

LES STRUCTURES LOCALES ET REGIONALES EN EUROPE OCCIDENTALE

PAR

Jean-François VASSEUR

Docteur en droit
Assistant à l'Université d'Amiens

L'étude des structures locales et régionales en Europe, et les différents niveaux de l'administration publique, se situe généralement au sein de deux grands modèles :

— Un premier groupe rassemble des Etats unitaires, tels que la France, la Grande-Bretagne, l'Espagne, l'Italie ;

— Un deuxième groupe rassemble, lui, des Etats fédéraux comme l'Autriche, la République fédérale d'Allemagne ou la Suisse.

Partant de là, une constatation s'impose : le phénomène de la décentralisation a atteint, en s'y développant de façon quasi-générale, l'ensemble des Etats, qu'ils appartiennent à la catégorie des Etats unitaires (l'Italie en 1948 et 1960 — l'Espagne en 1978, la Belgique en 1980...) ou à la catégorie des Etats fédéraux, où la décentralisation se manifeste à partir de l'Etat fédéré.

On peut alors se rendre compte que toute classification juridique rigide est aléatoire et délicate, même si la distinction entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral se fonde sur les principes énoncés par les textes constitutionnels, et si les différents Etats tiennent à bien maintenir cette distinction, à leurs yeux fondamentale.

Il nous faut cependant constater combien sont parfois minimes les différences qui existent entre les *Régions* d'un Etat unitaire comme l'Italie et le *Land* d'un Etat fédéral comme l'Autriche. De même on peut s'interroger sur la différence du degré d'autonomie du *Canton* de l'Etat fédéral qu'est la Suisse et de la *Communauté* autonome de l'Etat unitaire qu'est l'Espagne.

Une seconde constatation peut être faite : on retrouve généralement dans tous les pays, sous le niveau supérieur de l'administration publique, constitué par l'État central, *trois* échelons :

- un niveau local (par exemple la commune) ;
- un niveau intermédiaire (par exemple le département ou la province) ;
- un niveau régional (par exemple le Land ou la Région).

L'évolution des dernières décennies tend à révéler un phénomène comparable dans tous les pays occidentaux qui semblent hésiter pour des raisons différentes, selon des procédés parfois opposés et avec d'importants décalages dans le temps, entre l'accroissement sensible du rôle des niveaux locaux pour contrebalancer le développement rapide et inéluctable des structures régionales ou inversement de réduire de façon spectaculaire le nombre même des entités locales afin de confier aux structures régionales l'essentiel des pouvoirs et des moyens d'intervention.

L'importance croissante accordée à la « Région » dans les politiques nationales est liée de façon très étroite à l'existence d'inégalités notoires de croissance entre les différentes parties ou zones d'un pays, qui, loin de se corriger avec le temps ne font que s'accroître selon un mouvement accéléré. Et l'on peut affirmer sans aucun doute que l'essor du régionalisme vient de la constatation que le progrès socio-économique ne se développe pas avec la même intensité sur l'ensemble du territoire national. C'est pourquoi il s'avère de plus en plus nécessaire, et cela dans tous les pays, d'atténuer les déséquilibres régionaux en vue de favoriser le développement économique national et par là le bien-être général du pays.

Mais dans le même temps, ce même courant d'idées qui prônait la décentralisation la plus poussée, revendiquait la suppression des petites entités locales pour des raisons d'efficacité (à partir de la vieille notion d'optimum dimensionnel). L'idée était qu'il fallait donner aux collectivités les moyens d'assumer les pouvoirs qu'à toute force il fallait faire entrer dans leur compétence. On a voulu, par exemple, que les communes fussent viables : l'existence en France de 36 000 communes était considérée comme une véritable tare administrative ; et les responsables enviaient l'organisation des autres pays. La réforme communale de la R.F.A. de 1975 a réduit le nombre des communes de 15 000 à 8 000. En Belgique, les fusions ont ramené le nombre des communes de 2 663 en 1960 à 589 en 1983. Comme les « paroisses » anglaises, beau modèle d'efficacité administrative. Aujourd'hui, les experts étudient le modèle français avec intérêt. L'organisation administrative territoriale n'est pas une machine abstraite, ni une construction en soi. Elle s'apprécie en fonction du citoyen, avec son regard, dans la relation entre ce dernier et les pouvoirs publics. La R.F.A. aujourd'hui s'inquiète de ce que la réforme de 1975 a isolé le citoyen. Il est trop seul en face d'un État trop lointain, trop abstrait, d'où des blocages, des tensions et des refus. Même chose en Grande-Bretagne.

A partir de ces caractéristiques générales nous pouvons tenter de saisir les traits communs aux structures locales et régionales d'un certain nombre

de pays de l'Europe occidentale représentatifs tout en soulignant à l'occasion les différences ou les spécificités les plus marquantes. D'abord en matière de cadres institutionnels puis dans le domaine des compétences et de l'activité de ces entités locales et régionales.

*
**

I. — LE CADRE INSTITUTIONNEL

La structure organisationnelle des entités locales dans les pays considérés peut être caractérisée par leur similitude et leur permanence. Le modèle classique de la séparation entre un organe délibérant et un organe exécutif se retrouve à quelques variantes près, dans la composition, à peu près partout.

Cette structure dualiste fondée en droit au niveau le plus important de la hiérarchie des normes des divers pays considérés, n'a pas subi de modification fondamentale. Pourtant l'accroissement des tâches et la technicisation de la gestion ont engendré des évolutions institutionnelles parfois sensibles dans la répartition des rôles et suscité des structures de fait ou de droit initialement limitées dans leurs attributions mais dotées aujourd'hui de prérogatives exorbitantes. Cette transformation des structures est surtout sensible dans les collectivités les plus peuplées, accroissant du même coup les différences entre les petites communes (essentiellement rurales) et les métropoles (urbaines), les provinces pauvres et les régions les plus industrialisées.

A) *Les sources légales*

Dans la totalité des cas la reconnaissance du phénomène local se trouve inscrit dans les textes fondamentaux des pays concernés.

1) Le principe de la décentralisation (avec des contenus variables, plus ou moins étendus) fait l'objet d'une affirmation solennelle dans les textes constitutifs de l'Etat lui-même.

Dans tous les cas, ces textes garantissent le droit indéniable des collectivités locales à l'existence, à l'intégralité et à l'autonomie. Selon les cas il s'agit des constitutions ou des lois fondamentales en vigueur des pays intéressés. On peut citer à titre d'exemple, l'article 28 de la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne,

« Art. 28. — 1. L'ordre constitutionnel des pays doit être conforme aux principes de l'Etat de droit républicain, démocratique et social au sens de la présente loi fondamentale. Dans les pays, les districts et les communes, le peuple doit avoir une représentation issue d'élections, au suffrage universel, direct, libre, égal et secret. Dans les communes, l'Assemblée des citoyens de la commune peut tenir lieu de corps élu.

— 2. Ce droit doit être garanti aux communes de régler, sous leur propre responsabilité, dans le cadre des lois, toutes les affaires de la communauté locale. Les groupements de communes ont également le droit de s'administrer eux-mêmes dans leur sphère d'attributions légale et suivant les dispositions de la loi.

— 3. La Fédération garantit la conformité de l'ordre constitutionnel des pays aux droits fondamentaux et aux dispositions des alinéas 1 et 2 du présent article.»

La Constitution de la République italienne du 27 décembre 1947,

« Titre V. — Les Régions, les Provinces, les Communes.

Art. 128. — Les provinces et les communes sont des collectivités autonomes dans les limites des principes fixés par les lois générales de la République, qui en déterminent les fonctions.»

Ou encore l'article 137 de la Constitution espagnole du 6 novembre 1978 et les local Government Acts de 1888, 1894, 1933 en Grande-Bretagne.

De façon systématique, les références constitutionnelles mentionnées laissent à la loi le soin de codifier plus précisément les modalités pratiques de la mise en œuvre des principes énoncés.

2) C'est à ce niveau qu'en matière de référence légale concernant le statut et le fonctionnement des collectivités territoriales les différences les plus sensibles apparaissent entre les epays. Si les domaines d'intervention de ces lois sont comparables, les organes compétents pour leur élaboration et la nature juridique du texte peuvent varier.

Les textes constitutionnels donnent à la loi compétence pour fixer les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions territoriales. Même lorsque, comme en Italie par exemple (article 121 et 122), les structures régionales sont détaillées par la Constitution, c'est la loi qui fixe les règles relatives à leur fonctionnement. La même constatation peut être faite en ce qui concerne les systèmes électoraux concourant à la désignation des responsables et la répartition des compétences entre les divers échelons territoriaux. L'ensemble des procédures régissant l'organisation, le fonctionnement et l'intervention de collectivités locales ressort du domaine de textes ayant une valeur infraconstitutionnelle. Pourtant ces normes n'ont pas toutes la même origine. Il nous faut ici constater une extrême diversité dans l'attribution des compétences en matière de réglementation locale sans qu'il soit possible de réduire cette diversité à la distinction classique Etat unitaire - Etat fédéral. L'importance de cette hétérogénéité peut trouver son prolongement dans les procédures de création, de modification, ou de suppression des entités territoriales. Les procédures de fusion de communes ou de regroupement se sont trouvées facilitées ou compliquées selon que la compétence appartenait au Gouvernement, au Parlement, à la Région etc.

C'est au Gouvernement lui-même qu'appartient, en Espagne, le droit de supprimer, de créer, ou de modifier la configuration des collectivités. En R.F.A., seule la loi fédérale, votée par le Parlement peut créer ou

supprimer des communes, mais la définition des règles statutaires des collectivités existantes relève de l'intervention des Länder. La combinaison des articles 72 et 34 de la Constitution Française, attribuée de façon exclusive au Parlement le droit d'intervenir pour régler le statut et le fonctionnement des collectivités territoriales. Au contraire l'article 133 de la Constitution italienne précise que c'est la Région qui « après avoir entendu les populations intéressées, peut par ses lois, instituer sur son territoire de nouvelles communes et modifier leurs circonscriptions ainsi que leur dénomination ».

B) *Les structures locales*

La détermination par la loi des structures administratives et de gestion des collectivités obéit, dans la presque totalité des cas envisagés (exception faite de la Grande-Bretagne) au principe de la séparation des fonctions délibérante et exécutive. Des autorités distinctes bien qu'issues très souvent de la même procédure de désignation électorale se répartissent les attributions de décision et d'exécution des tâches imparties par la loi. Mais divers facteurs liés d'une part à l'accroissement et à la technicisation des missions et d'autre part, dans une moindre mesure, à la réduction du nombre global des élus entraînent de multiples glissements de compétences et d'attributions. Des institutions de droit se trouvent investies d'une autorité de fait qui ne leur appartient pas théoriquement, de même que des structures ne participant normalement pas aux prises de décision de par leur statut et leur origine, se voient chargées de responsabilités considérables.

1) *Les structures légales*

Le principe d'une séparation plus ou moins tranchée organiquement des pouvoirs caractérise la conception globale des structures décisionnelles dans les entités territoriales des pays considérés. Exception faite de la Grande-Bretagne où quelque soit la nature de l'institution (Conseil de Comté métropolitain, Conseil de district métropolitain, Conseil de Comté non métropolitain ou conseil de paroisse) un organe unique joue à la fois le rôle d'autorité délibérante et exécutive ; dans tous les autres cas aux fonctions distinctes de décision et d'exécution correspondant des organismes séparés.

Quelque soit son appellation, le Conseil municipal ou le Conseil régional constituent la structure de base de l'organisation territoriale. Dans tous les cas, c'est une assemblée collégiale, élue, représentative, démocratique, et permanente. Le nombre de membres qui composent les conseils est proportionnel à l'importance de la population. Un seul minimum peut être fixé. La durée du mandat des membres composant les conseils est variable selon les pays, ou à l'intérieur même de chaque pays suivant les réglementations locales des Etats fédéraux : de 4 à 6 ans

(Italie 5 ans, Grande-Bretagne 4 ans, R.F.A. 4, 5, 6 ans selon les länder...). Dans tous les cas, symbole de l'autonomie locale, le Conseil organise ses séances, est maître de son ordre du jour et prend ses décisions à la majorité de ses membres. Les séances sont par principe publiques, des réglementations spécifiques prévoyant la possibilité dans certaines circonstances de réunions en comité secret.

La fonction exécutive est confiée selon les systèmes soit à un organe collégial présidé par un Président, soit au Président personnellement. En Italie par exemple, l'organe exécutif est la Giunta régionale qui dans les régions à statut ordinaire est composée du Président et de six adjoints actifs et de deux suppléants dans les régions allant jusqu'à un million d'habitants. Les adjoints actifs sont de huit à dix ans dans les régions allant jusqu'à trois millions d'habitants ; de dix à douze dans les autres. Ils sont élus par le Conseil régional comme le Président et agissent par délégation de pouvoir du Président. En Espagne, le Conseil de gouvernement doté de fonctions exécutives et administratives est composé d'un nombre de membres fixé par les statuts de la Région. Le Président du Conseil de gouvernement est élu par l'Assemblée législative parmi ses membres et nommé par le Roi. Dans tous les cas, ces organismes n'ont théoriquement aucune compétence propre de décision mais sont chargés, en amont et en aval de la délibération, de la préparation puis de l'exécution des mesures prises par le Conseil. Hors le cas particulier de la Grande-Bretagne, on retrouve ces structures dans tous les pays étudiés : en Italie, la giunta municipale est composée d'un nombre variable d'adjoints au Maire élu pour 5 ans et au sein du Conseil municipal à la majorité absolue des voix ; en Espagne, la commission permanente est formée par le Maire et le tiers des Conseillers municipaux, sa composition est automatiquement proportionnelle au nombre des membres de chaque liste, élus conseillers municipaux. En République fédérale allemande, le Magistrat est formé de 6, 8, 10 ou 12 membres selon les Länder. Ces membres sont élus par le Conseil au scrutin majoritaire, sauf en Bavière et dans le Bade Wurtemberg où l'exécutif est élu directement par la population.

2) Les glissements de pouvoir

Il faut noter en premier lieu que les divers pays considérés ont tous connu un infléchissement du cadre théorique précédemment décrit. Dans tous les cas une répartition nouvelle des pouvoirs s'est progressivement implanté témoignant dans une large mesure de l'inadéquation de certaines structures ou procédures dépassées. La technicisation de la gestion, l'accroissement des domaines d'intervention, la complexité juridique et technique des dossiers, l'accélération et l'augmentation des demandes et des attentes ont bien souvent laissé désarmées des assemblées d'élus bénévoles se réunissant périodiquement pour prendre, sans toujours avoir les moyens d'en saisir tous les aspects, des décisions fondamentales.

Il faut ici constater que chaque système a évolué selon des voies différentes en utilisant au maximum de leur efficacité les potentialités

en gestation dans les cadres institutionnels théoriques eux-mêmes. Pourtant quels que soient les particularismes nationaux présidant à ces transformations spécifiques, il est possible de dégager des tendances qui se retrouvent, à des degrés divers et dans des combinaisons particulières, dans tous les cas étudiés. Les structures locales des pays concernés se voient traversées par des phénomènes horizontaux de répartition des pouvoirs qui tout en s'adaptant à chaque spécificité nationale garde des traits caractéristiques. On peut avancer que trois de ces évolutions essentielles affectent systématiquement les exemples étudiés ; il s'agit tout d'abord d'un phénomène général de concentration des pouvoirs aux mains des exécutifs entraînant une transformation notoire du rôle des organes délibérants.

La giunta municipale ou régionale en Italie tend de plus en plus à supplanter les conseils aux membres trop nombreux et aux décisions trop lents. En fait d'organe exécutif, il se voit déléguer, comme la loi le prévoit en effet, un nombre de plus en plus considérable d'attributions initialement de la compétence du Conseil. De même qu'étant autorisé à traiter des questions réservées au Conseil en cas d'urgence, cette notion a tendance à devenir la règle pour bon nombre de décisions qui constituent ainsi progressivement un domaine réservé de la giunta échappant au Conseil. Parallèlement, le maire ou le président en tant que chef de l'administration locale, se charge de la préparation et de l'exécution des décisions. Ainsi dans tous les domaines c'est un nombre très réduit de personnes qui balisent les circuits de la décision, les assemblées élues au suffrage universel ne constituant plus que de simples chambres d'enregistrement.

La Commission permanente en Espagne, si elle détient de plus en plus de pouvoirs ne peut encore être comparée aux autres exemples. Composée du Président et d'un tiers des membres du Conseil désignés proportionnellement au nombre d'élus de chaque liste, elle constitue une sorte de modèle réduit du conseil pleinier qu'elle risque à terme de court-circuiter de plus en plus souvent.

Ce phénomène se trouve renforcé en ce qu'il s'accompagne (les deux étant peut-être liés par une relation de cause à effet) de la superposition progressive d'institutions de droit ou de fait qui gravitent autour des organes exécutifs, gagnant un rôle de plus en plus décisif dans la préparation et l'élaboration des politiques et dans la détermination des choix. Des commissions se mettent en place que leur permanence et leur spécialisation dotent de pouvoirs très importants. En République fédérale d'Allemagne, certains länder ont des commissions qui reflètent la composition politique des Conseils et qui peuvent recevoir délégation avec pouvoir de décision (en Rhénanie du Nord-Wesphalie, les commissions des finances et des règlement des comptes ont une autorité quasi-absolue sur l'élaboration et l'exécution des budgets). Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne connaît depuis fort longtemps déjà un accroissement sensible du poids des commissions composées d'élus et de non-élus désignés par le Conseil de Comté ou de District. Ces nominations discrétionnaires,

si elles concernent parfois des personnalités issues de la vie associative, s'orientent de plus en plus vers la recherche de la compétence technique. Ainsi se trouvent étroitement associés au travail le plus efficace des « spécialistes » extérieurs au conseil élu. Ces commissions et sous-commissions reçoivent désormais de façon systématique des délégations de pouvoirs importantes de la part du Conseil et jouent un rôle prépondérant dans l'action administrative.

Dans le même ordre d'idées, les pays qui attribuent aux maires, ou aux présidents d'assemblées, l'essentiel des pouvoirs, voient se développer, tout au moins dans les métropoles les plus importantes, les cabinets spécialisés, chargés de la préparation des décisions et du suivi de leur exécution.

Enfin, on peut constater d'une façon de plus en plus nette, le développement considérable du rôle des administrations qui, d'exécutant, se sont muées très souvent en conseiller voire même en décideur. L'élévation du niveau de formation et de compétences des personnels territoriaux tend à laisser les autorités élues se décharger des dossiers les plus spécialisés sur des services administratifs ou techniques qui deviennent tout puissant.

Ces évolutions ne sont encore véritablement sensibles que dans les structures les plus importantes et disposant d'un minimum de moyens leur permettant quelques initiatives. Mais par là même, elles constituent un élément déterminant de la différenciation de plus en plus profonde entre les métropoles urbines et les communes rurales, les provinces les plus attardées et les régions industrielles dynamiques. Le fossé le plus grand en matière de gestion locale ne se perçoit pas principalement d'un pays à un autre, d'un système à un autre, mais en fonction d'un optimum dimensionnel de fait qui distingue entre petites communautés à l'abandon et tissus urbains constitutifs d'unités administratives autonomes.

C) *Les responsables locaux*

L'ensemble des structures précédemment décrites trouvent toute leur légitimité dans leur désignation et leur composition. Les élus qui les animent sont en effet les représentants démocratiquement désignés de la population. La proximité de l'élu est d'ailleurs très souvent un facteur important du bon fonctionnement des entités territoriales. Aussi la réduction du nombre des élus locaux par diminution du nombre des communes résultant de fusions, restructuration etc. (réforme de 1974 en Grande-Bretagne 1967, 1974 en R.F.A., syndicats de communes obligatoires pour les collectivités de moins de 2 000 habitants en Espagne...) éloigne-t-elle de façon préjudiciable les représentants locaux de la population. La « fonctionnarisation » constitue parfois de ce fait une tentation pour remédier au surcroît de responsabilité qui s'imposent à l'élu bénévole.

Si les modes de désignation des représentants territoriaux font l'objet dans tous les cas d'une législation très poussée, il n'en est pas de même

en ce qui concerne le statut des élus locaux. Dans la quasi-totalité des cas, le mandat électif au niveau local est considéré comme une charge honorifique qui n'est pas réglementée. Il n'existe, dans certains pays, que quelques textes disparates et inadaptés relatifs aux conditions d'exécution des mandats locaux. Cette situation pose nombre de problèmes en ce qui concerne le dédommagement financier octroyé aux élus, les cumuls de mandats et les moyens matériels mis à la disposition des représentants locaux pour exécuter leur mission.

1) La désignation des responsables locaux

L'élection de l'assemblée délibérante se fait dans la presque totalité des cas au scrutin de liste à la représentation proportionnelle. Le scrutin majoritaire n'est plus utilisé à l'heure actuelle qu'en Grande-Bretagne (scrutin à un tour, majorité simple) et en Italie pour les communes de moins de 5 000 habitants. L'exécutif, pour sa part, est élu par l'assemblée délibérante à la majorité et en son sein. En Espagne, la Commission permanente ou le Conseil de gouvernement sont composés d'un tiers des membres du Conseil municipal ou provincial désignés proportionnellement au nombre d'élus obtenus par chaque liste représentée au Conseil. Dans les Länder allemands du sud (Bavière et Bade-Wurtemberg) l'exécutif est élu directement par la population. De même le Maire est élu par l'organe délibérant exception faite une fois encore des Länder allemands du sud où il est élu directement par la population. En règle générale, l'organe exécutif et le Président sont élus pour la même période que l'assemblée délibérante (de 4 à 6 ans selon les pays). Au Royaume-Uni, le maire n'est élu que pour un an avec possibilité de réélection. En R.F.A., la période d'élection de l'exécutif et du maire ou du président est très souvent plus longue que celle du Conseil. Les conditions pour être élu, si elles sont parfois différentes dans le détail d'un pays à l'autre, se rapportent toutes aux mêmes principes :

- conditions d'âge (18 ou 21 ans) ;
- avoir une attache avec la collectivité, résidence, activité salariée, être imposable dans la commune...
- ne pas subir d'inéligibilité : condamnation, situation illégale au regard du service militaire...
- ou d'incompatibilité : être salarié de la collectivité, représentant d'une autorité centrale ayant compétence dans la circonscription...

2) Le statut des responsables locaux

La situation des élus locaux constitue un domaine particulièrement hétérogène dans sa réglementation. Les divers textes que l'on peut trouver ne peuvent en aucun cas et pour aucun des pays considérés tenir lieu de statut des responsables locaux. Le problème semble le plus souvent réglé — de façon fort peu satisfaisante — par des pratiques locales très diversifiées. Cette confusion résulte très certainement d'une tradition

commune à l'ensemble des pays étudiés : le service de la collectivité est une charge honorifique ne donnant droit à aucune rémunération. Cette situation paradoxale au regard de l'accroissement des responsabilités et du développement d'une gestion locale de plus en plus accaparente, entraîne trois conséquences essentielles :

- la survivance du phénomène notabiliaire,
- le développement du cumul des mandats,
- la multiplication de systèmes de dédommagements hétérogènes et mal adaptés.

Dans tous les cas, les élus locaux sont considérés comme des bénévoles au service de la circonscription territoriale et cette situation ne justifiait pas jusqu'à présent la dotation d'un statut. D'une façon générale, les élus ne sont jamais considérés comme se consacrant à plein temps à des fonctions locales. Pour ces raisons, ils ne perçoivent que des dédommagements dont la nature et l'importance varient considérablement d'un pays à l'autre. Il ne s'agit pas de salaires, mais d'indemnités destinées à couvrir les dépenses qu'entraîne le service communautaire et ne permettant pas à l'élu d'abandonner totalement un travail salarié.

En Italie, les seuls membres des Conseils des communes de plus de 30 000 habitants reçoivent des indemnités.

En Grande-Bretagne, la loi (local government act 1972 ; local government planning and land act 1980) établit une liste de « fonctions approuvées » pour lesquelles les élus vont toucher une indemnité de présence pour compenser la perte de salaire. Cette attendance allowance varie en fonction du temps passé de sept à quatorze livres par jour maximum. Les élus peuvent opter pour une Financial loss allowance, globalement fixée à 17 livres par jour mais ne pouvant pas se cumuler avec d'autres indemnités telles que les Special responsibility allowance ou Travel and subsistence allowances.

En République fédérale d'Allemagne comme en Autriche, les élus locaux ont droit à des indemnités définies par des règlements du Land concerné. Une indemnité imposable correspond à la perte de salaire, d'autres, non imposables, couvrent les divers frais occasionnés par la fonction. Le même règlement fixe le plafond que ces indemnités ne peuvent dépasser. Il apparaît donc que dans tous les cas, les indemnités versées ne constituent qu'un remboursement des frais occasionnés par l'exercice de la fonction. Plus rarement envisage-t-on la compensation de la perte effective de revenus pour les élus locaux. Le montant des indemnités est diversement fixé selon les dispositions légales de chaque pays. Dans la plupart des cas, il est fait référence à l'importance de la collectivité et à l'échelle des salaires du secteur public, pour imposer des taux plancher et plafond. Le montant effectif de l'indemnité est généralement déterminé par le Conseil délibérant lui-même. Ce qui explique les différences sensibles d'un système à un autre ou parfois d'une collectivité à une autre à l'intérieur d'un même pays.

Compte tenu des charges de travail plus importantes, les membres des organes exécutifs sont très souvent les seuls à recevoir des indemnités

ou tout au moins les plus conséquentes. Cette situation a été quelquefois à l'origine d'évolutions conduisant à des représentants élus, employés à plein temps. Dans de nombreuses structures, les affaires locales augmentent et demandent à ceux qui en ont la charge trop de temps pour être compatibles avec une activité salariée à temps complet. Des moyens ont parfois été recherchés pour libérer certains élus de leurs obligations professionnelles. 70 % des communes suédoises possèdent des représentants élus à plein temps, salariés sur le budget municipal. Certaines grandes communes de Suisse et de Norvège ont commencé à verser à leurs représentants, ou du moins à certains d'entre eux, des indemnités assez substantielles pour leur permettre de se consacrer entièrement aux affaires locales. Parmi les pays qui nous intéressent ce système est encore assez peu répandu. Le seul exemple peut être relevé en République fédérale d'Allemagne, où dans les communes les plus importantes, les six, huit, dix ou douze membres selon les Länder, du Magistrat, sont des permanents appointés par le budget de la collectivité. Ce « privilège » présente un danger qui semble à l'origine des oppositions très nettes à ce système dans les pays de l'Europe considérés. Il contribue à approfondir le fossé entre l'exécutif et les autres élus, surtout lorsque les glissements du schéma institutionnel classique le dotent déjà de pouvoirs de plus en plus importants par rapport à l'organe délibérant.

*
**

II. — L'ACTIVITE LOCALE ET REGIONALE

Le champ de l'activité locale doit être analysé à la lumière du développement et de l'approfondissement, partout sensible bien qu'inégalement mené, du phénomène de la décentralisation.

Dans les différents pays analysés, cette décentralisation de l'Etat n'a que fort peu touché les structures institutionnelles. C'est au contraire dans la multiplication des tâches et l'élargissement des domaines d'intervention que se manifeste surtout l'évolution. Parallèlement, l'importance et la nature des contrôles administratifs a évolué dans le sens d'un allègement apparent et parfois trompeur, l'ensemble permettant de donner un début de signification à la notion d'autonomie locale.

Il faut cependant noter que les réformes les plus importantes et les mutations les plus nettes ont concerné dans la majorité des cas, des entités territoriales d'importance supra-communale. Qu'il s'agisse de l'Italie, de l'Espagne ou même de la France, les évolutions les plus récentes du processus de décentralisation se sont attachées beaucoup plus et de façon plus éclatante à promouvoir le rôle et les compétences des régions. Si la commune a vu ses activités s'accroître dans le même temps, le résultat ne paraît pas constituer un ensemble toujours aussi homogène et volontariste. Il semble que la collectivité communale ait bénéficié des progrès de la décentralisation « par contre-coup » et de façon moins

ordonnée et moins systématique. Le résultat peut sembler de ce fait plus anarchique, faisant de la commune un acteur administratif souvent assez effacé, avec des moyens insuffisants et limité en de nombreux domaines par des cadres relativement contraignants.

A) *Les domaines d'intervention*

De par son territoire généralement peu étendu et une population souvent peu nombreuse (au regard des autres divisions territoriales de l'Etat), la commune constitue tout naturellement une cellule de base et un outil efficace de mise en œuvre de décisions nationales ou régionales.

1) A ce titre, les communes, par le quadrillage serré du territoire national qu'elles réalisent, sont le lieu privilégié de mise en œuvre de bon nombre de décisions générales et impersonnelles élaborées à un niveau territorial supérieur. Elles constituent le maillon ultime (en dehors des divisions internes par quartier par exemple, trop souvent fort peu structurées et donc inutilisables) de l'organisation administrative tant des Etats fédéraux que des Etats unitaires. En cette qualité, la commune est un lieu d'exécution de décisions qu'elle ne maîtrise pas, bien que l'organisation communale et ses responsables soient chargés de cette exécution. Elles s'insèrent alors dans la hiérarchie administrative de l'Etat, aux directives et aux injonctions duquel elles sont tenues d'obéir.

2) Ce qui justifie le caractère décentralisé de l'entité locale c'est la sphère de compétence propres garantie par les textes fondamentaux et dans laquelle elle administre en toute responsabilité. L'entité a alors compétence universelle dans sa sphère d'attributions légales et constitue réellement une collectivité territoriale jouissant de l'autonomie administrative. Ainsi en Italie, les collectivités sont-elles qualifiées comme étant « des entités autonomes territoriales dotées de pouvoirs réglementaires et administratifs » ; la constitution espagnole affirme pour sa part que les collectivités locales « sont autonomes dans la gestion de leurs intérêts respectifs et ont pleine personnalité juridique ». L'autonomie se manifeste dans l'existence d'une sphère de compétences propres dans laquelle l'autorité locale est la seule habilitée à intervenir. Mais cette compétence universelle, si elle constitue en effet un signe déterminant de la décentralisation, ne doit pas être exagérée. L'autorité se trouve compétente pour traiter des « affaires locales », dans la mesure où ces affaires concernent effectivement et spécifiquement le territoire et la population considérées et que l'intervention se situe très précisément dans un cadre légal et réglementaire souvent très contraignant. La compétence générale et le pouvoir d'édicter des règlements existent et constituent des caractéristiques essentielles de l'entité locale mais se trouvent en même temps limitées dans leur réalisation. La collectivité n'a de compétence absolue, de maîtrise totale que dans les matières qui intéressent spécifiquement

son territoire et sa population, qui n'ont pas fait l'objet d'interventions d'une autorité supérieure, qui n'interfèrent aucunement sur la souveraineté de l'Etat. Le contenu de la décision et les modalités de son intervention, au fond comme dans la forme devant alors être conformes aux règles nationales impératives posées dans la matière. Pour l'essentiel, cette compétence fondative s'exerce en matière d'organisation de la collectivité, d'intervention auprès du personnel et de façon plus partielle dans l'utilisation d'une partie tout au moins des finances locales. L'intervention locale est, dans ces domaines, laissée le plus souvent à l'appréciation de ses dirigeants de même que les modalités d'application des mesures prises. Dans les autres domaines, la collectivité ne dispose que d'une compétence attributive. Les structures centrales (Etat central ou Etats fédérés) posent la compétence de l'entité territoriale dans l'obligation qui lui est faite d'intervenir. La loi spécifie les matières attribuées à la compétence de la structure locale en même temps qu'elle détermine les conditions et les modalités de l'intervention. Dès lors, la collectivité est compétente dans ces sphères, elle ne détermine effectivement l'exécution des mesures prises, elle en détermine l'application mais sans pouvoir s'abstenir ou déroger aux procédures fixées. a marge de manœuvre de la collectivité se trouve alors singulièrement réduite dans ces matières qui lui sont attribuées en tant que domaines d'intervention quasi-obligatoires.

Dans tous les exemples étudiés, ces attributions se rapportent à des domaines variés et nombreux. Sont exclues de façon systématique les matières qui se rapportent à l'exercice de la souveraineté de l'Etat : la défense, la police, la justice. Au-delà de ces exclusions totales, des domaines échappent à la compétence locale dans certains pays en fonction de répartitions particulières et circonstanciées (par exemple, tout ce qui se rapporte à l'aide sociale et à la santé en R.F.A. et en Autriche, alors que dans les autres pays la commune y est compétente).

De façon systématique, un certain nombre de domaines se retrouvent dans tous les pays et qui constituent la sphère caractéristique des compétences locales. Elle regroupe les matières ayant trait à l'enseignement et l'action culturelle ; à l'urbanisme et l'environnement, les voies de communication et les transports collectifs ; l'ordre public et la lutte contre l'incendie...

Il est à noter que le particularisme local tend à se diluer de plus en plus dans une harmonisation des compétences obligatoires. Les « affaires locales » sont de plus en plus laminées et exceptionnellement traitées de façon spécifique. La collectivité dans la plupart des cas est aujourd'hui une cellule efficace de mise en œuvre de politiques globales qu'elle ne maîtrise que fort rarement.

La revendication de l'égalité des droits et des prestations pour l'ensemble des citoyens a très certainement conduit à une atténuation des disparités locales par la négation de plus en plus affirmée de l'autonomie locale. Il semble vain de rechercher aujourd'hui, quel que soit le pays considéré, une politique du logement, des loisirs, des transport ; spécifique

à telle ou telle collectivité. Compte tenu des moyens matériels et financiers disponibles, des réglementations existantes et des exigences égalitaires, l'action dans les différents domaines de la compétence territoriale tend à s'uniformiser dans l'application de schémas supra-communaux.

B) *Les contrôles*

Les contrôles exercés sur les collectivités sont souvent considérés comme des atteintes à la décentralisation. De fait, les modalités d'exercice très souvent et très longtemps utilisées ont presque partout constitué des atteintes graves au principe de l'autonomie locale. Les contrôles a priori d'un représentant nommé par le gouvernement central et susceptible d'annuler ou de modifier seul une décision votée par des représentants démocratiquement élus, semblent avoir vécus dans les pays étudiés. Des contrôles subsistent ne portant que sur la légalité des actes et laissant la plus grande responsabilité de l'intervention aux acteurs locaux.

1) Dans la totalité des cas les contrôles exercés sur les décisions locales associent des aspects juridictionnels et administratifs. Partout également les décisions locales sont exécutoires de plein droit sous réserve de l'information des autorités compétentes destinées à cet effet et ceci dans les délais variables plus ou moins impératifs.

Les décisions des communes rattachées à un Kreiss en République fédérale d'Allemagne sont contrôlées directement par un service spécialisé du Kreiss qui peut s'opposer à leur exécution. Dans ce cas, la collectivité ne pourra franchir l'obstacle qu'en saisissant le juge administratif d'un recours visant à obtenir l'annulation de l'opposition du Kreiss. De la même façon, le contrôle des délibérations municipales en Italie est exercé par un organe spécial de la Région constitué au terme de la loi. Les recours contentieux doivent être portés, contre les décisions résultat du contrôle, devant les Tribunaux administratifs régionaux ou le Conseil d'Etat. Enfin lorsque ces actions contentieuses n'aboutissent pas, les communes disposent d'un recours hiérarchique auprès du ministre.

Ainsi s'entremêlent, selon les systèmes, contrôle administratif et contrôle contentieux. Mais dans la majorité des cas, il apparaît que la décision en dernière instance reste du ressort d'une juridiction.

2) Là encore, une distinction doit être opérée parmi les types de contrôle opérés dans les différents pays étudiés. Dans tous les cas, le contrôle normal est un contrôle de légalité des décisions prises. Le contrôle porte sur la légalité, c'est-à-dire sur la stricte conformité des mesures prises par rapport à la loi, des délibérations. C'est un contrôle a postèriori intervenant sur les délibérations définitivement adoptées et susceptibles d'être appliquées, ce qui exclut toute possibilité d'injonction. Il n'existe de contrôle d'opportunité que de façon exceptionnelle. Ainsi en République fédérale d'Allemagne, les décisions d'emprunts pour les communes doivent

être préalablement approuvées par l'autorité de tutelle. Il apparaît donc que le contrôle administratif exercé sur les actes de la collectivité s'est assez largement allégé et ne constitue que de façon exceptionnelle un obstacle majeur à l'activité des responsables locaux. Il en va aujourd'hui de façon quelque peu différente en ce qui concerne les contrôles financiers exercés par les Cours des comptes et les contrôles techniques souvent pesants. De même, les contrôles sur les personnes lorsqu'ils existent, ne visent qu'à assurer le fonctionnement régulier des institutions locales. La suspension temporaire, la révocation du maire ou la dissolution du Conseil municipal, impossibles en Grande-Bretagne ou en République fédérale d'Allemagne, n'existe en France, en Italie ou en Espagne qu'à titre de précaution pour éviter le blocage institutionnel de la vie locale.

C) *Les moyens d'action*

L'ensemble des pays européens analysés, s'ils disposent de compétences de plus en plus nombreuses, semblent souffrir d'un manque de moyens préjudiciable à l'élaboration et l'exécution des décisions. Le problème a souvent été mentionné en ce qui concerne les moyens financiers dont disposent les collectivités. Il ne s'agit pas d'un phénomène spécifiquement français mais partout on s'interroge sur les ressources financières des entités locales sans qu'une solution globale et satisfaisante ait été, pour l'instant, adoptée. De même, les moyens en personnel ne sont pas toujours mis à la disposition des structures locales, leur permettant d'encadrer efficacement les activités qui sont les leurs. On a pu déjà signaler la progression constante du niveau de formation de ce personnel local, il apparaît cependant que cette formation n'intervient encore pour l'immense majorité du personnel dans les domaines très traditionnels qui ne permettent pas de préparer les agents aux problèmes nouveaux qui se posent aux collectivités. Or cette absence, parfois importante de moyens, outre les conséquences qu'elle peut avoir en matière de prestations offertes aux administrés rejait également sur les conditions d'exercice du mandat des élus locaux. L'accroissement des responsabilités locales dans les domaines de plus en plus nombreux et de plus en plus variés ne s'est pas accompagné officiellement d'une progression des moyens logistiques mis à la disposition des élus. L'encadrement par les personnels territoriaux demeure souvent insuffisant et ne permet plus d'apporter aux exécutifs ou aux conseils un soutien efficace à leur action. Mis à part quelques grandes entités dans lesquelles les exécutifs ont pu se doter de cabinets susceptibles de leur fournir les éléments d'information nécessaires à l'exécution de leur mission, et celles ayant la possibilité d'utiliser les services de consultants privés extérieurs, la grande majorité des structures locales se trouve démunie face aux exigences actuelles d'une gestion moderne (informatique, télématique, économie, urbanisme et aménagement du territoire...). Cette situation conduit bien souvent les élus à utiliser les moyens dont ils peuvent disposer auprès des partis

politiques lorsque ceux-ci prennent en charge des formations de responsables. Toutefois cette formation souvent mal adaptée et très ponctuelle ne peut suffire à résoudre le problème. Dans d'autres cas, les élus laissent le soin aux structures existantes de régler les problèmes qu'ils rencontrent, accroissant leur dépendance vis-à-vis des régions ou des services de l'Etat, en contradiction bien souvent avec la revendication d'autonomie locale.

D'autres moyens, guère plus satisfaisants, existent, parfois difficiles à utiliser. En République fédérale d'Allemagne, des institutions de formation organisent des séminaires pour les élus. Les élus sont libres de participer à de telles formations et les frais sont à leur charge. Un congé spécial de cinq jours maximum dans l'année peut leur être accordé à cet effet. En Autriche, il existe deux associations de communes : *Osterreichische Gemeinbund* et *Osterreichische Stadtebund*. Toutes deux se fixent pour tâche de représenter les intérêts des communes auprès des gouvernements régionaux ou national et d'informer leurs membres. Disposant de comités techniques, elles sont en mesure de conseiller les communes sur des problèmes techniques et de proposer des solutions. Elles organisent également des séminaires spécialisés et éditent des revues. Il faut noter que l'*Osterreichische stadtebund* couvre toute l'Autriche et ne se compose que de douze personnes qui servent en réalité d'intermédiaires entre les communes et les consultants extérieurs. En R.F.A., les communes sont organisées en associations nationales d'autorités locales. Les associations communales ont pour tâche de défendre les intérêts communs de leurs membres et de les représenter auprès des autorités législatives de l'administration, de conseiller leurs membres dans tous les domaines de la vie publique, notamment de l'administration publique, d'encourager les échanges d'idées entre leurs membres et de débattre publiquement des questions communales. Les associations allemandes ont un rôle sans comparaison en Europe, grâce surtout aux moyens dont elles disposent (60 personnes pour l'association *Stadte und Gemeinbund de Nordrhein-Westfalen*).

Il apparaît que dans tous les cas le problème demeure posé et que des solutions partielles ne font que renforcer la dépendance des collectivités vis-à-vis d'organismes politiques ou administratifs extérieurs qui perturbent le fonctionnement régulier des circuits de la décentralisation .

**

On peut ainsi constater que l'organisation et le fonctionnement des structures administratives locales dans les pays de l'Europe occidentale ont connu bon nombre de modifications depuis une quarantaine d'années : tous ces pays ont engagé de profondes réformes portant sur le redécoupage des cadres géographiques et la modernisation/transformation de leurs appareils administratifs territoriaux. Même s'il existe des différences encore parfois sensibles entre les pays considérés, on peut être frappé par la similitude des démarches engagées, des hésitations face à certaines difficultés et de bon nombre de résultats.