

2000

U TERRITOIRE DÉVELOPPEMENT ESPACE

les communes d'Europe évoluent

Interview de Gabriel Pallez recueillie par André Passeron

● *Les vénérables structures des collectivités locales de la France sont en ce moment soumises à l'épreuve de l'an 2000. Des projets de réforme tentent de les adapter aux conditions de l'avenir. Cette vaste mutation s'impose en raison du caractère vétuste de notre système d'administration locale. Est-ce que le même problème se pose dans d'autres pays en ce moment ? Leurs structures sont-elles également inadaptées à la vie moderne ?*

GABRIEL PALLEZ * - On ne peut répondre d'une manière uniforme car, dans certains pays, le problème des structures a déjà été abordé et totalement ou partiellement réglé. Dans d'autres, on en est beaucoup plus loin.

Exemple de solution radicale et déjà ancienne : la Grande-Bretagne. A la fin du XIX^e siècle en effet, nos voisins britanniques ont organisé des structures locales caractérisées par un nombre relativement faible de collectivités détenant des responsabilités réelles. Les 10 300 paroisses ont alors perdu pratiquement tout rôle administratif ; elles ne sont plus que le cadre d'une réunion annuelle d'une assemblée de la population, assemblée d'ailleurs difficile à réunir effectivement. En réalité ne subsistent en Grande-Bretagne que quelque 1 500 collectivités territoriales, mais seulement 145 d'entre elles possèdent la plénitude des compétences qu'a, en principe, chaque commune française. Ce sont les 60 comtés qui peuvent s'apparenter par leurs dimensions

à nos départements et les 85 bourgs-comtés qui administrent les villes importantes. Les villes d'importance moyenne et les petites localités sont constituées ou regroupées en districts urbains ou ruraux mais ne détiennent qu'une fraction des compétences des collectivités locales et sont subordonnées aux comtés. Il ne se pose donc pas en Grande-Bretagne de problème aigu de regroupement communal. Certaines critiques sont toutefois émises contre la taille relativement exiguë des 1350 districts actuels : une commission royale de réforme est en train d'étudier ce problème.

D'autres pays étrangers ont abordé ce problème plus récemment, mais très vigoureusement. Il faut d'abord signaler les cas où des réformes profondes sont intervenues. Les pays scandinaves appartiennent à ce groupe. La Suède est parmi eux l'exemple le plus typique. Dans cet Etat la réforme municipale, en cours depuis vingt ans, aura ramené le nombre des communes de 2 500 à 282 en deux phases :

— la première étape, qui a débuté en 1946, a fait apparaître, par le moyen de fusions obligatoires assorties de délais, 1000 communes d'au moins 3 000 habitants,

— en 1962, le Parlement suédois a décidé une nouvelle transformation liée à la réforme scolaire. Les responsabilités communales dans le domaine de l'enseignement sont, en effet, très étendues en Suède et il a été jugé impossible de faire supporter à de « petites » communes la lourde charge matérielle, économique et financière de la réalisation d'une nouvelle réforme qui devait prolonger sensiblement la durée de la scolarité. Il a donc été décidé que d'ici 1975 le nombre des communes suédoises serait progressivement réduit à 282 et qu'en tout cas une commune ne pourrait jamais comporter moins de 8 000 habitants environ.

Dans les autres pays scandinaves, un processus analogue est déclenché, le plus souvent avec l'accord et la coopération active des associations d'élus locaux. Ainsi, une large autonomie est accordée aux collectivités locales, mais elle peut s'exercer dans un cadre géographique à la mesure des problèmes actuels.

Aux Etats-Unis par contre, si le problème est posé, il n'a pas reçu de solution substantielle. La situation des Etats-Unis est caractérisée, en effet, par la prolifération des autorités locales. Il existait en 1950 117 000 autorités locales réparties en comtés, villes, districts spécialisés et surtout scolaires. Bien que ce nombre ait été réduit aujourd'hui à 90 000, la diversité demeure la caractéristique dominante de l'administration locale. Cet état de fait n'a pas trop

* Directeur Général des Collectivités Locales au Ministère de l'Intérieur.

d'inconvénients lorsque la situation financière des collectivités est bonne. Mais il gêne sérieusement la coordination des investissements dans les agglomérations. C'est pourquoi, d'une façon non systématique, se sont créés, au gré des besoins, des conseils de développement ou de planification intéressants, soit des agglomérations, soit des régions urbaines. C'est en réalité, la force de l'individualisme américain qui s'oppose aux regroupements.

● Mais le problème ne se pose-t-il pas également dans les pays d'Europe voisins du nôtre ?

GABRIEL PALLEZ - Le problème du regroupement communal se pose en effet dans ces pays et par exemple en Allemagne. La solution des syndicats intercommunaux semblables aux nôtres n'a pas rencontré un grand succès auprès des 24 500 communes allemandes. L'acuité du problème du morcellement communal est toutefois fortement atténuée par l'existence de collectivités intermédiaires, les Kreis, qui, au nombre de 425, constituent à la fois une collectivité locale et une circonscription administrative de l'Etat, intermédiaire entre les communes et les « Länder ». Les Kreis constituent un second niveau d'administration locale obligatoirement substitué aux communes dans certains domaines essentiels comme la voirie, l'assistance publique, l'enseignement technique et professionnel. Bien qu'ils soient de dimension et de population très variables, les Kreis sont fréquemment comparables à un arrondissement français. Le pouvoir exécutif et la tutelle sur les communes y sont exercés par un fonctionnaire, qui est élu par le conseil du Kreis, lui-même désigné par le suffrage universel. Cette organisation déjà ancienne permet ainsi de surmonter les inconvénients résultant du nombre relativement élevé des communes. Le seul problème aigu qui se pose en Allemagne dans ce domaine est celui des agglomérations, notamment pour les acquisitions de terrains nécessaires à leur développement.

La Belgique cherche également à régler le problème communal ; une proposition de loi a été déposée à l'instigation de l'Union des villes et communes belges afin de rendre obligatoire la création de fédérations de communes d'au moins 10 000 habitants.

● Est-ce que la structure constitutionnelle des Etats a une influence sur les solutions apportées à l'administration locale ? Le caractère unitaire ou fédéral des pays impose-t-il d'aborder les problèmes de façon différente ? La querelle des Jacobins et des Girondins se pose-t-elle également hors de France ? Y a-t-il dans ces pays une différence aussi sensible qu'en France entre centralisateurs et décentralisateurs ?

GABRIEL PALLEZ - Certainement. La tradition, l'histoire, la structure constitutionnelle commandent très largement l'organisation de l'administration locale. Dans chaque pays, le cadre de l'administration locale y est donc en partie prédéterminé.

Ainsi, les pays de structure fédérale ont évidemment tendance à utiliser comme « pivot » de leur organisation locale les Etats ou provinces. Ils y développent, en général, un système d'autonomie locale assez large. Les länder allemands, les Etats américains, les provinces canadiennes, les cantons suisses, sont le cadre normal de l'exercice des compétences des collectivités locales.

Dans les pays unitaires, les conceptions sont inévitablement différentes. La France est probablement de tous les pays unitaires celui où la tradition centralisatrice permet au pouvoir central d'exercer l'influence la plus marquée. L'action de l'Etat et celle des collectivités locales y sont particulièrement imbriquées, c'est un fait qu'il est impos-

sible d'ignorer ou illusoire de nier. En revanche, en Grande-Bretagne, le caractère unitaire de l'Etat n'a pas sensiblement accentué l'emprise centralisatrice du pouvoir sur les collectivités locales et les conflits sont rares, encore que quelques problèmes commencent à se poser du fait du développement de la planification et, en particulier, de la planification régionale. Dans une situation de type britannique ce sont le plus souvent les collectivités locales qui apportent le concours de leurs services aux administrations de l'Etat.

● Et la querelle entre les doctrines centralisatrices et décentralisatrices a-t-elle également une influence sur les réformes ?

GABRIEL PALLEZ - Contrairement à ce que certains croient, il est plus aisé de faire évoluer les structures locales dans les pays où l'autonomie et les responsabilités locales sont affirmées que dans des pays fortement centralisés comme la France. Ce paradoxe apparent s'explique sans doute par le fait que, dans les pays européens tout au moins, l'exercice de responsabilités étendues n'est pas longtemps compatible avec le maintien d'une structure inadaptée. Les exigences réformatrices de la « base » ne peuvent alors qu'aider l'action du pouvoir central.

● Existe-t-il à l'étranger des organismes spécialisés chargés d'étudier la réforme des collectivités locales ?

GABRIEL PALLEZ - En Allemagne et en Italie il n'existe pas à proprement parler d'organismes de ce type ; la Grande-Bretagne recourt au système des commissions royales d'enquête de caractère temporaire ; ailleurs, en Scandinavie, aux Pays-Bas ou en Belgique, des associations de maires, prenant souvent le titre d'union des villes, ont fréquemment constitué de véritables bureaux d'études des réformes aux moyens d'action puissants. Ainsi, en Suède, c'est l'Association des communes suédoises qui a déclenché la seconde phase de la réforme : j'ai déjà fait allusion à l'action de l'Union des villes belges. Aux Etats-Unis en revanche, plusieurs associations regroupent tantôt les maires, tantôt les élus des conseils de villes, tantôt les « city managers » mais leur efficacité est très inégale.

● Et les organismes de tutelle, comment exercent-ils leur rôle ? Existe-t-il dans chaque pays un service correspondant à la direction générale des collectivités locales du Ministère français de l'Intérieur ?

GABRIEL PALLEZ - La notion de tutelle n'existe pas partout. Ce sont essentiellement les législations des pays latins qui prévoient l'intervention du pouvoir central pour autoriser certains actes des collectivités locales. Dans les autres pays, la tutelle se traduit par un contrôle a posteriori des actes des communes. Parfois, d'ailleurs, une tutelle indirecte, surtout de caractère financier, est aussi importante que le contrôle administratif prévu par la loi. Il en est ainsi en Grande-Bretagne par exemple.

Presque toutes les administrations nationales comportent un service spécialisé chargé de l'étude des problèmes généraux des collectivités locales. Mais le ministère de rattachement n'est pas nécessairement celui de l'Intérieur. Suivant l'organisation gouvernementale, ce peut être le Ministère du Logement ou le Ministère du Plan ou même le Premier Ministre.

● Les regroupements de communes se sont heurtés en France à des obstacles nombreux et divers. L'attachement des maires à leur écharpe n'a pas été le moindre. Les traditions historiques ont également compté tout comme les conditions électorales et le désir de conserver des clientèles. Mais c'est surtout le problème financier et économique

qui paradoxalement a freiné les regroupements de communes, les plus riches ne voulant pas « partager leur gâteau » avec leurs voisines déshéritées. Est-ce que ces mêmes obstacles se sont rencontrés à l'étranger ?

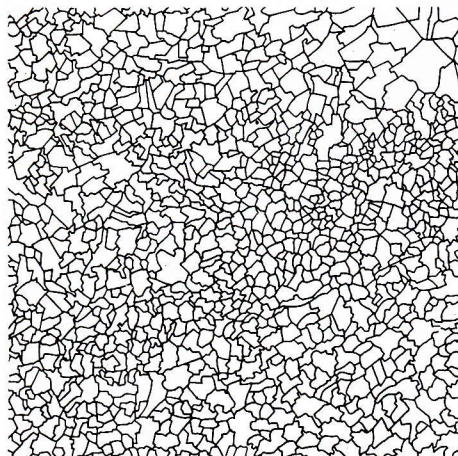
GABRIEL PALLEZ - A l'étranger, comme en France, les motifs qui conduisent à refuser le regroupement des communes sont variés et complexes. Collectivement, ainsi que je l'ai constaté à diverses reprises, les élus locaux étrangers mettent rarement en avant les problèmes financiers et ne font pas de la réforme des financements locaux le préalable à la transformation des structures. Par contre, il est équitable de reconnaître que certaines résistances au regroupement sont fondées sur une conception fort honorable de la valeur de l'entité

communale et sur la crainte qu'une réforme n'aboutisse à éloigner l'administration des administrés. Cette réaction est sensible dans les agglomérations américaines où l'on a créé une administration comparable à celle de nos communautés urbaines (Miami et Nashville par exemple aux Etats-Unis, Toronto au Canada). Dans ces « communautés », peu nombreuses d'ailleurs, des mesures spéciales ont été prises pour pallier l'éloignement de l'administration.

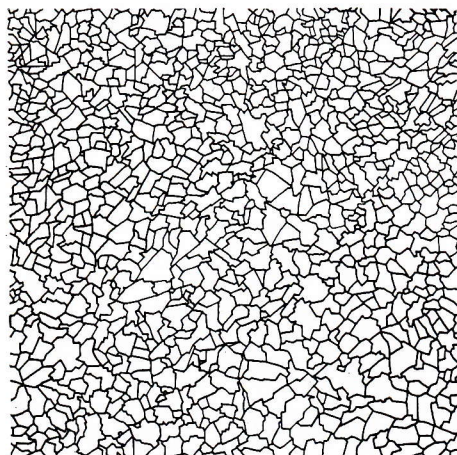
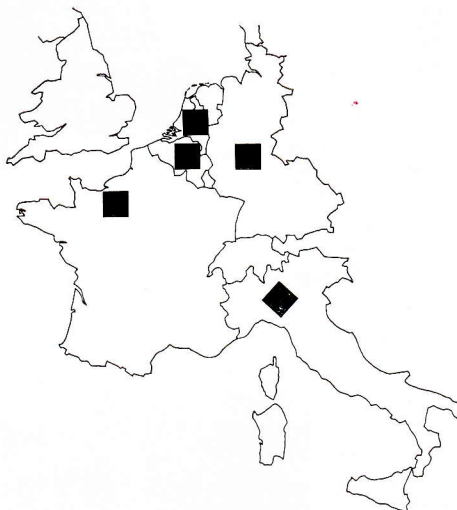
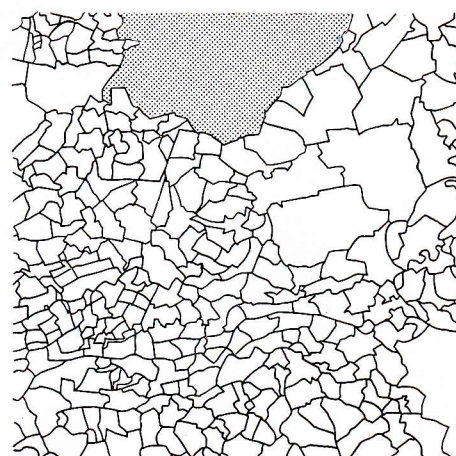
Individuellement le désir de ne pas abandonner certains privilèges communaux a également constitué et constitue encore un obstacle. Tel est le cas de certaines communes que leur situation financière florissante incite à l'individualisme. Par exemple, dans l'agglomération de Montréal, deux communes résidentielles riches représentent des

TRAMES COMMUNALES DE PLUSIEURS PAYS EUROPÉENS

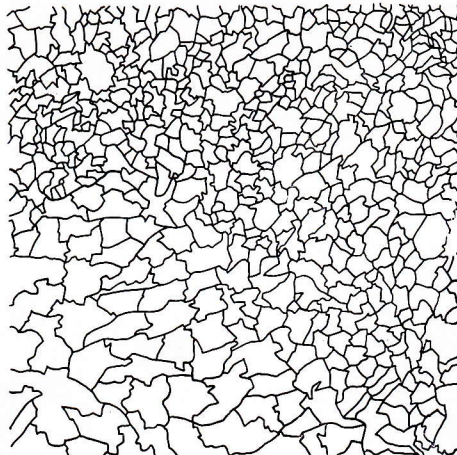
BELGIQUE



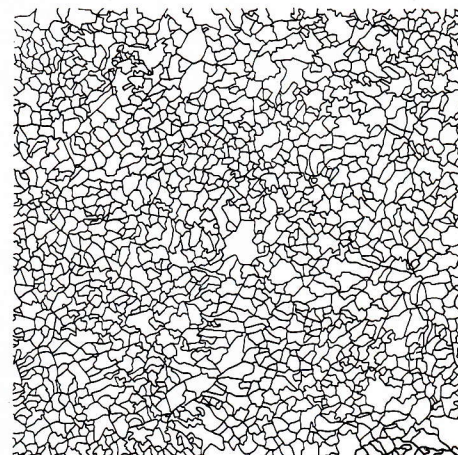
HOLLANDE



FRANCE



ITALIE



ALLEMAGNE

Ces "arrachés" de la trame communale de divers pays d'Europe sont tous représentés à l'échelle du 2/1.000.000 ème. Représentatif pour la France et l'Allemagne, ils ne rendent pas entièrement compte des contrastes régionaux pour l'Italie (il y a des différences entre le Nord et le Mezzogiorno déjà sensibles sur cette carte), pour la Belgique (Flandre-Wallonie), pour la Hollande (où la trame est plus lâche dans la région des polders). La carte communale de la Grande-Bretagne est à l'heure actuelle en cours d'établissement.



Présence architecturale dans une commune : Musée Heidi Weber de Le Corbusier à Zurich.

enclaves rebelles à toute intégration. Une telle réaction n'est pas inconnue en France, dans le cas de fusions projetées ou même de constitution de communautés urbaines...

Quant aux divergences politiques entre les différents maires appelés à coopérer, elles constituent généralement un obstacle beaucoup moins important à l'étranger qu'en France ou en Italie.

● Est-ce que la coopération communale renforcée a eu des conséquences sur les organismes de coordination aux échelons nationaux supérieurs ?

GABRIEL PALLEZ - Dans la plupart des pays occidentaux, il s'agit essentiellement de savoir si l'Etat doit créer des organismes de coordination des investissements à l'échelon régional. En Grande-Bretagne, des régions économiques ont été créées par le pouvoir central en tant qu'organismes étatiques sans lien précis avec les comtés et les autres collectivités territoriales. En Suède, en revanche, les conseils régionaux de développement sont fondés sur l'association des collectivités locales. En Allemagne enfin, le problème de la coordination entre les diverses autorités est compliqué par l'existence des Länder.

● Existe-t-il des procédures permettant des échanges d'informations entre les différents pays sur les problèmes des collectivités locales ?

GABRIEL PALLEZ - Les échanges internationaux d'informations commencent dans ce domaine à se développer. Ils sont de trois types :

— entre les diverses administrations des Etats, des échanges ont fréquemment lieu par la voie diplomatique normale. De plus, les fonctionnaires ont assez souvent l'occasion de participer à des missions d'étude à l'étranger.

— le Conseil de l'Europe à Strasbourg constitue également un point de rencontre. La « Conférence européenne des pouvoirs locaux », qui est rattachée à ce conseil, permet à des experts gouvernementaux et aux représentants des collectivités locales des principaux pays d'Europe de prendre régulièrement contact. Un système de collecte d'informations sur les problèmes généraux des collectivités locales vient d'être organisé et différents sujets ont déjà été abordés dans ce cadre avec le concours actif de la délégation française ; l'adaptation des petites communes aux problèmes actuels, le financement des collectivités locales, la définition d'une nomenclature normalisée pour les budgets des villes des différents pays d'Europe.

— enfin les travaux de l'Union internationale des villes permettent de dépasser le cadre européen puisque les Etats-Unis, les pays d'Amérique du Sud et d'Asie sont représentés dans cet organisme. Le dernier congrès qui a eu lieu à Stockholm en 1967 a notamment permis d'étudier dans le détail le problème de la coopération intercommunale dans la plupart des pays du monde.

● Dans le cadre européen, existe-t-il une sorte d'harmonisation des structures des collectivités locales entre les Etats du Marché Commun ?

GABRIEL PALLEZ - Nous n'en sommes pas encore là. A Bruxelles, les réflexions en cours portent plus sur les finances locales que sur les structures communales. Les structures des collectivités des six Etats sont encore trop différentes les unes des autres pour qu'un effort d'unification soit possible, alors que, dans le domaine des moyens

financiers et des investissements, les voies d'une politique commune sont plus faciles à définir.

● L'ouverture des frontières européennes ne va-t-elle pas avoir des conséquences sur l'équipement des collectivités locales françaises en permettant notamment à des sociétés étrangères de concourir pour des marchés ou de réaliser des investissements ?

GABRIEL PALLEZ - Il est vraisemblable que l'ouverture des frontières va dans ce domaine favoriser une concurrence plus intense. Mais les questions relatives au droit d'établissement en France pour des entreprises d'autres pays européens sont loin d'être toutes réglées. Il faut rappeler aussi que le code français des marchés des collectivités locales est déjà relativement libéral à l'égard des sociétés étrangères, dont les progrès dépendent surtout des conditions d'accoutumance des acheteurs français.

Sur le plan des financements, les concours étrangers ont jusqu'à présent presque toujours été écartés pour des raisons monétaires, les autorités de tutelle ne voulant pas faire courir aux collectivités locales des risques de change. Cependant, des concours financiers internationaux ont été récemment admis, par exemple des prêts de la C.E.C.A. pour les zones industrielles, notamment en Lorraine, ainsi que des prêts de la Banque européenne d'investissements. L'extension de telles opérations est donc concevable dès lors que la situation de la balance des paiements français ne s'y opposerait pas. Dans plusieurs pays d'Europe les collectivités locales réalisent d'ailleurs certains investissements avec des concours financiers internationaux. Ainsi les villes anglaises font parfois appel à des fonds provenant des compagnies d'assurances françaises.

● A quelle époque, selon vous, la France aura-t-elle des structures locales adaptées à ses nouvelles conditions de vie intérieure et internationale ? D'autres réformes ne s'imposeront-elles pas dans un avenir plus ou moins lointain ?

GABRIEL PALLEZ - Je continue à croire fermement que c'est très largement de l'attitude des élus locaux eux-mêmes que dépend la possibilité d'adapter rapidement et efficacement les structures locales. Le gouvernement s'efforce évidemment de les inciter à prendre les initiatives conformes à l'intérêt général. Dans les cas de difficultés aiguës, il peut demander au Parlement de fixer lui-même le cadre d'une organisation communale moderne. C'est ce qui s'est passé en 1966 pour les quatre communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

Le précédent gouvernement avait élaboré et déposé un projet de loi qui rendait possible l'instauration progressive d'une administration communale à deux niveaux.

L'inspiration initiale subsistera certainement dans l'élaboration des textes qui, à l'intérieur de l'ensemble des projets organisant une meilleure participation des citoyens, concerneront l'administration communale.

Peut-être le temps de réflexion que se sont donné les auteurs de ces textes permettra-t-il toutefois de préciser les objectifs et de réduire les transitions, en particulier dans les agglomérations importantes.

G. P.