriales dans les 15 pays de l'Union européenne. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 2004, 86 p., 2 références bibliographiques. hal-02150543

**HAL Id: hal-02150543**

**<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02150543v1>**

Submitted on 7 Jun 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **L'organisation des collectivités territoriales dans les 15 pays de l'Union européenne**

**Certu**

centre d'Études sur les réseaux,  
les transports, l'urbanisme  
et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
téléphone: 04 72 74 58 00  
télécopie: 04 72 74 59 00  
[www.certu.fr](http://www.certu.fr)

## Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

**Dossiers:** Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

**Références:** Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

**Débats:** Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur : <http://www.certu.fr>

## NOTICE ANALYTIQUE

### Organisme commanditaire :

CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier 69006 Lyon Téléphone : 33 (0)4 72 74 58 00 Télécopie : 33 (0)4 72 74 59 20

### Titre :

## L'organisation des collectivités territoriales dans les 15 pays de l'Union européenne

### Sous-titre :

Date d'achèvement :  
mars 2004

### Langue :

français

### Organisme auteur :

CERTU

### Rédacteurs :

Jean-Pierre Allain  
avec le concours de Constance  
Canel  
Appui technique : Dalila Azzouz

### Relecteurs assurance

qualité :  
Maurice Abeille  
Thierry Gouin

### Résumé :

Présentation de l'organisation des collectivités territoriales dans les 15 pays de l'Union européenne :

- nombre de niveaux infra-étatiques,
- principaux organes avec modes d'élection ou de nomination,
- domaines de compétence,
- ressources financières et tutelle,
- coopération intercommunale.

Présentation d'une courte synthèse pour chacun des 15 pays.

Présentation des nouveautés et changements intervenus depuis une dizaine d'années.

### Remarques :

Le présent texte constitue la mise à jour partielle d'un document, établi dans le cadre d'un programme européen, publié par le CERTU en 1996 sous le titre « *Collectivités territoriales et transports publics urbains dans les États de l'Union Européenne* ».

Les prolongements suivants sont envisagés :

- en 2005, une étude sur l'organisation institutionnelle (rapports contractuels et financiers) des transports urbains, interurbains et ferroviaires de voyageurs, dans les pays de l'Union européenne.
- à une date indéterminée, un document sur l'organisation des collectivités territoriales dans les 10 pays qui rejoignent l'Union européenne en mai 2004.

**Le CERTU remercie par avance les lecteurs qui voudront bien lui signaler les éventuelles erreurs ainsi que les modifications intervenues après la rédaction du présent document.**

### Mots clés :

Collectivités territoriales  
Union européenne

Diffusion : gratuite

Téléchargeable sur [www.certu.fr](http://www.certu.fr)

Nombre de pages : 86

Confidentialité : NON

Bibliographie : OUI



# SOMMAIRE

<b>Avant-propos .....</b>	<b>7</b>
<b>Classement par niveaux infra-étatiques et principaux traits par pays .....</b>	<b>13</b>
<b>Nouveautés intervenues depuis une dizaine d'années.....</b>	<b>19</b>
<b>Tableau synoptique .....</b>	<b>23</b>
<b>Présentation détaillée par pays</b>	
Allemagne .....	27
Autriche.....	33
Belgique .....	37
Danemark.....	41
Espagne .....	43
Finlande.....	49
France.....	53
Grèce .....	61
Irlande .....	65
Italie .....	67
Luxembourg.....	73
Pays-Bas.....	75
Portugal .....	79
Royaume-Uni.....	85
Suède.....	89
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>93</b>



## AVANT-PROPOS

Dans la plupart des États d'Europe occidentale, **le concept d'autonomie locale est devenu une donnée du système démocratique**. Dans quelques pays (Danemark, Suède, Grèce), c'est une pratique ancienne remontant au 19<sup>ème</sup> siècle alors que pour d'autres c'est un acquis très récent lié à la disparition de régimes autocratiques et/ou à l'entrée de ces pays dans l'Union européenne, à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle.

Dans tous les États étudiés, à l'exception d'un seul (la Grande-Bretagne), on a assisté au cours des dernières années à un mouvement de décentralisation allant, tantôt avec hardiesse, tantôt à pas comptés, dans le sens d'une plus grande autonomie des collectivités infra-étatiques.

Préalablement à une étude à la fois comparative et analytique, pays par pays, il a paru nécessaire de bien définir certains termes que nous emploierons tout au long de ce document.

On entend souvent parler, indifféremment, de collectivités locales, de collectivités publiques, de collectivités territoriales. Afin de mieux coller aux réalités de la démocratie locale, **nous examinerons principalement les collectivités territoriales décentralisées** ayant pour caractéristiques d'être dirigées par des représentants élus au suffrage universel direct et de contrôler un territoire. Il en résulte que nous n'examinerons dans le détail (tout au plus les évoquera-t-on lorsque cela apparaîtra vraiment nécessaire) ni les systèmes, pratiqués dans certains pays, de «décentralisation par services», ou par le biais d'établissements publics ou d'agences gouvernementales, ni les différentes autorités qui, pour être locales, ne sont ni territoriales ni dirigées par des élus locaux. De même, laisserons-nous généralement de côté, les territoires îliens (du type Groenland, îles Féroé, Canaries, collectivités et départements français d'outre-mer) ainsi que les villes capitales qui ont presque toujours un statut particulier.

Par ailleurs, afin de supprimer toute **ambiguïté concernant les termes décentralisation et déconcentration** (l'un étant quelquefois utilisé à la place de l'autre) il a paru indispensable de préciser les acceptions retenues pour ces deux mots tout au long de notre document. En effet, la différence entre ces deux notions, relativement familière au lecteur français, ne l'est pas forcément pour tous les lecteurs étrangers d'autant que, dans certains pays, comme déjà indiqué, on parle de «décentralisation par services», ce qui correspond, en France et dans d'autres pays, à une déconcentration puisqu'il s'agit de simples échelons ou organes de l'État central..

Pour nous, la décentralisation implique que la décision soit prise par un élu local oeuvrant de façon autonome, sans délégation d'une autorité supérieure, à un niveau qui soit le plus proche possible de la population concernée. La déconcentration implique que la décision soit prise, soit par des services locaux de l'État central, soit en vertu d'une délégation donnée à un élu local d'agir pour le compte de l'État. Signalons qu'il existe de rares pays (Pays-Bas mais surtout Autriche) où une même personne agit (dans des domaines autres que l'état civil), tantôt pour la collectivité territoriale, tantôt pour l'État central ou fédéral, ce qui doit nécessiter chez le titulaire de telles charges d'exceptionnelles qualités en matière de dédoublement de la personnalité.

Le concept d'autonomie locale, auquel est venu s'adjoindre, plus récemment, celui d'autonomie régionale, se décline de façon variée, non seulement selon les pays mais aussi souvent à l'intérieur d'un même pays... Cela va de l'uniformité des structures sur tout le territoire (Finlande, Danemark, Suède, Pays-Bas, France, Grèce) à des systèmes qui aménagent les structures locales en fonction des particularismes locaux et/ou régionaux, (Italie, Espagne, Allemagne, Royaume-Uni pour l'Écosse et le Pays de Galles), voire laissent la porte ouverte à des collectivités à caractère facultatif (Espagne, Portugal, Grèce). **A cet égard, l'exemple allemand a montré que le véritable fédéralisme jouait indiscutablement comme facteur d'accroissement de la diversité des structures locales.** Mais les exemples de l'Espagne, de l'Italie, du Royaume-Uni (dans une moindre mesure) prouvent que, ***a contrario*, la diversité statutaire n'est pas incompatible avec le caractère unitaire de l'État.**

La variété des situations prévaut d'abord dans les modes de désignation des édiles à la tête des organes locaux. Aussi étonnant que cela puisse paraître, il existe encore en Europe des maires nommés et non pas élus (Allemagne, Luxembourg, Grande-Bretagne et, partiellement, Irlande).

La variété s'exprime aussi dans la répartition des pouvoirs entre les différents organes locaux (présidents ou maires, conseils, comités ou commissions) des collectivités territoriales.

La variété a sa place, enfin, dans les compétences laissées aux collectivités de base. La compétence «exclusive» d'une collectivité sur tel ou tel secteur d'activité est encore assez rare. La compétence peut être «partagée» : à l'extrême, si tout est partagé, c'est le règne de la «cogestion» (Pays-Bas). Pour certains domaines, la compétence peut être «déléguée» par l'État ou par une autorité supérieure à la collectivité de base : si cette délégation est poussée et largement pratiquée, on sera en présence d'un système d'«administration étatique indirecte» (Autriche).

**Les caractéristiques et les compétences des collectivités territoriales ne sont pas seulement variables d'un pays à l'autre mais évoluent dans le temps.** Si l'organisation de la décentralisation semble figée dans certains États, il n'en va pas de même partout.

Ainsi en Allemagne et en Autriche, l'élection du maire au suffrage universel direct tend-elle à s'imposer. Une idée semblable paraît germer en Grande-Bretagne et en Irlande. En Grèce, le département a basculé de la sphère étatique vers la sphère des collectivités ; ce pays vient également de connaître une réduction drastique du nombre de ses collectivités territoriales. En Grande-Bretagne, et plus spécialement en Angleterre, on a assisté à un chamboulement affectant les collectivités de premier et de second niveaux, tant dans leur nombre que dans leurs attributions. La Finlande a créé des régions d'inspiration originale. L'Italie, enfin, vient de connaître, en quelques années, plusieurs modifications législatives et constitutionnelles majeures qui laissent penser que ce pays s'oriente vers un État fédéral.

*A contrario*, dans certains pays, la décentralisation a un goût d'inachevé. Cela est particulièrement vrai vis à vis de la création de collectivités régionales décentralisées. L'idée peine à se concrétiser en Grande-Bretagne, en Irlande, en Suède, en Grèce, au Portugal.

Le lecteur trouvera pages 19 à 22, les principaux changements structurels et innovations, pays par pays, qui sont apparus au cours des huit à dix dernières années.

**Les collectivités territoriales infra-étatiques sont réparties en niveaux** dont le nombre varie de un (au Luxembourg) à quatre (en Belgique).

Le premier niveau est généralement constitué par ce que l'on appelle habituellement commune mais il existe, dans certains pays, des collectivités plus petites que la commune pouvant être territoriales mais jouissant de compétences réduites. Plusieurs États ont procédé à des réductions drastiques du nombre de leurs communes : la Suède entre 1950 et 1974, le Danemark en 1970, l'Allemagne (ex RFA) entre 1965 et 1975, la Belgique en 1977, la Grèce en 1998/99.

Le deuxième niveau, qui existe partout sauf au Luxembourg, est dénommé, selon les pays : département, district, comté, province, région. Cette collectivité territoriale peut-être organisée de la même manière que le premier niveau (organes et mode d'élection identiques). Elle possède quelquefois un pouvoir de tutelle sur les collectivités de premier niveau mais pas toujours. Ce deuxième niveau peut être le seul échelon entre la commune et l'État central ou, au contraire, être soumis à un troisième voire quatrième niveau.

**Le troisième et le quatrième échelon recouvrent des entités très hétérogènes.** Se situant juste en dessous de l'État central, on parlera souvent d'échelons «infra-étatiques» par facilité de langage ou de présentation ; en effet ces termes ne correspondent pas à la réalité constitutionnelle dans certains pays fédéraux : en Allemagne, les länder partagent la souveraineté étatique avec l'État fédéral ; en Belgique, il en est de même pour les «communautés culturelles» et les régions. La même réserve vaut pour l'Espagne, pays non fédéral mais dans lequel les «communautés autonomes» qui ne partagent pas la souveraineté étatique avec l'État (mais qui ne sont pas des collectivités territoriales), correspondent à un mode d'organisation horizontale de l'État.

On comprendra aisément qu'il existe une différence de nature entre de telles entités disposant de statuts constitutionnels et les autres collectivités territoriales de rang supérieur (appelons-les régions pour simplifier) qui ne sont que décentralisées, même si parmi ces dernières, certaines, plus privilégiées que d'autres, disposent d'un pouvoir législatif édictant des normes de même valeur que celles émanant de l'État central.

La montée en puissance du concept d'autonomie locale est allée de pair, depuis une trentaine d'années, avec l'idée de pouvoir régional. Le mot «région» est quelquefois utilisé à tort et à travers. En effet ce terme a des sens très différents selon les pays et les traditions juridiques. Il y a même des pays qui ignorent la notion de région : c'est le cas en Angleterre où le thème n'a jamais été «porteur». Même si l'on exclut les États fédéraux ou fortement «autonomiques», on peut appeler région aussi bien une structure sans personnalité juridique (mais comportant des élus locaux) créée pour répondre à l'opportunité de répandre la manne en provenance des fonds structurels européens, qu'une collectivité territoriale possédant à la fois des compétences autonomes importantes et un niveau élevé de ressources propres.

Mis à part le cas des pays fédéraux ou «autonomiques» la région, lorsqu'elle existe, joue le rôle de collectivité intermédiaire : c'est souvent à ce niveau qu'ont lieu les relations entre les collectivités territoriales de base et l'État central.

A cet égard, **l'enjeu de la décentralisation peut se poser aussi à l'intérieur des structures décentralisées...** Selon les pays, la région, entendue au sens large, a tantôt des pouvoirs de tutelle sur les collectivités de base, tantôt pas. **L'existence d'un niveau régional fort n'est pas une garantie de plus grande autonomie pour les collectivités territoriales de premier rang.** Bien au contraire ! Un niveau régional fort et financièrement puissant pourra être tenté de créer une tutelle et des rapports de pouvoir bien plus prégnants que ce qui prévaut dans certains États réputés centralisés.

En bref, lorsque l'on essaye de présenter et de comparer l'autonomie des collectivités territoriales dans les pays de l'Union européenne, il faut s'interroger sur trois éléments :

- 1 – l'existence et le **statut** des collectivités territoriales sont-ils garantis ou non par la Constitution ?
- 2 – quelle est l'importance de la **tutelle** qui pèse sur les collectivités territoriales ?
- 3 – quel est leur degré **d'autonomie financière** ?

Développons ces trois points.

Si l'existence et le statut des collectivités territoriales sont fixés dans la Constitution, il va de soi que les modifications ou suppressions seront beaucoup plus difficiles à réaliser. A notre connaissance, un seul pays d'Europe a osé faire disparaître des collectivités territoriales de second niveau en nombre important et selon un plan concerté : il s'agit de la Grande-Bretagne, pays dans lequel les collectivités territoriales n'ont aucune garantie constitutionnelle quant à leur pérennité.

S'agissant de la tutelle, si elle existe, est-elle *a priori* ou *a posteriori*, de légalité ou d'opportunité, générale ou limitée à des cas rigoureusement définis par la loi ou la Constitution ? Des mécanismes pervers, du type cogestion généralisée, constituent-ils une tutelle qui n'ose pas dire son nom ?

Les pays de l'Europe du nord (Danemark, Suède, Finlande surtout) utilisent la tutelle de façon parcimonieuse. Mais il en va de même dans certains pays de l'Europe du sud comme l'Espagne, la France, l'Italie. Dans ce dernier pays, à la suite de réformes constitutionnelles, la tutelle étatique et régionale vient quasiment de disparaître de façon spectaculaire.

Concernant l'appréciation du degré d'autonomie financière des collectivités territoriales, plusieurs questions doivent être posées. Ont-elles la capacité de lever l'impôt ? Quelle est la part des collectivités territoriales dans les dépenses publiques globales ? Cette capacité est-elle reconnue dans la Constitution ? Perçoivent-elles un impôt lié au revenu des personnes physiques, généralement très rémunérateur ? Quel est, dans leur budget, le pourcentage de ressources dont elles ont la libre disposition (dotations et transferts non affectés inclus) ? Quel est le pourcentage de leurs ressources propres (dotations et transferts exclus) ? Dans quelques pays, notamment en France, des impôts locaux ont été supprimés et remplacés par des transferts ou dotations avec les avantages et les inconvénients que ce système comporte. Dans certains cas, ces transferts non affectés ont pris une très grande importance allant jusqu'à dépasser 50% des ressources des collectivités.

Il est évident qu'une collectivité territoriale politiquement très autonome mais financièrement très dépendante des autorités supérieures (cas de l'Espagne jusqu'à ces dernières années, de la Belgique et des régions autonomes du Portugal) ne pourra jouir pleinement de son autonomie. Si l'on prend en compte le critère déterminant des ressources financières «propres», on se rend compte que ce n'est pas dans les États fédéraux (ou aux particularismes régionaux forts et reconnus institutionnellement) que les collectivités de base ont nécessairement le sort le plus enviable. Au plan de l'autonomie financière (mais n'est-ce pas le plus important dans l'autonomie ?!) le plus haut niveau de décentralisation se trouve plutôt dans les pays d'Europe du nord comme le Danemark, la Finlande, la Suède mais aussi le Luxembourg. L'Italie, où des réformes capitales viennent d'avoir lieu, et la France, où un processus législatif est en cours, devront être observées de près.



# LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LES 15 PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE

- **classement par niveaux infra-étatiques**
- **principaux traits par pays**

Une présentation synthétique des structures politico-administratives locales aurait pu se faire en fonction de leur degré d'autonomie par rapport à l'État central (unitaire ou pas). Ainsi aurait-on pu aller des pays possédant les structures locales les plus autonomes jusqu'aux systèmes les plus centralisés d'Europe et les plus archaïques du point de vue des pouvoirs locaux.

Toutefois, compte tenu de l'ambiguïté pesant dans certains États sur les notions de déconcentration et de décentralisation, une telle présentation n'aurait peut-être pas été comprise par les lecteurs de ces pays. Par ailleurs, s'il est facile de signaler les États les plus en retard en matière d'autonomie locale, il n'est pas aisé de procéder à un classement parmi les meilleurs de la classe, d'autant que, on ne le répétera jamais assez, l'autonomie politique n'a de sens que si elle va de pair avec une autonomie financière importante ; or, celle-ci est souvent plus difficile à apprécier. Aussi a-t-on jugé à la fois plus simple, et plus neutre, de présenter des données synthétiques sur les 15 pays classés en fonction du nombre de niveaux de collectivités territoriales.

On trouvera ci-après un éclairage, se voulant synthétique, avec idées forces et particularités de la situation des collectivités territoriales dans chacun des 15 pays de l'Union européenne. Les lecteurs souhaitant plus de détails sur les appellations et les compétences des différents niveaux, sur les modes d'élection de leurs dirigeants, sur les rapports entre l'exécutif et les assemblées, sur leur degré d'autonomie, notamment financière, se reporteront aux développements intéressants chaque pays (pages 27 à 92).

On observe actuellement entre un et quatre niveaux de collectivités territoriales

❶ **un seul État possède un seul niveau** probablement à cause de sa taille puisqu'il s'agit du Luxembourg.

- Au **Luxembourg**, bien que les exécutifs des communes soient nommés par le Grand-Duc, les collectivités bénéficient d'une assez grande autonomie avec une compétence générale et des ressources importantes : près de la moitié des recettes des communes est constituée d'impôts directs et de taxes. Les deux tiers de leurs ressources doivent être considérés comme non affectés.

## ② six États possèdent deux niveaux infra-étatiques :

- 4 royaumes (Danemark, Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni)
- 2 républiques (Autriche, Finlande)

- Au **Danemark** et en **Suède**, les deux niveaux de collectivités territoriales prélèvent des impôts sur le revenu et bénéficient de ressources propres très importantes. Ils jouissent d'une très grande autonomie. Il n'existe pas de lien de subordination entre les communes et le second niveau (comtés). Les édiles locaux sont élus au suffrage universel direct. Dans les deux pays la tutelle est extrêmement faible.

- Aux **Pays-Bas**, les maîtres mots de l'organisation territoriale sont la cogestion (entre collectivités de niveaux différents) et la prise de décision collégiale au sein d'une même collectivité. Les deux niveaux de collectivités territoriales (communes et provinces) sont organisés de la même manière. Les conseillers communaux et provinciaux sont élus au suffrage universel direct alors que les présidents des exécutifs (bourgmestre pour les villes et commissaire de la Reine pour les provinces) sont nommés par le gouvernement central. La cogestion, qui constitue en pratique une forme de tutelle, aboutit à réduire fortement les compétences des collectivités d'autant que les ressources propres à leur disposition sont dérisoires ; c'est l'un des rares pays où les subventions spécifiques atteignent encore un niveau aussi élevé.

- Le **Royaume-Uni** est l'un des États les plus centralisés d'Europe. La tutelle y est donc forte. Depuis plus de 20 ans, l'autonomie locale y a été réduite. Les collectivités britanniques n'ont aucune garantie constitutionnelle quant à leur pérennité. Les quatre pays (Angleterre, Écosse, Irlande, Pays de Galles,) constituant le royaume ont chacun deux niveaux de collectivités territoriales. La récente réorganisation des collectivités territoriales n'a pas changé grand chose en terme d'autonomie de décision ou d'autonomie financière sauf pour le Pays de Galles et pour l'Écosse qui ont été dotés, en 1999, de parlements ; le parlement écossais a quelques pouvoirs législatifs. A l'exception de Londres où le maire est élu depuis 2000, le chef de l'exécutif est un fonctionnaire nommé. Les collectivités ne contrôlent qu'une faible partie de leurs ressources. Un système de «paroisses civiles», analogue à ce que l'on observe au Portugal et en Suède, existe dans certaines zones de l'Angleterre et du Pays de Galles. Il n'existe pas de régions avec des membres élus.

- En **Autriche**, État fédéral, un grand nombre de compétences sont déléguées. On parle d'«administration fédérale indirecte». Les communes n'ont pas de compétence générale. Les conseillers municipaux et les conseillers du land sont élus au suffrage universel direct. Länder et communes perçoivent des impôts directs (notamment sur le revenu) mais la majeure partie des recettes fiscales va au niveau fédéral ; la part des transferts est donc très importante. La tutelle qui pèse sur les communes est forte. Du point de vue compétence et richesse, la situation des länder autrichiens n'est aucunement comparable à celle des länder allemands.

- En **Finlande**, les communes bénéficient également de ressources propres très importantes (mais pas d'impôt sur le revenu) et jouissent d'une très grande autonomie avec une compétence générale ; la tutelle est extrêmement limitée. Les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct. La création d'un second niveau (régions) est très récente.

③ **les neuf autres pays de l'Union européenne ont donc trois ou quatre niveaux de collectivités territoriales infra-étatiques**, même si cette expression n'est pas tout à fait exacte (ou appropriée) comme expliqué dans l'avant-propos. Ces neuf États (7 républiques et 2 royaumes) peuvent être classés en trois types selon que le niveau supérieur :

- est simplement une **déconcentration** du pouvoir central,
- correspond à une **décentralisation**, dans un État fédéral ou aux pouvoirs régionaux forts,
- correspond à une **décentralisation** mais dans un État unitaire ne tolérant guère les particularismes régionaux.

Reprenons cette typologie avec quelques mots sur les États à 3 ou 4 niveaux qui en relèvent.

⇒ Le niveau supérieur est une déconcentration du pouvoir central : c'est le cas de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal.

- La **Grèce** a connu plusieurs modifications constitutionnelles entre 1986 et 1999 ; la dernière a conduit à un remaniement et à une forte réduction du nombre de collectivités territoriales de premier rang (communes et dèmes). Les départements, qui étaient depuis le 19<sup>ème</sup> siècle des rouages déconcentrés de l'État, sont devenus des collectivités territoriales en 1994. Les membres du conseil communal et du conseil départemental sont élus au suffrage universel direct. Les régions, troisième niveau, sont uniquement des échelons déconcentrés de l'État. Les collectivités territoriales grecques sont compétentes dans de nombreux domaines mais sont soumises à une tutelle (notamment préalable) qui n'est pas négligeable. Financièrement parlant, les collectivités grecques n'ont pas beaucoup de ressources propres, même si elles perçoivent une quote-part de l'impôt sur le revenu.

- **L'Irlande** présente le système le plus archaïque et le plus centralisé d'Europe. Jusqu'à la modification constitutionnelle de 1999, les élections locales pouvaient être organisées ou reportées selon le bon vouloir du gouvernement en place. Malgré une loi réformant le «gouvernement local» entrée en application en 2002, les structures de premier niveau territorial ont des pouvoirs très limités correspondant le plus souvent à la mise en œuvre de politiques ministérielles. Les collectivités de second niveau s'appellent comtés. Les membres des conseils des communes et des comtés sont élus au suffrage universel direct. Le rôle de chef de l'exécutif est tenu par un fonctionnaire qui n'est pas nommé par les élus locaux mais par une instance nationale. Il existe deux assemblées régionales (créées pour répartir les fonds européens) dont l'avenir n'est pas assuré ; avec d'autres autorités régionales sous contrôle gouvernemental, c'est un faux troisième niveau. Notons cependant qu'à compter de juin 2004, les maires des grandes villes et les présidents des conseils des comtés devraient être élus au suffrage universel direct ; de même plusieurs structures locales (principalement de

planification) devraient être présidées par des élus locaux. La tutelle, presque toujours *a priori*, est fréquemment d'opportunité. Les ressources propres des collectivités sont évidemment très faibles.

- Le **Portugal** est l'un des trois pays de l'Union européenne (avec la Suède et l'Angleterre) à posséder, sur tout le territoire, des «paroisses civiles» formant un niveau inférieur à la commune. Cette dernière, qui constitue le second niveau, a une compétence générale. Les membres des assemblées paroissiales et la moitié des membres des assemblées municipales sont élus au suffrage universel direct. Les ressources financières dont peuvent disposer les paroisses et communes sont limitées. Elles bénéficient majoritairement de transferts de l'État ; les impôts et taxes perçus directement sont faibles. Le régime de tutelle a été considérablement allégé en 1996. Selon la Constitution de 1976, un troisième niveau devait être constitué par des «régions administratives» prenant la place des actuels districts, rouages de l'État ; mais cette réforme a été repoussée par referendum. Par contre, les archipels de Madère et des Açores sont des régions autonomes disposant de pouvoirs législatifs.

⇒ Le niveau supérieur est décentralisé et donc très autonome. Il s'agit d'États fédéraux ou d'États unitaires aux particularités régionales fortes et reconnues. C'est le cas de l'Allemagne, de la Belgique, de l'Espagne et de l'Italie.

- En **Allemagne**, république fédérale comportant 16 États fédérés (ou länder), le maître mot de l'organisation territoriale est la variété. En effet la structure des organes des communes, leurs compétences, la nature des impôts perçus, le mode d'élection du maire, varient beaucoup d'un land à l'autre. La commune constitue le premier niveau dans l'organisation territoriale allemande. Constitutionnellement, les communes ont une compétence quasi-générale. Il existe des cas, de moins en moins nombreux, où le maire est nommé et non pas élu ; depuis quelques années, le maire (appelé bourgmestre) est de plus en plus fréquemment élu au suffrage universel direct. Le second niveau est constitué par l'arrondissement, collectivité territoriale. L'arrondissement correspond à une coopération intercommunale obligatoire. Le land est le niveau supérieur de l'organisation territoriale. Chaque land possède sa propre Constitution et partage la souveraineté étatique avec l'État fédéral ; cela dépasse donc le simple pouvoir législatif. S'agissant de l'autonomie financière, même si les impôts directs varient beaucoup d'un land à l'autre, on peut dire que les communes allemandes ont des ressources importantes. Par contre, les arrondissements sont beaucoup moins bien dotés. A noter l'existence de systèmes successifs de péréquation à tous les niveaux de collectivités. La tutelle consiste en un contrôle de légalité exercé *a posteriori* par les länder sous un strict contrôle juridictionnel.

- La **Belgique** a connu un bouleversement institutionnel depuis 1989. C'est désormais un État fédéral. Le maître mot de l'organisation territoriale belge est la complexité largement due au clivage linguistique.

Il existe 4 niveaux :

- le niveau supérieur est constitué par les 3 communautés culturelles (française, flamande, germanophone) compétentes dans des domaines bien déterminés liés plutôt à la personne.
- au troisième niveau se trouvent les 3 régions (wallonne, flamande, Bruxelles-capitale) compétentes plutôt pour ce qui touche le territoire et l'économie. Communautés culturelles et régions disposent d'organes exécutifs et législatifs propres. Elles se partagent les compétences avec l'État fédéral.
- au deuxième niveau se situent les 10 provinces : compte tenu de l'imbrication de certaines règles de fonctionnement, on ne sait pas toujours très bien si la province est une déconcentration de l'État fédéral ou une décentralisation de la région !
- au niveau inférieur on trouve les communes. Les conseillers municipaux (et provinciaux) sont élus au suffrage universel direct mais le maire/bourgmestre est nommé par le gouvernement régional. Malgré des améliorations récentes, la tutelle (quelquefois *a priori* et souvent d'opportunité) est l'une des plus contraignantes d'Europe. Enfin, s'agissant de l'autonomie financière, communes et provinces bénéficient de moins de 20% des recettes publiques.

• En **Espagne**, le maître mot de l'organisation est la souplesse. Le système politico-institutionnel, non encore achevé, est en évolution à des rythmes différents selon les secteurs géographiques. La situation actuelle est un compromis entre l'unité nationale et la diversité régionale.

Au niveau supérieur, se trouvent 17 communautés autonomes qui sont dotées d'une Constitution et qui votent des lois de même valeur que les normes d'État. Au niveau intermédiaire, on trouve 50 provinces. Les communes, au niveau inférieur, ont des compétences variables d'une communauté à l'autre. De même peut-il exister en certains endroits des collectivités locales à caractère facultatif.

Dans tous les cas, les conseillers municipaux et les parlementaires des communautés autonomes sont élus au suffrage universel direct alors que les conseillers provinciaux le sont au suffrage indirect.

La tutelle modérée qui s'exerce sur les collectivités territoriales est juridiquement très encadrée. En matière d'autonomie financière, à l'exception des provinces basques, les communautés autonomes, provinces et communes ne disposent pas de ressources à la hauteur de leur autonomie politique. Toutefois, depuis cinq ans, l'autonomie financière des communautés autonomes s'est considérablement accrue ; elles bénéficient d'une part d'impôts nationaux majeurs tels que la TVA et l'impôt sur le revenu.

• En **Italie**, enfin, nous sommes en présence d'un État unitaire au régionalisme poussé. A tel point qu'après les très importantes et récentes réformes constitutionnelles, on peut estimer que l'Italie s'oriente vers un système fédéral.

Au niveau supérieur, on trouve 20 régions qui ont une compétence législative avec des lois de même valeur que les lois nationales. Dans certains domaines importants, la compétence régionale est exclusive. Chaque région possède sa Constitution et son président est élu au suffrage universel direct. Au niveau intermédiaire, on trouve 103 provinces qui exercent des compétences tantôt propres, tantôt déléguées par les régions de manière très variable d'un endroit à l'autre. Les communes, enfin, jouissent d'une clause générale de compétence.

La tutelle de l'État ou des régions sur les provinces et communes a pratiquement disparu. En matière financière, les choses ont également changé radicalement, particulièrement pour les régions qui ont bénéficié de nouveaux impôts, l'un étant constitué par un pourcentage additionnel à l'impôt d'État sur le revenu des personnes physiques.

⇒ Le niveau supérieur est décentralisé (avec une large autonomie politique et des ressources financières appréciables) mais dans un État unitaire ne connaissant ni la souplesse, ni la diversité des structures locales qui caractérisent les États fédéraux ou à pouvoirs régionaux forts évoqués précédemment. C'est le cas de la France.

- La **France**, république unitaire, connaît actuellement des modifications constitutionnelles et législatives très importantes concernant les pouvoirs locaux. Cet État, jadis réputé très centralisateur, avait connu des réformes majeures en 1982-1983 : une forte dose de décentralisation était apparue alors que la tutelle avait été considérablement réduite. Toutefois cette décentralisation n'avait pas affecté deux données préexistantes : l'uniformité de l'organisation des collectivités territoriales sur l'ensemble du territoire métropolitain et des ressources financières importantes. On distingue trois niveaux de collectivités : les communes, les départements, les régions. Les assemblées et les exécutifs sont élus au suffrage universel, généralement direct. Aucune collectivité ne détient un pouvoir de tutelle sur une autre. Outre-mer, il existe des collectivités qui ont un statut particulier.

Par le biais de plusieurs modifications constitutionnelles et lois organiques, la France est en train de connaître une relance du processus de décentralisation : nouveaux transferts de compétences, possibilité d'expérimentations et de référendums locaux ayant valeur décisionnelle, statut «à la carte» pour les collectivités d'outre-mer. Deux points importants à signaler : depuis quatre ans, l'essor exceptionnel des relations intercommunales (compensant le nombre très élevé de communes) et la garantie, désormais inscrite dans la Constitution, que tout nouveau transfert de charge soit obligatoirement compensé par un transfert de ressources.

Si l'on excepte les frontières avec les principautés d'Andorre, de Monaco et le Grand-duché du Luxembourg, on doit constater que **la France est entourée de pays fédéraux (Belgique, Allemagne, Suisse) ou de pays aux pouvoirs régionaux forts, dotés de compétences législatives et largement autonomes (Italie, Espagne).**

# LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LES 15 PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE

## Nouveautés intervenues depuis une dizaine d'années

### • ALLEMAGNE

Dans plusieurs länder, le mode d'organisation des organes communaux a été modifié par les Constitutions. De plus en plus, un peu partout en Allemagne, on s'oriente vers une élection du maire au suffrage universel direct.

Au niveau fédéral une commission a été créée en octobre 2003 en vue d'établir une nouvelle répartition des compétences entre la fédération (*Bund*) et les länder.

### • AUTRICHE

Depuis 1994, certains länder ont permis l'élection du maire au suffrage universel direct. Il existe des projets de réformes portant sur le renforcement des pouvoirs des länder et sur la suppression du système d'«administration fédérale indirecte».

### • BELGIQUE

En 2001, la tutelle pesant sur les communes a été réduite mais, néanmoins, reste très lourde. Une loi du 13 juillet 2001 a accru les pouvoirs des régions en matière de fixation des compétences et de détermination des modes de fonctionnement des communes et des provinces ; mais ce texte législatif est contesté. Il existe un projet de réforme portant sur l'élection (et non pas la nomination par le gouvernement régional comme actuellement) des bourgmestres en pays flamand.

### • DANEMARK

Pas de changement mais fort développement de la coopération intercommunale depuis 1998.

### • ESPAGNE

Un accord très important conclu le 21 avril 1999 entre les partis espagnols et les représentants des collectivités territoriales et des communautés autonomes a débouché sur plusieurs lois ordinaires et organiques. Une loi d'avril 1999 a mieux encadré la tutelle de l'État et des communautés autonomes sur les collectivités locales. Une autre loi d'avril 1999 a révisé le texte fondamental sur les bases du régime local en introduisant d'importantes modifications dans la répartition des compétences entre le conseil municipal et le maire (motion de censure et question de confiance).

A partir de 1996 on avait assisté à un renforcement de l'autonomie financière des communautés autonomes et des collectivités locales, jusqu'alors assez démunies. Fin 2002, le gouvernement espagnol s'est engagé dans une réforme importante des finances locales.

Actuellement, les grandes villes réclament des compétences généralement exercées par les communautés autonomes. Depuis les dernières élections en Catalogne, en décembre 2003, l'équilibre entre l'unité nationale et la diversité régionale risque d'être mis à mal, plusieurs communautés autonomes réclamant de nouveaux statuts d'autonomie.

#### • FINLANDE

Apparition des régions (20) au milieu des années 90 au moment de l'entrée dans l'Union européenne. La loi reconnaissant les régions est applicable depuis le 1<sup>er</sup> mars 1998. Le rôle des régions va s'accroître. Une nouvelle Constitution est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2000. On assiste à un fort développement de la coopération intercommunale. Il existe un projet de renforcer le rôle des exécutifs locaux, particulièrement le maire, sans renier le contrôle démocratique des assemblées.

#### • FRANCE

Depuis fin 2002 le gouvernement a décidé de donner une nouvelle impulsion à la décentralisation. Des modifications constitutionnelles et législatives ont été adoptées en 2003 : droit à l'expérimentation pour les collectivités, droit d'organiser des referendums locaux, droit de pétition des citoyens. D'autres réformes sont projetées à bref délai : nouveaux transferts de compétences assortis de transferts de ressources.

En prévoyant la possibilité de créer des «collectivités à statut particulier», conjointement au lancement d'expérimentations, la France a donné un coup de canif dans l'uniformité institutionnelle qui la caractérisait.

Enfin, l'intercommunalité a connu un essor exceptionnel avec des structures à fiscalité propre.

#### • GRÈCE

Les départements ont été transformés en collectivités décentralisées en 1994. Il n'existe toujours pas de collectivités régionales décentralisées. La répartition géographique des *dèmes* et des communes (collectivités de 1<sup>er</sup> niveau) a été profondément remaniée par une loi du 1<sup>er</sup> janvier 1999.

#### • IRLANDE

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, le 1<sup>er</sup> niveau territorial a été légèrement remanié mais sans que cela ait eu un effet notable sur l'augmentation du pouvoir local... Toutefois, à partir de juin 2004, plusieurs structures de planification et comités de développement devraient être présidés par des élus. Les 8 autorités régionales créées en 1992 n'ont pas été transformées en collectivités décentralisées.

#### • ITALIE

Des quinze États de l'Union, l'Italie est incontestablement celui qui a connu, au cours des dernières années, les modifications les plus profondes en matière de décentralisation et d'accroissement des pouvoirs locaux. Entre 1997 et 2001, ce pays a vécu des transformations majeures du paysage politico-institutionnel avec le vote de plusieurs textes constitutionnels et lois organiques. Il est évident que les italiens s'orientent vers un système fédéral à l'allemande.

La plus grande partie des réformes a bénéficié aux régions qui, ne l'oublions pas, ont une compétence législative large. A bref délai les régions à statut ordinaire devraient être alignées sur le régime privilégié des régions «à statut spécial». Depuis 1999, les conseils régionaux peuvent rédiger les «Constitutions» de la région ; depuis 2000, le président de la région est élu au suffrage universel direct. Depuis 2001, de très nombreux domaines sont tombés dans la compétence exclusive des régions.

Les provinces se sont vu accorder également un grand nombre de compétences propres en sus des fonctions déléguées par l'État et les régions ; signalons cependant que le système est à géométrie variable, de nombreuses lois régionales n'ayant pas encore partout vu le jour...

Depuis 2001, les collectivités territoriales (surtout les régions) ont hérité de nouvelles ressources extrêmement importantes, mais parallèlement, l'État a procédé à de non moins importants transferts de charges...

Depuis 2001, la tutelle de l'État sur les régions et les autres collectivités locales a pratiquement disparu, de même que la tutelle des régions sur les autres collectivités locales.

#### • LUXEMBOURG

Pas de changement important depuis la «loi fondamentale» de 1988. Le maire/bourgmestre est toujours nommé par le Grand-Duc. La coopération intercommunale s'est très fortement développée au cours des dernières années avec une refonte de ses bases juridiques en 2001.

Depuis plusieurs années, le gouvernement a engagé une réflexion, toujours en cours, devant aboutir à une importante réforme administrative et à une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les communes.

#### • PAYS-BAS

Le maire/bourgmestre dans les communes et le «commissaire de la Reine» dans les provinces sont toujours nommés par le gouvernement central. Mais depuis des lois de 2002 pour les communes et de 2003 pour les provinces, la procédure de désignation des édiles précités a été modifiée, obligeant le gouvernement à les choisir parmi une liste présentée par les assemblées municipale et provinciale. Ces récents textes législatifs ont également mis fin à la possibilité d'être à la fois membre de l'exécutif communal ou provincial et membre de l'assemblée de la collectivité territoriale.

La tutelle financière préventive a pratiquement disparu depuis 1994. Enfin le projet de constituer 7 villes/provinces, autorisé par une loi-cadre de 1994, a été abandonné suite à des consultations populaires négatives.

#### • PORTUGAL

Pratiquement pas de nouveauté. Les 8 «régions administratives» (qui, malgré leur nom, devraient comporter des élus) prévues par la Constitution de 1976 n'ont toujours pas vu le jour et ne sont pas près d'être créées : en effet, un projet de réforme constitutionnelle relatif à la régionalisation a été rejeté par referendum en 1998.

On signalera le fort allègement du système de tutelle depuis une loi du 1<sup>er</sup> août 1996.

#### • ROYAUME-UNI

Le système d'organisation des collectivités territoriales (nature, nombre par niveau) a été profondément modifié dans la seconde partie des années quatre-vingt-dix.

- En Angleterre, il existe toujours deux niveaux mais il y a eu de nombreuses suppressions, créations d'autorités locales et transferts de compétences vers des villes importantes. Mais ces modifications n'ont pas nécessairement entraîné un accroissement du pouvoir local... Toutefois le statut de Londres a changé avec l'élection d'un maire au suffrage universel direct le 5 mai 2000.

- Les Pays de Galles a vu l'un des deux niveaux territoriaux supprimé en 1996. En 1999 a été mise en place une «Assemblée Galloise» sans pouvoir législatif.
- L'Ecosse a connu un sort voisin avec une restructuration territoriale aboutissant en 1996 à la suppression de l'un des deux niveaux et à la création, en 1999, d'un «Parlement écossais» doté de quelques pouvoirs législatifs.
- L'Irlande du Nord, enfin, au terme d'une longue situation conflictuelle a vu l'élection d'une Assemblée en 1998.

De manière générale le système d'organisation des collectivités locales a été assez largement modifié par une loi de 2000 sur le «développement local». Depuis cette loi, les collectivités ont l'obligation d'établir une nette séparation entre les membres de l'exécutif et les membres délibérants, ce qui n'était pas le cas auparavant. Par ailleurs des referendums sont organisés dans de nombreuses collectivités pour déterminer si la fonction de maire pourrait être créée. S'il n'existe pas de collectivités régionales en Angleterre, le pouvoir central a très efficacement régionalisé son action en 1994 puis en 2000.

#### • SUÈDE

Les «paroisses» qui devaient être supprimées au 1<sup>er</sup> janvier 2000 ne l'ont finalement pas été. L'expérience, conduite entre 1997 et 2002, de création d'un niveau régional (3 régions ont été créées dans le Sud de la Suède) par fusion de plusieurs comtés, n'a pas été généralisée et ne semble plus à l'ordre du jour. En matière de coopération intercommunale, des dispositions législatives de 1997 ont introduit de nouvelles possibilités. Enfin, du point de vue financier, un système de péréquation est progressivement mis en place depuis 1996 afin d'aboutir à une égalisation des ressources des communes et des comtés.

### Tableau synoptique

ALLEMAGNE	<i>(Gemeinde)</i> communes 13837		<i>(Kreise/Landkreise)</i> Arrondissements 435	Länder * 16
AUTRICHE	Communes 2359		<i>(Bezirke)</i> <u>Districts ou</u> <u>arrondissements</u> 84	Länder * 9
BELGIQUE	Communes 589		Provinces 10	Régions* 3
DANEMARK	Communes 269		Comtés 16	Communautés culturelles* 3
ESPAGNE	Communes 8097		Provinces 50	Communautés autonomes* 17
FINLANDE	Communes 460		<u>Provinces</u> 6 <u>Districts</u> 90	Régions ( <i>Maakunta</i> ) 20
FRANCE	Communes 36500		Départements 96 + 4 DOM	Régions 21 + 4 outre-mer + collectivités à statut particulier
GRÈCE	Communes 133	Dèmes 900	Départements ( <i>Nomos</i> ) 54	<u>Régions</u> 13
IRLANDE	6 conseils de bourg 79 conseils de ville 5 conseils urbains		Conseils de comté 29	<u>Autorités régionales</u> 8
ITALIE	Communes 8100		Provinces 103	Régions* 20
LUXEMBOURG	Communes 118		<u>Districts</u> 3	
PAYS-BAS	Communes 489		Provinces 12	
PORTUGAL	Paroisses 4241 Communes 308		<u>Districts</u> 18	Régions autonomes* 2
ROYAUME-UNI	238 C. de district + paroisses		34 conseils de comté 36 districts métropol.	Assemblée Régionale
PAYS DE GALLES	paroisses		22 conseils de district	Assemblée Régionale*
ÉCOSSE			29 conseils de district	
IRLANDE DU N.	26 districts			Assemblée Régionale
SUÈDE	Communes 289 + paroisses		Comtés 21	Régions 3

\* niveaux territoriaux à compétence législative, éventuellement avec partage de la souveraineté étatique.  
 \_\_ sont soulignés les niveaux territoriaux qui sont uniquement une circonscription administrative de l'État.



# **LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LES 15 PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE**

**Présentation détaillée par pays**



# ALLEMAGNE

**L'Allemagne est un État fédéral divisé en 16 länder** (dont les trois villes-länder de Berlin, Hambourg et Brême). Les länder sont subdivisés en arrondissements (435 dont 112 villes-arrondissements) et en districts dans quelques länder. Au niveau inférieur, on trouve 13 837 communes.

Au cours des quarante dernières années, le nombre des arrondissements et communes a varié de manière très importante. D'abord, entre 1965 et 1975, le nombre des communes a été divisé par trois, le nombre d'arrondissements étant réduit de près de la moitié. Puis la réunification de l'Allemagne, en 1990, a entraîné un quasi-doublement du nombre de communes. L'existence des communes (*gemeinde*) et des arrondissements (*landkreise* ou *kreise*) est garantie par la Constitution allemande mais l'essentiel des règles d'autonomie est fixé par les Constitutions des länder.

Les districts (*bezirke*) n'existent pas partout. Ils sont à peine 29 sur tout le territoire fédéral. Seulement certains länder sont dotés de ces circonscriptions et un débat actuel porte sur la question de leur utilité et sur l'opportunité de les supprimer. Le land de Rhénanie-Palatinat y a renoncé il y a quelques années.

## ► Les länder

Bien que se situant apparemment au niveau infra-étatique, les länder ne sont pas des collectivités territoriales : **il s'agit d'États fédérés possédant leur propre Constitution, partageant la souveraineté étatique avec l'État fédéral** (article 30 de la Constitution fédérale) ; **cela dépasse le simple pouvoir législatif.**

Les länder peuvent conclure des traités avec des États étrangers. Ils interviennent dans l'élaboration et le vote des lois par le Sénat (*Bundesrat*) qui est leur organe de représentation. Ils ont une compétence exclusive dans de nombreux domaines. Les länder sont assez centralistes dans leurs rapports avec les collectivités locales. Début 2003, la discussion s'est ouverte dans la classe politique en vue d'une diminution du nombre de länder par fusion de certains d'entre eux.

Une commission paritaire des deux chambres a été créée en octobre 2003 en vue d'étudier une nouvelle répartition des compétences entre l'État fédéral et les länder. Alors qu'après la deuxième guerre mondiale, seulement 10 % des lois nécessitaient l'accord du Bundesrat, la proportion est aujourd'hui d'environ 60%. A la fin des années soixante, le législateur fédéral a élargi les champs d'activités cofinancées par la fédération et les länder, entraînant, selon certains, un imbroglio généralisé. En outre, au plan financier (cf. aussi plus loin) l'intégration de länder de l'ex-Allemagne de l'Est a mis à mal le système de péréquation. Des propositions de réforme sont donc attendues pour la fin 2004.

► **L'arrondissement** est à la fois une collectivité locale possédant la personnalité juridique et une circonscription administrative du land. De nombreuses grandes villes cumulent les statuts de commune et d'arrondissement. Le conseil de l'arrondissement (*kreistag*) est élu au suffrage universel direct pour une durée variable. Bien qu'aucune règle ne l'impose, il est surtout composé des maires des communes. Pendant longtemps, le

président a été élu par l'assemblée après accord du ministère de l'intérieur du land ; il présidait l'assemblée sans droit de vote. Ce droit de regard du land s'expliquait par le fait que le président est également le chef de l'administration du land au niveau de l'arrondissement, ce qui confère des pouvoirs importants au titulaire de cette charge. Bien que ce mode de désignation subsiste dans certains länder, le statut du président (appelé *landrat*) du *kreistag* a été récemment modifié dans plusieurs länder où il est dorénavant, lui aussi, élu directement par les citoyens de l'arrondissement selon une périodicité variant selon les länder (6 ans en Bavière).

Les compétences des arrondissements sont complémentaires de celles des communes, la répartition des tâches communales se fait selon le principe que les prestations dépassant la capacité des communes (prestations supralocales) sont réalisées par les arrondissements. Certaines compétences sont obligatoires, d'autres facultatives. Les arrondissements ont un rôle de péréquation entre communes ; ils peuvent obliger les plus petites communes à la coopération forcée, les communes devant alors obligatoirement céder leurs pouvoirs à l'arrondissement dans certains domaines.

► **La commune a une structure variable selon le land auquel elle appartient ; en effet, chaque land dispose de son propre code communal. Les systèmes communaux en vigueur en Allemagne peuvent être regroupés autour de 3 types fondamentaux :**

- le système de la «réunion du maire et de ses adjoints»,
- le système du Conseil de l'Allemagne du Nord,
- le système du Conseil de l'Allemagne du Sud.

On notera que, dans les trois cas, les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct. Il en va de même du maire depuis quelques années dans de nombreux länder, mais pas dans tous.

- 1) Le système de la «réunion du maire et de ses adjoints» (que l'on appelle aussi système du «Magistrat»), d'origine prussienne, que l'on ne trouve plus que dans le land de Hesse. C'est un système assez compliqué, caractérisé avant tout par la séparation des tâches entre la représentation communale (ou conseil municipal) et le «Magistrat» qui constitue l'exécutif.
  - Le «Magistrat» est la réunion du maire (bourgmestre) et de ses adjoints agissant à titre d'organe collégial. C'est le «Magistrat» qui dirige l'administration communale. Notons que si les adjoints sont en fait des fonctionnaires élus, tous les six ans, par le conseil municipal, il n'en est plus de même du maire qui est désormais élu au suffrage universel direct et qui préside le «Magistrat» ; mais le maire ne préside pas le conseil municipal.
  - Le conseil municipal, élu tous les quatre ans par les citoyens, est l'organe suprême de la commune. Il procède à une double élection : d'une part son président, d'autre part les adjoints du «Magistrat» comme sus indiqué. Notons cependant que le «Magistrat» a un droit d'opposition s'il considère illégale l'une des décisions du conseil municipal.

2) Le système du Conseil est plutôt répandu en Allemagne du Nord. Le maire, élu aujourd'hui au suffrage universel direct, a surtout des fonctions honorifiques. Le conseil élit un directeur, chef de l'exécutif, qui dirige l'administration municipale.

3) Le système du Conseil de l'Allemagne du Sud (et souvent de l'Est), aussi appelé système du «Bourgmestre», a pour caractéristique particulière la position forte du maire. Celui-ci, qui est élu au suffrage direct (pour 8 ans), constitue l'organe principal de la commune par rapport au conseil municipal (élu, lui, pour 3 ou 5 ans) qu'il préside, avec droit de vote. Il est le président du conseil municipal, le chef de l'administration et, le représentant de la commune. Dans le Bade-Wurtemberg, le maire ne peut pas être censuré par le conseil municipal durant son mandat. Pourtant, de par les textes, le conseil municipal a également des pouvoirs très importants : par exemple, c'est lui qui décide quelles compétences il convient de déléguer au maire et aux adjoints.

Certains souhaiteraient que ce système, qui fonctionne déjà dans tous les länder de grande superficie, soit généralisé à l'ensemble de l'Allemagne. Depuis 1990, certains länder ont procédé à des modifications importantes qui, en pratique, ont fait basculer l'organisation de leurs communes d'un modèle à l'autre. A titre d'illustration, on citera la nouvelle organisation communale en Rhénanie-du-Nord-Westphalie qui a supprimé la double présidence en instaurant l'élection du maire au suffrage direct depuis 1999. **L'organisation des communes allemandes est non seulement variable selon les länder, mais évolutive.**

Constitutionnellement (article 28 II de la loi fondamentale) la commune allemande a droit à l'autogestion. Elle a une compétence quasi générale. Tout comme pour les arrondissements, certaines compétences sont obligatoires (en vertu des lois fédérales ou du land) d'autres sont facultatives. Les communes peuvent créer des entreprises de droit public ou privé, gérant un ou plusieurs services publics qui, globalement, doivent être rentables. Les communes peuvent aussi créer des établissements publics dont la forme la plus courante est la régie communale individualisée (non dotée de la personnalité morale). Cette forme de gestion est la seule possibilité offerte aux communes de moins de 10 000 habitants qui veulent gérer une entreprise. Notons que depuis quelques années, certaines villes ou communes (telles la ville d'Essen) appliquent le principe du «*New Public Management*» dont l'objectif est de ménager les fonds publics de plus en plus insuffisants en partant de l'idée que la ville n'assume pas directement tous les services sous sa propre régie et avec son propre personnel mais qu'elle n'a pour seule obligation que d'en «garantir» l'exécution.

En matière de «démocratie participative», les Constitutions de certains länder prévoient que le conseil municipal a l'obligation d'inscrire une affaire à l'ordre du jour, de procéder à un referendum, d'organiser des réunions publiques (par quartier dans les grandes villes) lorsqu'un certain quorum de citoyens le demande.

► Il existe plusieurs formes de **coopération intercommunale**, dont certaines originales :

- le groupe de travail, sans statut juridique,
- la convention de droit public permettant de déléguer certaines compétences à une commune mandataire,
- le syndicat de communes, quelquefois obligatoire,

- l'association des métropoles et de leurs zones péri-urbaines, ressemblant beaucoup aux communautés urbaines françaises,
- les «associations régionales» qui, dans certains länder, peuvent arrêter des règles obligatoires.

La Constitution fédérale prévoit que les groupements de commune ont aussi droit à l'auto administration. Les pouvoirs des arrondissements (par exemple : contributions financières imposées aux communes, compétences retirées aux communes pour être exercées par l'arrondissement) aboutissent aussi à une coopération intercommunale très efficace !

Notons qu'il existe des formes de coopération dans lesquelles le *Bund* (État fédéral) est présent. **Le secteur des transports présente des formes d'intégration particulièrement poussée.** Toutes les grandes agglomérations allemandes comportent «une communauté de transport» ; dans la région de Stuttgart on est allé encore plus loin avec la création d'une autorité régionale *ad hoc* dirigée par un conseil régional élu au suffrage universel direct. Hormis cela, on remarquera que **l'État fédéral (*Bund*) n'est pas présent au niveau des collectivités locales** avec lesquelles il n'a aucun lien (sauf dans quelques organes de coordination). Le *Bund* ne dispose pas de structures déconcentrées importantes.

► La **tutelle** est exercée, de façon non systématique, par les länder ; il s'agit essentiellement d'un contrôle de légalité *a posteriori*, sous contrôle juridictionnel. Un contrôle d'opportunité subsiste uniquement pour les domaines où la collectivité locale agit sur délégation des autorités étatiques.

Le contrôle financier obéit à des règles spécifiques : outre un contrôle externe ( un établissement spécialisé a été créé dans la plupart des länder), les villes de plus de 20 000 habitants doivent avoir un service de contrôle interne indépendant, uniquement rattaché au maire.

► En matière de **finances locales**, chaque collectivité locale dispose de recettes en provenance d'impôts fixés par la Constitution fédérale et par les lois du land ; signalons cependant que la loi de répartition des finances publiques a été déclarée inconstitutionnelle et doit être réformée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Il existe des **systèmes successifs de péréquation à tous les niveaux.**

Malgré cela, certains länder se trouvent dans des situations très difficiles. A l'automne 2003, la ville-État de Berlin a déposé un recours auprès de la Cour Constitutionnelle pour contraindre l'État fédéral à lui verser une contribution spéciale de 35 milliards d'euros. D'autres länder en difficulté pourraient formuler des réclamations du même genre.

Pour les communes, la variété des recettes qu'elles peuvent percevoir est très grande. Les impôts directs et taxes constituent la ressource la plus importante ; le reste émane du land (et non de l'État fédéral) sous forme de dotations globales et de subventions spécifiques (1/4 des sommes versées par les länder).

La levée de ces impôts directs et leur nature varient beaucoup d'un land à l'autre. Les communes allemandes perçoivent directement des impôts et taxes sur la consommation et sur le foncier mais pas sur le revenu ; les communes reçoivent une quote-part représentant environ 15% de l'impôt sur le revenu, le reste étant partagé par moitié entre l'État fédéral et le land.

En août 2003, afin de répondre à la crise des finances locales, un projet a été annoncé de modifier la clé de répartition de l'impôt sur le chiffre d'affaires en faveur des communes, et de relever le taux de la taxe professionnelle tout en élargissant le nombre de ses assujettis. S'agissant des arrondissements, la Constitution ne prévoit pas expressément une source d'impôt qui leur soit réservée, contrairement à ce qui se passe pour les communes. Les arrondissements ont des ressources faibles. Ils perçoivent quelques petits impôts directs et taxes et des transferts des länder. Les arrondissements peuvent «taxer» les communes s'ils estiment avoir des ressources insuffisantes ; les communes ne peuvent s'y opposer. Au cours de ces dernières années, cette «taxation» a fini par devenir leur ressource la plus importante.



## AUTRICHE

**L'Autriche** est une république **fédérale** avec un parlement à deux chambres. Le fédéralisme autrichien de même que l'autonomie locale ne sont aucunement comparables au système allemand. Certains pays non fédéraux comme l'Espagne, l'Italie, le Danemark ou la France ont des collectivités territoriales plus autonomes et plus riches que les communes autrichiennes. Contrairement à ce qui se passe en Allemagne, l'État fédéral (ou la Fédération) a une forte propension à centraliser. Le niveau fédéral domine en matière fiscale, aussi bien pour le prélèvement des ressources que pour leur utilisation. La tutelle est prégnante d'autant que de très nombreuses compétences exercées par les collectivités territoriales sont, en fait, des compétences fédérales déconcentrées ; on dit du fédéralisme autrichien qu'il s'agit d'un système d' «administration fédérale indirecte».

**Le pays ne comporte que deux niveaux de collectivités territoriales : les länder et les communes.** On notera que, contrairement à la règle en vigueur dans d'autres pays fédéraux, la Constitution fédérale considère que les länder sont des collectivités territoriales.

► Les **länder** sont au nombre de 9.

Chaque land possède sa Constitution, son assemblée et son gouvernement propres. Il comporte une assemblée législative (ou parlement) dont les membres sont élus au suffrage universel. Cette assemblée élit le gouvernement de la province et son président (le gouverneur) ; elle désigne également les membres de la seconde chambre du Parlement fédéral (*Bundesrat*). Signalons le statut particulier de la ville de Vienne qui est à la fois un land et une commune, et dans laquelle c'est le conseil municipal qui assume les fonctions de parlement.

**Les länder autrichiens ont des compétences beaucoup moins larges que leurs homologues allemands ;** l'action des länder est très étroitement encadrée par la Constitution fédérale. Leur budget est majoritairement constitué de transferts négociés tous les quatre ans avec l'État fédéral, dans le cadre d'une loi appelée «acte fiscal d'ajustement».

Les lois des länder modifiant l'organisation générale des autorités administratives de leurs territoires ne peuvent être promulguées qu'avec le consentement du gouvernement fédéral. Notons que les limitations de ce type sont peu fréquentes dans les systèmes fédéraux.

**La plupart des compétences exercées par les länder sont des compétences fédérales déléguées.**

Les parlements des länder exercent leur pouvoir législatif dans des domaines tels que la protection sociale, la sauvegarde de l'environnement, la réglementation de la construction et la planification régionale. Le gouvernement du land a un pouvoir exécutif dans les domaines relevant de la responsabilité spécifique des länder, et agit au nom de l'État fédéral dans les cas où il n'existe aucune autorité fédérale compétente au niveau du land ; le président du land et les services du land placés sous son autorité constituent alors les organes exécutifs de l'État fédéral à l'intérieur du land ; on parle d'«**administration fédérale indirecte**», système qui conduit à ce que le gouvernement fédéral influence considérablement la politique des länder.

► Les **communes**, au nombre de 2359, sont à la fois des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives du land. En général, elles sont composées de trois organes :

- le conseil municipal,
- le conseil d'administration local (ou comité de direction),
- le maire (ou bourgmestre).

La Constitution de chaque land peut autoriser la création d'autres autorités ou comités. Les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel pour cinq ans ; ils élisent les membres du conseil d'administration local. Le conseil municipal est l'organe fort du système : il peut annuler ou faire appel de décisions prises par le maire. Il a la possibilité d'accomplir les tâches qu'aucun autre organe n'est explicitement désigné pour accomplir.

L'exécutif est toujours composé d'une seule personne : le maire. Contrairement à ce qui se passe dans certains länder allemands, le maire préside à la fois le conseil municipal et le comité de direction de la commune. Il y a encore quelques années, le maire était systématiquement élu par le conseil municipal mais, depuis une modification constitutionnelle de 1994, certains länder ont permis l'élection du maire au suffrage universel direct. On sait qu'un mouvement identique a eu lieu en Allemagne. La généralisation de ce système à tous les länder fait actuellement l'objet d'un débat politique ; il est sûr que l'équilibre des pouvoirs va s'en trouver modifié.

Quant au «comité de direction» (autrement dit : le maire et ses adjoints), il ne joue un rôle important que dans les plus grandes villes ou il prend le nom de «sénat de ville».

A sa demande et après accord du niveau fédéral (et pas seulement du land), une ville comportant plus de 20 000 habitants peut obtenir le titre de «**ville statutaire**». Il en existe 19 sur tout le territoire autrichien ; ces villes jouissent d'un statut particulier avec une plus grande autonomie et des compétences dépassant celles d'une commune normale. En outre, ces villes assument les tâches qui incombent normalement aux districts (cf. plus bas).

Les communes autrichiennes ne jouissent pas d'une compétence générale ; elles n'œuvrent que dans des domaines qui leur sont attribués par la Fédération et par le land. L'article 118 de la Constitution fédérale attribue aux communes une double sphère de compétence : tantôt autonome, tantôt déléguée. Sous ces réserves, les communes ont le droit de s'auto-administrer librement ; mais leur fonction n'est qu'administrative et elles ne peuvent gérer que les affaires locales. Cependant, elles ont une assez grande latitude en matière d'action économique tant pour le choix du mode d'exploitation des services publics que pour la gestion d'entreprises ou la prise d'initiatives économiques.

A côté des compétences locales habituelles («autonomes»), les communes exercent également certaines fonctions pour le compte de l'État fédéral, ou pour le compte des länder, comme les procédures liées à la citoyenneté.

### ► la représentation de l'État fédéral aux niveaux inférieurs

Dans chaque land se trouve un «gouverneur d'État» dirigeant des services assurant la majeure partie des tâches de l'administration fédérale.

Chaque land est subdivisé en districts ou arrondissements (*bezirke*) qui sont de simples circonscriptions administratives. Il en existe 84 sur tout le territoire autrichien. L'administration du district, dénommée «agence administrative du district», instruit à la fois des affaires de compétence fédérale et des affaires qui relèvent du land. Le haut fonctionnaire qui dirige ces services, appelé «commissaire de district», est nommé par le gouvernement du land.

Il n'existe en aucun autre pays de l'Union Européenne, avec une telle importance et à un tel niveau, une dualité de représentation d'intérêts portée par une seule personne...

### ► La coopération intercommunale

Un grand nombre de petites communes coopèrent et mettent en place des organes communs pour assurer le fonctionnement des infrastructures de base. Cette forme de coopération intercommunale est généralement subventionnée par les länder et par le gouvernement fédéral mais **cette coopération se fait sous contrôle étroit** : la création d'associations de communes et de syndicats intercommunaux doit être approuvée par les autorités du land et aussi, souvent, de l'État fédéral !

Par ailleurs, l'article 120 de la Constitution fédérale prévoit que les communes peuvent se regrouper au sein de «communes territoriales» aux pouvoirs étendus. Mais, face aux résistances que le concept d'autonomie locale rencontre pour se développer, aucune de ces communes d'un nouveau genre n'a vu le jour.

Enfin, **deux associations de municipalités** (association autrichienne des villes et association autrichienne des communes) jouent un rôle très important, reconnu constitutionnellement depuis 1998. Elles participent, notamment, aux discussions périodiques portant sur la «loi fiscale d'ajustement».

### ► la tutelle

On l'a compris à la lecture des développements qui précèdent, la tutelle qui pèse sur les communes autrichiennes est très importante. De nombreuses décisions des communes sont soumises à une tutelle *a priori* du land ou du gouvernement fédéral pour le motif affiché d'assurer une plus grande efficacité... Dès que l'on touche à un intérêt supra-communal, il faut une autorisation de la tutelle. Il s'agit théoriquement d'un contrôle de légalité. Même dans les matières qui sont de la compétence propre des communes, les autorités de tutelle peuvent annuler les actes qu'elles jugent illégaux, de leur propre chef sans passer par une instance juridictionnelle.

En matière financière, les länder peuvent apprécier la gestion d'une collectivité non seulement du point de vue de la régularité mais aussi aux plans de l'efficacité et de la pertinence des moyens employés !

► En ce qui concerne les **finances locales**, chaque niveau d'administration est habilité à lever ses propres impôts. Ces impôts et taxes sont limitativement énumérés dans une loi fiscale quadriennale ; les communes peuvent seulement en moduler les taux. En outre, des impôts communs dont l'État fédéral, les länder et les collectivités se partagent le produit sont prévus par la Constitution : il s'agit des impôts sur les sociétés, sur le revenu des personnes,

sur les revenus du capital, sur le chiffre d'affaires, sur les véhicules à moteur (liste non exhaustive).

Le pourcentage des recettes fiscales transférées aux länder et aux communes est négocié séparément pour chaque impôt et il est inscrit dans la loi fédérale quadriennale précitée. En 1998 et 1999 ont été signés par la Fédération, les länder, les associations de collectivités locales, des accords portant sur un mécanisme de consultation préalable au vote de cet «acte fiscal d'ajustement».

En 1998, près de 60 % des recettes fiscales du pays allaient au gouvernement fédéral, les communes et villes (à l'exclusion de Vienne) percevant à peine plus de 10 %. Depuis 1990, le poids de la Fédération s'est accru. La majorité des recettes des länder provient de la Fédération ; ces versements sont constitués d'un pourcentage des principales catégories de recettes collectées au niveau central, et de transferts affectés (notamment ceux destinés à des secteurs spécifiques relevant de la responsabilité des länder comme l'enseignement obligatoire ou le logement). Globalement, c'est seulement 40% de leurs recettes brutes que les länder peuvent utiliser à leur gré, soit un degré «d'autofinancement» relativement faible par rapport à d'autres pays à structure fédérale.

Quant aux communes, les transferts qu'elles reçoivent du niveau fédéral constituent environ 30 % de leurs recettes alors qu'en Allemagne les relations financières entre l'État central et les communes sont presque inexistantes.

► **En conclusion**, les principes juridiques et financiers qui fondent l'activité des collectivités locales autrichiennes n'ont pas subi, dans l'ensemble, de modifications depuis de nombreuses années, et mise à part la possibilité (qui ne s'est pas concrétisée partout) d'élire désormais le maire au suffrage universel direct, peu d'indices laissent prévoir des bouleversements dans un proche avenir. Il faut cependant signaler la mise en place et le lancement en 1998 d'un «programme de modernisation administrative» dit «VIP».

Le devenir de l'organisation politico-administrative autrichienne reste donc à observer ; en effet, à côté du programme «VIP», on peut signaler la volonté du gouvernement autrichien (exprimée dans son programme), de développer la proximité dans la prise de décision. Ainsi est-il notamment envisagé d'inscrire dans la Constitution la «Conférence des chefs de gouvernement des länder», d'abolir le système d'administration fédérale indirecte, de procéder à une définition (non-exhaustive) des compétences des länder, d'accorder à ces derniers une marge de manœuvre suffisante en matière de création ou de modification des organes du land. Mais les résistances au changement et à l'accroissement de l'autonomie locale sont fortes.

## BELGIQUE

La **Belgique**, État fédéral et monarchie constitutionnelle, a vu son organisation politico-administrative locale profondément réformée au cours des trente dernières années. Depuis 1970, les réformes constitutionnelles se sont succédé jusqu'en juillet 2001, ceci étant du, pour une très large part, au clivage linguistique et culturel existant entre le Nord flamand et le Sud wallon. En réalité, le fédéralisme belge n'est entré dans les faits qu'en 1989.

La Belgique connaît 4 niveaux :

- «communautés culturelles»,
- régions,
- provinces,
- communes.

Ces niveaux ne sont pas tous infra-étatiques. En effet l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution belge précise : «*La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions*».

**Les «communautés culturelles» et les régions se partagent aujourd'hui avec l'État des compétences qui étaient hier du ressort du seul État.** Mais, contrairement aux communautés autonomes espagnoles, elles n'ont pas de Constitution qui leur soit propre ; de plus, elles sont privées d'organes juridictionnels, lesquels dépendent du niveau fédéral. Les provinces et communes, qui représentent les pouvoirs locaux, sont sous la tutelle des régions.

► Les «**communautés culturelles**», originalité belge, créées à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 1970, sont au nombre de trois : la française, la flamande, la germanophone. En effet, les communautés sont d'abord fondées sur la notion de «langue». Leurs compétences sont culturelles et liées aux personnes. Elles relèvent pour l'essentiel, de quatre grands thèmes : la culture, l'enseignement, la santé, l'aide aux personnes. Les communautés sont également compétentes en matière de recherche scientifique.

► Les **régions** sont au nombre de trois : la wallonne (5 provinces), la flamande (5 provinces), la région de Bruxelles-Capitale (19 communes), cette dernière étant gérée de façon paritaire. Les régions sont nées de l'aspiration de certains à plus d'autonomie économique.

Leurs compétences, liées au «territoire», relèvent de trois grands thèmes :

- les pouvoirs locaux
- la gestion du cadre de vie (notamment logement)
- l'économie au sens large : à cet égard, les transports urbains et vicinaux relèvent des régions tant pour la conception des réseaux que pour la gestion des services publics. Les régions sont également compétentes en matière de recherche scientifique.

Une importante loi du 13 juillet 2001 a transféré de l'État fédéral aux régions les responsabilités touchant à la composition, l'organisation, les compétences, le fonctionnement des communes et des provinces. Ce processus de régionalisation a déclenché une controverse

qui n'a pas encore été tranchée par la Cour constitutionnelle belge. Si aucune de ses dispositions n'est annulée, cette loi va permettre aux régions de réaliser des réformes radicales voulues par certains hommes politiques.

Même s'il y a des matières dans lesquelles les compétences sont concurrentes, le partage des compétences entre l'État, les communautés et les régions est globalement fondé sur le principe de l'exclusivité.

**Chacune de ces entités dispose d'organes législatifs et exécutifs propres et, dans la limite de ses compétences et de sa territorialité, peut voter des textes qui ont la même valeur juridique que les textes de niveau fédéral.** Communautés et régions peuvent conclure des traités internationaux dans certains domaines.

Chaque «communauté culturelle» et chaque région possède deux organes : un parlement appelé «conseil» (de la région ou de la communauté) organe élu de manière directe tous les cinq ans, et un exécutif nommé «gouvernement» dont les membres sont élus par le conseil selon le principe de la majorité. Communautés culturelles et régions disposent d'un budget, dont les ressources relativement larges proviennent de recettes propres, fiscales et non fiscales (ainsi la délivrance de permis de chasse et de pêche, les péages, pour les régions).

Quant aux relations entre les communautés culturelles et les régions, les situations sont différentes. La communauté et la région flamande ont fusionné, les membres du gouvernement et de la communauté étant choisis parmi les membres des gouvernements de la région flamande et de la région Bruxelles-Capitale ; en pratique, il n'y a donc qu'un conseil flamand et qu'un gouvernement flamand. En revanche, la communauté française a choisi de déléguer largement ses pouvoirs aux deux régions de Wallonie et de Bruxelles-Capitale, au point de ne plus être un centre de pouvoir. On observera que Bruxelles est à la fois capitale de l'État fédéral, de la communauté française, de la région flamande.

Une loi de 1998, dite de «pacification communautaire», prévoit que certaines communes bénéficient d'un statut linguistique spécial. Plusieurs textes ont instauré un luxe de précautions pour que les différents actes des communautés et régions ne portent pas atteinte aux minorités linguistiques.

► Les **provinces**, au nombre de 10 depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993 (5 wallonnes / 5 flamandes), héritières d'une tradition d'autonomie locale remontant au Moyen-Age, doivent leur configuration actuelle à la France révolutionnaire. Depuis la révision constitutionnelle de 1992/1993, les provinces apparaissent plus comme des subdivisions des régions que des circonscriptions de l'État, comme c'était le cas auparavant.

L'agglomération bruxelloise est un cas à part ; elle n'est pas dotée d'une province puisqu'elle est déjà concernée, à elle seule, par une région et par une communauté culturelle.

Les provinces sont dotées de trois organes :

- le conseil provincial élu au suffrage universel direct tous les 6 ans,
- la députation permanente, organe collégial de 6 membres élus par le conseil provincial. C'est l'organe exécutif ; en outre, dans certains domaines administratifs, la députation permanente a aussi un rôle juridictionnel,
- le gouverneur qui, bien que nommé par le Roi, préside la députation permanente avec une voix seulement consultative.

En outre, la province est dotée d'un «greffier» qui dirige les services administratifs et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, d'un représentant du gouvernement régional.

L'action des provinces concerne plutôt les domaines de l'agriculture, des travaux publics, de la santé, de la culture. Mais le champ de compétence des provinces est un peu «coincé» entre les attributions des régions et celles des communes. Les provinces sont responsables de moins de 2 % des dépenses publiques. Après la création des communautés, intervenue en 1970, nombre d'observateurs considèrent que les provinces sont en sursis d'autant que, compte tenu de l'imbrication de certaines règles de fonctionnement, on ne sait pas toujours très bien si la province est une déconcentration de l'État fédéral ou une décentralisation de la région...

► Les **communes** sont au nombre de 589 (262 en Région wallonne, 308 en Région flamande, 19 en Région de Bruxelles-Capitale) suite à la division par quatre de leur nombre, opérée en 1977.

Les communes belges sont composées de trois organes :

- le conseil communal élu au suffrage universel direct tous les 6 ans
- le «collège des bourgmestre et échevins», organe exécutif. Les échevins sont élus par le conseil communal. Cet organe collégial ne peut pas être limogé par le conseil communal.
- le bourgmestre qui préside le conseil communal et le collège des échevins. Il est nommé pour l'instant par le gouvernement régional. C'est l'autorité exécutive non seulement de la commune, mais aussi de l'État fédéral, de la communauté, de la région.

La Constitution ne définissant pas les matières relevant de l'intérêt communal, la détermination et la répartition des compétences ont un caractère évolutif. Pendant plusieurs décennies l'État fédéral a tenté de recentraliser un certain nombre de domaines mais, ces dernières années, la tendance générale a été plus à l'augmentation des compétences communales qu'à leur diminution.

La notion d'«agglomération» ne touche que Bruxelles. Pour le reste du pays, l'idée d'agglomération (qui était prévue dans une loi de 1971) a été abandonnée compte tenu de la réduction drastique du nombre de communes.

► La **coopération intercommunale** est intense notamment par le biais d'associations *ad hoc* appelées «intercommunales» dont le nombre avoisine les 250. Outre la forme associative sans but lucratif, la forme coopérative, les intercommunales (en principe constituées pour trente ans) peuvent prendre la forme de sociétés anonymes. De nombreuses tâches incombant aux communes sont gérées par ces intercommunales. Même si elles comportent en leur sein des personnes privées, les intercommunales sont des personnes morales de droit public.

► En matière de **finances locales**, l'autonomie locale n'a pas eu pour corollaire une grande richesse financière : les provinces et les communes bénéficient de moins de 20 % des recettes publiques.

Pour les communes, les subventions représentent le premier poste de ressources ; à côté d'une dotation globale d'affectation libre provenant du «Fonds régionalisé des communes», les subventions spécifiques restent encore nombreuses et importantes. Actuellement, la majorité des transferts dont bénéficient les communes leur vient des régions. Même si les transferts en provenance de l'État ont fortement diminué au cours de ces dernières années, entraînant corrélativement une forte augmentation de la fiscalité locale qui est trop diversifiée (il existe plus de 135 types de taxes communales), les communes belges sont très dépendantes (de 50% à 60%), du point de vue budgétaire, des autorités supérieures.

Les ressources des provinces proviennent également de subventions spécifiques, d'une dotation globale libre d'affectation issue du «Fonds des provinces», régionalisé lui aussi, et d'une fiscalité locale beaucoup plus réduite que la fiscalité communale.

► Provinces et communes sont soumises à la **tutelle** des autorités supérieures, principalement régionales. Même s'il y a eu des améliorations notables entre 1984 et 2001, la tutelle qui pèse sur les communes est encore très lourde, complexe, et l'une des plus contraignantes d'Europe. Elle est quelquefois *a priori* et souvent d'opportunité.

## DANEMARK

Le **Danemark**, monarchie constitutionnelle, comporte un parlement à une seule chambre. La Constitution danoise de 1953 prévoit l'autonomie locale dans son article 82. Si le principe de l'autonomie locale est né au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle, la division territoriale actuelle date de 1970, année au cours de laquelle a eu lieu une réduction drastique du nombre de communes et de comtés. Actuellement, (exception faite du Groenland et des îles Féroé qui sont des territoires autonomes), le Danemark comporte **269 communes regroupées en 14 comtés**. En outre, il convient d'ajouter les villes de Copenhague et de Frederiksberg (jouxant la capitale) qui ont le statut particulier de villes-comtés. A la fin des années quatre-vingt dix, une discussion a eu lieu au sujet de regroupements volontaires mais cela a eu peu d'effet. Précisons que seulement 17 communes danoises ont moins de 5000 habitants.

► **La commune et le comté ont une structure et un fonctionnement similaires.**

Les membres du conseil municipal et du conseil de comté sont tous élus au suffrage universel direct tous les 4 ans. Le maire et le président du comté sont élus par leurs conseils respectifs. Ces assemblées sont généralement assistées de plusieurs comités qui disposent chacun d'un service chargé de mettre en œuvre ces décisions ; ces comités ont des compétences exécutives ce qui les différencie des commissions de beaucoup de pays.

Il n'existe **pas de relation de subordination entre les communes et les comtés**. Les collectivités locales danoises ont une très large autonomie d'action. En ce qui concerne les services publics locaux, la législation applicable est une législation cadre qui se borne à fixer les objectifs principaux et certains minima dans le niveau des services ; municipalités et comtés sont ensuite libres de choisir la meilleure manière de résoudre les problèmes posés en fonction des circonstances locales. Les limites de l'administration communale dépendent plutôt de la géographie que de domaines de compétences fixés. Cependant, en 1998, plus de la moitié des salariés des communes travaillait dans les services sociaux et de santé et un peu moins du quart dans l'enseignement. Les transports en commun, les hôpitaux, les lycées, relèvent des comtés.

**Il existe aussi des comtés d'État**, présidés par un préfet, assurant des missions déconcentrées de l'État central.

On relève une tendance qui attribue à certains organes administratifs une indépendance très importante, dans les limites d'un cadre financier et d'objectifs fixés par les décideurs politiques. De plus, il existe en dehors du noyau central de l'administration communale un grand nombre d'institutions et d'organismes hétérogènes qui se situent à la limite du secteur privé.

► Les collectivités locales danoises (communes plus que comtés) ont des **ressources extrêmement importantes** qui, de ce point de vue, les placent comme leaders en Europe. Avec les collectivités suédoises et les provinces basques, **c'est l'un des rares cas où la fiscalité locale dépasse les transferts de l'État**. Cela tient au fait que comtés et communes perçoivent directement des taxes assises sur le revenu.

En 2000, les impôts directs prélevés par les communes et leurs recettes d'exploitation des services publics couvraient environ la moitié de leurs ressources. L'impôt sur le revenu constituait plus de 84 % des impôts locaux. Les subventions spécifiques représentaient donc peu de chose. Toujours en 2000, 55 % des dépenses des communes étaient affectés au secteur social et de santé, lequel employait près de 60% des agents communaux.

Quant aux comtés, en 2000, près des 3/4 de leurs ressources provenaient de l'impôt sur le revenu ; 80 % de leurs dépenses étaient affectés au secteur social et de santé (dont près de la moitié en faveur des hôpitaux).

Pourtant ces collectivités locales dépensent peu en faveur des services publics de réseaux ; ainsi, dans le budget 1998, seul 1% du budget était consacré aux domaines des transports et de l'environnement.

La part des comtés et des communes dans le total des dépenses publiques est telle que leurs budgets doivent être pris en compte dans le cadre de la politique économique nationale. La volonté grandissante de décentralisation et de coopération a conduit récemment à la mise en place d'un accord avec l'État au terme duquel les diverses autorités se rencontreront trois ou quatre fois par an, ces rencontres ayant pour objet l'échange mutuel d'informations quant aux domaines relevant d'un agrément financier.

Un **processus de péréquation entre communes et entre comtés** a été mis au point afin que le niveau de service soit à peu près le même sur l'ensemble du territoire.

► La **tutelle** est exercée avec une grande parcimonie par un «bureau de supervision» majoritairement composé de membres élus par les conseils de comtés. C'est un contrôle de légalité *a posteriori*. Le contrôle est d'opportunité lorsque des communes souhaitent participer à des actions en commun.

► La **coopération communale** :

Depuis 1998, 93 communes danoises ont conclu avec des communes voisines de véritables «contrats de collaboration stratégique» à long terme.

De même que dans d'autres pays européens, les collectivités danoises se regroupent en associations ayant pour objet de représenter leurs intérêts et de leur fournir un certain nombre de services et informations. En outre, ces associations, telles l'Association des Conseils de Comtés du Danemark, sont présentes sur la scène internationale dans le cadre du Comité des Régions, de l'Union Internationale des Collectivités Locales, du Conseil des Communes et Régions Européennes.

## ESPAGNE

Monarchie constitutionnelle, l'**Espagne** a vu son organisation territoriale profondément remaniée par la Constitution de 1978 ; à cette occasion, l'État a été réorganisé sur la base d'une très grande autonomie territoriale. Depuis, l'Espagne se dirige progressivement vers une décentralisation très poussée se rapprochant d'un système fédéral.

La situation actuelle est un compromis entre l'unité nationale et la diversité régionale. Toutefois, depuis les dernières élections en Catalogne en décembre 2003, la situation risque de devenir conflictuelle dans plusieurs régions. La Catalogne, l'Andalousie et le Pays-Basque ont fait part de leur volonté d'obtenir un nouveau statut d'autonomie voire même de «libre association»...

Curieusement, cette notion majeure d'autonomie territoriale n'a pas été parfaitement définie par la Constitution ; celle-ci a donné à l'État et aux nouvelles «communautés autonomes» la possibilité de déterminer les contours de cette autonomie sous le contrôle du tribunal constitutionnel qui, face à la difficulté de la tâche, a estimé dans une décision du 2 février 1981 que : «*L'autonomie est un concept juridique indéterminé qui offre une marge très large d'appréciation*»...

On distingue 4 niveaux :

- les «communautés autonomes»,
- les provinces,
- les communes,
- certaines collectivités locales à caractère facultatif.

► Les «**communautés autonomes**», qui représentent le pouvoir régional espagnol, sont au nombre de 17 et couvrent l'ensemble du pays. Il s'agit d'entités nouvelles créées en 1978, qui possèdent chacune un parlement avec une **activité législative** de même valeur que les normes d'État.

**L'autonomie de ces communautés est avant tout de nature politique.** Bien que nous ne soyons pas dans un système fédéral, les communautés autonomes correspondent à un mode d'organisation horizontale de l'État. Ce ne sont pas des collectivités locales à proprement parler ; d'ailleurs les articles 137 et suivants de la Constitution espagnole font la différence entre les communautés autonomes et les collectivités locales.

La Constitution n'a pas énuméré les communautés autonomes mais a précisé les règles devant présider à leur création qui s'est faite progressivement dans le cadre de processus volontaires... Les compétences des communautés autonomes sont indiquées dans les articles 148 et 149 du chapitre VIII de la Constitution.

Ce sont donc les lois de l'État et des communautés autonomes qui déterminent le contenu de l'autonomie des collectivités locales.

Chacune des communautés autonomes s'est vue accorder un statut d'autonomie propre, sorte de Constitution interne élaborée par une assemblée d'élus locaux mais adoptée sous forme de loi organique par les *Cortes Generales* (Congrès des députés et Sénat). Les parlements des communautés autonomes ne comptent qu'une chambre dont les membres sont élus au

suffrage universel direct. Les parlementaires élisent leur président, lequel sera également le chef de l'exécutif régional qui présidera le Conseil de Gouvernement dont il nommera les membres.

Les pouvoirs des communautés, importants, sont très variables d'une communauté à l'autre, et évolutifs. Dans la pratique, pour certaines communautés autonomes, quelques compétences, bien que théoriquement transférées, ne le sont pas encore. Notons que les communautés autonomes se sont donné les moyens humains pour gérer cette autonomie : en 2001, leur personnel était supérieur de 20 % à l'effectif de l'État et représentait exactement le double des agents employés dans les autres collectivités territoriales (essentiellement communes et provinces).

L'État central est représenté au niveau des communautés autonomes par un délégué qui est chargé de diriger l'administration de l'État sur le territoire de la communauté autonome et de la coordonner, s'il y a lieu, avec les services de la communauté.

► Les **provinces**, au nombre de 50, sont définies par la Constitution à la fois comme des collectivités locales ayant leur personnalité juridique propre et comme une division territoriale de l'État. La province est dirigée par la *diputaciòn* qui se compose de trois organes :

- le conseil provincial (*pleno*) dont les membres sont élus au suffrage universel indirect (par et parmi les conseillers municipaux de la province),
- le président élu par le conseil provincial. Il peut être destitué sur motion de censure.
- la commission de gouvernement, organe collégial présidé par le président de la *diputaciòn* qui en nomme les membres.

On notera que certaines provinces bénéficient d'un régime particulier soit du fait de leur insularité (Baléares, Canaries), soit à cause de motifs historiques (régime «*foral*» de la Navarre et des trois provinces basques), soit parce que la communauté autonome comporte une seule province (7 cas).

Les compétences des provinces sont fixées par les lois de l'État et des communautés autonomes et varient donc d'un endroit à l'autre. Théoriquement, les provinces ont pour rôle de se substituer à certaines communes qui se montreraient défaillantes en matière d'organisation des services publics, c'est à dire qu'elles ciblent leur action sur les plus petites communes ; elles doivent organiser la coopération entre les communes pour que la population ait les services minimum fixés par la loi mais, concrètement, cela fonctionne mal. En pratique, l'administration provinciale se concentre sur un nombre réduit de services. Par ailleurs, les provinces ont pour mission de coordonner les relations entre les communes, d'une part, les communautés autonomes et l'État, d'autre part.

La représentation de l'État central au niveau provincial était effectuée, jusqu'à la loi dite «LOFAGE» du 14 avril 1997, par un «gouverneur civil» (équivalent du préfet) nommé par le gouvernement ; aujourd'hui, le gouverneur civil a été remplacé par un «sous-délégué», nommé par le délégué du gouvernement dans la communauté autonome et directement placé sous son autorité.

► Les **communes** sont au nombre de 8097 ; un millier seulement a plus de 5000 habitants.

Le système est très proche du régime français. Le maire (*alcalde*), chef de l'exécutif, est élu soit par les conseillers municipaux, soit, dans quelques cas, directement par la population. Il préside le conseil municipal. En outre, le maire est assisté d'une «commission de gouvernement». La loi a laissé la possibilité de créer des organes facultatifs tels les conseils sectoriels, représentants personnels du maire dans les quartiers, conseils municipaux de district (ces derniers revêtant une importance considérable dans les grandes villes). Une révision de la loi du 2 avril 1985 sur les bases du régime local, opérée en 1999, a introduit d'importantes modifications dans l'organisation municipale. Le conseil municipal a vu ses pouvoirs de contrôle sur le maire renforcés ; il peut désormais déposer une motion de censure. En contrepartie, le maire peut poser une question de confiance. Mais ces deux nouvelles dispositions sont très encadrées de manière à ne pouvoir être utilisées que de façon très restrictive.

Les domaines dans lesquels la commune est compétente ont été fixés par le tribunal constitutionnel, les lois des communautés autonomes et, surtout, la loi de 1985 déjà citée. L'article 26 de la loi de 1985 fixe des critères de service minimum à fournir par les communes à la population. C'est ainsi que les communes ont en charge le transport public ; celles qui ont plus de 50 000 habitants, doivent s'assurer de la mise en place d'un service de transport collectif urbain de voyageurs... Notons que les communautés autonomes peuvent dispenser les communes de certaines de ces obligations et en transférer la charge aux provinces.

Les enclaves marocaines de Ceuta et Melilla jouissent d'un statut particulier d'autonomie.

► Signalons enfin les **collectivités locales dont l'existence n'est que facultative** :

- des collectivités plus petites que la commune peuvent être reconnues, voire instituées, par la communauté autonome,
- les *comarcas*, associations de communes créées par la communauté autonome,
- les «zones métropolitaines», également créées par la communauté autonome pour résoudre un problème particulier dans des secteurs de grande concentration urbaine. Il en existe quatre.
- les *mancomunidades*, associations volontaires de communes créées pour la gestion de services de compétence municipale.

**Il est important de souligner la grande variété des situations d'une communauté autonome à l'autre** : dans certains cas, les collectivités facultatives peuvent avoir tous les pouvoirs des communes (y compris la capacité fiscale), dans d'autres cas, seulement quelques uns.

Compte tenu de la très grande souplesse qui prévaut dorénavant dans l'organisation territoriale espagnole, ce qui ouvre le champ à une grande diversité de situations, à des chevauchements de compétences et à des conflits, on imagine aisément que le tribunal constitutionnel, contraint d'appliquer (et, partiellement, de définir !) le principe d'autonomie locale, a eu une intense activité depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution...

► La **tutelle** de l'État et des communautés autonomes sur les collectivités locales a pratiquement disparu aussi bien en matière d'opportunité (sauf dans des cas où la commune aliène son patrimoine) qu'en matière de légalité. En toute hypothèse, la tutelle a lieu *a posteriori* et uniquement sous contrôle juridictionnel. L'action en justice intentée par les services de l'État ou des communautés autonomes contre les actes des collectivités locales est très encadrée par une loi d'avril 1999.

► **En matière de finances locales, les provinces et les communes n'ont généralement pas un niveau de ressources à la hauteur de leur autonomie politique**, même s'il est vrai que la progression de leurs ressources a été très importante au cours des quinze dernières années ;

Les transferts d'État et des communautés autonomes représentent la principale source de revenus des communes, avant les taxes et impôts locaux.

Fin 2002, le gouvernement espagnol s'est engagé dans une réforme partielle de la fiscalité municipale. Au centre de la réforme, on trouve l'impôt municipal sur les activités économiques qui devait être supprimé pour les petites entreprises et modifié pour les plus grandes. La diminution de cet impôt devait être compensée :

- pour les communes de plus de 100 000 habitants : par la perception directe d'un certain pourcentage de taxes et d'impôts (par exemple 1,7 % de l'impôt sur le revenu) et par la possibilité d'accroître certaines taxes avec plus de liberté,
- pour les communes de moins de 100 000 habitants : par des transferts de l'État.

Environ les  $\frac{3}{4}$  des recettes des provinces de droit commun proviennent également de transferts de l'État. Les **provinces de type «foral»** jouissent d'un régime tout à fait particulier dans la mesure où elles retirent 90% de leurs revenus d'impôts directs ou indirects. En octobre 1996, l'autonomie fiscale de la Navarre et des provinces basques a été élargie avec le droit de lever directement des impôts et d'en modifier l'assiette. **Fait probablement sans équivalent : ce sont ces provinces qui lèvent l'impôt et en rétrocèdent une partie à l'État.**

Les communautés autonomes, quant à elles, tirent leurs ressources d'une fiscalité propre, des revenus transférés par l'État et du Fonds de compensation inter-territorial créé afin de garantir une certaine solidarité inter-régionale. Un nouveau système de financement autonome, approuvé en 1996, a été mis en place. Désormais, les communautés autonomes bénéficient d'une partie importante de certains impôts d'État (33% de l'impôt sur le revenu, 35% des recettes de la TVA, 40% des taxes étatiques sur les carburants, tabacs, alcools). **En 2004, pour la première fois les budgets cumulés des communautés autonomes devraient être supérieurs au budget de l'État** (mais les communautés autonomes rémunèrent les enseignants). On observera que, depuis les dernières élections catalanes de décembre 2003, sont apparues des revendications, qui risquent de faire tâche d'huile, la Catalogne et l'Andalousie réclamant un statut fiscal comparable à celui dont jouissent la Navarre et les provinces basques.

► La **coopération intercommunale** n'est pas encore très développée en Espagne mais les communes ont une surface généralement très grande. Les municipalités sont regroupées dans une Fédération des municipalités espagnoles. La coopération

intercommunale se fait par le biais des *comarcas* et *mancomunidades* lorsque ces structures existent. L'un des rôles importants des provinces est d'animer une telle coopération. Chaque année, les communes doivent participer à l'élaboration d'un «plan provincial de coopération des travaux et des services» qui sera approuvé par la députation provinciale.

Dans certaines très grandes agglomération ont été mis en place des «*consorcios*», entités regroupant des autorités publiques de niveaux divers et des opérateurs privés. Dans le domaine du transport de personnes, cette forme d'intégration est recommandée par la loi d'orientation de 1987.

Quant aux communautés autonomes, elles connaissent des formes de collaboration portant sur des projets toujours très concrets comme la détermination de lignes de partage des eaux pour les rivières ; mais ces collaborations n'entraînent pas nécessairement la création de structures *ad hoc*.

La mise en œuvre de la décentralisation et l'aspiration à l'autonomie des entités infra-étatiques se sont également traduites par la volonté des communautés autonomes de s'exprimer au niveau européen. C'est ainsi que, depuis le 1<sup>er</sup> août 1996, un conseiller chargé des relations des communautés autonomes avec l'Union européenne a été intégré dans la représentation permanente espagnole auprès de l'UE et, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1997, les communautés autonomes ont un accès direct à 55 (sur 450) commissions ou groupes de travail de la Commission européenne.



## FINLANDE

La **Finlande**, république comportant un Parlement à chambre unique, connaît plusieurs niveaux infra-étatiques : les provinces, les régions, les districts, les communes. Cependant, la Constitution, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2000, ne reconnaît explicitement la qualité officielle de gouvernement local qu'aux communes.

► L'existence et le fonctionnement des **460 communes** sont fondés sur le principe d'autonomie et de gestion garanti par la Constitution et décliné par la loi communale de 1995. Chaque commune comporte un conseil municipal élu tous les quatre ans au suffrage universel direct. Cette assemblée désigne à son tour : un «conseil communal» de 7 membres, un administrateur (improprement appelé maire) et des commissions. Le conseil communal (également appelé «commission restreinte» ) et l'administrateur forment l'exécutif.

L'assemblée peut mettre fin aux fonctions de l'exécutif. Comme dans plusieurs autres pays (Allemagne, Autriche), des discussions ont cours quant à l'opportunité d'élire un véritable maire pour donner à ce dernier une plus grande légitimité démocratique.

Les communes finlandaises jouissent d'une **compétence générale**. Elles produisent les services de base destinés aux habitants, les plus importants étant liés à l'enseignement, l'action sociale, la santé et l'entretien de l'infrastructure technique. Un certain nombre d'autres services sont produits en collaboration avec d'autres communes ; par exemple les hôpitaux sont gérés par des groupements intercommunaux. En 2000, 80 % des employés municipaux travaillaient dans les domaines de la santé, des services sociaux et de l'éducation.

Des referendums locaux peuvent être organisés mais ce n'est pas une pratique courante et ils ne sont pas décisionnels. Par contre, des «consultations populaires» sont obligatoires, préalablement à toute décision d'importance en matière d'urbanisme et d'environnement. **Les citoyens ont un droit général d'initiative**. Au moins une fois par an, le conseil municipal doit être informé de toutes les questions ou suggestions formulées par les citoyens et des réponses apportées par la municipalité. Enfin, l'assemblée municipale peut-être obligée d'inscrire un sujet à l'ordre du jour si cela est demandé par un minimum de 2% du corps électoral.

### ► Les régions (*maakunta*)

L'idée régionale a fortement progressé dans le courant de la dernière décennie du 20<sup>ème</sup> siècle. Les premières régions ont été créées au milieu des années quatre-vingt-dix principalement pour instruire les demandes de subventions relatives aux fonds structurels européens à la suite de l'entrée de la Finlande dans l'Union européenne en 1995. (NB : cela s'est déroulé à peu près de la même façon en Suède).

Actuellement, **les régions sont au nombre de 20**. Bien que la Constitution ne les mentionne pas explicitement mais indique seulement que «*des dispositions organisant l'autonomie dans des zones administratives plus grandes qu'une municipalité sont établies par la loi*», on considère que les régions sont des collectivités territoriales. La loi sur les régions, votée le 11 décembre 1997, est entrée en application le 1<sup>er</sup> mars 1998.

**La grande particularité des régions finlandaises est d'être une émanation des communes.** En effet, tous les membres du conseil régional sont des conseillers municipaux des communes, qui sont toutes représentées. La région finlandaise est, en quelque sorte, une forme supérieure d'intercommunalité. Malgré tout, les régions n'ont aucun pouvoir de tutelle sur les communes.

Bien qu'il n'existe pas de loi particulière portant sur l'organisation des régions et sur leurs organes, chaque conseil régional, qui se réunit deux à quatre fois par an, est généralement présidé par un haut-fonctionnaire de l'État. Néanmoins, il ne s'agit pas d'échelons déconcentrés de l'État.

Les compétences des régions leur sont transférées, soit par l'État, soit par les communes. Elles ont un rôle éminent en matière de planification, de développement régional, et de représentation des communes auprès du Parlement et de l'État central. Elles gèrent des domaines communs aux communes comme la détermination du plan d'occupation des sols régional.

### ► **La représentation de l'État central aux niveaux inférieurs**

C'est le rôle des provinces et des districts.

Les **6 administrations provinciales** sont dirigées par un préfet nommé par le Président de la République pour huit ans au maximum. Les provinces sont des organes administratifs avec obligation de résultats, le préfet étant responsable de cette obligation. Les provinces n'ont pas de compétence générale. Elles ont pour rôle de promouvoir les objectifs nationaux et régionaux de l'État central, et d'évaluer le développement des services locaux dans leur sphère d'activité.

Au niveau inférieur, les provinces sont secondées par **90 districts** (sorte d'arrondissements) qui agissent au nom de l'État. Ces districts ont dans leur sphère de compétence la charge de la police, du ministère public, de l'état civil. Les responsables de districts sont nommés pour trois ans.

### ► **La tutelle**

Alors que le contrôle des communes par les autorités étatiques déconcentrées n'était pas féroce, comparé à ce qui se passe encore dans certains pays de l'Union européenne, la tutelle a encore été considérablement allégée au milieu des années quatre-vingt-dix.

En pratique, **la tutelle est extrêmement limitée** ; effectuée par le bureau provincial de l'État, elle ne peut intervenir que dans les domaines explicitement visés par la loi et uniquement dans le cas où une plainte a été déposée par un citoyen mécontent d'une décision de la municipalité ou de l'inertie de celle-ci. L'autorité de tutelle ne peut pas annuler un acte (nécessité de passer devant un tribunal) et n'a un pouvoir d'injonction que dans de rares cas. Dans cette logique, aucun organisme étatique ne peut évidemment dissoudre ou même suspendre un organe local élu !

► En matière de **finances locales**, la Constitution garantit aux communes le droit de lever l'impôt. Les communes prélèvent deux impôts directs (sur le revenu des personnes et sur l'immobilier) et reçoivent une part de l'impôt sur les sociétés (perçu par l'État mais dont elles peuvent moduler le taux). Au total l'ensemble de ces impôts représente près de la moitié de leurs ressources budgétaires. Les taxes et redevances d'exploitation des services publics dépassent le quart de ces mêmes ressources. L'État participe au financement des grandes missions statutaires (santé, enseignement...) qui incombent aux communes ; les dotations ainsi versées, presque toujours non affectées, représentent moins de 15% du budget des

communes. Parallèlement à l'adoption du budget des communes, le conseil municipal adopte un plan économique triennal.

Quant aux régions, elles ne perçoivent directement que quelques taxes ; il n'y a donc aucun impôt régional mais, le rôle des régions ne cessant de se renforcer, cela peut évidemment évoluer... L'essentiel de leurs ressources provient de dotations allouées par les communes de leur ressort et aussi, dans une moindre mesure, par l'État.

#### ► **La coopération intercommunale**

Elles s'est fortement accentuée au cours des dix dernières années, spécialement pour l'exploitation des services publics. Les structures de coopération, dont les formes diverses sont prévues par la loi communale, étaient environ 270 en 2002. On rappellera que les six régions finlandaises constituent aussi une forme de coopération intercommunale... Les régions peuvent coopérer entre elles, notamment en créant des sociétés communes de droit privé.

Enfin, les communes et les villes de la Finlande ont constitué **l'Association Finlandaise des Pouvoirs Locaux et Régionaux**, qui est un groupement d'intérêts et de services pour les communes, villes et régions, chargé de défendre leurs intérêts et d'offrir des services spécialisés. L'association tente d'influencer la législation qui affecte les communes. Les journées communales organisées tous les quatre ans constituent l'organe directeur suprême de l'association.

Au plan international, l'association représente les communes au sein de l'Union Internationale des Villes et Pouvoirs locaux (IULA) et dans la section Europe du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE). Elle assume, en outre, le secrétariat de la délégation finlandaise au Comité des régions de l'Union européenne. Les communes et régions sont également représentées au Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) qui a demandé à la Finlande, à plusieurs reprises, d'accroître le rôle des régions et de renforcer leur légitimité démocratique. Enfin, les fédérations régionales finlandaises sont membres de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE).



## FRANCE

La France, pays unitaire, comporte un parlement bicaméral. L'autonomie locale résulte largement des **grandes lois de décentralisation de 1982/1983** qui ont bouleversé les rapports entre les collectivités locales et l'État, jusqu'alors réputé très centralisateur. On a assisté en peu de temps au transfert de nombreuses compétences étatiques vers les exécutifs des départements et des régions (nouvellement créées), à une très forte réduction de la tutelle de l'État (suppression de la tutelle *a priori*) et à un essai, non achevé, de définition de domaines de compétences propres à chaque niveau de collectivité.

**Fin 2002, le gouvernement a décidé de donner une nouvelle impulsion à la décentralisation** afin d'accroître encore l'autonomie locale. Des réformes très importantes, incluant modifications constitutionnelles et lois organiques, viennent d'avoir lieu ou sont projetées à court terme. Depuis mars 2003, l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution française affiche que l'organisation de la république est «*décentralisée*».

Notons que cette nouvelle phase de décentralisation n'entraînera pas la suppression de collectivités territoriales. Si l'on excepte les lointaines collectivités d'outre-mer, l'organisation infra-étatique se décompose actuellement comme suit :

- les communes (environ 36 500)
- les départements (96)
- les régions (21)
- quelques collectivités territoriales à statut particulier

On soulignera que les lois de décentralisation de 1982/1983, n'ont pas mis en place une hiérarchie dans les collectivités territoriales : un article de la Constitution prévoit qu'**une collectivité ne peut exercer une tutelle sur une autre collectivité**, contrairement à ce qui se passe dans certains États, même dans ceux connaissant un niveau élevé de démocratie locale.

### ► les communes

La France est le pays de l'Union européenne qui comporte le plus grand nombre de communes.

Quelle que soit leur taille, toutes les communes ont le même statut (à l'exception de Paris qui est également département). Le mode d'élection et les organes sont presque partout identiques ; ils ne diffèrent que pour Paris, Lyon, Marseille ainsi que pour les communes de moins de 3500 habitants. Néanmoins, dans tous les cas, les conseillers municipaux sont élus tous les six ans au suffrage universel direct. Le maire est élu par le conseil municipal qu'il préside. Les «adjoints» qui constituent, avec le maire, la «municipalité» sont élus de la même façon.

En France, même s'il n'est pas élu au suffrage universel direct, le maire est un «homme fort» ; non seulement, il préside le conseil municipal, mais il est l'exécutif et il dirige l'administration communale. Des commissions thématiques, exclusivement composées d'élus, sont toujours créées.

Les communes ont une compétence générale.

## ► les départements

A la suite des lois de décentralisation de 1982/1983, le département a connu une mutation profonde. Certes, il est resté un niveau déconcentré de l'État (dirigé par un préfet et non pourvu de la personnalité juridique), mais il est devenu aussi une collectivité décentralisée jouissant de la personnalité juridique. L'assemblée délibérante, appelée «Conseil général», voit ses membres élus au suffrage universel direct tous les six ans. Mais, contrairement à ce qui se passe pour les communes, les conseillers généraux sont renouvelés tous les trois ans pour la moitié de leur effectif. Le président du conseil général est élu par les conseillers généraux tous les trois ans. Jouant le rôle d'exécutif, il a été l'un des principaux bénéficiaires de la décentralisation, au détriment des pouvoirs du préfet. On trouve aussi un «bureau» et des commissions, organes composés exclusivement d'élus. La «commission permanente» (car elle siège hors des sessions) est particulièrement importante.

Le département a des compétences larges. A défaut de pouvoir attribuer des «blocs de compétence» exclusifs à chaque niveau de collectivités territoriales, les gouvernants et le législateur du début des années 80 ont dû se contenter de définir des missions ou domaines d'action dominants, privilégiés (mais non exclusifs) pour chaque niveau de collectivité. C'est ainsi que les départements ont été chargés du secteur de l'aide sociale, des collèges, des transports non urbains ainsi que d'une mission de redistribution entre les communes. Les attributions des départements devraient prendre de l'ampleur en 2004/2005 (voir plus loin).

## ► les régions

La région qui, avant la décentralisation, a été successivement une circonscription d'action régionale de l'État puis un établissement public, est désormais une collectivité territoriale à part entière ; elle vient de connaître une consécration avec la modification constitutionnelle de mars 2003.

L'organisation de la région est identique à celle du département :

- une assemblée appelée «conseil régional» dont les membres sont élus au suffrage universel direct, tous les six ans (aux élections de mars 2004, le mandat devait être ramené à cinq ans),
- un président élu par l'assemblée,
- un «bureau» et plusieurs commissions dont une commission permanente.

**A côté du conseil régional, on notera l'existence d'un «comité économique et social régional»** dont les membres sont désignés et non pas élus. Cet organe particulier émet des avis préalables sur les affaires examinées par le conseil régional.

Depuis les lois de décentralisation de 1982/1983, les régions se sont vu reconnaître une «vocation dominante» dans les secteurs de la formation professionnelle, de l'éducation (lycées), du transport ferroviaire régional, et dans l'action économique. Comme les départements, les régions devraient voir prochainement leur compétences confortées et élargies (voir plus loin).

Au niveau régional existent également des services déconcentrés de l'État avec un préfet de région.

Signalons que, pour l'instant, les quatre régions d'outre-mer (Réunion, Guyane, Martinique, Guadeloupe) ne comportent, chacune, qu'un seul département.

Enfin, depuis 1991, la région Corse est devenue une collectivité territoriale à statut particulier.

### ► les collectivités territoriales à statut particulier

Depuis plusieurs décennies des collectivités situées très loin de la métropole ont bénéficié d'un statut spécial : départements ou territoires d'outre-mer, les seconds ayant une autonomie beaucoup plus marquée que les premiers.

Au fil des années, les nécessités ont conduit à conférer à certaines collectivités d'outre-mer un caractère spécial ne relevant ni du statut du département ni du statut du territoire d'outre-mer. Ce fut le cas à Mayotte puis à Saint-Pierre et Miquelon. Plus récemment, en 1998, la Nouvelle Calédonie a cessé d'être un territoire d'outre-mer, tout en conservant sa place au sein de la république française. Du fait de la possibilité de «statut à la carte», le terme de «territoires d'outre-mer» a disparu de la Constitution en 2003. Notons que la Nouvelle Calédonie et la Polynésie ont une capacité législative.

Quant à la Corse, son statut particulier d'autonomie a été renforcé par une loi de janvier 2002 avec la possibilité d'adapter des règlements nationaux (mais pas des lois) sur autorisation préalable du parlement français. De nouvelles possibilités de développement de l'autonomie de la collectivité territoriale ainsi qu'un réaménagement de ses organes (dont la fusion des deux départements corses en un seul) ont été rejetés suite à un referendum local en juillet 2003.

L'article 72 de la Constitution, dans sa nouvelle rédaction en vigueur en mars 2003, cite à la fois les collectivités d'outre-mer et les collectivités à statut particulier. L'article 72-1 prévoit les modalités de création d'une collectivité territoriale à statut particulier. Cette nouveauté ainsi que la possibilité de recourir à «l'expérimentation» (cf. plus loin) montrent que **la France a tiré un trait sur l'uniformité institutionnelle qui la caractérisait...**

### ► la représentation de l'État central dans les collectivités territoriales

Au niveau départemental, on a déjà vu que l'État était représenté par un préfet ; ce dernier a un rôle de représentant de l'État auprès des collectivités territoriales. Il anime et dirige les services de l'État. Le département est divisé en arrondissements qui ont à leur tête un sous-préfet qui a pour rôle de relayer l'action des préfets au plus près des élus locaux. Au niveau régional existent également des services déconcentrés de l'État dirigés par un préfet de région. Ce dernier a un rôle très important de répartition des crédits de l'État entre les départements mais, hormis de rares situations, il n'a pas de pouvoir hiérarchique sur les préfets de départements.

**Parallèlement à une relance de la décentralisation, le gouvernement a décidé une profonde réforme de l'organisation des services de l'État dans les régions.** Ces services devraient être regroupés en 8 grands pôles de compétence. La réunion des préfets de département et des hauts-fonctionnaires chefs de pôles formerait le «comité de

l'administration régionale» placé sous la houlette du préfet de région qui verrait ses pouvoirs renforcés.

► **la relance de la décentralisation : les réformes en cours.**

Les modifications constitutionnelles adoptées en mars 2003 ont trait :

- au «droit d'expérimentation» offert aux collectivités locales,
- à la possibilité de lancer des referendums locaux,
- au renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales, préalablement à ...
- ... de nouveaux transferts de compétence envisagés dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

La modification de la Constitution a ouvert la voie à plusieurs grandes lois organiques et ordinaires chargées de définir les nouveaux principes ; certains textes sont parus, d'autres sont en cours d'examen par le parlement.

**Le droit à l'expérimentation, nouvellement inscrit dans la Constitution** et organisé par une loi organique promulguée le 1<sup>er</sup> août 2003, permettra à une collectivité (ou à un groupement de collectivités) volontaire de déroger à ses compétences habituelles fixées par la loi et de s'occuper de domaines qui ne relèvent pas normalement de sa compétence. Ce droit à l'expérimentation sera accordé par le ministre de l'intérieur, pour une durée de cinq ans éventuellement renouvelable. L'ensemble de ces expérimentations sera périodiquement examiné par le parlement qui pourra décider de généraliser une expérimentation par le biais d'une loi.

**Le droit de pétition des citoyens et la possibilité d'organiser des referendums locaux sont des innovations constitutionnelles datant de mars 2003.** Une autre loi organique promulguée le 1<sup>er</sup> août 2003 indique les conditions d'organisation des referendums, qui auront une valeur décisionnelle et qui pourront avoir lieu à tous les niveaux : communal bien-sûr, mais aussi départemental et régional.

En ce début d'année 2004, le parlement français examinait deux textes très importants :

- une loi ordinaire organisant de **nouveaux transferts de compétences** de l'État vers les collectivités territoriales.
- une loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités et organisant des **transferts de ressources** à leur profit.

Le projet de loi de décentralisation vient compléter le transfert des domaines de compétence de 1982/1983 plus qu'il n'ouvre de champs nouveaux. Il établit la répartition des compétences entre les collectivités locales dans une quinzaine de secteurs. **Alors qu'initialement on s'attendait à un renforcement du rôle des régions, on a assisté à un retour en force des départements sur le devant de la scène.** Le projet de loi de décentralisation fait des départements les premiers «bénéficiaires» des compétences nouvelles que le gouvernement doit transférer aux collectivités locales à compter de 2004/2005. Sur les 15 milliards d'euros de transferts de dépenses, les départements devraient hériter de 11 milliards (dont près de 5 milliards concernent le RMI, allocation donnée aux personnes sans emploi les plus démunies). **Les départements vont dorénavant avoir une compétence quasi-exclusive en matière d'action sociale.** Ils devraient gérer aussi 15 000 kilomètres supplémentaires de routes nationales. Quant aux régions, elles vont conforter leur rôle en matière de formation professionnelle, d'action économique en faveur des collectivités locales et des entreprises

privées, obtenant une compétence quasi-exclusive dans ces domaines. **Il n'est pas prévu d'attribuer aux régions des pouvoirs législatifs.**

Les nouveaux textes ne vont pas remettre en cause l'impossibilité d'une tutelle d'une collectivité sur une autre ; toutefois, la notion de «chef de file», évoquée dans la Constitution depuis mars 2003, devrait bénéficier aux régions mais uniquement en matière de développement économique.

Enfin, les communes et les intercommunalités qui craignaient d'être laissées dans l'ombre, à l'occasion de ce nouveau volet de décentralisation, pourraient obtenir des responsabilités importantes dans le domaine du logement social.

Ces transferts de charges seront couverts par des transferts de ressources qui devraient être organisés dans une dernière loi organique à paraître en 2004. **L'article 72 de la Constitution prévoit dorénavant qu'il n'est plus possible de transférer une charge aux départements, aux villes, aux régions sans transférer les financements inhérents** (voir plus bas).

### ► la fiscalité locale

Actuellement les collectivités territoriales et leurs établissements publics assurent les  $\frac{3}{4}$  des investissements publics civils.

**Depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle, communes et départements ont toujours été dotés d'une fiscalité propre, distincte de celle de l'État et leur procurant des revenus importants.** Si le parlement est seul compétent pour créer un impôt et déterminer son assiette, les conseils municipaux, généraux et régionaux disposent d'une latitude en matière de fixation des taux. Depuis 1917, les collectivités perçoivent quatre impôts principaux appelés les «quatre vieilles» :

- la taxe d'habitation,
- la taxe foncière sur les propriétés bâties,
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (qui représente globalement peu de choses même si c'est une ressource extrêmement importante pour de très nombreuses communes rurales),
- la taxe professionnelle qui concerne les entreprises. Sa suppression est envisagée.

Il existe aussi de nombreuses autres taxes affectées. Dans le domaine des transports urbains, le «versement transport» est une ressource importante.

En 1979, donc quelques années avant la première phase de décentralisation, avait été créée une dotation non affectée, la DGF (dotation générale de fonctionnement). Cette dotation très importante qui représente environ le quart des recettes des communes et 10 % des recettes des départements avait été très bien accueillie par les élus.

Après les lois de décentralisation de 1982-1983, la fiscalité des collectivités a été abondée d'autres dotations, également non affectées, parmi lesquelles la DGD (dotation globale de décentralisation). **Les subventions spécifiques ont presque toutes disparu** et il n'y a plus de tutelle de l'État sur les emprunts. On notera que de nombreuses structures de coopération sont habilitées à lever l'impôt.

**Mais, du fait de réformes successives, on assiste de plus en plus à la prise en charge de la fiscalité locale par l'État,** le produit des impôts perçus par les collectivités locales étant

remplacé par des dotations de l'État. C'est ainsi qu'en 1999, cette prise en charge a dépassé pour la première fois les cent milliards de francs, l'État supportant 40% du produit de la taxe professionnelle, 23% du montant total de la taxe d'habitation et 35% du produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Le phénomène s'est fortement accentué depuis 1999 avec la suppression de plusieurs impôts et taxes compensés par l'État. Ce dernier est presque toujours le premier contribuable local ! Dans une région aussi importante que Rhône-Alpes, la fiscalité ne représente que 32% des recettes alors que les dotations et transferts de l'État atteignent 52%. De nombreux élus estiment que la suppression successive d'impôts locaux, décidée unilatéralement par le gouvernement central, constitue une véritable remise en cause de la libre administration des collectivités locales et une forme de recentralisation.

A cet égard, la France a évolué à contre-courant d'autres pays d'Europe, particulièrement pour le niveau régional. Alors que les régions italiennes et les communautés espagnoles, dotées de pouvoirs législatifs et d'une forte autonomie politique, étaient dépourvues de moyens financiers, la situation a radicalement changé en quelques années, les régions italiennes et les communautés espagnoles bénéficiant désormais d'impôts nationaux majeurs laissant loin derrière les régions françaises en terme de budget et de ressources propres.

Face à la nouvelle phase de décentralisation en cours, de nombreux élus de toutes tendances politiques ont exprimé leurs craintes de devoir supporter des transferts de l'État non couverts par des recettes ou couverts de manière imparfaite (les dotations de l'État risquant de ne pas être réévaluées alors que les impôts locaux peuvent l'être...). Le nouvel article 72.2 de la Constitution, en vigueur depuis mars 2003, devrait apaiser leurs craintes. Il précise : *«Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi»*.

Le projet de loi organique relative à l'autonomie financière, en discussion au parlement, définit pour la première fois la notion de «ressources propres», fixe un plancher en deçà duquel le taux d'autonomie financière ne pourra pas descendre et, conformément à la Constitution, reconnaît la garantie de l'autonomie financière non pas aux collectivités prises individuellement mais à leurs catégories...

Cependant, **il n'est pas prévu de donner aux collectivités territoriales un pourcentage des grands impôts nationaux très rémunérateurs** que sont l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou l'impôt sur les sociétés. Il est envisagé de leur octroyer une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ainsi qu'une taxe sur certains contrats d'assurances. En outre, le gouvernement va réformer la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui sera majorée et qui devrait être divisée en deux grandes parts : une dotation forfaitaire stabilisée et une dotation de solidarité qui jouerait un rôle de péréquation.

► En matière de **coopération intercommunale**, l'État et le législateur n'ont presque jamais prôné de règles contraignantes. En effet, un grand nombre de formules juridiques, le plus souvent très souples, a été proposé aux collectivités territoriales, tentant ainsi de pallier les inconvénients résultant du trop grand nombre de petites communes sans obliger ces dernières à fusionner. Certaines formules datant du 19ème siècle (syndicats à vocation

unique) ont eu un grand succès, d'autres plus récentes (districts, communautés urbaines, communautés de villes ou de communes depuis 1992) ont été moins prisées. Ces structures avaient toujours la personnalité juridique mais pas toujours la capacité fiscale.

**Ces dernières années, l'intercommunalité a connu un essor prodigieux**, devenant un axe essentiel de l'autonomie locale. La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, a réformé profondément cette coopération. La simplification s'est traduite par une diminution du nombre de structures intercommunales. Ainsi, n'existe-t-il plus que **3 types de structures intercommunales à fiscalité propre** : la communauté de communes, la communauté d'agglomération, la communauté urbaine.

- la communauté de communes, dont la création n'est subordonnée à aucun seuil démographique, correspond plus naturellement au milieu rural.
- la communauté d'agglomération est destinée aux villes de taille moyenne (plus de 50 000 habitants).
- la communauté urbaine est, comme auparavant, la structure la plus intégrée proposée aux grandes agglomérations (plus de 500 000 habitants).

Les premiers effets de la loi du 12 juillet 1999 se sont fait rapidement sentir : l'objectif visé à cinq ans a été atteint en six mois. Il faut dire que la possibilité d'instaurer une taxe professionnelle unique pour l'ensemble d'un groupement a constitué une puissante incitation. Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, on comptait 2461 groupements de commune à fiscalité propre se décomposant en :

- 2286 communautés de communes,
- 155 communautés d'agglomération
- 14 communautés urbaines
- 6 syndicats d'agglomérations nouvelles.

**De nos jours, plus de huit français sur dix vivent sous un régime d'intercommunalité intéressant plus de 31 000 communes.**

Les structures anciennes telles que district, communauté de ville et syndicat d'agglomération nouvelle sont appelées à disparaître ou à se transformer. Les syndicats de communes et les syndicats mixtes continueront à assurer l'intercommunalité des services traditionnels, mais sont voués à perdre une partie de leur importance du fait des règles de représentation selon lesquelles une commune membre à la fois d'un syndicat et d'une nouvelle structure à fiscalité propre sera représentée par cette dernière en cas de compétences concurrentes.

Selon les termes de la loi, les conseillers intercommunaux sont désignés uniquement parmi les conseillers municipaux et doivent régulièrement remettre des rapports d'activité à leur maire. Cette disposition ne constitue cependant pas une réelle garantie, pour les conseils municipaux, d'avoir véritablement la possibilité de participer au pilotage de la structure intercommunale (voir l'article «*Intercommunalité : les conseils municipaux ont-ils voix au chapitre?*» La Revue des Maires de France / mai 2000).

Enfin, bien que ce type de coopération reste une démarche volontaire, la loi accroît les pouvoirs des préfets en la matière ; ainsi ceux-ci peuvent-ils prendre l'initiative soit d'un

projet de structure (par consultation des conseils municipaux), soit d'un projet d'extension d'une structure existante.

### ► La tutelle

Depuis 1982, la tutelle de l'État a été considérablement allégée : n'intervenant désormais qu'*a posteriori*, elle est exercée (en réalité, faiblement) par le préfet de département à qui doivent être transmis tous les principaux actes des collectivités (délibérations des assemblées, nominations, contrats de gestion des services publics, etc. ) afin d'acquiescer un caractère exécutoire. Mais le représentant de l'État ne peut pas annuler un acte d'une autorité locale : cette sanction est prise par les tribunaux administratifs. **Il n'existe plus aucun contrôle d'opportunité ou d'approbation.** Il en est de même de la tutelle technique qui ne s'exerce pratiquement plus, du fait de la quasi-disparition des subventions spécifiques.

Depuis 1982, le contrôle financier est assuré par des juridictions spéciales : les chambres régionales des comptes. Ces dernières font un contrôle de légalité mais formulent aussi des appréciations sur la gestion de telle ou telle collectivité pouvant aboutir à mettre en exergue d'éventuels agissements relevant du pénal.

On rappellera enfin que les lois de décentralisation et la Constitution ont interdit qu'une collectivité territoriale exerce sa tutelle sur une autre. Cela doit permettre d'éviter que la tutelle étatique soit remplacée par une autre tutelle, régionale par exemple, quelquefois plus prégnante, comme cela commence à être observé dans quelques pays aux particularismes régionaux très marqués....

## GRÈCE

L'organisation politique et institutionnelle de la **Grèce**, qui découle de la Constitution de 1975, a été profondément modifiée et complétée, pour le volet déconcentration / décentralisation, par des lois majeures en 1986, 1994, 1997 et 1998. L'organisation territoriale est ainsi constituée :

- dèmes et communes pour le premier niveau,
- départements (*Nomos*),
- régions (*Peripheria*).

► Les **dèmes** et **communes**, collectivités locales de premier niveau et toutes deux personnes morales de droit public, ont leur existence garantie par la Constitution, ce qui, on l'a vu, n'est pas le cas dans tous les pays de l'Union européenne.

Les dèmes, que certains traduisent par municipalités, correspondent aux agglomérations d'une certaine importance. Les communes sont les entités comportant une population moins importante. La répartition des dèmes et des communes a été profondément remaniée par la loi dite «*Kapodistria*» applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999 ; le nombre de dèmes a été fortement augmenté tandis que le nombre de communes a été réduit de façon drastique.

Sans tenir compte de quelques exceptions (villes d'eaux et villes historiques), sont des **dèmes** les chefs lieux de départements et les villes de plus de 10 000 habitants. Désormais au nombre de 900 (contre 360 auparavant), les dèmes sont administrés par :

- le conseil municipal (organe délibérant) dont les membres sont élus au suffrage universel direct tous les quatre ans,
- le maire qui est le personnage arrivé en premier sur la liste la plus votée. Le maire ne fait pas partie du conseil municipal,
- la commission municipale, composée du maire (qui la préside) ainsi que de deux à six conseillers municipaux élus par le conseil municipal parmi ses membres pour deux ans.

Les dèmes peuvent être subdivisés, s'ils le jugent opportun, en «quartiers» comportant des représentants élus. Les trois dèmes les plus importants (Athènes, Le Pirée, Thessalonique) sont divisés en «arrondissements», simples circonscriptions administratives dépourvues de la personnalité morale.

Au nombre de 133 (contre 5500 avant la réforme !), les **communes** sont administrées par :

- le conseil communal (organe délibérant) élu au suffrage universel direct tous les quatre ans,
- le «président de la commune» qui est en même temps l'organe exécutif de cette dernière et président de son organe délibérant. On observera que le président de la commune est membre du conseil communal (donc avec droit de vote) alors que le maire du dème, bien qu'assistant obligatoirement aux réunions du conseil municipal, n'est pas membre de ce dernier et n'a pas droit de vote.

Dèmes et communes ont des compétences dans des domaines variés mais avec des marges de manœuvre qui n'ont rien de comparable à ce qui existe dans de nombreux pays de l'Union européenne. La création de nombreux services ou équipements publics locaux suppose un décret du ministre de l'intérieur contresigné par le ministre en charge du secteur !

La création d'un second niveau de collectivités territoriales (cf. ci-après : départements) n'a pas concouru à dynamiser les compétences des dèmes et communes, bien au contraire...

► Les **départements** (*Nomos*), au nombre de 54, ont toujours été à la base de l'organisation administrative de la Grèce. Or, le niveau départemental a connu un changement radical ; en effet, alors qu'il était (depuis 1833) un rouage déconcentré du pouvoir central, présidé par le préfet, fonctionnaire de l'État, deux lois de 1994 ont transformé les départements en collectivités territoriales.

Signalons que les trois agglomérations les plus importantes sont concernées par plusieurs départements nouveaux très vastes ; ceux-ci ont été subdivisés en «arrondissements départementaux» avec des limites correspondant aux anciens départements.

Les organes des départements (ou des arrondissements départementaux) sont au nombre de trois :

- un conseil départemental (organe délibérant) dont les membres sont élus au suffrage universel direct tous les quatre ans. Le conseil départemental élit un président parmi ses membres.
- un «préfet». Cette appellation ne doit pas prêter à confusion : depuis 1994, ce personnage est élu au suffrage universel direct ; en pratique, c'est celui qui est en première position sur la liste la plus votée. C'est l'organe exécutif fort. On notera que ce nouveau préfet assiste obligatoirement aux séances du conseil départemental bien qu'il n'en soit pas membre.
- des commissions départementales en nombre variable dont le président est choisi par le préfet et dont les autres membres sont élus par le conseil départemental.

Particularité notable : comme dans beaucoup d'instances en Grèce, les intérêts des professionnels et «forces vives» sont représentés par une «commission économique et sociale», au rôle consultatif, placée auprès du conseil départemental. Cette commission comprend aussi des représentants des communes et des dèmes du ressort territorial.

Les compétences des départements ont été fixées (pas suffisamment clairement aux yeux de certains) par une loi de 1994. Les départements se plaignent d'avoir des compétences «coincées» entre celles des collectivités de premier rang et celles des régions (cf. ci-après). Dans un souci de simplification, certains seraient favorables à la suppression des départements.

Dèmes, communes et départements peuvent participer au capital d'entreprises mixtes (sous formes de sociétés anonymes ou de coopératives) ou contrôler en totalité des entreprises de prestations de services au profit du public : ces entreprises qui fonctionnent selon les règles de l'économie privée sont des personnes morales régies en principe par le droit privé.

Contrairement à ce qui se passe dans beaucoup d'autres pays de l'Union européenne, l'État grec ne reconnaît pas à ses collectivités territoriales la possibilité d'adhérer à une association

internationale de collectivités ou d'avoir des relations internationales avec des collectivités d'autres États.

### ► Le niveau régional

**Il n'existe pas de collectivité décentralisée au niveau régional.** Les 13 régions (*peripheria*), créées en 1986 en relation avec les fonds structurels européens, sont des circonscriptions administratives de l'État central ; ce ne sont même pas des personnes morales. La région est un échelon de l'État destiné à coordonner le développement régional et à en faciliter la programmation. La région est dirigée par un «secrétaire général», représentant du gouvernement central ; ses pouvoirs se sont accrus depuis que les préfets de départements sont devenus des élus... Le secrétaire général est assisté par un «conseil régional» qu'il préside ; il s'agit d'un organe consultatif comprenant les préfets (élus) des départements, des représentants des unions locales de dèmes et de communes et des milieux socio-économiques. Le représentant du gouvernement au niveau de chaque département s'appelle désormais «directeur déconcentré» et se voit rattaché au secrétaire général de région.

Ces régions administratives exercent bien sûr des prérogatives d'État mais les représentants des départements, collectivités territoriales, accusent le législateur d'avoir dépouillé les départements en transférant l'essentiel de leurs compétences aux régions...

### ► La tutelle

Une loi de 1994 exclut l'éventualité d'une **tutelle** d'une collectivité locale sur une autre. Par contre, la tutelle d'État, prévue par la Constitution, n'est pas négligeable ; il s'agit d'un contrôle de légalité, souvent *a priori*, qui porte sur tous les domaines d'action relevant de la compétence des collectivités territoriales. La tutelle s'exerce par le canal d'une commission *ad hoc*, placée au niveau du département, comportant magistrat, représentants de l'État et des collectivités locales. De plus, le secrétaire général de région a un pouvoir de tutelle sur les actes du préfet (élu) de département.

### ► Les finances locales :

- Les recettes des communes et des dèmes proviennent d'une quote-part (20%) de l'impôt sur le revenu, de taxes sur les véhicules et sur les transactions foncières et immobilières. Depuis 1992, la totalité de l'impôt sur la propriété immobilière revient aux collectivités territoriales.
- Les recettes des départements sont notamment constituées par une part des impôts nationaux, des redevances et impôts locaux, une dotation annuelle du gouvernement. En outre, communes, dèmes et départements perçoivent des subventions de l'État et de l'Union Européenne (surtout Feder). Globalement, les collectivités territoriales grecques n'ont pas beaucoup de moyens financiers.
- A l'échelon régional intervient le Fonds de développement régional ; les programmes et travaux qu'il exécute sont financés par le budget du gouvernement central, par d'autres organisations du secteur public ou par des programmes de l'Union Européenne. Les

principales sources de recettes propres du Fonds de développement régional sont constituées par un pourcentage de tous les financements qu'il gère pour la région.

► **La coopération intercommunale :**

Dèmes et communes peuvent collaborer par le biais de syndicats qui ont le statut d'établissements publics administratifs ; dans certaines conditions, une collectivité territoriale peut être contrainte d'intégrer une telle structure. Par ailleurs, un texte de 1994 a rendu possible la création par décret de «conseils de circonscriptions» compétents pour la planification et la gestion des services publics d'une zone. L'adhésion des collectivités de premier niveau est alors obligatoire.

Une originalité à souligner : dans chaque département existe une «**union locale des dèmes et des communes**», personne morale de droit privé constituée pour promouvoir la réalisation d'objectifs communs aux collectivités de premier niveau. Ces unions peuvent participer, par exemple, à des sociétés anonymes.

# IRLANDE

## **L'Irlande est l'État le plus centralisé d'Europe.**

Un groupe d'experts mis en place en 1990 avait relevé la faiblesse des structures de premier niveau territorial et le caractère très limité des fonctions confiées aux autorités locales.

C'est seulement en juin 1999 que la Constitution a été modifiée pour donner, pour la première fois, un fondement constitutionnel aux «communautés locales». En dépit de quelques réformes récentes, l'autonomie locale n'a rien à voir avec ce que l'on peut observer ailleurs en Europe. L'organisation territoriale de l'Irlande, longtemps basée sur une loi de 1898, vient d'être légèrement réformée, surtout pour ce qui concerne le premier niveau territorial, par le «*Local government act*» de 2001 (entré en application le 1<sup>er</sup> janvier 2002). La structure locale irlandaise se présente dorénavant de la façon suivante :

Au premier niveau territorial, on distingue :

- 6 conseils de bourg,
- 79 conseils de ville,
- 5 conseils urbains.

Au deuxième niveau territorial, on observe :

- 29 conseils de comté

Au niveau supérieur :

Un groupe d'experts mis en place en 1990 releva, notamment, l'absence de niveau régional. Dès 1991, le gouvernement instaura 8 autorités régionales, sous contrôle ministériel. Pour l'instant, c'est donc un faux troisième niveau ; elles ont avant tout une tâche de planification économique.

Il existe aussi 2 assemblées régionales composées d'élus, mises en place pour l'utilisation des fonds européens, dont l'avenir n'est pas assuré.

► A l'exception des structures régionales, les autorités locales irlandaises sont élues au suffrage universel direct, le plus souvent tous les 5 ans.

En Irlande, les autorités locales ont théoriquement une compétence générale, mais en pratique, leur action est très étroitement encadrée (souvent contrôlée *a priori* et d'opportunité) par un représentant de l'État, généralement le ministre de l'environnement. En fait, **les activités des autorités locales correspondent surtout à des politiques mises en œuvre par les différents ministères.**

Il convient de faire la différence entre les «fonctions réservées» (autrement dit politiques) et les «fonctions exécutives» assurées par l'administrateur (*manager*) du comté ou du conseil urbain. Cet administrateur est également responsable pour chaque bourg, chaque conseil de ville de sa circonscription. Fonctionnaire «recommandé» par une commission nationale, les élus locaux n'ont le pouvoir ni de refuser sa nomination, ni de le révoquer !

L'administrateur peut participer aux réunions des élus, mais il n'a pas droit de vote. Il possède des pouvoirs très importants comme la passation des marchés, la collecte des impôts locaux, la délivrance des autorisations d'urbanisme.

Dans certains cas, le pouvoir des élus locaux a même connu une régression : ainsi, l'élaboration des stratégies régionales de traitement des déchets a-t-elle été transférée des élus aux administrateurs ; de même les secteurs de la santé et de la sécurité sociale, qui constituaient un champ d'action très important pour les collectivités locales irlandaises, ont-ils été transférés presque en totalité au niveau étatique. Il faut dire que l'administration propre aux collectivités locales a des effectifs réduits : en 2001, l'ensemble des collectivités employait 27 500 personnes sur un peu plus de 160 000 agents publics.

Le «*Local government act*» a créé, au niveau des comtés et des villes, des «comités de développement» composé des élus, de l'administrateur, de représentants de services de l'État, de syndicats, associations et autres partenaires sociaux, dans le but de mettre au point des programmes à long terme pour tous les services publics. A compter de juin 2004, ces comités (et d'autres structures de planification) devraient être présidés par des élus, maires des grandes villes et «*leaders*» des comtés.

► **La tutelle** est à la hauteur du contrôle gouvernemental : elle est évidemment très forte, presque toujours *a priori* et, le plus souvent, ne renonce pas à contrôler aussi l'opportunité. A titre d'exemple, un simple arrêté municipal concernant les jardins publics devra être approuvé par le ministre compétent pour avoir force exécutoire ; dans le cadre d'un marché public, l'approbation du gouvernement est nécessaire avant le lancement d'une procédure d'appel d'offres ! En outre, dans quatre cas (qui paraissent pouvoir englober de nombreuses situations...), le ministre de l'environnement peut démettre les représentants élus et les remplacer par un commissaire du gouvernement.

La tutelle financière est effectuée *a posteriori* par des commissaires aux comptes du gouvernement local, agents du gouvernement central, qui peuvent infliger des amendes.

► En matière de **finances locales**, les collectivités de premier et de deuxième niveau ont la capacité de lever des impôts locaux ; néanmoins, ces derniers (basés principalement sur la propriété foncière) sont faibles et ne représentent qu'une petite partie des ressources des collectivités. Ces dernières perçoivent aussi des taxes, redevances, subventions spécifiques et, depuis 1998, une dotation globale de l'État provenant d'un «Fonds du gouvernement local» géré par le ministère de l'environnement. Le fait que les dépenses totales des autorités locales représentent seulement 11 à 12% des dépenses publiques locales, en dit long sur le caractère limité des compétences des collectivités locales irlandaises.

## ITALIE

L'Italie, république unitaire, connaît un **régionalisme poussé**. Moins qu'en Espagne dans la mesure où l'État central italien a longtemps conservé un grand nombre de compétences et d'instruments financiers (cette situation évolue rapidement) mais plus qu'en France car les régions italiennes, contrairement à leurs homologues françaises, ont un pouvoir législatif et un pouvoir de coordination des niveaux locaux inférieurs.

Entre 1990 et 2001, l'Italie a connu plusieurs modifications constitutionnelles et plusieurs lois de grande importance qui ont réformé très sensiblement les attributions des collectivités territoriales et dopé leurs ressources financières. Ces réformes sont inachevées ; il est probable que l'on s'oriente, à plus ou moins long terme, vers une république de type fédéral. Le nouvel article 114 de la Constitution stipule : «*la République est constituée par les communes, les provinces, les villes métropolitaines, les régions et par l'État*». La Constitution reconnaît le principe de subsidiarité, au sens de la Charte européenne de l'autonomie locale.

La structure politico-administrative comprend trois niveaux:

- 20 régions,
- 103 provinces,
- environ 8100 communes.

► C'est la **région** qui a connu les modifications les plus importantes en matière d'autonomie locale : de 1946 à 2001, la majeure partie des réformes a été centrée sur le niveau régional. L'Italie comporte 15 régions à «**statut ordinaire**» et 5 régions à «**statut spécial**» (Sardaigne, Sicile et 3 régions frontalières du Nord du pays).

Ces régions à «statut spécial», créées entre 1945 et 1953, jouissaient d'une plus grande autonomie dans le domaine financier et de compétences particulières en matière de culture et de langue (bilinguisme). Les 15 autres régions ont été créées en 1970.

La loi du 15 mars 1997 (59/1997) portant «Délégation au gouvernement pour attribution de fonctions et de tâches aux régions et aux pouvoirs locaux, pour réformer l'administration publique et pour simplifier les procédés administratifs», modifiée et complétée par plusieurs autres textes, permet d'envisager que les quinze régions à statut ordinaire bénéficient, à terme, d'une autonomie identique à celle des régions à statut spécial avec des ressources financières propres importantes.

Les régions italiennes ont une **compétence législative**. **Les lois promulguées par les régions ont la même valeur que les lois nationales**. La loi constitutionnelle n°3 de 2001 a opéré une nouvelle distribution des compétences entre l'État et les régions, au profit de ces dernières. Si certaines compétences restent du ressort exclusif de l'État, quelques autres sont partagées (législation fixée par la région dans le cadre de règles générales définies par l'État), tous les autres domaines, et non des moindres, étant de la compétence exclusive du niveau régional. En matière de transport public local par exemple, la région détermine les services minimum (en quantité et en qualité) à assurer par les collectivités locales et leurs opérateurs ; cela peut se faire par le biais de «contrats de services».

En outre la région a la responsabilité (toujours par le biais d'une loi régionale) de déléguer de nombreuses compétences à répartir entre provinces et communes. En pratique, les délégations ont été très variables selon les régions.

L'État a perdu le pouvoir de légiférer en matière d'organisation administrative en dehors de sa propre administration ou des établissements publics nationaux ; il ne peut plus légiférer sur tous les aspects, mais seulement pour ce qui a trait à ses compétences fondamentales définies par la Constitution. A terme, l'État italien ne gardera probablement une compétence exclusive qu'en ce qui concerne la politique extérieure, la défense et la sécurité, l'économie et la monnaie.

Chaque région comporte trois organes :

- le conseil régional,
- la «*giunta regionale*»,
- le président de la région.

Les conseillers régionaux sont élus au suffrage universel direct pour cinq ans ; le conseil élit, en son sein, un président. Par ailleurs, depuis avril 2000, un président de la région est élu au suffrage universel direct également pour cinq ans ; il s'entoure d'un bureau (*giunta*) dont les membres ne sont pas nécessairement issus du conseil régional. Le président de la région (à ne pas confondre avec le président du conseil régional) et la *giunta* constituent l'exécutif.

Depuis la loi constitutionnelle n°1 de 1999, les régions ont notamment pour tâche d'écrire leurs «Constitutions» en choisissant, par exemple, le scrutin qu'elles jugent le plus approprié et les modes de relations entre leurs organes.

► La **province** est un niveau territorial reconnu par la Constitution. Il en est de même de son caractère autonome.

Depuis 1990 et, surtout, depuis les dernières modifications constitutionnelles, les provinces (de même que les communes) se sont vu attribuer un grand nombre de compétences propres en sus des fonctions déléguées par l'État et les régions. Mais ici aussi, le système a connu une géométrie variable en fonction des régions ; les prérogatives des différents niveaux ne sont pas partout très claires dans la mesure où plusieurs lois régionales n'ont jamais vu le jour.

Les organes de la province sont identiques à ceux de la région :

- un conseil provincial élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Ce conseil élit un président du conseil provincial,
- une «*giunta*»,
- un président de la province élu, depuis 1993, au suffrage universel direct pour cinq ans également.

*Giunta* et président de la province constituent l'exécutif.

► Les organes de la **commune** sont le conseil, la *giunta* et le maire.

L'organisation est donc la même que pour les deux niveaux supérieurs. Le conseil municipal élit un président qui n'est pas le maire. Depuis 1993, dans les communes de plus de 15 000 habitants, le maire est élu au suffrage universel direct.

Les communes gèrent de nombreux services publics en régie directe. En sus des fonctions déléguées par les provinces, les régions, l'État (peu de choses), la commune a des compétences propres principalement dans les domaines de la santé, de l'assistance, de l'urbanisme et du logement.

Deux lois de 1990 et 1993 ont fortement modifié les rapports entre les exécutifs et les conseils provinciaux (ou municipaux). Depuis 1990, l'exécutif bénéficie d'une clause générale de compétence. L'élection des présidents de province et des maires de ville d'une certaine importance, à compter de 1993, a encore renforcé les pouvoirs des exécutifs au détriment des assemblées. De plus, la loi prévoit une «prime majoritaire» (en nombre de sièges) afin que le président et la *giunta* puissent gouverner sans craindre d'être renversés. A ce propos, précisons que dans une telle situation, la chute de l'exécutif entraîne automatiquement la dissolution du conseil provincial (ou municipal) et de nouvelles élections !

La participation des citoyens à la définition des politiques est affirmée par la loi. Elle s'exprime par le truchement des referendums locaux, généralement consultatifs, par le pouvoir des citoyens ou de leurs associations et syndicats de présenter des pétitions et des suggestions sur lesquelles les conseils municipaux ou provinciaux sont obligés de se prononcer, par la désignation d'un «responsable de la procédure» préalablement à la décision pour un projet important. Ajoutons que l'existence d'un médiateur (*difensore civico*) est prévue à tous les niveaux : régional, provincial, communal.

### ► Les autres collectivités locales

#### 1) «les villes métropolitaines»

C'est une structure intercommunale reconnue par la Constitution au même titre que la commune, la province, la région.

Une loi de 1990 en a permis la création dans les neuf plus grandes agglomérations italiennes ; jusqu'alors celles-ci n'avaient aucun statut particulier. Ces nouvelles structures doivent remplacer les provinces correspondantes. Les régions ont le pouvoir de définir les limites géographiques de ces zones et la répartition des compétences entre la zone métropolitaine et les communes qui la constituent. Toutefois, fin 2002, aucune «ville métropolitaine» n'avait été créée.

#### 2) Les communautés de montagne

Créées en 1971, il s'agit, depuis de récentes disposition législatives, de collectivités à part entière reposant sur une structure associative à laquelle sont réservées des fonctions propres ; mais elles peuvent également recevoir délégation de certaines fonctions des communes.

### ► La représentation de l'État central au niveau local

De par la Constitution, les provinces et les communes sont également des «*circonscriptions de l'État et de la région*». Les réformes des années 1998-1999 auraient dû conduire à une

quasi-disparition de l'administration d'État au niveau local ; il n'en a rien été. Les compétences résiduelles sont regroupées dans un «bureau local du gouvernement».

La représentation de l'État au niveau de chaque région et de chaque province est assurée par un «commissaire du gouvernement». Comme en France, celui-ci est nommé par le conseil des ministres avec des fonctions de représentant général du gouvernement dans la région ou la province ; il dépend du ministre de l'intérieur. Avec l'accentuation du processus de décentralisation et la quasi-suppression de la tutelle, il a perdu aujourd'hui la majeure partie de ses pouvoirs et a pour fonction essentielle de garantir l'ordre public.

Signalons également l'existence des «secrétaires provinciaux» et de «secrétaires municipaux» qui, jusqu'à la loi n° 127 du 15 mai 1997, étaient des fonctionnaires du ministère de l'intérieur et pouvaient se prononcer sur la légalité de tout projet de décision soumis au conseil et à l'exécutif de leur province ou municipalité. Depuis 1997, ces secrétaires sont désignés par le président de la province ou par le maire et leur avis n'a plus de caractère obligatoire. Mais leur nouveau statut de dépendance vis à vis des élus n'a pas que des avantages...

► En matière de **coopération entre collectivités locales**, la situation italienne présente quelques originalités. Entre les collectivités de même niveau, la loi de 1990 a prévu la création de «conventions» et de «consortiums» (ces derniers ressemblant à des syndicats intercommunaux à vocation multiple). Les communes peuvent aussi recourir à des «unions de communes», forme plus institutionnelle. Quant aux collectivités de niveaux différents, la même loi a rendu possible les «conférences de service» et les «accords de programme» très comparables aux contrats de plan français.

#### ► La tutelle

Dans un système tendant fortement vers le fédéralisme, il convient de distinguer :

- la tutelle de l'État central
- la tutelle des autres niveaux (essentiellement la région)

Selon la législation en vigueur avant 1997, la tutelle étatique était très pesante, fixant d'importantes limites à l'autonomie. Ainsi, les secrétaires communaux et provinciaux (voir supra) avaient, notamment, mission de se prononcer sur la légalité de tout projet de décision soumis au conseil et à l'exécutif de leur collectivité locale ; comme précédemment souligné, la loi du 15 mai 1997 a mis fin au caractère obligatoire de leur avis.

D'autre part, tous les actes adoptés par les conseils municipaux et provinciaux étaient soumis à un contrôle de légalité *a priori* effectué par un Comité Régional de Contrôle (CORECO), contrôle qui tendait souvent, en pratique, à porter sur des questions d'opportunité. Avec la loi 127/1997, ce contrôle a évolué vers un contrôle *a posteriori* ; s'il restait étendu en matière de budget municipal et provincial (contrôle *a priori* et d'opportunité), il devait porter exclusivement sur la légalité dans les autres domaines.

Le contrôle de l'État sur les lois régionales et sur les actes administratifs de la région était également très important malgré les réformes de 1990 et 1997.

**Les deux dernières modifications constitutionnelles de 1999 et 2001 ont radicalement transformé la situation.** Quasiment tous les articles de source constitutionnelle ou législative qui organisaient une tutelle ont été abrogés. **Il n'y a plus de tutelle de l'État sur les régions et les collectivités locales.** Il n'existe plus non plus de tutelle des régions sur les collectivités

locales : à chaque niveau, des mécanismes de contrôle interne ont été mis en place. Seule subsiste la possibilité d'un contrôle par les tribunaux. L'Italie est allée très loin puisque dans certains pays fédéraux ou «para-fédéraux», une tutelle émanant de collectivités infra-étatiques a remplacé celle qui était auparavant exercée par l'État sur les communes...

► S'agissant des **finances locales**, la situation vient de changer tout aussi radicalement... Auparavant l'administration italienne était fortement centralisée dans le domaine financier, et les principales sources de financement des collectivités infra-étatiques étaient constituées par des transferts spécifiques ou globaux. Un peu plus de la moitié des recettes des communes provenait de transferts assurés aux  $\frac{3}{4}$  par l'État. Alors que les régions géraient environ 25% des dépenses publiques, les provinces et les communes un peu moins de 20%, il faut reconnaître que l'insuffisance de leurs ressources apparaissait peu compatible avec l'autonomie politique que la Constitution leur conférait.

**A la suite de plusieurs lois et après la dernière modification constitutionnelle de 2001, les collectivités territoriales ont hérité de nouvelles ressources propres extrêmement importantes.** Parallèlement, il est vrai que l'État italien est en train de procéder à des transferts de compétence dont l'exercice va faire augmenter d'environ 50 % les dépenses des régions, provinces et communes...

Pour les régions «à statut ordinaire», une partie des transferts liés à la santé a été couverte par deux impôts nouveaux : d'une part un nouvel impôt régional sur les activités productives (IRAP / ressource très importante), d'autre part un pourcentage additionnel à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (depuis 1998). Entre 1991 et 2001, la somme des impôts propres et des impôts additionnels ou reversés par l'État (ne s'apparentant pas à des transferts budgétaires) est passée de 19% à 69,7% du total des ressources régionales. En matière de ressources par l'impôt, les régions à statut ordinaire ont «dépassé» les régions à statut spécial.

Bien que cela ne soit pas dans les mêmes proportions, les ressources propres des communes et provinces ont aussi beaucoup augmenté. Concernant les provinces, une série de mesures fiscales a fait passer leurs ressources issues de l'impôt de 6,2 % en 1991 à 32 % en 1999... La part des impôts perçus par les communes, par rapport à leurs ressources totales, est passée de 14,4 % à 26,6% entre 1991 et 1999. Les communes ont d'abord bénéficié d'un nouvel impôt communal sur les biens immobiliers (ICI en 1993) avant de percevoir, elles aussi, un pourcentage additionnel de l'impôt sur le revenu.

Dorénavant les collectivités territoriales italiennes devraient posséder les moyens de leurs ambitions... ce qui n'est pas encore le cas, par exemple, des communautés autonomes et collectivités territoriales espagnoles.

Néanmoins, il est évident que l'État central a conservé de puissants instruments financiers d'incitation, tant vis-à-vis des régions que des autres collectivités locales, et des outils influents de planification...

► **En conclusion**, la répartition des compétences entre l'État central et les autres collectivités italiennes a singulièrement évolué depuis 1990. Il y a eu des velléités de réformes plus radicales encore, allant un peu plus loin vers un système fédéral. La situation institutionnelle actuelle est le résultat d'un équilibre entre plusieurs courants politiques : la culture «régionaliste» prônant une décentralisation plus vers les régions que vers les communes et les provinces, la culture «localiste» poussée à conserver des rapports directs avec l'État central afin de se garantir d'une région aux pouvoirs tentaculaires, le courant «centralisateur» enfin, désireux de ne pas lâcher trop de compétences aux niveaux infra-étatiques.

Quand on songe à l'opposition des points de vue entre une partie de l'Italie du Nord et une partie de l'Italie du Sud sur ces sujets, il est probable que le paysage institutionnel n'est pas figé et que de nouveaux soubresauts vont se produire sur le chemin d'un fédéralisme à l'allemande...

# LUXEMBOURG

Le **Grand-Duché de Luxembourg** est le seul État membre de l'Union européenne à ne comporter qu'un seul niveau de décentralisation territoriale ; en effet, il n'y a pas de niveau intermédiaire entre les communes et l'État. Les principes d'organisation politique locale ont été définis par la Constitution d'octobre 1868 complétée par une loi fondamentale de décembre 1988. A ce jour, le territoire luxembourgeois est divisé en 118 communes (personnes juridiques) qui sont regroupées en trois districts, mais ces derniers sont uniquement des divisions administratives de l'État et comportent à leur tête un «commissaire de district», représentant du pouvoir central, placé sous la surveillance du ministère de l'intérieur.

► Les organes de la **commune** sont :

- le conseil communal élu au suffrage universel pour 6 ans, qui est l'organe délibérant. C'est le conseil communal qui détient le pouvoir d'arrêter le budget et de voter les impôts.
- les échevins et le bourgmestre qui forment l'exécutif. Les échevins sont nommés par le Grand-Duc ou par le ministre de l'intérieur parmi les membres du conseil communal. Le bourgmestre est nommé dans tous les cas par le Grand-Duc et choisi, lui aussi, parmi les membres du conseil communal. Le bourgmestre préside le conseil communal et le collège des échevins. Du fait de leur mode de désignation, le bourgmestre et les échevins (entre 2 et 6) sont donc également les représentants du gouvernement dans la commune. Notons que le collège des échevins et du bourgmestre peut être contraint de démissionner s'il est mis en minorité par le conseil communal. L'administration communale est dirigée par un secrétaire et un receveur nommés par le conseil communal.

Les communes ont une compétence générale ; elles sont principalement responsables de la distribution de l'eau, de l'entretien des routes locales, de l'éducation maternelle et primaire, des théâtres et institutions sportives, de l'aide sociale et de l'élimination des déchets. Depuis l'entrée en vigueur, le 1er avril 1991, de la convention Benelux, les communes du Luxembourg ont une très grande latitude pour collaborer avec des communes belges et néerlandaises allant jusqu'à la création d'organes publics communs.

► Les attributions des **districts** comportent entre autres de veiller à l'exécution des lois et règlements communaux, à la bonne administration des biens et revenus des communes, à l'examen des budgets et comptes des communes. S'ils le jugent utile, les commissaires de district peuvent demander à assister aux délibérations des autorités communales.

► En matière de **finances locales**, la création, la modification ou la suppression des impôts communaux est de la compétence du Grand-Duc. Cependant, les conseils communaux ont une grande liberté d'action pour fixer, comme ils l'entendent, l'assiette et le montant des taxes communales ; les budgets locaux représentent un peu plus du quart des dépenses publiques totales du pays. Globalement, les communes jouissent d'une grande autonomie

étant donné que **les 2/3 de leurs ressources sont à considérer comme revenus non affectés** ; ces revenus sont essentiellement constitués par l'impôt commercial communal et l'impôt foncier qui sont des impôts locaux revenant aux communes (soit directement, soit après péréquation financière), et par les sommes provenant du Fonds communal de dotation financière (FCDF) ; les subventions spécifiques sont donc minoritaires. Outre ces revenus d'origine fiscale, les communes disposent encore des taxes sur les services. Les impôts directs et les taxes représentaient, en 2001, près de la moitié des budgets des communes luxembourgeoises.

► La **coopération intercommunale** s'est fortement accélérée dans les dernières années du 20<sup>ème</sup> siècle. Les communes ont la possibilité d'adhérer à des syndicats dotés de la personnalité juridique. Depuis quelques années, le nombre de syndicats de communes (68 en 2002) continue à augmenter. La création d'une telle structure doit être approuvée par arrêté grand-ducal. Une refonte des bases juridiques vient d'avoir lieu en 2001. En outre, depuis 1981, les communes peuvent prendre des participations financières dans des sociétés de droit privé, après autorisation du Grand-Duc.

► La **tutelle** de l'État a été fortement allégée depuis 1988. La Constitution a institué un système de contrôle des collectivités locales, qui est exercé par le Grand-Duc, le ministre de l'intérieur et, sous l'autorité du gouvernement, par les commissaires de districts pour de très nombreux actes de la vie courante. Même si la tutelle *a priori* a été abolie, le système reste assez contraignant pour les communes.

En 1995, le gouvernement a entamé une réflexion devant aboutir à une importante réforme administrative ; les compétences et rôles respectifs de l'État et des communes sont parmi les points évoqués, de même que les moyens permettant de réduire l'accumulation de la réglementation en vigueur. La réflexion est toujours en cours.

## PAYS-BAS

Les **Pays-Bas**, monarchie constitutionnelle comportant deux chambres, sont divisés en 12 provinces et 489 communes, ce dernier chiffre étant susceptible de modifications du fait que se poursuit depuis des décennies un mouvement continu de fusions et regroupements. La tendance est en effet de tenter de supprimer les communes de moins de 5000 habitants et certains projets envisagent une réduction encore plus drastique du nombre de communes... Il existe en outre des «*wateringues*», organismes de droit public, au même titre que les provinces et les communes, chargés de missions spécifiques touchant à l'eau.

Communes et provinces ont une structure presque identique. Tant au niveau de la province que de la commune, la législation et l'administration sont régies par les sacro-saints principes de cogestion et de prise de décision collégiale.

► Chaque **commune** est dirigée par un conseil municipal élu au suffrage universel tous les quatre ans. Le conseil élit à son tour un exécutif appelé «**collège du bourgmestre et des échevins**» dont la composition est généralement pluripartisane. Le bourgmestre ou maire, est nommé par le gouvernement central ; il dirige l'exécutif et préside aussi le conseil municipal.

Les Pays-Bas, signataires de la Charte de l'autonomie locale et de la Charte du CPLRE (Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du conseil de l'Europe), ont fait l'objet, en 1998 et 1999, de divers rapports, avis et recommandations (Voir notamment Recommandation 55 de 1999, Résolution 77 de 1999 et Rapport CG 6-4 par le CPLRE) les incitant à améliorer certains points de démocratie locale. A la suite d'un projet de loi initialement déposé le 5 juillet 1997, une commission a été créée le 30 septembre 1998, afin d'étudier les moyens de modifier la procédure de désignation des bourgmestres pour les communes et des commissaires de la Reine pour les provinces. Cela a débouché en 2002 sur une loi dite «loi de dualisation de l'administration communale» qui a instauré diverses dispositions nouvelles. Un an plus tard, une loi comparable a été promulguée pour les provinces.

Il est désormais interdit qu'un échevin (membre de l'exécutif) soit également conseiller municipal ; si un conseiller municipal est élu échevin, il doit renoncer à son mandat de conseiller. Comme pour le commissaire de la Reine pour les provinces (cf. plus loin) le gouvernement est désormais tenu de choisir le bourgmestre parmi des candidats proposés par le conseil municipal ; ce dernier, s'il hésite ou s'il veut faire pression sur le gouvernement central, peut organiser un referendum communal consultatif. Depuis la loi précitée, le conseil peut demander au gouvernement de démettre le bourgmestre avec lequel il est en litige.

Le bourgmestre est à la fois un fonctionnaire et un professionnel de la politique. Quand son mandat de six ans est terminé, il peut être nommé bourgmestre ailleurs. Curieusement, malgré cela, il n'est pas considéré comme un représentant du pouvoir central. Il a des pouvoirs importants en matière de police ; cependant pour le reste, bourgmestre et échevins prennent leurs décisions de manière collégiale.

La loi sur les communes autorise les villes de plus de 100 000 habitants à créer des arrondissements dotés de conseils d'arrondissement mais jusqu'à présent seules Amsterdam et Rotterdam ont recouru à cette possibilité.

► Chaque **province** comporte un parlement («**états provinciaux**») dont les représentants sont élus au suffrage universel direct tous les quatre ans. Cette assemblée élit en son sein une représentation permanente («**états députés**» ou députation provinciale) laquelle prend des décisions en collégialité. Depuis une loi récente, entrée en vigueur en 2003, une personne ne peut être à la fois membre du parlement et membre de la députation provinciale. Les parlements des provinces ont un pouvoir réglementaire et non pas législatif.

États provinciaux et états députés sont présidés par le «**Commissaire de la Reine**» (ou du Roi) nommé par le gouvernement pour six ans. Il préside, sans droit de vote, les «états provinciaux» et, avec droit de vote, les «états députés» dont il fait partie. L'origine de la nomination de ce haut fonctionnaire pourrait laisser à penser qu'il représente uniquement le gouvernement central ; il n'en est rien. Il est choisi parmi l'un des candidats proposés par les «états provinciaux» et, en pratique, la quasi-totalité de ses attributions a trait à ses fonctions d'organe provincial.

Aujourd'hui encore, les provinces souffrent non seulement d'un poids budgétaire trop faible par rapport aux communes, mais également d'un manque de valorisation de leur rôle ; ainsi nombre d'interlocuteurs néerlandais, et notamment des responsables de provinces semblent convaincus que l'État devrait leur céder davantage de compétences et des ressources financières correspondantes.

Provinces et communes ont bien sûr des compétences propres mais, dans la pratique, la majeure partie de leurs compétences se situe dans le cadre de tâches de cogestion, donnée fondamentale de la vie politique aux Pays-Bas. Plusieurs niveaux de collectivités sont compétents, avec l'État central, pour œuvrer dans un même domaine ; cette cogestion peut être obligatoire ou facultative selon les secteurs.

Une originalité à noter : depuis le milieu du 19<sup>ème</sup> siècle, communes et provinces ont le pouvoir de recourir à l'exécution forcée, prérogative très récemment complétée par le pouvoir d'astreinte administrative.

Notons qu'en matière de démocratie locale, des referendums locaux, éventuellement d'initiative populaire, peuvent être organisés mais seulement à titre consultatif.

► Les «**wateringues**» sont des entités compétentes pour tout ce qui touche à l'**eau** ; elles ont notamment pour tâche d'assurer la protection des terres contre les eaux, sujet capital aux Pays-Bas. Elles ont des compétences qui dépassent évidemment les limites des communes et provinces. Certaines wateringues datent du moyen-âge. Elles sont administrées par une assemblée élue par les propriétaires fonciers et les habitants de leur ressort.

### ► les finances locales

**L'autonomie financière des collectivités locales est très limitée.** Les ressources des provinces et des communes représentaient en 2002 moins du quart des ressources publiques. Provinces et communes ont trois sources principales de revenus : quelques recettes propres (principalement une taxe sur l'immobilier pour les communes), une dotation globale de l'État, des subventions spécifiques. Le montant des ressources propres (provenant essentiellement des impôts locaux) est extrêmement faible : seuls 15% des revenus des communes proviennent d'impôts locaux (10% pour les provinces). Il en résulte que les collectivités territoriales sont donc, via les subventions, exagérément dépendantes du pouvoir central.

Si les dotations globales des communes et des provinces sont libres d'affectation, **la majeure partie de leurs ressources est constituée par les subventions spécifiques**. Alors qu'elles sont en déclin dans la plupart des pays, leur montant dépasse largement les dotations globales provenant du Fonds des communes et du Fonds des provinces (tous deux alimentés par l'État). Cette situation est probablement due à **l'importance des tâches de co-administration** (ou de cogestion). Les provinces jouent un rôle de redistribution des subventions de l'État, particulièrement en matière de transports publics.

#### ► la tutelle

Elle est très précisément détaillée dans une loi fondamentale de 1983. Elle est exercée par l'État, quelquefois par les provinces. Même si, en pratique, elle est maniée avec parcimonie, les cas sont nombreux où elle est préventive : ainsi en est-il pour la création d'un syndicat de communes (cf. ci-dessous) ou pour le plan d'occupation des sols. Plus systématiquement, la tutelle se pratique *a posteriori* : un arrêté royal peut suspendre ou annuler un acte d'une collectivité locale. Dans tous les cas un recours juridictionnel est possible. Même si, théoriquement, la tutelle ne porte pas sur l'opportunité, **la pratique généralisée de la cogestion peut aboutir à une forme de tutelle particulièrement efficace...**

La tutelle financière est paradoxalement plus légère : son côté préventif a été pratiquement supprimé depuis 1994. Ce sont les «états députés», au niveau de la province, qui sont compétents pour redresser un budget communal en déséquilibre.

► Quant à la **coopération intercommunale**, il est possible de créer des syndicats à vocation unique ou multiple jouissant de la personnalité juridique conformément à la loi de 1985 sur la coopération entre collectivités publiques. Il faut signaler que les autorités provinciales ont divisé les provinces en secteurs de coopération intercommunale, ce qui a conduit, très souvent, à ce que les communes se calent sur les limites de ces zones lorsqu'elles créent des syndicats.

Une méthode plus radicale, très répandue, consiste à transférer la compétence de la commune à la province ; suite à une disposition législative, une matière qui relevait de l'autonomie communale se voit transformée en objet de cogestion, voire transférée entièrement du niveau provincial. Signalons cependant que le projet expérimental de transfert de compétences entre les communes et la province de Frise n'a finalement pas vu le jour.

Enfin, s'agissant des grandes agglomérations, une importante loi cadre de 1994 projetait de constituer sept «villes-provinces» ; il était prévu d'englober la commune-centre et les communes périphériques dans une «ville-province» cumulant les compétences communales et provinciales, puis de diviser la commune-centre en plusieurs communes plus petites afin d'éviter qu'elle ne domine la nouvelle province. Les consultations populaires organisées en 1995 ont conduit à l'abandon du projet.



## PORTUGAL

L'organisation locale du **Portugal**, État unitaire, ne semble pas encore définitive... En effet, certains éléments expressément prévus dans la Constitution de 1976 n'ont pas encore vu le jour. La Constitution portugaise prévoit deux types de collectivités infra-étatiques :

- les «régions autonomes», aux pouvoirs étendus, qui existent uniquement dans les territoires insulaires des Açores et de Madère,
- les collectivités locales, qui sont au nombre de trois :
  - les paroisses (*freguesias*),
  - les communes (*municípios*),
  - les «régions administratives», non encore créées.

Si les paroisses et les communes se rencontrent sur tout le territoire portugais, les régions administratives sont prévues pour le seul continent.

De plus, tant dans les grandes zones urbaines du continent que sur les îles, des entités spéciales peuvent être instaurées. Ce sont des personnes morales de droit public mais pas des collectivités locales.

### ► les paroisses (*freguesias*)

Elles sont au nombre de 4037 sur le territoire continental et de 204 sur les territoires insulaires. Les *freguesias* sont issues du maillage des paroisses. Bien qu'elles portent encore souvent le nom de leur saint-patron, elles sont, de nos jours, complètement déconnectées de l'Église. Certains les appellent «paroisses civiles». L'attention du lecteur est appelée sur le fait que pour traduire le mot *freguesia*, certains utilisent le terme commune alors que d'autres réservent le mot commune aux collectivités d'un niveau supérieur. Il y a donc risque de confusion.

Chaque commune comporte au moins deux *freguesias* mais les communes très importantes peuvent en avoir beaucoup plus (28 à Porto, 53 à Lisbonne). La taille des *freguesias* peut aller de quelques dizaines d'habitants jusqu'à plusieurs dizaines de milliers.

Sur les 4248 *freguesias*, on estime qu'environ 600 sont urbaines.

Chaque paroisse comporte deux organes :

- une assemblée élue au suffrage universel direct tous les quatre ans,
- un exécutif collégial nommé «*junta de freguesia*». Le président de l'exécutif est celui qui a obtenu le plus de voix sur la liste la plus votée par les citoyens ; il ne peut être destitué par l'assemblée.

Selon les domaines, les paroisses détiennent des compétences en propre ou les partagent avec les communes. Bien sûr, les compétences de l'assemblée paroissiale sont plus limitées que celles de l'assemblée communale, notamment quant au pouvoir de lever des impôts. En outre,

l'essentiel des pouvoirs est détenu par le président de la *junta* qui est obligatoirement assisté d'un «secrétaire».

Dans les paroisses de moins de 150 habitants, l'assemblée est remplacée par un «collectif d'électeurs» (*plenário de cidadãos eleitores*).

### ► les communes ( *municípios* )

Elles sont au nombre de 278 sur le continent et de 30 dans les territoires insulaires. On rappellera que certains traduisent le terme de *município* par municipalité réservant le mot commune à la *freguesia* (qui, dans le présent texte est appelée paroisse)...

Comme les paroisses, chaque commune est formée de deux entités :

- une assemblée dont la composition est mixte : une partie des membres est élue au suffrage universel direct, l'autre partie étant constituée par les présidents des *juntas de freguesia*. Notons que le nombre des élus directs ne peut être inférieur au nombre des élus indirects représentant les paroisses.

- un organe exécutif (de 4 à 16 membres, selon l'importance de la commune) appelé «*câmara municipal*» élu par l'assemblée. Les membres étant désignés selon le système de la représentation proportionnelle, l'organe exécutif a généralement une composition pluripartisane. Le président appelé maire peut être le candidat d'un parti politique et être minoritaire au sein de l'exécutif. Seul le président et une petite partie de la *camara municipal* ont des pouvoirs réels.

Chaque commune comporte au moins deux *freguesias*. Comme les *freguesias*, les communes sont classées en trois catégories avec des compétences plus ou moins importantes selon la catégorie. Malgré tout, on peut dire que les communes bénéficient d'une clause générale de compétence. Elle peuvent déléguer certaines de leurs compétences aux *freguesias*. Du fait d'une loi de mars 1984, les communes sont compétentes en matière de transports urbains.

Signalons, pour être complet, qu'il existe au Portugal un autre système de découpage territorial basé non plus sur les *freguesias* mais sur les *lugares*. Ces derniers sont des lieux habités d'une certaine importance qui ont donné leur nom aux villes et villages ; mais contrairement aux *freguesias*, les *lugares* ne maillent pas le territoire portugais de manière exhaustive. Les *lugares* se rapprochent de la notion d'agglomération utilisée dans beaucoup de pays, mais ce sont des unités de peuplement qui n'ont pas de déclinaison institutionnelle.

### ► les «régions administratives»

Selon un article de la Constitution de 1976, les districts actuels (cf. plus bas) devraient être remplacés par huit «régions administratives» bénéficiant de la personnalité juridique, et pouvant lever des impôts spécifiques. Mais le provisoire dure... d'autant que des dispositions constitutionnelles relatives à la régionalisation ont été rejetées au terme d'un referendum en novembre 1998.

Contrairement aux autres collectivités locales, les attributions de ces nouvelles régions (dont la direction des services publics) relèvent de la Constitution. Il est également prévu que seulement la moitié des membres du conseil régional soit élue au suffrage universel direct, l'autre moitié étant constituée par des représentants des communes. **L'idée régionale a beaucoup de mal à se concrétiser au Portugal** sauf dans les territoires insulaires de Madère et des Açores.

### ► les «régions autonomes»

**Uniquement deux régions ont été créées par la Constitution : Madère et les Açores.** Bien qu'elles aient d'importants **pouvoirs législatifs**, elles se situent à un niveau infra-étatique. Ce n'est pas comparable aux «communautés autonomes» de l'Espagne voisine. Leur compétence législative est à géométrie variable : autonomie pour certaines matières, application de la législation nationale dans d'autres cas. Dans certains «domaines locaux» bien définis, les décrets législatifs régionaux préexistants ne peuvent être annulés par les lois de la République. Les régions autonomes ont un pouvoir de tutelle sur les collectivités locales de leur ressort ; elles peuvent créer ou supprimer des collectivités locales. Elles peuvent signer des traités et lever l'impôt mais, financièrement, elles dépendent énormément de l'État central.

Les organes des régions autonomes se composent classiquement d'une assemblée législative régionale et d'un gouvernement. La première est constituée de députés élus tous les quatre ans au suffrage universel direct. Quant au gouvernement régional, il est composé de secrétaires régionaux et d'un président qui, curieusement, est nommé et révoqué par le représentant du gouvernement central dans la région autonome en fonction du résultat des élections à l'assemblée régionale. Cependant, durant la législature, le gouvernement régional est responsable devant l'assemblée régionale.

### ► la représentation de l'État central au niveau local

Le Portugal non insulaire est divisé en **18 districts**, lesquels sont subdivisés en arrondissements (*concelhos*). Les arrondissements, au nombre de 278, correspondent aux communes mais du côté de l'État.

La Constitution ne fait pas mention des districts, créés en 1835, appelés à être remplacés par les régions administratives (cf. *supra*). La structure du district, circonscription administrative de l'État, s'organise autour de trois organes :

- l'assemblée de district, organe délibérant non élu au suffrage universel. Cette assemblée comprend les maires des communes et deux membres de chaque conseil municipal (le président du conseil et un président de conseil de paroisse élu par ses pairs). L'assemblée de district qui se réunit deux fois par an, dispose de services mais a des pouvoirs limités.
- le gouverneur civil, représentant du gouvernement central.
- le conseil consultatif, présidé par le gouverneur civil, composé de 4 membres élus par l'assemblée et de 4 citoyens nommés.

L'organisation déconcentrée de l'État passe aussi par l'existence :

- de cinq «**commissions régionales de coordination**» dont les principaux programmes ont pour objet d'encourager la coopération intercommunale (voir *in fine*),
- d'«**associations publiques**» dotées de pouvoirs administratifs, s'appuyant non pas sur un cadre territorial mais sur une réalité associative, oeuvrant dans des domaines relevant de la sphère étatique.

Dans les deux régions autonomes des Açores et de Madère, le gouverneur civil est remplacé par un ministre de la République nommé et révoqué par le président de la République. On a vu que c'est le ministre de la République qui nomme les présidents des conseils régionaux au vu du résultat des élections ; théoriquement, en cas d'«actes contraires à la Constitution», il peut destituer les organes régionaux. Mais tout ceci n'empêche pas les régions autonomes de disposer de pouvoirs considérables.

► Le régime de la **tutelle** est régi par la loi n°27 du 1<sup>er</sup> août 1996. Conformément à la Constitution et à la loi, la tutelle administrative ne concerne que le contrôle de légalité qui est exercé *a posteriori* (quelquefois *a priori* en matière financière). Il n'y a plus de tutelle d'opportunité ; il subsiste toutefois une procédure d'approbation par l'État des plans directeurs municipaux. Dans les régions autonomes le ministre de la République a l'obligation de signer les décrets (législatifs ou réglementaires) des autorités régionales dans les quinze jours suivant leur transmission ; il peut exercer son droit de veto et, éventuellement, saisir le tribunal constitutionnel. A l'exception des régions autonomes où la tutelle sur les collectivités territoriales est partagée avec les autorités régionales, c'est le gouvernement qui exerce le contrôle ; en pratique, cette tâche est assurée par le gouverneur civil, représentant du pouvoir central dans le district. Mais les sanctions sont édictées par les tribunaux administratifs.

► Concernant les **finances locales**, bien que la Constitution consacre le principe de l'autonomie locale, les ressources financières dont les collectivités territoriales peuvent disposer directement sont réduites. Les paroisses et les communes dépendent très largement des transferts de l'administration centrale dans la mesure où elles n'ont que des pouvoirs limités pour lever des impôts locaux, les plafonds d'imposition et les barèmes étant fixés par le Parlement. En fait, une seule des six taxes locales est déterminée et recouvrée localement. Il n'existe pas d'impôts perçus localement sur le revenu des personnes physiques.

S'agissant des communes, elles perçoivent quelques taxes locales et, facultativement, une taxe additionnelle à l'impôt sur les sociétés. En matière de transferts, elles bénéficient du Fonds général municipal et du Fonds de cohésion municipal (notion de péréquation).

Les recettes des paroisses proviennent de quelques menues taxes, de transferts du Fonds de financement des paroisses complétés par des emprunts. Quant aux régions administratives, elles lèvent des impôts régionaux et bénéficient de transferts de l'État dans le cadre de contrats-programmes.

Signalons cependant que les collectivités locales ont un assez grand degré d'autonomie pour l'utilisation de leurs recettes, dans la mesure où la part des subventions spécifiques se situe seulement entre 4% et 6% du total de leurs revenus. En outre, leur autonomie financière pourrait s'accroître dans les années à venir ; le débat actuel porte notamment sur la possibilité d'autoriser les communes à percevoir plus d'impôts à l'échelon local.

Les deux régions autonomes ont une plus grande latitude dans la détermination de leurs recettes directes et indirectes. Elles peuvent émettre des timbres et bénéficient, elles aussi, de transferts importants dans le cadre du principe de solidarité fixé dans la Constitution. Malgré tout, les deux régions autonomes n'ont pas un niveau de richesse comparable à ce qui prévaut

dans certains pays d'Europe du Nord et dans certaines régions d'Italie ou de la voisine Espagne...

On soulignera l'extrême importance que représentent les ressources émanant des fonds européens (essentiellement FEDER, mais aussi FSE) qui dépassent généralement plus de 10% des dépenses d'investissement des collectivités infra-étatiques portugaises.

#### ► la coopération intercommunale

Les communes peuvent se regrouper sous forme d'associations qui ont le statut de personnes morales de droit public mais qui ne peuvent lever l'impôt : elles bénéficient avant tout de fonds qui leur sont attribués par les communes et des recettes d'exploitation de services publics.

La possibilité ouverte par la Constitution de 1976, de créer des formes d'organisation territoriale particulières dans les grandes zones urbaines et dans les îles permet de mettre en œuvre des politiques de coopération intercommunale fortes.

C'est ainsi que, depuis une loi de 1991, les agglomérations de Lisbonne et de Porto bénéficient d'une structure particulière : les «aires métropolitaines», personnes morales de droit public dont les membres de l'assemblée ne sont pas élus au suffrage direct mais représentent les intérêts des communes. Les aires métropolitaines ne sont pas des collectivités territoriales. Bien que gérant des services propres, le rôle principal des aires métropolitaines (dont le système devait être étendu à d'autres agglomérations du Portugal) est surtout la coordination des investissements et de certains services des municipalités qui ont une vocation supra-municipale. Elles ne perçoivent pas d'impôts directs mais peuvent recouvrer quelques taxes et redevances d'exploitation de services publics ; leurs budgets sont avant tout alimentés par les communes et l'État. Leurs organes ne sont pas élus directement par les citoyens.

Actuellement le Portugal a peu de mécanismes établis en matière de coordination, tant formelle qu'informelle, entre niveaux d'administration. Signalons cependant que l'État et les collectivités locales coopèrent pour la réalisation de politiques de développement régional ou local par le biais d'investissements conjoints effectués dans le cadre de systèmes dits de «contrats-programmes» **entre administrations centrales, municipalités ou associations de municipalités** (services de voirie, infrastructures en matière de transport et de communication, logements sociaux...).

Il existe cinq Commissions de coordination régionale, organismes déconcentrés de l'administration centrale, dont les principaux programmes ont pour objet d'encourager la coopération intercommunale.



## ROYAUME-UNI

Composé de quatre pays (Angleterre, Pays de Galles, Écosse, Irlande du Nord), le **Royaume-Uni** ou Grande-Bretagne est dirigé par un seul souverain, un seul gouvernement et un seul parlement bicaméral.

Le Royaume-Uni n'a pas de Constitution écrite ; il n'existe pas non plus de cour constitutionnelle ou administrative spécialisée. Point important : **les collectivités n'ont aucune garantie constitutionnelle quant à leur pérennité**. Depuis plusieurs années, le Royaume-Uni a connu des réformes très importantes allant à la fois dans le sens d'une **réduction des pouvoirs locaux** et dans celui d'une nouvelle répartition des compétences.

Le système actuel, largement fondé sur la «loi sur le gouvernement local» de 1972 a été partiellement réformé par une importante loi de 2000. Cependant, on ne peut pas dire que les collectivités locales britanniques y aient beaucoup gagné en autonomie ; elles restent encore largement sous tutelle dans un **pays qui est l'un des plus centralisés d'Europe**. Le gouvernement central contrôle encore 75 à 80 % des recettes des collectivités territoriales.

► En **Angleterre**, on distingue 238 conseils de district au niveau inférieur et 34 conseils de comté au niveau supérieur. En outre, les 36 plus grandes agglomérations (à l'exception de Londres) comportent un échelon unique : le district métropolitain qui a remplacé le comté métropolitain. Ces chiffres tiennent compte d'une dernière réforme intervenue en 1998, à la suite d'un audit conduit depuis 1996. En dehors de Londres, signalons l'existence, dans certaines zones, de 8200 conseils de paroisses et conseils municipaux qui assurent des services locaux de moindre importance, surtout dans les petites villes et les zones rurales.

Le statut de la capitale a connu un changement très important avec la création de la *Greater London Authority* (qui avait été supprimée par Margaret Thatcher en 1985) et l'élection, pour cette autorité, au suffrage universel direct, le 5 mai 2000, d'un maire et d'une assemblée de 25 membres. Cette réforme a été permise par les résultats positifs d'un referendum organisé en mai 1998.

► Le **Pays de Galles** a également connu une restructuration territoriale. En avril 1996, 22 conseils ont remplacé les deux niveaux précédents (8 conseils de comté et 37 conseils de district). Existents également environ 733 conseils locaux qui correspondent aux conseils de paroisses en Angleterre. Le Pays de Galles a bénéficié à son tour du mouvement de réforme constitutionnelle, avec la mise en place, après referendum en 1997 et élections en mai 1999, d'une Assemblée galloise sans pouvoir législatif.

► L'**Écosse**, hors archipels, est composée depuis avril 1996 de 29 conseils remplaçant les 53 conseils de district qui étaient regroupés en 9 conseils régionaux. Les 3 conseils insulaires ont été conservés. L'Écosse compte aussi des conseils locaux, mais ceux-ci n'ont aucune fonction statutaire. Ce pays a également connu une évolution de nature constitutionnelle, puisqu'à la suite d'un referendum en 1997 et des élections de mai 1999, a été créé un Parlement écossais doté de certains pouvoirs législatifs (le pouvoir de lever l'impôt étant plus limité).

► **L'Irlande du Nord**, enfin, comporte 26 conseils de district ; compte tenu de la situation gravement conflictuelle qui a longtemps prévalu, le gouvernement central y exerce des pouvoirs directs depuis 1973 ; cette situation est appelée à évoluer, quelques mesures ont déjà été prises comme l'élection d'une Assemblée en 1998 (réunissant les communautés catholique et protestante) et la mise en place de conseils de coopération transfrontalière entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande.

Même si l'on parle de niveaux supérieur et inférieur, **on observera que districts, comtés et conseils ont un statut égal devant la loi** ; le plus souvent, il n'y a donc pas de relation hiérarchique entre les deux niveaux, sauf en matière de planification. Certaines compétences sont partagées, d'autres non. Notons qu'une collectivité d'un niveau peut déléguer des compétences à une collectivité d'un autre niveau. Les membres des conseils de comtés et de districts sont élus au suffrage universel direct, en principe pour quatre ans.

En Angleterre dans la plupart des conseils de comtés, tous les sièges sont renouvelés en même temps alors que dans les districts métropolitains (grandes villes) et dans certains conseils de comté ruraux, seule une partie des conseillers est renouvelée à chaque élection. La grande majorité des conseillers est élue en fonction de son appartenance à un parti politique national. Signalons que le Royaume-Uni, à l'exception désormais de Londres, n'offre pas l'équivalent du maire ou du bourgmestre ; **le chef de l'exécutif est un fonctionnaire rémunéré**.

Pendant plus d'un siècle, la réalité de l'exécutif a appartenu à des comités formés au sein des conseils. Depuis une loi de 2000, toutes les collectivités ont l'obligation de répartir les conseillers entre membres de l'exécutif et membres délibérants. En outre, elles vont devoir choisir entre trois modes de gestion (l'un étant proche du système actuel, les deux autres impliquant l'élection d'un maire par la population). A cet égard, des référendums sont actuellement organisés dans de nombreuses collectivités pour déterminer si la fonction de maire pourrait être créée.

En théorie, le système du Royaume-Uni octroie aux pouvoirs locaux des compétences spécifiques et discrétionnaires garantissant qu'ils sont responsables, de façon indépendante, pour une part importante des affaires publiques. Cependant, **depuis 20 ans, des pouvoirs ont été retirés aux collectivités locales ; l'autonomie locale a été réduite, de même que l'autonomie de décision et l'autonomie financière**. En pratique, les autorités locales n'ont pas de compétence générale : elles ne peuvent faire que ce qui leur est permis par la loi.

Depuis longtemps, et surtout dans les années 1980/1990, les gouvernements ont tenté de désengager les collectivités locales de l'activité de gestion des services publics de toute nature (notamment dans le domaine du transport), ce qui a entraîné une quasi disparition des régies au bénéfice du secteur privé. Depuis le début des années quatre-vingt, les collectivités ont eu l'obligation de recourir à la procédure d'appel d'offres avec sélection du moins disant... De même, les gouvernements britanniques ont-ils tenté, par la persuasion ou par la contrainte, de promouvoir l'idée de «Chartes du citoyen» destinées à inciter les autorités locales et autres organismes publics à adopter des critères qualitatifs pour les services qu'ils fournissent. Depuis 2000, le recours obligatoire à l'appel d'offres a été remplacé par le «*best value*», système consistant à examiner régulièrement si la solution choisie est bien celle qui offre le meilleur rapport qualité-prix, dans un cadre concurrentiel, avec une qualité continuellement perfectible.

Comme illustration de la tendance à la désresponsabilisation des collectivités locales, il faut signaler le **phénomène des «quangos»**, organisations non gouvernementales semi-autonomes. Ces organismes, dont la nature juridique est variable, sont gérés par un conseil généralement désigné par l'administration centrale ; ils ne sont pas assujettis à un contrôle local démocratique et dépendent des subventions étatiques et des orientations politiques centrales. Ils ont bénéficié du transfert d'un nombre assez important de pouvoirs qui étaient de la compétence des collectivités. Il faut cependant préciser que ces organisations exercent surtout des fonctions qui, dans de nombreux pays européens, ne sont pas exécutées par l'administration locale élue.

► **Il n'existe pas de collectivités régionales en Angleterre.** L'idée régionale n'a jamais été un «thème porteur» outre-Manche. Certes, l'État a créé des «Assemblées régionales» dominées par les autorités locales et ouvertes au monde de l'entreprise, mais leurs membres ne sont pas élus, même si le gouvernement a récemment fait part de son intention d'organiser des élections au suffrage universel. Notons que les collectivités d'Écosse et du Pays de Galles relèvent désormais de la responsabilité de leur parlement respectif.

► Par contre, **le pouvoir central est très efficacement représenté au niveau local** et a fortement régionalisé son action depuis 1994. Ainsi, en Angleterre, existent les *Government offices for the Regions* (GOR) qui représentent quatre départements ministériels : l'environnement, le commerce et l'industrie, l'emploi, les transports et le développement régional. Les GOR permettent au gouvernement de mener à bien politiques et programmes de façon plus efficace et efficiente. Les GOR font partie intégrante de l'administration centrale, mais sous forme déconcentrée. En 2000, le gouvernement britannique a décidé que les GOR devaient devenir les principaux représentants de l'État au niveau régional.

Par ailleurs, l'État a constitué les Agences régionales de développement qui sont des structures mixtes dominées par les milieux économiques (obligation légale) et dont les exécutifs sont nommés par le gouvernement, sauf à Londres.

► **La tutelle est forte.** Officiellement, il n'y a pas de tutelle *a priori* ; cependant, les collectivités locales sont soumises à nombre de pratiques qui s'en rapprochent, certains de ces contrôles pouvant même avoir un effet de contrôle d'opportunité. Les principales pratiques visées sont les suivantes :

- le plafonnement des impôts locaux, possible depuis 1984,
- la vérification des comptes avec, en Angleterre, une pratique tendant à la vérification non seulement de la régularité des procédures de dépenses, mais aussi de leur efficacité, (particulièrement depuis 2000), ce qui est une forme de tutelle,
- l'accord préalable d'un secrétaire d'État pour emprunter l'argent nécessaire au financement de l'achat d'un terrain ou pour la réalisation d'une construction.

► Concernant les **finances locales**, les autorités locales contrôlent seulement 20 à 25% de leurs recettes budgétaires ; la partie la plus importante, 75 à 80%, provient donc du gouvernement central, dont 20% affectés à des projets spécifiques. Les collectivités ne perçoivent pas d'impôt basé sur le revenu des personnes physiques.

► Il existe une certaine forme de **coopération entre les collectivités locales**. Ainsi, en Angleterre et au Pays de Galles, les collectivités locales peuvent adopter différents types de montages mixtes aux termes de l'article 101 de la loi sur l'administration locale de 1972.

Montages selon lesquels, par exemple, une autorité fournit le service pour le compte d'une autre autorité ou deux collectivités achètent conjointement des fournitures, ce qui n'empêche pas de confier l'exécution de ce service à des entreprises privées.

Des entités statutaires mixtes ou des conseils mixtes (composés de représentants des collectivités locales constitutives et financés par l'impôt) ont aussi en charge certaines fonctions, par exemple, le ramassage des ordures ménagères à Londres. Dans certains cas, ces structures peuvent être constituées par le gouvernement si les organisations mixtes volontaires ne sont pas jugées satisfaisantes. Les syndicats intercommunaux à vocation unique sont appelés «*joint boards*» : certains sont obligatoires (incendie, police).

Le système de partenariat public privé est un instrument de coopération qui fait florès à tous les niveaux. Il en résulte des structures très complexes dont la durée de vie et la territorialité varient beaucoup d'un endroit à l'autre. Souvent des partenariats participent eux-mêmes à des structures partenariales. Dès lors, bien que le nombre de collectivités soit, par exemple, très inférieur à la situation française, l'action publique y est tout aussi morcelée, voire plus, à cause de la multiplication de ces structures.

## SUÈDE

Monarchie constitutionnelle, la **Suède** comporte un parlement monocaméral depuis 1971. Ce pays a atteint un degré élevé de décentralisation. L'«autonomie locale», qui est une pratique très ancienne, est reconnue dans le premier article de la Constitution de 1974.

La Suède possède trois niveaux de collectivités territoriales :

- les comtés ou départements,
- les communes,
- les paroisses, qui constituent un niveau à compétences réduites.

Au début des années 1990, les relations entre l'État et les collectivités ont été marquées par une accentuation de la décentralisation ; ainsi, la loi sur les collectivités locales de 1991 (entrée en vigueur en 1992), qui constitue le cadre législatif des activités municipales, avait-elle pour objectif principal de renforcer l'autonomie locale. Toutefois, même si leur compétence est théoriquement générale, les communes et comtés ne peuvent se lancer, en pratique, que dans des activités explicitement décentralisées à leur profit par des lois cadres.

► Les 21 **comtés** sont à la fois des collectivités territoriales et des niveaux déconcentrés de l'État central. Le gouvernement local est assuré par les **conseils de comtés** (*lansting*), ou **conseils généraux** dont les membres sont élus au suffrage direct et proportionnel tous les quatre ans. Chaque conseil général nomme le président de son bureau exécutif ainsi que les membres de plusieurs commissions ou comités thématiques qui jouissent d'une très grande autonomie par rapport au reste du gouvernement local. On observera que le président de l'assemblée et le président de l'exécutif sont deux personnes différentes.

L'administration de l'État central est quant à elle représentée au niveau départemental par les **conseils administratifs de comtés** (*län*) dont les membres sont nommés par le gouvernement sur proposition des conseils de comtés. Les conseils administratifs de comtés sont présidés par les gouverneurs de comtés, ou préfets, nommés par le gouvernement pour 6 ans.

Certains ont émis le vœu de faire fusionner ces deux entités mais il n'y a pas eu de suite pour l'instant.

Les comtés ont une responsabilité majeure en matière de santé publique sur leur territoire, tant en matière de prévention que de soins (hôpitaux). Ils participent également de diverses façons aux activités culturelles, et interviennent en matière de tourisme, de transport public (depuis la fin des années 1980), d'éducation. En matière de développement économique, ils ont une influence directe sur la planification étatique au niveau local, puisqu'ils participent à la désignation des membres des conseils administratifs des comtés et de certaines agences d'État déconcentrées. Ce **phénomène des «agences centrales»**, responsables d'un secteur, est très important en Suède. Elles traitent une grande partie des affaires du gouvernement central, souvent avec une grande indépendance vis à vis des ministères.

► **Il n'existe pas de niveau régional qui soit généralisé à l'ensemble du pays.**

A l'occasion de l'adhésion à l'Union Européenne, un débat a eu lieu en 1997 sur la manière dont les activités devaient être organisées à l'échelon régional : fallait-il réduire le nombre de comtés, renforcer leurs pouvoirs,... ? Une expérience (conduite de 1997 à 2002) de nouvelle répartition des pouvoirs politiques, avec la création d'un niveau régional, a été mise en place dans certains comtés du sud de la Suède ; ainsi, trois «régions» ont été créées par la fusion de plusieurs comtés. A noter que les conseils de comtés disparaissent lorsqu'il y a une région. Mais l'extension de l'expérience de régionalisation ne semble plus à l'ordre du jour.

► Au niveau local, on dénombre 289 **communes**. Seules 67 ont moins de 10 000 habitants.

Les **communes** ont vu leur nombre réduit de manière drastique entre 1950 et 1974, puisqu'au début de cette période, on comptait 2500 communes. Le droit de décision y est exercé par un conseil municipal, assemblée élue au suffrage universel direct tous les quatre ans. Comme au niveau du comté, il existe un bureau exécutif qui est nommé par le conseil municipal, ainsi que plusieurs commissions ou comités thématiques très autonomes vis à vis du reste de la municipalité. Tout comme pour le comté, le président de l'assemblée et le président de l'exécutif (que l'on n'appelle pas Maire) sont deux personnes différentes. Même dans les élections locales, les partis politiques ont une importance majeure.

Des communes (38) et quelques conseils de comté (4) ont fait l'objet entre 1984 et 1991 d'une expérience de «commune libre». L'objectif était de voir ce qui se passait lorsqu'une commune n'avait plus à suivre certaines réglementations édictées par l'État. Le résultat le plus important du projet a été la nouvelle loi sur les collectivités locales (1992) qui a étendu à toutes les communes le droit des «communes libres» de choisir leur propre structure d'organisation.

**Les communes ne sont pas subordonnées aux comtés.** Elles ont de larges responsabilités qui vont du développement et du bien-être social des individus à l'organisation et à la protection de l'environnement, mais l'enseignement ainsi que les services aux personnes âgées et handicapées constituent, de loin, leurs domaines d'activité les plus importants. Elles gèrent les services d'urgence (dans ce domaine, elles acquièrent de plus en plus de responsabilités), la défense civile, les transports et les communications, l'eau, l'électricité, la culture. Au niveau social, l'intervention consiste essentiellement dans l'attention portée à l'enfance, et en divers programme sociaux destinés aux individus et à leurs familles. Les communes sont également en charge de l'aménagement du territoire. La plupart de ces tâches sont obligatoires ; les communes sont obligées par les lois et règlements de pourvoir un minimum de services élémentaires.

Les citoyens sont de plus en plus demandeurs d'une meilleure participation au «gouvernement local» : depuis plusieurs années, cela fait l'objet d'un débat public quasi-constant. Les citoyens réclament, notamment, une meilleure prise en compte des referendums locaux, pour la création d'un droit d'initiative des citoyens, pour l'inscription de questions à l'ordre du jour du conseil municipal, pour l'ouverture des réunions au public (y compris pour ce qui concerne les comités et commissions).

L'idée de gouvernement local orienté vers le marché a continué à faire son chemin avec le fort développement des délégations de service public. Par contre, le système consistant à mettre en place, au milieu des années 90, des bureaux «fournisseurs-clients», à l'imitation de ce qui se pratiquait en Grande-Bretagne, a été abandonné.

Les communes agissent souvent par le biais **de sociétés communales, généralement régies par le droit privé** mais, depuis une loi de 1995, le public a un droit de regard (inscrit dans la Constitution) sur leur fonctionnement. On trouve de très nombreuses sociétés et fondations communales de droit privé, notamment dans le domaine des transports. Certaines sont détenues en «copropriété» avec d'autres communes ou avec le Comté.

► Les **paroisses** (*församling*) sont les entités locales de l'administration de l'église. Au nombre de 2500, elles constituent un troisième niveau, à compétences réduites. Une loi de 1992 avait prévu leur disparition à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000 du fait de la mise en œuvre de la séparation de l'église et de l'État. Si cette séparation a bien eu lieu, les paroisses n'ont cependant pas été supprimées mais, par suite de fusion entre elles, elles devraient être plus grandes. Elles comportent des conseils élus au suffrage universel. Quant à leurs compétences, elles sont très réduites et se limitent aux domaines d'intérêt purement culturel. Cependant, elles sont habilitées à lever l'impôt.

► Concernant les **finances locales**, une loi constitutionnelle précise que les communes et les départements peuvent lever des impôts pour exécuter leurs fonctions. Les conseils municipaux et les conseils généraux ont le droit de fixer le taux d'imposition des impôts directs mais ils ne peuvent créer de nouveaux impôts locaux sans une autorisation législative délivrée par le Parlement national..

Les communes et les comtés tirent l'essentiel de leurs ressources d'impôts directs, principalement sur le revenu des personnes physiques, lequel représente environ 58 % des ressources des communes (68 % pour les comtés). Les subventions étatiques représentent environ 20%, dont une minorité de subventions préaffectées.

Quant aux dépenses, **la majorité des dépenses des communes est consacrée à l'éducation (31 %) et aux personnes âgées et handicapées (30 %)** ; en ce qui concerne les comtés, 85 à 90 % de leurs dépenses sont consacrées à la santé publique.

En 1996, un nouveau système de péréquation a été instauré pour les communes et les comtés ; la mise en place de ce système s'étale progressivement sur une période de huit ans. Le système de redistribution des revenus implique une **égalisation très poussée des recettes fiscales des comtés et des communes** ; après redistribution, tous les comtés et communes doivent avoir des recettes correspondant à la moyenne nationale. Le principe d'une **subvention forfaitaire générale pour «lisser les disparités»**, donne à l'État le pouvoir de contrôler le budget des collectivités locales.

Précisons que les communes et les comtés réalisent les deux tiers de l'investissement public (les communes dépensant deux fois plus que les comtés) et emploient cinq fois plus de personnes que l'administration d'État. Environ 80 % des salariés des collectivités locales sont des femmes.

► La **tutelle** est faible et jamais *a priori*. Mais elle n'est pas inexistante dans la mesure où beaucoup de missions assurées par les collectivités locales le sont en étroite collaboration avec les agences centrales, dont les représentants au niveau local influencent évidemment l'action des collectivités locales. Dans certains domaines (aménagement, construction) les services de l'État au niveau du comté peuvent intervenir si un intérêt national est en jeu.

► La **coopération intercommunale**

Celle-ci reste peu développée : les syndicats intercommunaux qui seuls permettaient à une activité d'avoir le statut de service public étaient seulement au nombre d'une cinquantaine en 2000. Il faut admettre aussi que les communes suédoises sont beaucoup plus grandes que dans d'autres pays. Comme indiqué plus haut, des sociétés et fondations communales de droit privé peuvent être possédées en copropriété avec d'autres communes ou avec le comté. Des changements législatifs intervenus en 1997 ont introduit une plus grande flexibilité dans les choix de coopération.

On distingue **deux associations nationales de collectivités locales**, la Fédération des comtés de Suède, et l'Association suédoise des autorités municipales. Elles ont des services étoffés qui leur permettent de conseiller les collectivités et de défendre les intérêts de celles-ci devant le gouvernement central. L'association des autorités municipales, créée en 1908, regroupe toute les communes avec pour objectif, notamment, la promotion de la coopération intercommunale.

## **BIBLIOGRAPHIE**

Le lecteur de langue française qui souhaiterait avoir plus de détails sur chaque pays de l'Union européenne consultera avec profit l'ouvrage intitulé «*La décentralisation dans les États de l'Union européenne*», rédigé sous la direction d'Alain Delcamp et John Loughlin, paru à la Documentation française en février 2003. On y trouvera de nombreuses références bibliographiques classées par pays. Ce document constitue en fait la deuxième édition d'un ouvrage intitulé «*Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*» paru à la Documentation française en février 1995.

On lira également avec intérêt l'ouvrage intitulé «*L'évolution de l'organisation institutionnelle des États européens*» publié en octobre 2001 par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France (IAURIF). Présentation détaillée pour 5 pays (Espagne, Italie, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni) des relations entre les collectivités territoriales et d'exemples concrets de mise en œuvre de politiques régionales.

Ne pas omettre les sites Internet gouvernementaux pour certains pays.

© ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement  
centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).  
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Impression : Reprographie: CETE de Lyon ☎ (+33) (0) 4 72 14 30 30 (avril 2004)  
Dépôt légal : 2<sup>e</sup> trimestre 2004  
ISSN : 1263-2570  
ISRN : Certu/RE -- 03 - 21 -- FR

Certu  
9, rue Juliette-Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
☎ (+33) (0) 4 72 74 59 59  
Internet <http://www.certu.fr>