

## EUROPEAN UNION LAW

### Une Vision Locale et Régionale de l'Europe 2030

**Stéphane Guérard**

*Maître de conférences, HDR et HC, en droit public*

*CERAPS, CNRS, UMR 8026*

*Université de Lille*

*Spécialiste en droit public*

*Chef de projet de OLA*

*(Observatory on Local Autonomy - <https://ola-europe.univ-lille.fr>)*

*stephane.guerard@univ-lille.fr*

**Antoniu Tudor**

*Docteur en droit public*

*CERAPS, CNRS, UMR 8026*

*Université de Lille*

*antoniu.tudor.m@gmail.com*

#### Résumé

*La vision de l'Europe à l'horizon 2030 s'appuie sur l'impact de la politique des acteurs européens et internationaux sur les gouvernements locaux et régionaux européens tout en renforçant leur autonomie locale en vue de faire évoluer leur rôle ainsi que, et pourquoi pas, de sauver le projet européen. Les gouvernements locaux sont le plus en mesure d'exercer beaucoup plus d'attributions sur leurs territoires et de se responsabiliser à l'égard de leur exécution ; quant à l'État-Nation, il doit être plus concentré sur ses rôles de contrôleur et d'évaluateur de l'action publique locale. De plus, les gouvernements locaux et régionaux peuvent apporter les solutions nécessaires que les États-nations ne peuvent pas résoudre seules ; dont faire des économies que les institutions internationales les imposent. Pour pouvoir résoudre les défis de notre temps, une attention spéciale porte sur la réforme de l'État, le statut des agents publics locaux (s'occupant des questions relatives aux services publics de base) et l'évaluation des résultats de l'action publique locale en luttant contre les formules de privatisation de l'action publique, tout en favorisant, mais en les encadrant, les partenariats public-privé.*

**Mots-clés:** *l'autonomie locale, l'Europe, les acteurs européens et internationaux, la décentralisation, la régionalisation, l'État-nation*

## Abstract

*Europe's vision for 2030 relies on the impact of European and international actors' policies on European local and regional governments while strengthening their local autonomy with a view to make it evolve their role and, why not, saving the European project. Local governments are the most able to exercise much more powers over their territories and to take responsibility for their execution; as for the Nation-State, it must be more focused on its roles as controller and evaluator of the local public action. In addition, local and regional governments can provide the necessary solutions that Nation-States cannot solve alone; to save money that international institutions impose. In order to solve the challenges of our time, a special attention is paid to state reform, the status of local public officials (dealing with issues related to basic public services) and the evaluation of the local public action by fighting against the formulas of the privatization of public action, while promoting, but framing them, the public-private partnerships.*

**Keywords:** *the local self-government, the Europe, the European and international actors, the decentralization, the regionalization, the Nation-State*

Cette vision, que tout un chacun souhaite idéale de l'autonomie locale (AL) en Europe, dans un avenir, somme toute proche, 2030, dépend autant de ses acteurs (I) que des objectifs à atteindre (II).

## I - Les acteurs du projet européen de l'AL d'ici 2030

Ces acteurs sont au nombre de cinq :

1. Il y a, tout d'abord, le Conseil de l'Europe. Cette organisation européenne défend, avant tout, une vision politique respectueuse des identités locales et de l'histoire de l'AL en Europe. Mais, elle promet, dans le même temps, des valeurs démocratiques fortes dans l'évolution de l'AL, tels que les illustrent les principes n°1, 4 et 11 de bonne gouvernance au niveau local parmi les 12 qu'elle a déterminés. Elle défend identiquement les démocraties locales tant représentatives que participatives. Les priorités du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux 2013-2016 l'illustrent aussi avec force et évidence ... En résumé, pour le Conseil de l'Europe, la promotion de la notion d'AL est un gage essentiel de la démocratie voire un « indicateur démocratique » d'un État. Ce qui a amené le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a voté, le 22 mars 2016, à une écrasante majorité une recommandation très critique à l'égard de la France et de ses dernières réformes territoriales.

2. Ensuite, il y a un autre acteur, silencieux et discret, mais soucieux de promouvoir la « décentralisation » pour amener les États, à travers le Monde, à faire des économies (*to save money*): c'est le **FMI (Fonds Monétaire International)**. Ainsi, récemment, le FMI a œuvré en Albanie et au Mali <sup>1</sup>, par exemple, pour « inciter », pour ne pas dire « imposer » à, ces États à se réformer, selon les règles dégagées, ou plutôt la méthode identifiée, par son Département des finances publiques. D'autant qu'il existe, d'après les études des économistes du FMI, et incidemment aussi de la Banque mondiale, un seuil à partir duquel la décentralisation financière a des effets positifs sur le développement économique territorial <sup>2</sup>. Ce qui, toutefois, n'est possible qu'à la condition expresse que l'État accepte une équitable répartition de ses moyens tant financiers qu'humains ... Dès lors, l'État devrait reverser aux collectivités locales au moins 50 à 60% de l'intégralité de ses ressources fiscales mais aussi leur transférer au moins 75% des agents publics déconcentrés <sup>3</sup>... En effet, et contrairement aux idées répandues, le FMI défend une vision de la réorganisation administrative plutôt favorable aux agents publics en défendant le développement du nombre des agents publics locaux au détriment de celui des agents de l'État ainsi qu'une meilleure protection, une meilleure rémunération et une meilleure formation de ceux-ci <sup>4</sup>, quitte à sembler privilégier le système de carrière sur le système de l'emploi ; en un mot, « *le renforcement de la fonction publique territoriale est une des clefs du succès du processus de décentralisation et de maîtrise de la gestion publique locale* » <sup>5</sup>. En somme, et conformément aux souhaits des tenants du *New Public Management (NPM)*, le FMI souhaite un « État modeste » <sup>6</sup> mais, contrairement à ceux-là, il défend l'idée de collectivités locales bien dotées en moyens humains, matériels et financiers pour agir efficacement au plus près du terrain, tout en veillant à dépenser de manière raisonnable et transparente <sup>7</sup>. De même, est-il pour un renforcement des moyens de contrôle et d'évaluation de l'action publique en général <sup>8</sup>, et de l'action publique locale en particulier, et ce, même en recourant à des outils de

<sup>1</sup> Cuc (M.), Hooley (J.), Klos (S.) et Sow (M.), *Mali. Questions générales*, Rapport du FMI, n°15/340, décembre 2015 ; Rota Graziozi (G.), Caldeira (E.) et Chambas (G.), *Fiscalité locale et décentralisation*, Rapport du FMI, n°15/291, novembre 2015 ; Taiclet (B.), Berbach (M.-L.) et Sow (M.), *Réussir la décentralisation*, Rapport du FMI, n°15/287, février 2015.

<sup>2</sup> Sow (M.) and Razafimahefa (I.-F.), *Fiscal decentralization and the Efficiency of public service delivery*, IMF Working paper, décembre 2014.

<sup>3</sup> Taiclet (B.), Berbach (M.-L.) et Sow (M.), *Réussir la décentralisation*, Rapport du FMI, n°15/287, février 2015, p. 36 et 37.

<sup>4</sup> Taiclet (B.), Berbach (M.-L.) et Sow (M.), *op. cit.*, p. 54.

<sup>5</sup> Taiclet (B.), Berbach (M.-L.) et Sow (M.), *op. cit.*, p. 53.

<sup>6</sup> Taiclet (B.), Berbach (M.-L.) et Sow (M.), *op. cit.*, p. 56.

<sup>7</sup> Taiclet (B.), Berbach (M.-L.) et Sow (M.), *op. cit.*, p. 62 et 64.

<sup>8</sup> Taiclet (B.), Berbach (M.-L.) et Sow (M.), *op. cit.*, p. 51.

démocratie participative<sup>9</sup>... Pour résumé, et selon le FMI, « *La décentralisation doit s'accompagner d'une réforme des services (centraux et déconcentrés) de l'État. La décentralisation ne saurait se limiter à des transferts de compétences et de moyens au profit des collectivités locales* »<sup>10</sup>.

3. Qu'en est-il de l'Union européenne, et incidemment du **Comité des régions** ? Il semblerait que cette ou ces institutions soient toujours, en apparence, à la recherche d'une réflexion ou d'une méthode, afin de conseiller les États à se réformer de l'intérieur. Reste que les processus d'adhésion souvent méconnus du grand public ont été ou sont l'occasion pour certains politiques voire haut-fonctionnaires de l'UE d'imposer une « vision uniformisée » de l'administration locale en Europe, et ce, malgré l'affirmation de « *l'Unité dans la Diversité* » ! Reste que l'UE semble, à cet égard, plus influencée que le FMI voire la Banque mondiale ou l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) par l'école du *NPM*. Dans la logique de la politique de cohésion territoriale, il lui semble important de regrouper, de fusionner et de favoriser des grands territoires, le plus souvent régionaux, voire, dans une moindre mesure, de promouvoir sinon les métropoles du moins les grandes villes ... Les NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques) sont devenus des références en termes de recomposition territoriale, au détriment, parfois, des histoires et des identités locales ... Ce qui explique que certains États européens résistent aux injonctions bruxelloises, comme l'illustrent le Portugal et la Roumanie, finalement légitimes à résister à un découpage régional au vu du fonctionnement de leur organisation locale à deux niveaux ...

4. Du fait des acteurs sus évoqués, les États européens, quant à eux, dont la forme (fédérale, unitaire ou régionale) identifie leur plus ou moins forte promotion de l'AL, subissent parfois plus qu'ils ne conduisent les réformes de leur système d'administration locale. Ainsi, un grand d'États unitaires voire fédérés sont parfois « condamnés » dans leurs rapports à leurs collectivités locales par plusieurs siècles de centralisme administratif, mais pas toujours démocratique ... Ce qui prouve que, malgré la signature et la ratification de la Charte européenne de l'AL, la décentralisation n'est pas encore une « hygiène de vie administrative » pour un grand nombre de ces États ...

5. *In fine*, les collectivités locales, le CCRE (Conseil des Communes et Régions d'Europe) et CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis) voire l'ONU (Organisation des Nations unies) développent, de manière, parfois dispersée, des

---

<sup>9</sup> Taiclet (B.), Berbach (M.-L.) et Sow (M.), *op. cit.*, p. 63.

<sup>10</sup> Taiclet (B.), Berbach (M.-L.) et Sow (M.), *op. cit.*, p. 56.

réflexions très intéressantes sur le devenir de l'administration locale : plus opérationnelles de la part des fédérations nationales de collectivités locales en Europe, plus démocratiques pour le CCRE <sup>11</sup>, plus politiques, et parfois, trop générales pour CGLU ... Et, en effet, l'AL s'appuie sur des territoires, pour les plus grands, de dimension continentale, en termes de traditions juridiques et politiques, mais aussi d'histoire et d'identités ; ce qui, finalement, rend aléatoire, bien que méritante, la volonté de CGLU de fixer des règles et des principes de l'AL au niveau mondial. Il suffit pour se convaincre de la difficulté de la tâche de comparer la lecture de la Charte européenne de l'AL et des autres textes subséquents avec la « Charte africaine de l'AL » du 27 juin 2014 ... Reste que le projet d'un Pacte international des principes et des règles de l'AL n'est peut-être ni un leurre, ni inutile, si cela permet de mieux protéger les collectivités locales contre, parfois, leurs propres États ...

Mais, quels sont les objectifs qu'un tel Pacte devrait atteindre ?

## II - Les objectifs du projet européen de l'AL d'ici 2030

Ces objectifs sont au nombre de cinq ...

1. Dans une lecture managériale, les collectivités locales se doivent, d'ici à 2030, de mieux gérer, entretenir et valoriser leurs propriétés publiques locales, mais aussi et surtout, mieux rémunérer et former leurs agents publics locaux, et *in fine*, mettre en avant les besoins à satisfaire de la population avant de « se » faire définir par leur État les compétences à exercer.

2. Dans une lecture géographique, la tentation du « gigantisme freudien » est à interroger au regard de la « logique des NUTS » : régionalisation, métropolisation, mais quid de la ruralité, à l'heure de l'informatisation, de la numérisation, de la dématérialisation des activités et des procédures ? Et si, au lieu de n'envisager qu'à accompagner un mouvement centripète, on se mettait aussi à réfléchir à un rééquilibrage de l'occupation des territoires, comme le préconise la priorité n°57 du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (2013-2016) ... Plus d'un grand territoire, n'a-t-on pas, finalement et avant tout, besoin d'un territoire cohérent, efficace et démocratique ? D'autant que, d'une part, « si l'on peut gouverner de loin, on n'administre bien que de près » spécialement à destination des populations les plus vulnérables voire exclues ou réfugiées, et d'autre part, aucune étude scientifique n'a réussi à démontrer qu'à coup sûr le regroupement territorial est source tant

---

<sup>11</sup> CCRE, *De l'espoir pour l'Europe ! 25 propositions pour relancer le projet européen*, 16 décembre 2014, Rome, Italie.

d'économies que d'efficience administrative ... D'ailleurs, le Conseil de l'Europe privilégie plus l'administration de proximité, démocratique et transparente, que la gestion, supposée plus efficace et efficiente, d'un « vaste territoire » : à « l'énormité territoriale », ledit Conseil semble privilégier une liberté nationale d'organisation territoriale et un fonctionnement démocratique des collectivités locales ... Au gigantisme territorial, il faudrait peut-être préférer des coopérations interrégionales, spécialement transfrontalières, voire méditerranéennes.

3. Dans une lecture sociologique et démocratique, l'heure est à la simplification des organisations internes, des méthodes et des procédures administratives, quitte à externaliser l'exercice des compétences locales vers le secteur privé, réputé par principe plus efficient et efficace ... Reste qu'il convient de préserver les identités locales et régionales ainsi que faire une place à la démocratie locale participative, tout en modernisation la démocratie locale représentative ... En effet, de même que l'on ne modernise pas une administration contre ses agents, de même que l'on ne réforme pas un territoire contre sa population. Pour ce faire, il convient :

- a. de déconcentrer la décentralisation pour conserver des territoires de gestion de proximité, tout en préservant les découpages historiques et familiers de la population, mais, au lieu de les supprimer, il faut leur retirer leur statut de collectivité locale et leur rôle stratégique, afin d'aboutir à un regroupement purement juridique et politique : moins de niveaux stratégiques, en conservant des niveaux opérationnels de proximité, identifiés et reconnus ... La circonscription communale, par exemple, se doit de perdurer parce qu'elle rassure autant qu'elle identifie fortement ... Moins de 100 communes au Danemark avec une interrogation sur le processus d'identification à ces nouveaux territoires, sauf à, comme en Lituanie, compenser le petit nombre de communes par une active et dynamique politique d'administration de quartiers ...
- b. réduire la nébuleuse des organismes publics et para-publics en recentrant les missions administratives sur les niveaux stratégiques locaux, quitte à supprimer un grand nombre d'organismes publics ou de sociétés para-publics qui brouillent la lisibilité de l'action publique locale, diluent les responsabilités et opacifient la gestion financière voire, pire, favorisent la corruption ...
- c. lutter contre les formules de privatisation de l'action publique, tout en favorisant mais en les encadrant, les partenariats public-privé : en effet, privatiser l'action publique, cela revient à reconnaître l'inutilité de la spécificité de cette dernière, et par là même, risquer de la condamner mais aussi nier la particularité des méthodes de l'action publique voire la

défense de l'intérêt général. A tout prendre, il vaut mieux alors réduire le champ des compétences publiques locales, comme l'a fait le Canada après avoir vécu des expériences inégales, en termes de résultats, d'externalisation de la gestion de services publics dans certaines collectivités locales ...

- d. associer, plus et mieux, la population au processus décisionnel public local, en termes d'information, de participation et de consultation, spécialement en milieu rural. Mais, il faut être honnête et clair, les limites voire les risques de la démocratie participative locale sont telles que, s'il faut valoriser les outils y afférents pour rendre plus transparente l'action publique locale et mieux l'évaluer ; l'intérêt de faire décider le peuple en lieu et place des élus aboutit à des fortunes des plus diverses, comme l'illustre les études parfois très critiques sur les usages et les pratiques du référendum local en Europe ... D'autant que le peuple n'aime pas décider à la place de ses représentants, il est légitimiste et il sait aussi que décider, c'est normalement assumer la responsabilité de sa décision ... Démocratie participative et évaluation des résultats de l'action publique locale est, quant à lui, un mariage autant utile que raisonnable à réfléchir, mûrir et développer, pour améliorer la satisfaction des besoins de la population locale ...
- e. développer le statut et les droits des élus tant nationaux que locaux, tout en renforçant la déontologie et les obligations de ces mêmes élus, est un défi d'avenir pour renforcer la déontologie publique et mieux lutter contre la corruption, à l'instar de ce qu'a fait la brigade nationale anti-corruption en Roumanie.

4. Dans une lecture financière, à quand une Charte européenne de l'autonomie financière locale ? A quand des règles supranationales voire constitutionnelles (et donc nationales) impératives de répartition des recettes entre l'État et les collectivités locales agrémentées de pourcentages précis ou de règles de calcul claires et fixes ? A quand une responsabilité financière de l'État vis-à-vis de ces dernières pour éviter certaines recentralisations de compétences locales, qui ne sont nullement une solution, mais un symptôme d'un transfert insuffisant de ressources financières de l'État auxdites collectivités pour exercer ces compétences, et donc d'une absence de répartition juste et équitable des ressources nationales entre l'État et les collectivités locales ? Pourquoi pas un regroupement fiscal visant à identifier un impôt par niveau de collectivités publiques pour mieux évaluer le coût de chaque niveau d'administrations publiques ainsi qu'entre elles, eu égard aux compétences qu'elles exercent ? Cela aurait aussi l'avantage d'affirmer et de protéger l'autonomie financière des collectivités locales.

5. Dans une lecture juridique et politique, la condition *sine qua non* de la réussite de la décentralisation dans le Monde, c'est la réforme de l'État puis la modernisation de l'action publique locale, en :

- a. Autonomisant, administrativement et financièrement, les collectivités locales, sous la surveillance, le contrôle, de l'État ; il convient alors, comme dans l'État fédéral allemand ou autrichien, par exemple, que les collectivités locales puissent alors avoir accès directement et facilement à leur juge constitutionnel national ou à leur cour suprême, pour pouvoir défendre leurs droits et éventuellement les protéger contre leur État ;
- b. Prévoyant un mode d'évaluation des résultats de l'action publique locale transparent, démocratique (en associant la population), mais aussi confié à une autorité étatique, de statut indépendant vis-à-vis de l'État, doté de ses propres moyens d'investigation et humains experts, afin de contrôler complètement les collectivités locales, sur le plan financier, administratif et juridique, et pouvoir saisir directement les juges si nécessaire. Quant au contrôle des élus, c'est au peuple, par voie de votations électorales ou référendaires, par exemple, comme en Pologne, de pouvoir destituer un exécutif local ou de décider de dissoudre un organe délibérant : c'est au peuple de remettre en cause ceux qu'il a élus, et non à l'autorité centrale ...
- c. Rénovant le Statut des agents publics locaux, spécialement en termes de formation, de mobilité, de rémunération et de protection voire, aussi, de responsabilisation ... Le système de l'emploi a été abandonné dans la Fonction publique, du fait de ses effets pervers, avant d'être réactivé par l'école du *NPM*. Et ce, alors qu'il suffit de moderniser le système de carrière, afin de mieux contrôler et responsabiliser les agents publics au regard de leurs obligations et actions, mais aussi de mettre en œuvre les nombreux moyens d'action qu'offre le Statut ...

Les chantiers de la modernisation de l'AL d'ici à 2030 sont considérables, parce qu'ils passent par un retrait progressif de l'État, qui est, en même temps, le premier et principal maître d'ouvrage et maître d'œuvre de telles réformes ... D'autant qu'en période de crise économique, c'est plus la logique économique, et seulement dans une moindre mesure la logique managériale, qui prévaut sur les autres visions géographique, historique, juridique, politique, et sociologique de valorisation et de modernisation de l'action publique locale.

Reste une certitude : réaliser les conditions organisationnelles et matérielles d'une action publique locale idéale passe, avant tout, par une réforme en profondeur de l'État, qui la repousse, dans certains États européens, au risque de creuser encore plus les déficits publics, tout en dénonçant, curieusement et régulièrement, pour ne pas dire malhonnêtement, les collectivités locales, comme étant les principales responsables de ces mêmes dérapages financiers ...



**Bibliographie sélective**

1. CCRE, *De l'espoir pour l'Europe ! 25 propositions pour relancer le projet européen*, 16 décembre 2014, Rome, Italie.
2. Cuc (M.), Hooley (J.), Klos (S.) et Sow (M.), *Mali. Questions générales*, Rapport du FMI, n°15/340, décembre 2015.
3. Rota-Graziosi (G.), Caldeira (E.) et Chambas (G.), *Fiscalité locale et décentralisation*, Rapport du FMI, n°15/291, novembre 2015.
4. Sow (M.) and Razafimahefa (I.-F.), *Fiscal decentralization and the Efficiency of public service delivery*, IMF Working paper, décembre 2014.
5. Taiclet (B.), Berbach (M.-L.) et Sow (M.), *Réussir la décentralisation*, Rapport du FMI, n°15/287, février 2015.