Les mercredis de
l'INET à Paris
UN ÉVÉNEMENT DÉDIÉ AUX CADRES
DE DIRECTION TERRITORIAUX



SYNTHÈSE

LE MARIAGE DES COLLECTIVITÉS EN EUROPE

> 25 mars 2015, à Pantin

SOMMAIRE

Introduction 3

Première partie : essai d'explication d'un mouvement général : les déterminants politiques, économiques, managériaux, budgétaires… du regroupement de collectivités territoriales en Europe (pourquoi se marie-t-on ?) 4

Présentation des modèles de regroupement des collectivités territoriales en Europe 4

Le regroupement des collectivités territoriales en France : phénomène inédit ou simple accélération d'un phénomène ancien ? 7

Table ronde : quelle(s) stratégie(s) politique, économique, territoriale… Pour quel(s) modèle(s) d'organisation des collectivités territoriales ? 12

Deuxième partie : Expérimentations succès, ou échecs des réformes conduites en Europe : Les modalités techniques et les stratégies politiques de regroupement des collectivités territoriales en Europe (Comment se marie-t-on ?) 18

Les différentes modalités de regroupement des collectivités territoriales en Europe 18

Présentation d'études de cas 20

Débat avec les participants 24

Ouverture - L'exemple des fusions de communes au Japon : 26

Conclusion 28

Les propos énoncés dans ce document n'engagent que la responsabilité de la personne citée.

Introduction

Benoît CATALA

Je vous souhaite la bienvenue à ce mercredi de l'INET consacré au mariage des collectivités en Europe. Le CNFPT s'attache à renforcer la dimension européenne dans les événements et les formations qu'il organise. Le transfert de l'autorité de gestion des fonds européens aux régions nous a amenés à étudier les impacts du droit européen sur les collectivités et les questions de coopération transfrontalière.

Aujourd'hui, nous traiterons plutôt d'une approche comparative. Les mariages des collectivités sont d'actualité en Europe. Il est très intéressant, à ce titre, d'examiner les expériences vécues par nos voisins européens.

Je remercie Europa pour sa contribution à l'organisation de cette journée. Nous compterons parmi nous Christophe BONNOTTE, qui animera cette journée et Robert SAVY, son président d'honneur, qui participera à la table ronde.

Christophe BONNOTTE

Bonjour à tous. Je souhaite d'abord rappeler tout le plaisir qu'a Europa à participer à cette journée de formation. L'objectif de cette rencontre est d'échanger, de susciter des réflexions critiques et d'apporter de nouvelles idées.

Le titre retenu, « mariage des collectivités territoriales en Europe », se prête à un certain nombre de jeux spéculatifs et d'analogies. Chacun songe au mariage forcé, au mariage d'amour, au mariage de raison ou au mariage arrangé. De nombreux facteurs peuvent conduire au regroupement des collectivités territoriales. L'objet de cette rencontre est de s'interroger sur les raisons de ces mariages, regroupements ou fusions.

Le regroupement des collectivités territoriales en France anime depuis 40 ans le débat sur la réforme du modèle d'organisation territoriale. Ces réflexions s'inscrivent dans un courant de pensée présent dans la plupart des pays européens. Ces contraintes prennent source dans la recherche d'économies. Ce motif déterminant conduit les pouvoirs publics à refonder le modèle de l'organisation territoriale.

Il ne doit pas pour autant occulter d'autres motifs susceptibles d'inspirer la refonte du modèle, tels que l'éthique, l'égalité entre les citoyens et l'aménagement du territoire.

Afin d'apporter un éclairage sur ces contraintes, mobiles profonds, qui poussent à regrouper les collectivités territoriales, nous aurons le plaisir d'entendre Reto STEINER, qui nous livrera une vision particulière d'un mouvement que nous avons peine à concrétiser en France. Tel sera l'objet de notre première table ronde.

La seconde partie de la journée sera consacrée aux modalités techniques permettant de rationaliser ce modèle d'organisation territoriale. Nous verrons enfin que ces réformes ne sont pas absentes au Japon. L'éclairage de Monsieur Yoîchi Arai pourra enrichir la discussion de nouvelles perspectives sur la réorganisation territoriale.

Première partie : essai d'explication d'un mouvement général : les déterminants politiques, économiques, managériaux, budgétaires… du regroupement de collectivités territoriales en Europe (pourquoi se marie-t-on ?)

Présentation des modèles de regroupement des collectivités territoriales en Europe

Reto STEINER, Professeur de management public, Université de Berne, chercheur invité à la Lee Kuan Yew School of Public Policy, Université Nationale de Singapour

Il y a 40 ans, la Grèce comptait 5 000 communes. Elle en compte 300 aujourd'hui. La Grèce a accompli un chemin très important, comme certains pays d'Europe. Au contraire, dans d'autres pays, tels que la Norvège ou la Suisse, le nombre de communes n'a pas varié. Quel est le bon chemin ? Tel est l'objet de ma présentation. Outre ma fonction de professeur, je suis responsable d'un projet européen de fusion des communes en Europe. Je suis également membre du groupe d'experts du conseil européen surveillant la charte de l'autonomie locale en Europe. Je ne traiterai pas seulement de l'efficacité des communes, mais aussi d'autonomie locale, car je crois que nous devons combiner ces deux aspects afin de bien penser la décentralisation.

Je poserai d'abord les questions suivantes : quels sont les développements en cours en Europe ? Comment le nombre de communes a-t-il évolué durant les 40 dernières années ? Dans un second temps, je vous parlerai de la Suisse. Ce pays compte, avec la France, les plus petites communes en Europe aujourd'hui. Je vous montrerai comment nous avons commencé à agrandir les communes en Europe. Je terminerai mon intervention par un certain nombre de recommandations.

1. Les trajectoires suivies en Europe

Les fusions avaient commencé aux États-Unis dès la fin du dix-neuvième siècle. Néanmoins, la plupart des fusions sont intervenues après la Seconde Guerre mondiale. Cependant, tous les pays européens n'ont pas encore commencé à fusionner leurs communes.

Les situations sont très contrastées selon les pays. Au Danemark, la population par commune est de plus de 50 000 habitants. Au contraire, en France et en Suisse, la population moyenne est de 2 000 à 3 000 résidents par commune. Ces différences étaient moins importantes au début du vingtième siècle.

En Grèce, en Belgique et au Danemark, deux municipalités sur trois ont été fusionnées. En revanche, en Pologne, au Portugal et en Espagne, le nombre de communes n'a pratiquement pas varié en 40 ans. Pourquoi des stratégies si différentes ?

Nous avons sollicité des experts de différents pays afin d'étudier les réformes engagées. Le projet suit son cours, mais il a déjà produit quelques résultats. Qu'avons-nous voulu atteindre avec la réforme ?

Nous avons distingué les pays en trois groupes. Tout d'abord, en Scandinavie, les municipalités ont beaucoup d'autonomie, mais les gouvernements peuvent décider de fusionner s'ils le souhaitent. La seconde catégorie identifiée est l'Europe centrale, Suisse, Allemagne et Autriche. Dans ces pays « fédéralistes », les communes jouissent d'une grande autonomie locale ; les gouvernements ne peuvent pas fusionner les communes contre leur volonté.

Le dernier groupe comprend la Grèce, l'Espagne, le Portugal, la France et la Belgique. L'autonomie des communes y est réduite, et l'État peut les regrouper s'il le souhaite. Les deux motifs principaux des regroupements sont la réalisation d'économies d'une part, et l'amélioration de la qualité du service public d'autre part. L'objectif est de gagner en efficacité dans la gestion des communes.

Les pays du « francogroupe » ont également souhaité accroître l'autonomie locale, ce qui n'était pas le cas dans d'autres pays. Le principal motif était l'amélioration de l'efficacité des services publics. Les stratégies retenues sont très différentes, mais dans la plupart des pays, l'on a adopté une stratégie « top-down ». En Grèce, le gouvernement a décidé de conduire des réformes importantes.

En Allemagne, les municipalités du pays peuvent indiquer si elles veulent fusionner ou non. Le gouvernement ne peut qu'inciter les länder à conduire ces fusions. Les parlementaires de chaque land peuvent indiquer s'ils souhaitent ou non fusionner leur municipalité.

La Suisse et la Norvège ont choisi un chemin très différent. Ces pays ont indiqué qu'ils souhaitaient que les municipalités commencent à fusionner. Ce n'est pas au gouvernement central d'initier ces réformes, car l'identité locale est très importante. Les citoyens doivent vouloir fusionner.

2. Les principaux problèmes rencontrés dans les fusions de communes

De manière générale, ces projets ne sont pas simples et ils posent presque toujours des problèmes.

Les conflits les plus importants opposent le pouvoir central au pouvoir local ; les riches et les pauvres. Il ne s'agit pas de conflits de partis politiques. C'est surtout dans les pays du francogroupe que l'on observe des conflits opposant la droite à la gauche.

Le plus grave problème rencontré dans les projets a été l'opposition de certains politiciens, parfois au sein des mêmes partis, entre les représentants de la municipalité et ceux des villes. Des politiciens s'opposent aux fusions par crainte de ne pas être réélus. Ce n'est pas surprenant, le nombre de politiciens étant mécaniquement réduit après les fusions.

Le second problème est que les ressources sont insuffisantes pour conduire la réforme. Les fusions sont des réformes importantes qui ont des effets durables. Chacun souhaite du moins qu'elles durent longtemps.

Au niveau national, les parlements souhaitent que les réformes soient conduites.

3. Quels ont été les effets des réformes territoriales ?

L'objectif de toute réforme est d'améliorer la qualité de service et le fonctionnement de la démocratie locale. Il est difficile d'apporter une réponse précise concernant les effets des fusions, car cela doit s'examiner sur une période suffisamment longue. Or, en dix ans, de nombreux paramètres peuvent évoluer, notamment la politique locale. Il est par conséquent difficile de mesurer l'effet de la fusion sur les changements intervenus dans les communes.

La plupart des experts estiment que les fusions ont permis des économies d'échelle. Celles-ci se sont néanmoins avérées moins importantes qu'espérées. Les fusions ont également conduit à une amélioration de la qualité des prestations locales.

4. Les résultats en Suisse

En Suisse, les mêmes résultats ont été observés dans la fusion de 23 communes. Les économies d'échelles réalisées ont été bien modestes. Les fusions ont renforcé à la fois l'influence des maires et la viabilité des municipalités. Les communes étant moins nombreuses, leur rôle a été agrandi. Les maires ont une influence plus importante sur la politique régionale ou nationale. Ils ont également des moyens accrus pour influer sur la politique locale.

En Suisse, l'on dénombre 2 324 communes pour 8 millions de citoyens. La population moyenne par commune est très petite et les administrations communales sont restreintes. Un tiers des dépenses du gouvernement s'effectue au niveau local en Suisse. Plus une administration est petite en termes de personnel, plus elle génère d'économies.

Certains projets pouvant s'avérer trop chers pour les communes, celles-ci ont dû commencer à se réformer. En Suisse, la nation ne peut se prononcer sur l'avenir d'une municipalité. Les municipalités ont de nombreux devoirs, mais elles peuvent décider de la structuration de leurs services.

L'on dénombre 40 politiciens par commune en Suisse, soit environ 100 000 politiciens locaux. Néanmoins, peu de politiciens le sont à plein temps. Ils exercent des professions à côté.

De nombreuses communes rencontrent des problèmes liés à la limitation de leur prestation. L'autonomie des communes est parfois purement théorique, « sur le papier ».

Les réformes effectuées en Suisse sont une coopération intercantonale accrue. Une commune sur deux est engagée dans des pourparlers en vue d'une fusion. Cela est important, car depuis Napoléon, seulement 17 % des communes ont fusionné.

Dans 71 % des cantons, l'on a décidé d'adopter une stratégie de base au sommet. Les communes peuvent fusionner, mais n'en sont pas obligées. Cette approche participative et volontariste commence à fonctionner. 15 % des cantons ont adopté une stratégie « top-down ». Ils ont modifié la loi afin d'opérer des fusions contraintes. Ces cas demeurent néanmoins exceptionnels.

Il existe plusieurs instruments permettant d'encourager les fusions. Il s'agit essentiellement d'incitations financières.

En Suisse, la majorité des projets doivent être votés par la population. Deux projets sur trois sont acceptés en Suisse. La population perçoit le plus souvent les avantages de ces projets. Les populations locales votent les fusions.

De manière générale, en Suisse, les prestations se sont globalement améliorées et l'autonomie communale a grandi. L'amélioration de la situation financière est en revanche contrastée. Le problème le plus important est une participation décroissante de la population à la vie politique communale. Il s'agit le plus souvent des personnes âgées. Ce problème doit être pris très au sérieux.

Les agglomérations suisses comptent de nombreuses petites communes. La capitale de Berne comprend par exemple 90 communes. La circulation a changé et les bus ne s'arrêtent pas à la limite d'une commune. Si l'on souhaite bâtir de nouveaux projets d'infrastructures, ceux-ci ne s'arrêtent pas à la frontière des communes et il convient de raisonner sur des espaces plus vastes. La France et la Suisse sont largement engagées dans l'intercommunalité, mais celle-ci pose des problèmes. Il est plus difficile de prendre une décision lorsque les acteurs sont nombreux.

Il semble plus facile de prendre une décision à l'échelle de la région. Contrairement à ce que l'on redoutait, l'influence du gouvernement central n'a pas grandi à la faveur du processus de fusion.

5. Recommandations

Quelles dispositions la commune doit-elle prendre pour garantir l'atteinte des objectifs établis ? Nous devons dès maintenant

adopter une stratégie afin d'anticiper les problèmes. Résoudre les problèmes avérés est plus délicat que de les prévenir.

Tout d'abord, les États doivent tenir aux communes des discours réalistes et pragmatiques, sans défendre des avantages illusoires. Ils peuvent en contrepartie exiger de la transparence de la part des municipalités. Les incitations proposées doivent être aussi bien financières que non-financières. Il serait souhaitable que l'État se montre moins sélectif et conduise la réforme pour les municipalités fragiles.

Les fusions contraintes ne doivent intervenir que lorsque tous les autres moyens ont échoué, mais dans certains cas, elles peuvent s'avérer judicieuses.

De leur côté, les communes doivent commencer par identifier clairement les avantages des projets de fusion. Les responsables doivent avoir le courage d'initier des projets. Les propositions doivent être présentées de manière dynamique, c'est-à-dire s'inscrire dans une démarche. Comme dans tout mariage, il existe des avantages et des inconvénients, mais le courage de s'engager en vaut la peine.

Christophe BONNOTTE

Merci beaucoup, Monsieur Steiner. Avez-vous des questions ?

De la salle

Je n'ai pas compris les pourcentages indiqués concernant l'administration locale en Suisse.

Reto STEINER

L'idée à retenir est que de petites administrations produisent des services très importants par rapport au personnel dont elles disposent. La démocratie directe permet de limiter les dépenses des communes. Cela entraîne une grande satisfaction de la population.

Le regroupement des collectivités territoriales en France : phénomène inédit ou simple accélération d'un phénomène ancien ?

Christophe BONNOTTE, Maître de conférences en droit public, Université de Limoges, Secrétaire Général d'Europa

1. La nécessité de refonder l'organisation territoriale

Tout d'abord, Monsieur Steiner, votre présentation nous surprend. Nous pensions que nous étions originaux et singuliers. Il n'en est rien. Vous vous êtes visiblement déjà heurtés aux difficultés que nous rencontrons.

Si l'on considère les lois du 16 décembre 2010, du 27 janvier 2014, ou encore la loi du 16 janvier 2015 procédant à la refonte de projet régionale, tous ces dispositifs soulignent l'obsolescence de notre organisation territoriale. Cette organisation territoriale apparaît à bien des égards comme le résultat d'un processus de sédimentation historique, dont on peinerait à retrouver la logique.

Monsieur Steiner a parlé d'efficacité et de qualité des services publics. Il nous faut réformer notre organisation territoriale. Il s'agit d'un travail de suture entre les territoires. Or, ce travail, c'est l'État qui le conduit. D'autres stratégies reposeraient sur le volontarisme des collectivités. Chez nous, la refonte de l'organisation territoriale provient également de l'État, « grand architecte du local », selon les mots du professeur Brisson.

Le constat dressé sur l'organisation territoriale française produit un discours assez convenu. La critique traditionnelle du modèle français repose sur quatre idées principales. Premièrement, notre modèle comprendrait un trop grand nombre de collectivités, de niveaux

et de tailles insuffisants. Cet argument est étayé par l'exemple de nos voisins européens. Le second argument est un défaut de légitimité et de lisibilité de l'organisation. Le troisième argument est l'absence d'efficacité économique du modèle territorial français. C'est pourquoi l'on souhaite générer des économies d'échelle, rationaliser la commande publique et réduire les effectifs. De fait, la France a commencé à s'engager dans cette voie. Il existe enfin un argument juridique, qui est la convocation de l'intérêt général. En France, le regroupement présente un caractère autoritaire. Le rôle de l'État est important, en la personne du représentant de l'État dans le département, qui peut contraindre les collectivités à s'engager dans un processus de regroupement. Si les limites de cette autorité peuvent être admises, c'est au nom de l'intérêt général.

2. Les stratégies de regroupement des collectivités territoriales

Quelles ont été les pistes explorées en matière de regroupement des collectivités territoriales ? Trois principales stratégies peuvent être identifiées. La première consiste à alléger l'organisation territoriale. L'on peut songer, par exemple, à supprimer un échelon territorial. Le rapport Attali mentionnait déjà cet échelon de trop et la visée d'un « optimum territorial ». Alternativement, l'on peut chercher à réduire le nombre d'unités au sein des catégories juridiques existantes. L'on visera alors une décroissance du nombre de collectivités territoriales. Cette voie a été suivie.

La seconde stratégie consiste à s'adapter aux besoins en créant d'autres structures territoriales, des métropoles ou les structures de collaboration plus souples. L'enjeu est d'adapter au mieux les structures territoriales à l'évolution des territoires. Les structures territoriales introduites formalisées les derniers textes ne servent pas toujours cet objectif.

Troisièmement, l'on peut chercher à clarifier et à spécialiser les collectivités territoriales, à mieux coordonner leurs compétences ; tout cela en vue d'obtenir des économies d'échelle.

Si l'on s'en tient aux critiques actuelles, l'on pourrait dire que le modèle français est «sans qualités », pour reprendre le titre du roman de Robert Musil. Il est à la fois obsolète, peu fonctionnel et inefficace.

3. La critique du modèle actuel : les motifs de la réforme

a. L'argument institutionnel

Le premier argument est institutionnel : il existerait trop d'échelons de taille insuffisante, comptant un trop grand nombre d'unités en leur sein. Ce modèle renverrait à l'idée d'un surpeuplement de protagonistes des politiques publiques. Quantité de rapports publics décrivent cette situation et les médias s'en font régulièrement l'écho. L'on peut lire, par exemple, dans le rapport Jean Picq de 1994 sur la réforme de l'État que « le pays souffre d'un nombre excessif de niveaux d'administration. Aucune des principales collectivités publiques ne paraît adaptée aux problèmes d'aujourd'hui. La commune est trop petite, le pas de département trop uniforme et la région rarement à l'échelle européenne ». Cette littérature demeure largement d'actualité.

La tentation est grande de redessiner la carte de l'organisation territoriale dans le but d'atteindre l'optimum que l'on évoquait. En 1994, la DATAR avait dessiné une carte de six régions correspondant aux six bassins de l'hexagone. Il existe de nombreuses sources d'inspiration visant au remembrement de l'organisation territoriale.

L'Europe apporterait également des arguments supplémentaires. Si l'on regarde au-delà de nos frontières, l'on peut prendre conscience que notre modèle n'est peut-être pas parfaitement cohérent. L'Italie compte 15 régions à statut normal et cinq régions à statut autonome. Fin 2014, l'Italie a entrepris de procéder à la suppression de 110 provinces. La Pologne a réduit à 16 le nombre de ses régions. L'on pourrait s'appuyer sur l'argument comparatiste pour engager la

refonte de l'organisation territoriale. L'enjeu serait de doter les régions d'une taille critique leur permettant d'exercer pleinement leurs prérogatives et de réaliser ainsi des gains d'efficience.

b. Le besoin de clarté

Le second argument est le défaut de lisibilité du modèle d'organisation territoriale français. L'argument est avancé de façon rhétorique au soutien des projets de réforme territoriale. La simplicité d'un dispositif devient un fondement de la légitimité du pouvoir. En d'autres termes, le pouvoir local est peu légitime quand il manque de simplicité. L'indéniable complexité de l'organisation territoriale peut empêcher à la fois les élus et les citoyens de se reconnaître. L'argument de la clarté est avancé par le gouvernement pour justifier la réforme engagée. Comme l'a récemment indiqué André Vallini dans Le Monde, le nombre important de communes, d'intercommunalités, de syndicats de communes, de départements et de régions invite les pouvoirs publics à simplifier l'organisation territoriale, pour la rendre plus lisible.

c. Le besoin d'efficacité économique

La condition de la légitimité est à la fois la simplicité et l'efficacité du modèle d'organisation territoriale. L'objectif est de proposer des services publics correspondant à l'intérêt général de la population locale. À cet égard, l'on peut souligner l'absence d'efficacité économique du modèle territorial français.

Les rapports de l'OCDE ont été souvent convoqués au soutien des projets de réforme territoriale en France. Le rapport de 2011 décrit les économies réalisables au travers de la suppression des départements et de la fusion des petites communes. La décentralisation a entraîné des dépenses supplémentaires liées à des dédoublements de tâches et à l'absence de structure hiérarchique.

André Vallini a également défendu l'argument économique, en prenant l'exemple des flux croisés de financements entre les collectivités territoriales. Ces derniers atteignant plusieurs milliards d'euros, une réforme devrait permettre un gain de 5 à 10 % sur le budget global de 250 milliards d'euros. L'argument économique est le pilier de la réforme de l'organisation territoriale. Le modèle actuel se caractérise par une gabegie finalement insupportable.

d. L'argument juridique de contrainte

Le dernier argument est juridique. Le Conseil constitutionnel a souligné que si les représentants de l'État ont le pouvoir de contraindre les communes, cela affecte le principe de libre administration des collectivités territoriales, mais trouve une justification dans la volonté d'achever la carte de l'intercommunalité.

4. Quelle voie de réforme adopter ?

Voici balayée la critique convenue du modèle d'organisation territoriale, comme modèle sans qualités.

C'est sur la foi de ce discours que les projets de réforme de l'organisation territoriale ont été bâtis, selon les trois stratégies évoquées. La première est la simplification, par la suppression d'un échelon territorial. Elle soulève la question suivante : quel est l'échelon qui doit succomber ? Est-ce la commune ? La France compte un très grand nombre de communes, dont 90 % comptent moins de 2 000 habitants. Cela pourrait laisser penser que l'échelon communal est menacé. Néanmoins, les communes ont montré qu'elles étaient capables de se préserver en soutenant la démarche intercommunale et en défendant un maillage équitable du territoire.

Est-ce l'échelon départemental qui est de trop ? En septembre 2014, le Premier Ministre annonçait la suppression des départements à 2020. Un mois plus tard, le discours avait évolué et l'échelon départemental semblait sauvé. La perspective d'une disparition à grand fracas du département semble écartée. Cet échelon, disposant de compétences de proximité et de solidarité tout à fait

essentielles, peut évoluer. Il existe également des obstacles politiques et juridiques rendant la suppression risquée. Il serait obligatoire de procéder à une révision constitutionnelle, avec les incertitudes qui accompagnent cette démarche.

Une solution plus envisageable serait la « dévitalisation » de l'échelon départemental par transfert de compétences. Les obstacles juridiques à cette voie sont le principe de libre administration rappelé par le Conseil constitutionnel. Le transfert des compétences ne saurait excéder les limites définies par le Conseil constitutionnel.

La réduction du nombre d'unités au sein des catégories est une autre piste à l'étude. Celle-ci peut être volontaire, de par la loi du 16 décembre 2010. Je ne reviens pas sur la réduction du nombre de départements et de régions. La réduction pourrait également s'opérer par voie de fusion de communes. Entre 1971 et 2009, 943 fusions volontaires ont été conduites au titre de la loi Marcellin. Le total est de 1 100 communes supprimées sur plus de 36 000, un score bien modeste. La création de communes nouvelles peut aussi permettre aux communes de fusionner. Sur le plan des fonctions, les fusions peuvent conduire à la mise en place de maires délégués, de communes déléguées et conseils municipaux délégués.

La refonte de l'organisation territoriale reposera sur l'adaptation des métropoles à la réalité territoriale, au fait urbain.

La dernière stratégie mise en œuvre afin de réformer la structure territoriale est la clarification et la coordination des compétences des collectivités territoriales. La clause générale de compétence, supprimée par la loi du 16 décembre 2010, a été rétablie par la majorité actuelle.

L'on pourrait mener des débats assez riches autour de la clause générale de compétence. Est-elle la cause de la forte augmentation des dépenses publiques locales ? Il ne serait pas difficile d'identifier d'autres raisons. La loi invite aux financements croisés et aux coopérations entre les différentes collectivités territoriales.

5. Conclusion

Les différents projets de réforme permettront-ils de rationaliser le modèle actuel d'organisation territoriale ? Ce n'est pas certain. Ces projets aboutissent à une organisation locale en dentelle. L'on s'oriente vers une plus grande complexité, qui se traduit par une multiplication des structures territoriales. Les compétences devront être exercées par les agents appartenant aux collectivités territoriales. Il est donc peu probable que l'on réduise largement les dépenses publiques en la matière. Je vous remercie.

Benoît CATALA

Merci Christophe. Nous écoutons à présent vos questions.

Pierre BAUBY

Il existe une tension entre le temps long et le temps court. Le temps long est celui de l'histoire, il forme un héritage du passé avec lequel il faut composer. Le temps court est celui des décideurs politiques, celui d'un mandat électoral.

Les présentations qui viennent d'être effectuées sont des comparaisons dressées dans un cadre national. Or, à l'intérieur de chaque cadre, il existe d'importantes diversités. Les moyennes nationales cachent d'énormes disparités. Souhaiter le même modèle pour l'ensemble d'un territoire national ne prendrait pas en compte cette diversité. La question est la suivante : comment conjuguer unité et diversité ?

Christophe BONNOTTE

Je partage vos commentaires. Comparer des réalités très différentes est peu judicieux. L'on utilise régulièrement le terme de « masse critique » pour les collectivités territoriales, qui ne reposent ni sur le même modèle ni sur les mêmes principes d'organisation. Cela n'a pas de sens. En France, il faut absolument être gros et grand. Au-delà de ces enjeux, l'on

devrait bien plutôt s'interroger sur la capacité des collectivités territoriales à prendre en charge les services publics.

En Allemagne, les réalités sont très disparates. Certains länder ont une taille bien inférieure à celle des régions françaises. La disparité de taille de collectivités d'une même catégorie juridique est une difficulté importante.

Reto STEINER

La plus grande erreur des pays européens a été de dire qu'il existait une solution pour toutes les communes. Il est essentiel de définir des solutions diversifiées. « Plus grand » ne veut pas toujours dire « meilleur ». La solution diversifiée est plus compliquée à mettre en place, mais elle vaut la peine.

Table ronde : quelle(s) stratégie(s) politique, économique, territoriale… Pour quel(s) modèle(s) d'organisation des collectivités territoriales ?

Christophe BONNOTTE
L'obsession économique n'est pas la seule qui nous anime et d'autres préoccupations peuvent nous inspirer.

Claire CHARBIT, Responsable du dialogue avec les autorités locales et régionales de la Division des politiques de développement régional

Bonjour, merci pour votre accueil. Je travaille à l'OCDE, qui compte 34 pays plus l'union européenne, ainsi que de nombreux pays partenaires. Nous sommes un peu organisés comme un gouvernement, avec différentes directions, pour l'éducation, les affaires économiques et autres. J'officie pour ma part dans la direction de la gouvernance publique et du développement territorial. Dans ce cadre, nous rendons des comptes aux représentants des pays, qui guident nos travaux.

À l'OCDE, lorsque l'on recherche des « poches d'efficience » en matière de dépense publique, l'on rencontre toujours le problème des dépenses locales. En général, celles-ci s'avèrent trop importantes. Le département des affaires économiques va donc préconiser leur réduction. Mais si l'on examine la dynamique des territoires, à leur contribution et à leur croissance, l'on adopte une vision différenciée, plus fine, moins économique. L'on tente alors d'identifier à la fois les besoins auxquels il faut répondre, mais aussi les opportunités spécifiques qui font la grandeur de chaque pays.

Tout d'abord, quand on parle de mariage des collectivités territoriales, il s'agit plutôt d'un PACS que d'un mariage. Chez nous, on « intercommunalise » et l'on fusionne peu. Il existe deux logiques de coordination de l'action locale. La première vise le renforcement des compétences de ceux qui sont faibles ; et la seconde vise l'amélioration des compétences de ceux qui sont forts sur le plan économique. Les possibles niches de réussite reposeront à la fois sur la réforme autour de l'émergence des métropoles et sur les fusions effectuées à l'intérieur des métropoles. Un enjeu est de rationaliser l'organisation pour soutenir les plus forts.

Dans les pays, les plus grandes disparités observées sont des disparités de proximité, survenant à l'intérieur des métropoles. Cela a un effet sur l'ensemble du territoire.

Il existe une logique fractale dans l'organisation économique des territoires. Si l'on classe les régions des plus au moins contributives, l'on retrouve le même phénomène, valable aux niveaux national et international : un tiers de la croissance agrégée provient de 4 % des régions. Il s'agit des régions métropolitaines. Cela n'épuise pas le sujet, vu qu'il existe deux tiers dans la longue queue des autres régions. Pour autant, dans certains pays, la concentration est très forte. L'on peut mentionner l'Ile-de-France chez nous, mais aussi Séoul en Corée et Athènes en Grèce.

L'interaction avec les acteurs locaux est essentielle pour répondre aux enjeux de la croissance et du développement durable. L'on reconnaît aujourd'hui le rôle clé des acteurs locaux. Aujourd'hui, les facteurs essentiels de développement sont aussi des facteurs de bien-être. Ils ne se limitent pas au PIB par personne. La prise de conscience de la nécessité d'un renouvellement futur se fait jour dans tous les pays de l'Union.

Il existe plus de 141 000 gouvernements infranationaux – régions, départements, municipalités - dans les 34 pays de l'OCDE. Plus de la moitié d'entre eux se situent en France et aux États-Unis. Néanmoins, dans un certain nombre de pays, les fusions ont

laissé existants certains maillons du dialogue de proximité entre un représentant d'un territoire avec les citoyens de ce territoire.

La France est en-deçà du niveau des dépenses infranationales moyennes par rapport aux dépenses nationales moyennes. Elle se situe très en-dessous des pays décentralisés. Plus de 60 % des dépenses de personnel sont le fait de collectivités territoriales. En France, l'on se situe en-dessous. De même, la France n'est pas particulièrement efficace au niveau des recettes fiscales dans les collectivités territoriales.

Dans le domaine de l'investissement, la France se situe en revanche très au-dessus de la plupart des autres pays. Les collectivités territoriales sont à plus de 70 % responsables d'investissements publics. Elles jouent un rôle majeur dans l'équipement des territoires. Ce rôle est aujourd'hui menacé.

L'évolution des revenus infranationaux montre qu'avec la crise, les dotations ont été réduites à peu près partout. Les dépenses infranationales sont en baisse depuis 2010. L'on observe une légère baisse des dépenses de personnel. La France compte les communes parmi les plus petites. Elle compte également environ 3000 intercommunalités. Ce nombre est l'inscrit dans la moyenne des autres pays de l'OCDE. Les réformes se poursuivent surtout au moyen de l'intercommunalité. Si ces intercommunalités prélèvent l'impôt sans être élues, cela évacuera la responsabilité de l'acteur public.

Le plus célèbre exemple de fusion de communes est sans doute le Danemark. En deux ans, le pays a regroupé les deux tiers de ses communes. La démarche fut conduite de façon assez autoritaire. Il était demandé aux Danois d'arriver à 20 000 habitants par commune. Le seul choix laissé aux communes était finalement celui des communes avec lesquelles elles pouvaient fusionner.

Les zones métropolitaines sont des territoires fonctionnels plutôt qu'administratifs. Dans ces territoires, nous avons mesuré la fragmentation. Dans la conurbation d'Aix-Marseille, par exemple, l'on comptait dix unités de transport public, ce qui signifiait que l'on nuisait à l'égalité du territoire. À Marseille, les différences d'accès à l'emploi et les différences de rémunération sont extrêmes au sein même de la ville ; au point que les plus grands soutiens à l'émergence des métropoles sont souvent les acteurs privés.

S'agissant du nombre de municipalités pour 100 000 habitants, les métropoles françaises ont un indice de fragmentation important. C'est là que se trouvent, à mon sens, les niches d'efficience. Une orientation consisterait à intégrer différentes politiques sectorielles à la même échelle. L'initiative a été conduite à Lyon. Une entité sera responsable du logement, des transports et des politiques sociales à la même échelle. C'est de cette intégration que peuvent émerger des complémentarités politiques. L'exemple de Lyon sera-t-il suivi ? Chacun mesure les difficultés qu'il y a à réformer un territoire comme Aix-Marseille ou le Grand Paris.

De nombreuses initiatives locales ont été menées pour faire émerger une gouvernance métropolitaine. Après de premières estimations, l'OCDE lie l'existence de gouvernance métropolitaine à une efficience de PIB. La gouvernance métropolitaine permet d'accroître la richesse, notamment en matière de transport.

De la loi MapTam à la loi NOTRe, l'on décèle l'intention de faire émerger des institutions, correspondant aux territoires de manière asymétrique. À l'OCDE, nous sommes très favorables à cette voie. Bien entendu, les métropoles rencontrent de nombreuses difficultés. Par ailleurs, les fusions de régions survenues brusquement sont difficiles à justifier. Si avec cette opération, la France a aligné la taille de ses régions sur celle de ses voisins européens, la situation est très différente sur le plan budgétaire. Les régions françaises ont peu de moyens d'action budgétaires. La réforme doit également concerner le budget des régions.

Enfin, l'on note une baisse de 20 % de l'investissement public infranational en Europe. Les prévisions ne sont pas meilleures. Il conviendra de gagner en efficience dans l'investissement public. Pour cela, l'OCDE a posé de nombreux principes. Au nombre de ceux-ci, le dialogue entre les niveaux de gouvernement est crucial. Le haut conseil des territoires, comme celui qui existe en Australie, pourrait être le moteur des réformes à venir et de leur mise en œuvre.

Rollon MOUCHEL BLAISOT, Directeur Général de l'Association des Maires de France

Bonjour à tous. Merci de votre invitation. Je suis heureux et honoré de me retrouver avec Robert Savy, avec qui j'ai eu le plaisir de travailler. Je remercie Monsieur Bonnotte de ne pas avoir trop donné prise aux poncifs que l'on retrouve souvent dans la critique française de l'organisation territoriale.

1. Pourquoi la commune est-elle la principale cible de la réforme ?

Madame Charbit a rappelé que 70 % des investissements publics sont portés par les collectivités territoriales : mais où en serait l'équipement public sans cet effort ? Où en serait la cohésion sociale si certaines décisions n'étaient pas prises par les collectivités de proximité ? L'on pourrait tenir compte de l'avis des populations, mais c'est quelque chose que l'on se garde bien d'évoquer. La commune est l'institution préférée des Français. Pour autant, elle n'est pas raffermie ; elle est en permanence menacée par le discours ambiant.

Le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires préconise dans un rapport la disparition assez rapide des 36 000 communes, et leur transformation en 1 000 à 2 000 grosses entités supra-communales.

Nos citoyens sont attachés à savoir où ils vivent. Un minimum de solidarité est requis. Nous sommes confinés dans une vision technocratique et administrative de ces affaires. Notre pays fait fausse route en se contentant de regarder la surface des choses.

L'Europe des régions constituées au-delà des États n'est pas forcément dans la conception française. L'on parle beaucoup de décentralisation, mais j'aimerais que l'on nous explique où elle est. Il n'y en a aucune. L'on parle sans cesse de réorganisation administrative, mais pas de la réorganisation de l'État. L'organisation territoriale n'est pas conçue en lien avec l'État.

Sous un certain éclairage journalistique ou politique, le seul problème devient son organisation territoriale, à commencer par ses 36 000 communes.

2. L'échec de la décentralisation

Certes, il convient de repenser les compétences des régions, mais le gouvernement s'y est pris autrement. Il a commencé par redessiner une carte, comme au dix-neuvième siècle. L'on est très loin d'avoir confié aux régions de vraies responsabilités. Il n'existe pas de décentralisation ou de régionalisation, au sens où l'on confierait aux régions une responsabilité pleine et entière de grande politique. En revanche, il existe une vraie politique de l'État, et celle-ci s'exprime par une orientation financière, qui est la baisse de dotation. Elle a été conçue par le Ministère des Finances comme moyen, non pas de réorganiser notre pays, mais de faire en sorte que l'on revienne dans les rangs.

Dans les projections transmises à Bruxelles par le gouvernement français, seules les collectivités locales voient leurs ressources budgétaires nettes baisser. L'État et la protection sociale recevront seulement une augmentation moindre que prévu. Après trois années de « gel », les collectivités locales subissent une réduction pour la seconde année consécutive.

S'agissant de la réforme territoriale, l'AMF regrette la réforme conduite. Elle a toujours appelé de ses vœux une véritable loi-cadre permettant de savoir où l'on souhaitait aller. Il n'aurait pas été inutile de conduire le débat au début du processus législatif.

Certains éléments créent un climat anxiogène, pour les élus, leurs collaborateurs et la population. Nous aurions souhaité une loi-cadre stratégique d'orientation. On a fait un peu l'inverse.

Le second travers que je souhaite dénoncer est l'absence d'évaluation financière préalable permettant de savoir si ce que nous proposions au vote allait se traduire par une réduction du coût des politiques publiques. Nous ne disposons pas de la moindre explication de ces chiffres. Je ne sais pas si les chiffres présentés sont vrais. Je l'espère. L'objectif étant la rationalisation de la dépense. Je déplore que l'on ne dispose pas d'étude partagée et sérieuse sur le sujet.

Enfin, l'approche est très technocratique, top-down, comme si l'on se trouvait toujours dans une société de défiance ; comme si l'on ne pouvait pas considérer les élus comme responsables.

Tout ce qui est actuellement inscrit dans les textes est « anti-décentralisateur ». Trente ans après la décentralisation, l'on compte toujours une quarantaine de ministères.

L'élection au suffrage universel direct existe déjà. Les élus communautaires sont élus dans le cadre du scrutin municipal sur une liste identifiée. Ils ont un bulletin de vote à leur nom, qui les a désignés. Le maire n'est pas élu au suffrage universel direct, mais l'on ne met pas en cause sa légitimité. Le président du conseil régional ne l'est pas non plus. Il en va de même pour le conseil départemental, et le premier ministre. Ce n'est pas parce que le président de l'exécutif est élu par ses pairs qu'il n'aurait pas sa légitimité.

À titre personnel, je suis convaincu que la métropole de grand Lyon ne se serait pas constituée sans un compromis entre les élus et un territoire. Le consensus n'aurait jamais été obtenu au moyen d'une élection.

Notre seconde préoccupation concerne l'intérêt communautaire. L'on ne peut pas agrandir, élargir et approfondir en même temps. Il convient de laisser un peu de souplesse aux élus afin qu'ils s'organisent au niveau du territoire. Nous ne sommes pas d'accord avec la mise en place d'un seuil de 20 000 habitants pour former les intercommunalités obligatoires. À la campagne, cela peut représenter cinquante kilomètres de distance avec la commune « voisine ». Laissons les collectivités locales décider de la simplification, laissons-les définir le bon maillage.

Le tournis textuel ne nous laisse pas beaucoup le temps d'agir. Nous sommes convaincus que la réforme territoriale ne viendra pas d'en haut, mais du territoire.

3. Les préconisations de l'AMF

L'AMF soutient trois orientations. La première est l'émergence des métropoles, mais assortie d'une petite limite, à vocation européenne. La seconde orientation est la mutualisation. Les vingt années d'inter-communalisation ont été imparfaites sur ce plan. L'objectif est de renforcer la mutualisation de façon pragmatique. Favorisons les formes les plus souples de mutualisation sans imposer un modèle unique. Enfin, nous soutenons la fusion volontaire des communes et les communes nouvelles. Nos citoyens sont attachés à l'institution communale. Celle-ci peut se transcender sur un périmètre différent. Le slogan est simple : des communes fortes au sein d'intercommunalité de projets. Le dispositif est en plein essor.

4. Conclusion

Nous tentons de revivifier le modèle le plus démocratique qui soit, la commune, afin qu'il forme la cellule de base de notre organisation territoriale. Selon notre approche, les territoires se prennent en main ; nous pouvons faire confiance à l'engagement des élus pour trouver des réponses adaptées à leur terrain, et trouver des réponses toutes tournées vers une meilleure efficacité du service public.

Christophe BONNOTTE

Merci pour cette réflexion originale sur la question de l'organisation territoriale.

Robert SAVY, ancien président de la région Limousin, Président d'honneur d'EUROPA, conseiller d'État honoraire.

Merci de votre invitation. Il y a un demi-siècle, j'ai créé à Poitiers le Centre Universitaire Régional d'Études Municipales (CUREM), puis j'en ai créé un plus tard à Limoges. Je mesure le chemin parcouru. Je précise que j'ai beaucoup voyagé dans les institutions territoriales. J'ai été premier adjoint d'une ville qui était capitale régionale à l'époque, puis conseiller général d'un canton urbain. J'ai présidé pendant 18 ans la plus petite région continentale française. J'ai siégé dans un comité des finances locales. Je me suis également un peu promené en Europe, à l'assemblée des régions d'Europe et au Comité des Régions. C'est avec ces souvenirs que je souhaiterais évoquer le mariage des collectivités territoriales.

Chacun s'accorde à considérer qu'il y a une crise des territoires, très urbanisés, où se regroupent les grandes fonctions économiques et intellectuelles du moment. Les principales difficultés sont le transport, la pollution et la délinquance. La crise des territoires ruraux se traduit par la diminution progressive de leurs populations, l'éloignement des services publics et l'altération de leur attractivité et de leur qualité de vie. Face à cela, l'idée d'une réforme s'impose ; l'idée plus facilement que la réforme.

Si le travail de diagnostic est important sur ce sujet, l'on note une grande incapacité à formuler les axes d'une réponse. Peut-être faudrait-il savoir où l'on veut aller. Tout d'abord, je rappelle que l'essentiel du territoire national se situe hors de l'Ile-de-France. Cette observation passe quelquefois inaperçue. Nos problèmes ne sont pas seulement les nôtres, on les rencontre dans quantité de pays européens.

Qu'est-ce qui nous rassemble dans notre modèle d'organisation sociale ? J'y trouve deux concepts : l'idée de subsidiarité et celle de cohésion. Si l'on travaille sur ces deux aspects, l'on peut essayer de concevoir des politiques territoriales.

Quand je reviens à la France, je suis étonné. Sur le plan de la subsidiarité, je me dis que les auteurs des réformes possèdent une culture territoriale très insuffisante, ayant une approche marquée par l'obsession dimensionnelle. On peut évidemment délimiter de grandes régions, mais seront-elles fortes et authentiques ? La subsidiarité signifie décider au plus près du terrain sur lequel un problème est posé. Or, plus on est grand et plus l'on s'éloigne du terrain ; plus l'on éloigne la décision de ceux à qui elle doit s'appliquer.

L'on a divisé par deux le nombre des cantons, mais en construisant quelque chose de souvent artificiel, faute de se préoccuper des réflexions en cours sur les territoires. Il convient de se demander si une réforme fait avancer dans le sens de la subsidiarité. Un autre enjeu est la cohésion proclamée avec force dans les traités européens. Elle est importante dans l'espace européen.

Tout le monde est favorable à la constitution de métropoles. J'ai apprécié d'entendre exprimer la réserve « à dimension européenne ». Si je regarde comment les métropoles se situent, je vois que la périphérie est ouverte et qu'il existe un énorme vide central.

L'idée de métropole est contraire à celle de cohésion, car elle concentre et fait le vide autour d'elle. La région que je présidais était de loin la plus petite. Le pouvoir régional à Bordeaux ne va pas forcément dans le sens de la subsidiarité ni de la cohésion. Celle-ci est plus difficile à réaliser dans un grand espace.

Dans la région que je présidais il y a quelques années, nous avons pris conscience que la desserte en haut débit pouvait affaiblir la cohérence. Nous avons rassemblé toutes les collectivités territoriales pour faire en sorte que la compétence soit globale pour la région. Nous avons en quelque sorte mis en place un service public régional du très haut débit.

Je pense également à la politique d'accueil des nouvelles populations, faisant partie de la politique identitaire de la région. La cohésion suppose une autorité qui décide en se sentant proche du territoire.

Dans une région dont la population est peu dense et dispersée, la formation professionnelle sera beaucoup plus difficile à concevoir et à mettre en place.

Je ne suis pas convaincu par les réformes en cours. Les gens qui décident ne vivent pas sur les territoires. Ils ont connaissance d'un agrégat. Or, pour prendre des décisions éclairées, il faut savoir où l'enfant va à l'école, et où se trouve le médecin. L'obsession dimensionnelle favorise la concentration des cliniques, par exemple. Les économies d'échelles seront sans doute au rendez-vous, sauf pour ceux qui devront parcourir quatre-vingts kilomètres afin de rejoindre l'hôpital. Les membres du gouvernement qui ont mené cette réforme ne connaissent pas bien les territoires de la France. Cette réforme n'évoque pas les sujets qui fâchent, et notamment le Sénat, grand conseil des collectivités locales comme au XIXème siècle. Aujourd'hui, il est dans la main des départements, ce qui explique que certaines réformes ne puissent être initiées.

La question des finances locales n'est pas posée non plus. Je ne croyais pas à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. De grands pays fédéraux ont renoncé à une fiscalité locale, comme l'Allemagne. Les prélèvements fiscaux peuvent être redistribués, mais l'on n'avance point sur cette idée.

Enfin, certains principes devraient être déshabillés. L'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre est une plaisanterie. Il existe sûrement une tutelle des départements sur la quasi-totalité des communes françaises. L'on n'avancera pas sans avoir fait sauter ces blocages. La solution pourrait être un référendum durant les premiers mois d'une présidence.

Deuxième partie : Expérimentations succès, ou échecs des réformes conduites en Europe : Les modalités techniques et les stratégies politiques de regroupement des collectivités territoriales en Europe (Comment se marie-t-on ?)

regroupement par associations, regroupements en matière communale et intercommunale. Tout d'abord, des exemples allemands et italiens seront présentés par Émilie CHEVALIER. Elle s'appuiera sur une série de monographies réalisées par les experts du réseau Europa.

Les différentes modalités de regroupement des collectivités territoriales en Europe

Emilie CHEVALIER

L'objet de mon intervention est de vous présenter les situations respectives d'un État régional et d'un État fédéral. Je traiterai donc de l'Allemagne et de l'Italie. Ce n'est pas tant la structure constitutionnelle, que ses spécificités géographiques et démographiques qui sont déterminantes dans l'organisation d'un État. Les enjeux sont similaires et les réponses apportées sont différentes.

L'Allemagne est un État fédéral depuis 1949. Cette nature ne peut pas être modifiée. Le régime allemand est parlementaire, un exécutif bicéphale et un parlement bicaméral. L'Allemagne comprend 16 länder, états fédérés, et non pas collectivités territoriales. À la suite d'une réforme intervenue en 2006, les länder ont acquis davantage de compétences. Ils peuvent par exemple intervenir dans l'enseignement supérieur ou les établissements pénitentiaires.

L'Italie, selon l'article 5 de sa constitution, est un État unitaire, mais qui reconnaît et favorise les autonomies locales. Le principe du régionalisme est posé par la constitution. C'est un régime parlementaire classique, exécutif bicéphale. Le législatif est toujours bicaméral, mais il pourrait être prochainement modifié.

Ces deux États s'inscrivent dans un mouvement convergent : économies d'échelle, légitimité et efficacité. Néanmoins, les réponses apportées sont différentes. Si la situation allemande est systématisée, la situation italienne est en pleine évolution.

1. L'Allemagne

En Allemagne, au-dessous du land, on trouve l'arrondissement (kreis) et la commune. L'Allemagne est composée de 402 arrondissements et 11 000 communes. La constitution allemande pose le principe de la libre administration des collectivités territoriales et de leur regroupement. L'organisation et le fonctionnement des communes relèvent de la compétence de chaque land. Les communes ne sont pas organisées de manière uniforme partout en Allemagne.

L'on peut distinguer deux formes de mariage. Dans le premier, les acteurs conserveraient leur autonomie et leur spécificité. Dans le second, le couple devient fusionnel et les deux êtres disparaissent.

En Allemagne, des conventions de droit public permettent de déléguer des compétences à des communes mandataires. L'on trouve en Allemagne des syndicats de communes et des associations de métropoles, avec leurs zones périurbaines. L'on trouve enfin des associations régionales pouvant arrêter des règles obligatoires à l'échelle du land.

L'arrondissement constitue en soi une forme de coopération intercommunale. L'arrondissement englobe les communes et conduit des missions qu'elles ne peuvent exécuter elles-mêmes. Il n'est cependant pas obligatoire de recourir à l'échelon de l'arrondissement. Les communes choisissent elles-mêmes.

Berlin a le statut d'une ville-État. La ville est à la fois une commune et un land. Elle exerce par conséquent les deux catégories de compétence. Le land de Berlin comprend aussi sa banlieue, ce qui a conduit à élaborer une coopération avec le land de Brandebourg.

Adoptons l'hypothèse d'un mariage fusionnel. La première hypothèse est la disparition de certains échelons. L'Allemagne a réduit ses communes en 1989, mais seulement à l'ouest. Le jour de la réunification, l'Allemagne de l'Est a multiplié ses communes. Un processus a dû être mis en place dans les Länder de l'Allemagne de l'Est.

La seconde voie adoptée fut la mise en place des métropoles. La métropole est une ville cumulant les compétences des communes et des arrondissements. Les métropoles comptent 185 000 habitants en moyenne en Allemagne. Elles sont porteuses de projets particuliers, notamment en matière de transports. En somme, l'Allemagne a exploité de nombreuses pistes de regroupement des collectivités territoriales. Elle ne propose pas de structure homogène pour l'ensemble de son territoire. L'approche globale est très pragmatique.

2. L'Italie

L'Italie se trouve engagée dans une réforme territoriale importante. Le pays est composé de communes, de provinces, de villes métropolitaines et de régions et de l'État. C'est pourquoi un mouvement de resserrement est engagé. La suppression de certaines catégories doit s'effectuer par la voie constitutionnelle.

L'Italie comptait jusque récemment 8 000 communes et 106 provinces. La région est l'échelon central en Italie. Le pays compte quinze régions ordinaires et cinq régions à statut spécial, notamment afin de prendre en compte la spécificité géographique de certaines régions.

La coopération intercommunale a connu un vif succès en Italie. Au départ, le législateur avait proposé de procéder à des fusions, mais la loi n'a pas fonctionné, car le seuil minimal des 10 000 habitants par nouvelle entité était trop élevé. C'est pourquoi l'on a proposé la voie de la coopération intercommunale.

L'on rencontre des coopérations intercommunales classiques dans la gestion de certains domaines : le transport, l'eau et les déchets notamment. L'on rencontre également des coopérations intercommunales plus spécifiques, qui s'appliquent aux zones de montagne ou aux zones insulaires. Dans ces cas, l'adhésion à la coopération intercommunale est obligatoire.

La réforme prévoit la disparition progressive des provinces italiennes. Les impératifs sont le renforcement de l'efficacité d'une part, et la simplification des relations entre usagers et les administrations d'autre part. Le gouvernement de Matteo Renzi a annoncé la réforme l'année dernière. L'idée est de substituer aux provinces des villes qualifiées de métropoles. La région étant l'organe central, la province apparaît comme un doublon.

La constitution de métropoles était envisagée dès 1990 : l'on prévoyait d'y transférer des compétences, afin de favoriser l'économie notamment. La loi de 2014 a enrichi ce contenu.

Les métropoles donnent lieu aux aires métropolitaines, périmètres qui peuvent s'étendre jusqu'à la limite régionale. L'on

devrait prochainement assister à une multiplication des villes métropolitaines en Italie. La suppression d'un échelon pourrait permettre une meilleure prestation de service par les collectivités territoriales.

Rome ne possède pas de statut particulier. Elle sera une ville métropolitaine comme une autre.

Christophe BONNOTTE

Merci. Il existe des similitudes de situation frappantes entre les pays examinés. La différence se trouvera dans les réformes adoptées. L'Italie se distingue par le volontarisme de Matteo Renzi, dans le projet de suppression des provinces. Le lien affectif aux collectivités territoriales est également un élément important du débat sur l'organisation territoire.

Présentation d'études de cas

José Manuel RUANO, Professeur de science administrative à l'Université Complutense de Madrid, Espagne, vice-président d'EUROPA

Bonjour, merci pour votre invitation. En Espagne, les collectivités territoriales renvoient à une pluralité d'entités locales. L'on dénombre dans le pays 13 000 entités au total, entre les communes, les provinces, les paroisses, les syndicats intercommunaux, etc. L'organisation rurale espagnole a peu évolué au vingtième siècle. Le phénomène fut aggravé par les mouvements migratoires vers les villes. La population se concentre aujourd'hui sur les côtes, au nord et au sud, et dans « l'île » madrilène. L'Espagne compte plus de 8 100 communes, ce qui est important. Ce nombre est stable depuis les années 1980. La perte de 1 000 communes ne résulte que de l'abandon de petits villages durant l'exode rural.

Les petites communes sont très dépendantes des niveaux supérieurs de gouvernance territoriale. Leur personnel suffit à peine à maintenir leur structure et elles peinent à fournir des services directs à leurs administrés. L'échelon communal remplit néanmoins un rôle très important de représentation politique de la communauté locale. Tel est le paradoxe de la commune : alors qu'elle est peu efficace dans la gestion des services publics, elle est très efficace en tant qu'institution représentative de la citoyenneté. La population y est attachée. La formation communale est une caractéristique générale du système espagnol.

Par ailleurs, la loi-cadre établit un système unique de compétences obligatoires pour toutes les communes. À ce schéma rigide s'ajoute la soumission du niveau de gouvernance locale au centre politique, qui déploie une organisation déconcentrée sur les territoires. Les villes moyennes ou grandes ne peuvent pas toujours exercer les services prévus au niveau de la région.

La constitution espagnole reconnaît aussi la clause générale de compétences, c'est-à-dire la possibilité d'intervenir sans restriction dans tout domaine considéré comme d'intérêt public par les autorités municipales. Cependant, cette reconnaissance formelle est confrontée au manque de moyens matériels et humains des communes espagnoles. D'une part, la majorité d'entre elles ne peut mettre en place les services publics minimaux que leur confie la loi. D'autre part, les communes s'endettent pour suppléer les carences de services publics.

La création des régions a des conséquences importantes sur les collectivités locales. Les compétences et les financements des gouvernements locaux ne dépendent pas seulement du gouvernement central, mais aussi des gouvernements régionaux respectifs. Ces derniers n'ont pas voulu mettre entre les mains des communes les compétences si chèrement arrachées au gouvernement central. De ce point de vue, l'Espagne se caractérise par une sorte de « centralisme des régions ».

L'état de fragmentation a conduit les régions à créer des niveaux intermédiaires entre les communes et les provinces, c'est-à-dire les

comarques (comarcas). Ces entités peuvent fournir des services supramunicipaux et régionaux. Cette solution fut notamment adoptée en Catalogne et à Aragon. Certaines régions recherchent des services publics plus efficaces, mais ceux-ci sont parfois obtenus au prix élevé de la marginalisation d'échelons moins importants.

Les régions peuvent théoriquement déléguer des moyens aux communes importantes. En réalité, cette solution s'est heurtée à la crainte des régions de créer un rival politique ou un concurrent institutionnel. Les communes se trouvent donc dans une situation secondaire au sein du système espagnol.

La seconde solution serait la création d'un consortium. L'on dénombre 1 400 consortiums en Espagne, auxquels participent les gouvernements locaux.

La troisième solution est la création des syndicats intercommunaux, reposant sur la libre association de communes. Des clauses sont signées par chaque commune intégrant un syndicat. L'on dénombre aujourd'hui 1 000 syndicats intercommunaux en Espagne. La création de ces syndicats n'est pas le fruit d'un processus de planification. Il dépend du bon vouloir des communes, qui souhaitent s'associer en vue de réduire les coûts du service public. 76 % des communes espagnoles font aujourd'hui partie de syndicats intercommunaux. Les syndicats intercommunaux peuvent cohabiter avec d'autres syndicats plus importants. Un syndicat intercommunal peut compter de quelques centaines à plusieurs millions d'habitants.

Les syndicats interviennent dans de nombreuses activités, telles que le ramassage d'ordure, l'alimentation en eau, les services sociaux, la protection incendie et les secours, c'est-à-dire dans l'ensemble des services nécessitant un investissement important en capital ou en technique. Bien souvent, ces services manquent aux communes isolées. En outre, les syndicats peuvent intervenir dans tout domaine d'intérêt public.

De manière générale, les provinces voient avec méfiance tout projet qui renforcerait les fragiles communes espagnoles. Dès lors qu'elles cessent d'être petites et fragiles, la raison d'être de provinces est remise en cause, entraînant la perte de 1 000 postes discrétionnaires gérés par les partis politiques.

En Espagne, 40 % de la population réside dans 63 communes. 13 villes comptent plus de 300 000 habitants. La structure métropolitaine est déjà une réalité. Nombre de villes disposaient déjà d'une existence juridique en tant qu'administration locale chargée de la gestion des enjeux propres à ces concentrations urbaines. Tel est le cas de Madrid, Barcelone, Bilbao et Valence.

Néanmoins, les communautés autonomes ont supprimé ou limité les aires métropolitaines. Par exemple, le parti nationaliste basque a supprimé le grand Bilbao constitué principalement de communes dirigées par son rival le parti socialiste. De même, le gouvernement de Catalogne a supprimé la métropole de Barcelone.

En somme, le système espagnol de coopération communale est issu de la nécessité de fournir des services plus efficaces à la population. Néanmoins, ce mouvement n'est dirigé ni par l'État ni par les communautés autonomes, mais repose sur la volonté des communes de s'associer. Cela a entraîné un développement hétérogène et chaotique. Ni les citoyens, ni les communautés autonomes, ni les provinces n'ont la volonté de renforcer les communes espagnoles.

Les communautés autonomes ont tenté de réduire l'importance de leurs rivaux institutionnels. Les provinces s'opposent aujourd'hui à tout projet de renforcement des communes fragiles, qui pourraient mettre en cause leur survie. Enfin, les partis politiques n'ont aucun intérêt à voir disparaître les provinces au profit des institutions communales.

Christophe BONNOTTE
Merci. Votre intervention m'inspire quatre mots : féodalité, recentralisation, cumul et coordination.

L'une des voies de la réforme territoriale consiste peut-être moins à toucher aux structures qu'à imaginer des formes de coordination souples entre ces structures.

La féodalité n'est pas absente des systèmes espagnol ou français. Elle a pour effet de rigidifier l'ensemble de la structure et d'empêcher les ajustements et les réformes. Le risque de recentralisation pèse également sur la réforme territoriale en France.

Le cumul des fonctions politiques électives locales. La réforme de ce cumul est sans doute un élément important de la réorganisation territoriale.

Enfin, l'on peut s'étonner du développement des syndicats intercommunaux en Espagne, alors que l'on lui donne la chasse en France.

Eglé STONKUTE, Maître de conférences, Université Vytautas Magnus, Kaunas, Lituanie

Les situations exposées aujourd'hui sont très différentes de celle de la Lituanie et de l'Estonie, qui ont recréé leurs institutions il y a une vingtaine d'années. Notre histoire est celle d'une création.

Un autre aspect important est la taille des pays baltes, qui sont très petits.

L'Estonie compte un million d'habitants, la Lettonie deux millions et Lituanie moins de trois millions. La situation démographie est délicate, car les gens quittent le pays lorsqu'ils le peuvent. La moitié de la Lettonie habite Riga.

Enfin, en Lituanie, le gouvernement a souhaité créer cinq villes similaires, favorisant l'économie et les échanges. Si l'on tient compte de la culture, on ne peut souhaiter la mise en place d'un modèle unique.

Le PIB par habitant est presque de moitié inférieur à la moyenne de l'Europe. Le taux de chômage est globalement en diminution.

La principale question pour le gouvernement central est de savoir où investir l'argent.

Le gouvernement central en Estonie est plus important qu'en Lettonie et Lituanie. La Lituanie, quant à elle, est le pays qui investit le plus dans le social.

L'Estonie est administrée différemment des deux autres. Ce pays n'a pas de dettes depuis sa création. L'Estonie est très centralisée. Les administrations locales ont très peu de pouvoir. Le nombre de municipalités diminue. Les administrations locales dépendent de l'administration centrale. Le soutien des partis politiques est capital. L'échelon local n'existe presque pas en Estonie.

La Lettonie comptait 563 administrations locales. Elle n'en compte plus que 109 aujourd'hui. Riga compte un million d'habitants, pour moins de 2 millions d'habitants dans le pays. Alors que l'échelon intermédiaire vient de disparaître en Lituanie, la Lettonie compte le mettre en place.

La Lituanie compte 60 administrations locales. Depuis 2012, l'échelon des départements a pratiquement disparu. Les représentants des départements n'ont plus de pouvoir. Nous avons conduit en Lituanie des réformes administratives. Le niveau local est désormais très important. La décentralisation des administrations s'est globalement bien déroulée. L'on tente de mettre en place une planification commune. Ce changement est vraiment très important. L'on a tenté, dans le cadre d'un projet pilote mené dans cinq municipalités, de faire développer des programmes d'aide sociale par les municipalités locales. Cela s'est avéré très efficace. Le mouvement de décentralisation devrait se poursuivre. Le gain de compétences par les municipalités devrait profiter à tout le monde.

De manière générale, en Lettonie et en Lituanie, le pouvoir des collectivités locales est plus important. Davantage de décisions

prises au niveau local. L'Estonie est un pays très centralisé. En Lituanie, l'élection des maires est intervenue au mois de mars.

Débat avec les participants

De la salle

L'on peut s'étonner de la disparité des tailles des collectivités décrites. Dans le Nord-Pas-de-Calais, nous préparons la fusion avec la Picardie. Quel service public peut-on offrir lorsque l'on atteint de telles dimensions ?

Christophe BONNOTTE

Existe-t-il un optimum dimensionnel ? Je n'en sais rien. Une théorie des choix publics postule que plus l'on se rapproche du niveau local, plus l'on peut répondre précisément aux besoins des citoyens. Et inversement. Un équilibre doit être trouvé entre la précision de la réponse apportée et la dimension du niveau d'intervention publique.

Les citoyens peuvent aussi s'opposer à l'échelon territorial, s'ils estiment que le service public n'est pas satisfaisant. Ils peuvent aussi quitter la commune.

Emilie CHEVALIER

Certaines études montrent aussi que plus on est éloigné de l'usager, plus les prestations de service public sont impartiales, neutres et objectives.

José Manuel RUANO

En Espagne, le principe de subsidiarité est vide s'il n'existe pas de moyens. La seule solution a été la fusion intermunicipale. Le problème est que la somme de deux communes faibles n'est pas toujours une commune plus forte, mais une entité faible plus grande.

Benoît CATALA

Les régions viseront aussi des enjeux d'animation du territoire. Contractualisera-t-on avec des collectivités proches du citoyen ?

De la salle

La question porte au fond sur les moyens qui pourraient être alloués à ces échelons. Le STIC est amené à monter en puissance pour les années qui viennent, mais il n'est pas certain que les citoyens aient un accès égal aux services publics à l'avenir.

De la salle

Quelles sont les instances de régulation susceptibles d'organiser un dialogue entre les collectivités en Espagne et dans les pays baltes ?

José Manuel RUANO

En Espagne, au niveau régional, il existe une conférence des présidents, regroupant le premier ministre du gouvernement central et le premier ministre des communautés autonomes. Il existe également des conférences sectorielles spécialisées par sujet. Enfin, une autre conférence regroupe les représentants de l'État et les représentants des communes et provinces.

Eglé STONKUTE

Autrefois, la discussion intervenait au niveau intermédiaire, mais ces niveaux ont été supprimés. La communication s'effectue dans l'élaboration du planning. Le problème est surtout d'inciter les baronnies à s'approprier les intérêts d'État.

Christophe BONNOTTE

En France, les collectivités territoriales – un département et une région par exemple - peuvent conclure des conventions pour exercer des compétences appartenant à une autre collectivité ? Ces dispositifs existent-ils en Espagne ou dans les pays baltes ?

José Manuel RUANO

Un article de loi permet le transfert de compétence de l'administration centrale aux régions en Espagne. Il est fréquemment utilisé. Les communautés autonomes peuvent également déléguer des compétences de service régionales. Néanmoins, en pratique,

les régions ne veulent pas transférer leurs compétences.

Eglé STONKUTE

Il en va de même chez nous. Cette coopération est théoriquement possible, mais elle suscite des résistances.

Christophe BONNOTTE

En France, les intercommunalités auraient logiquement dû bénéficier d'un transfert de moyens. Néanmoins, les transferts de personnels n'ont pas été réalisés. Les économies par mutualisation de moyens n'ont pas été effectuées, tant s'en faut. Dans l'ensemble, l'on a plutôt doublé les postes entre communes et intercommunalités.

José Manuel RUANO

Il en va de même chez nous. Le transfert de compétences implique allocation des moyens.

Eglé STONKUTE

Dans les pays baltes, après la disparition de l'échelon intermédiaire, il n'y a pas eu de « doublonnage ».

Benoît CATALA

Dans le cas de la réforme italienne, la suppression du Sénat est en cours. Dans les autres pays, des sujets de réforme demeurent-ils tabous ?

José Manuel RUANO

La réforme du Sénat et des départements revient régulièrement. Les partis majoritaires sont favorables à une réforme du Sénat, qui est une chambre de seconde lecture. L'idée serait d'en faire une véritable chambre de représentation territoriale, mais cela requiert une modification constitutionnelle, toujours compliquée à mener au plan politique.

S'agissant des provinces, de la même façon, certains partis y sont favorables, mais cela induirait le renforcement des communes. Or, la réforme actuelle a renforcé le pouvoir des provinces. Ce sont les provinces qui ont assumé la fourniture des services obligatoires aux communes en situation de déficit fiscal. Enfin, 70 % des élus locaux espagnols ne perçoivent pas de salaire.

Eglé STONKUTE

Pour l'instant, il me semble qu'aucun sujet n'est évité. Les partis font du lobbying auprès du gouvernement. Nous sommes satisfaits avec le maire.

De la salle

En Espagne, les partis alternatifs comme Podemos ou Ciudadanos seraient-ils plus favorables à une réforme territoriale d'envergure que les partis traditionnels ?

José Manuel RUANO

Ces formes politiques émergentes n'ont rien à proposer de substantiel en matière de réforme territoriale. Seul le parti Ciudadanos est favorable à la suppression de provinces, qui sont un cimetière d'éléphants. Ciudadanos est également favorable à la formalisation de l'État fédéral espagnol.

Ouverture - L'exemple des fusions de communes au Japon :

Yôichi ARAI, Directeur général du Centre japonais des collectivités locales (CLAIR Paris), National Graduate Institute for Policy Studies, Minatoku, Tokyo

Bonjour, je suis très honoré de pouvoir vous présenter la fusion de communautés au Japon aujourd'hui. Je vous parle en ma qualité de praticien de la fonction territoriale japonaise, mais je suis fonctionnaire du Ministère de l'intérieur et de communications japonais.

1. Vue d'ensemble des fusions de communes au Japon

Le Japon comptait en 2010 1 718 communes, contre 3 332 communes en 1999. Elles ont presque diminué de moitié en onze ans. La baisse s'est poursuivie à un rythme moins soutenu par la suite.

La forte concentration de salariés suite à la réduction de communes s'est étendue sur deux ans. La baisse la plus spectaculaire concerne les communes de moins de 10 000 habitants, dont le nombre est de 480 aujourd'hui.

La population moyenne des communes, qui a doublé, est de 69 000 habitants. Leur superficie moyenne est de 217 kilomètres carrés. Le Japon compte 47 départements. Il n'existe pas de région au Japon. Chaque territoire appartient à une commune et à un département. En 1888, il existait plus de 70 000 communes au Japon, soit le double des communes françaises. Trois grandes vagues de fusions communales ont conduit au nombre de 1718 communes.

L'on peut distinguer trois types de communes : les villes (shi), les localités urbaines (cho) et les villages (son). La tendance est à la concentration en ville et à la diminution des deux autres catégories.

Les fusions portent les noms des empereurs sous lesquelles elles ont eu lieu : Meiji, Showa et Heisel.

Les deux premières vagues ont eu lieu pendant des grands bouleversements : d'abord la restauration de Meiji, puis la Seconde Guerre mondiale. La troisième vague est intervenue en tant de paix.

La promotion de la décentralisation s'inscrit dans la stratégie politique japonaise. Je ne reviendrai pas sur la forte demande d'une administration territoriale de plus large échelle. L'aggravation de la dénatalité et du vieillissement démographique est un problème critique au Japon. Les prévisions démographiques sont pessimistes. La population Japonaise diminue depuis 2005, année de l'apogée des fusions de communes. Selon les projections actuelles, à horizon de 2050, la population japonaise ne sera plus que de 75 % de ce qu'elle était en 2005.

La conséquence de cette évolution est que les personnes âgées de 65 ans et plus représenteront plus de 40 % de la population japonaise en 2050.

La période de croissance économique du Japon étant achevée, l'État et les communes se trouvent dans une situation difficile. L'avancée de la réforme administrative est très importante. Les communes doivent se réformer.

La fusion de l'ère Heisel ne s'est pas opérée toute seule. Elle a débuté par une loi transitoire prévoyant des mesures de soutien aux mariages de communes. L'État et les départements se sont impliqués dans la démarche.

2. Les grands leviers des fusions de communes

Plusieurs dispositifs ont été mis en place en vue de favoriser les fusions. La première dérogation concerne le statut de ville. Le plancher démographique a été abaissé à 30 000 habitants pour obtenir ce statut. Le second dispositif concerne le nombre de conseillers municipaux. Il permet de compter

un nombre plus important que le plafond réglementaire pendant une période donnée, ainsi qu'une durée de mandat plus importante. Une troisième dérogation concerne la fiscalité. Il a été permis aux municipalités fusionnées d'appliquer des taux d'imposition non uniformes. La dérogation a consisté à garantir aux communes fusionnées un montant de dotation équivalent à celui qu'elles auraient perçu avant la fusion. De nouveaux emprunts locaux concernant les travaux publics dans les communes fusionnées.

3. Fusion de la commune de Hamamatsu

a. Le contexte

La ville de Hamamatsu est située à l'ouest de Tokyo. La nouvelle ville de Hamamatsu résulte de la fusion de 12 communes. Elle compte 800 000 habitants pour une superficie de 1 500 kilomètres carrés, ce qui en fait l'une des principales communautés du pays.

L'ancienne ville de Hamamatsu a décidé d'une fusion en 2002. La fusion concernait 12 communes. Une commission de concertation a été mise en place. L'ancienne ville était naturellement appelée à jouer un rôle central dans la fusion, mais dans un esprit de confiance, le maire a affirmé son intention de se mettre sur un pied d'égalité avec les autres communes.

b. Les modalités de l'opération

La commission de concertation est composée de trois représentants de chacune des communes concernées. Le maire est distinct du président du conseil municipal. Il est élu par suffrage direct des citoyens.

Les concertations ont commencé par niveau administratif, avant de remonter à un niveau intermédiaire, puis à la commission elle-même.

J'étais à l'époque président de la commission d'expertise des finances. Des décisions ont pu être prises à notre niveau, mais sur d'autres points, j'ai dû discuter avec les instances supérieures.

Les négociations ont été longues et houleuses pour parvenir à un accord de fusion entre les communes concernées. Les concertations ont porté sur 3 275 points au total. Nous avons dû surmonter toute sorte d'obstacles, certains maires menaçant de faire sécession. Nous avons en outre été la cible de critiques de la part de notables locaux.

4. Le bilan des fusions aujourd'hui

Il est trop tôt pour dresser un bilan définitif de la fusion de la vague Heisel. L'on peut néanmoins distinguer des impacts positifs et négatifs.

S'agissant des apports de la fusion, l'objectif d'optimisation de l'efficacité et de l'organisation des communes a été atteint. En revanche, des enquêtes ont révélé un dynamisme amoindri, un éloignement des citoyens et un éloignement des centres de décision administratifs.

Avec la décentralisation, les communes seront amenées à jouer un rôle de plus en plus important. Elles devront renforcer leurs moyens organisationnels et financiers. Les fusions marquent un peu le pas aujourd'hui. Enfin, il est important d'associer les acteurs associatifs à la gestion communale. Les villes devront nouer des partenariats avec les communautés et les associations afin de protéger les coutumes.

À Clair Paris, notre travail consiste à fournir des informations aux autorités locales françaises concernant les bonnes pratiques des autorités locales japonaises. Mais nous conduisons aussi d'autres missions. J'espère que nous aurons l'occasion de collaborer à l'avenir.

De la salle

Un rapprochement par zonage du territoire a-t-il été envisagé par les communes fusionnées au Japon ?

Yôichi ARAI

À l'échelon des anciennes communes, des comités ou conseils locaux ont été créés. À Hamamatsu, des instances ont été

constituées, permettant aux citoyens de faire entendre leur voix, afin de transmettre leurs remarques ou demandes au maire. La mise en place des organes de consultation à l'échelon local a été décidée en commission de concertation. Les membres de l'instance sont des locaux. Cette gestion a été confiée aux maires des anciennes communes.

Hélène TIGNES, Conseil général du nord

Quel est aujourd'hui le statut des onze anciennes communes ? Comment fonctionne le système de pétition citoyenne à Hamamatsu ? En France, ces systèmes ne fonctionnent pas. L'abaissement des services publics n'est-il pas une raison de faire une pause dans la fusion ? Enfin, que recouvre la complémentarité avec les départements ?

Yôichi ARAI

Il existe plusieurs sortes de ville au Japon. Certaines villes ont les mêmes compétences que les départements. La ville de Hamamatsu a pu créer par décret des arrondissements. Les mairies d'arrondissement ont permis d'éviter un trop grand éloignement vis-à-vis des citoyens.

Il existe des exemples d'initiative citoyenne qui ont fonctionné au Japon. Des pétitions ont été signées pour demander au maire de créer des commissions de concertation. Il existe également au Japon des coopérations intercommunales. Elles concernent le traitement des déchets ou les services de lutte contre l'incendie. Cela est distinct des mouvements de fusion.

S'agissant des tendances actuelles, le Japon est insulaire. Certaines petites îles ne comptent que 200 habitants. L'avenir de ce type de commune est toujours en discussion. Ceux qui ne sont pas fournis par la municipalité devraient l'être par le département. Les discussions évoluent en ce sens.

Aux yeux de la législation japonaise, le département et la commune sont sur un pied d'égalité en termes de compétence. En revanche, le département peut jouer un rôle supplémentaire d'encadrement des municipalités qui se trouvent sur son territoire. En cas de dissension ou de conflit entre le département et la commune, une instance spécifiquement mise en place a pour objectif de régler les contentieux. Néanmoins, les municipalités et les départements s'entendent plutôt bien au Japon.

Conclusion

Benoît CATALA

Je remercie Monsieur Arai pour son intervention. Je remercie également l'ensemble des intervenants et Europa pour leur contribution à ces échanges très riches. Enfin, merci à tous pour votre présence.