



HAL
open science

Collectivités territoriales et transports publics urbains dans les Etats de l'Union européenne

Jean-Pierre Allain

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Allain. Collectivités territoriales et transports publics urbains dans les Etats de l'Union européenne. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 1996, 57 p., tableau, 7 références bibliographiques. hal-02165291

HAL Id: hal-02165291

<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02165291>

Submitted on 25 Jun 2019

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

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

rapport d'étude



**Collectivités
territoriales
et transports
publics urbains
dans les
États de l'Union
Européenne**

**Centre d'études sur les réseaux, les transports,
l'urbanisme et les constructions publiques**

novembre 1996

FICHE BIBLIOGRAPHIQUE

Organisme : CERTU			
Titre : COLLECTIVITES TERRITORIALES ET TRANSPORTS PUBLICS URBAINS DANS LES ETATS DE L'UNION EUROPEENNE.			
Sous-titre :		Langue : Français. Fera l'objet d'une traduction anglaise.	
Auteur(s) : Jean Pierre ALLAIN (CERTU)		Date de publication : Novembre 1996	
Contexte du rapport d'études : Ce travail, réalisé par le C.E.R.T.U, a permis d'alimenter un programme de recherche, en cours, conduit pour le compte et à la demande de la commission européenne par un consortium d'organismes d'études, publics et privés, de différents pays d'Europe. Ce programme baptisé ISOTOPE (Improved Structure and Organisation for urban Transport Operations of Passengers in Europe) a pour but d'évaluer les modifications envisageables dans l'organisation des structures et des statuts des transports publics urbains de personnes. Ce document, que l'on essayera de tenir à jour, comporte des points de vue propres au C.E.R.T.U qui n'engagent pas les membres du consortium Isotope.			
Résumé : L'organisation politico-administrative infra-étatique (nombre de niveaux, autonomie politique et de gestion) conditionne largement l'organisation des transports urbains. Dans une première partie, l'auteur brosse une synthèse comparative de l'organisation des collectivités territoriales dans les 15 pays de l'union européenne, les détails concernant chaque Etat étant reportés dans une annexe. En seconde partie, l'organisation des transports urbains de ces mêmes pays est analysée, en insistant particulièrement sur les rapports entre "autorités organisatrices" et transporteurs. En guise de conclusion, l'auteur livre quelques réflexions sur quelques unes des difficultés à résoudre et des évolutions possibles, probables ou certaines.			
Mots clés : autorités organisatrices-collectivités territoriales-concurrence-décentralisation-délégation de service public-économie mixte-gestion déléguée-gestion directe-pouvoirs publics locaux-privatisation-régulation-service public-transports urbains-tutelle.		Diffusion : Libre avec mention source	
Nombre de pages :	Prix : 50 F	Confidentiel jusqu'au :	Bibliographie : Oui

SOMMAIRE

LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS LES 15 PAYS DE L'UNION EUROPEENNE	4
<i>Préambule</i>	5
<i>De 1 à 4 niveaux de collectivités</i>	7
<i>Tableau synoptique</i>	10
L'ORGANISATION DES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS DANS LES 15 PAYS DE L'UNION EUROPEENNE	11
<i>Préambule</i>	12
LES ACTEURS	13
<i>Les usagers les exploitants</i>	13
<i>Les pouvoirs publics (la notion d'autorité organisatrice)</i>	14
LES MODES DE GESTION DES RESEAUX URBAINS	16
LES TRANSPORTS URBAINS DANS LES 15 PAYS DE L'UNION EUROPEENNE	19
LES DIFFICULTES A RESOUDRE : LES EVOLUTIONS POSSIBLES, PROBABLES, CERTAINES	28
<i>Territoires institutionnels et territoires fonctionnels</i>	28
<i>Concurrence et privatisation</i>	29
<i>Les contraintes de service public</i>	30
<i>La notion de régulation</i>	31
ANNEXE	34
L'ORGANISATION POLITICO-ADMINISTRATIVE INFRA-ETATIQUE DANS LES 15 PAYS DE L'UNION EUROPEENNE	35
GLOSSAIRE	54
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	55

**LES COLLECTIVITES
TERRITORIALES
DANS LES 15 PAYS DE L'UNION
EUROPEENNE**

SYNTHESE

PREAMBULE

Aux fins de contribuer à la réalisation d'un programme de recherche dont le but final est d'évaluer les modifications envisageables dans l'organisation des structures et des statuts des transports publics urbains de personnes, le C.E.R.T.U a procédé à des investigations portant sur :

- d'une part, sur l'**organisation administrative et politique locale**
- d'autre part, sur l'**organisation des transports urbains**

ceci dans les quinze pays de l'Union européenne.

Pourquoi lier ces deux aspects ? Tout simplement parce qu'il est évident que l'organisation politico-administrative (avec la plus ou moins grande rapidité à ce qu'un Etat central ait émergé, le caractère unitaire ou fédéral de cet Etat, le nombre de niveaux de collectivités territoriales situées au dessous du niveau étatique, l'autonomie politique et de gestion de ces collectivités, leurs capacités budgétaires enfin) tout ceci influence dans une très large mesure l'organisation des transports urbains et interurbains.

En recourant largement aux données d'un ouvrage récent, publié par la Documentation Française, intitulé : « les collectivités décentralisées de l'Union européenne » nous avons tenté de fournir des éléments de référence, si possible homogènes. Cela n'est pas aisé car la notion de pouvoirs publics locaux n'est pas perçue de la même manière dans les quinze pays de l'Union européenne...

On entend parler de collectivités publiques, de collectivités locales, de collectivités territoriales. Afin de coller aux réalités du pouvoir, on a traité essentiellement des collectivités territoriales décentralisées, c'est-à-dire dirigées par des représentants élus et non pas nommés. D'emblée, nous avons précisé la différence entre « décentralisation » et « déconcentration », ces notions familières aux français ne l'étant pas forcément pour tous les lecteurs étrangers ; dans certains pays on parle de « décentralisation par services » ce qui correspond chez nous à une déconcentration puisqu'il s'agit de simples échelons de l'Etat central. Nous n'avons pas évoqué cette décentralisation par services ou ces établissements publics ou agences, pas plus que différentes autorités qui pour être locales ne sont ni territoriales ni dirigées par des élus locaux.

Nous avons laissé tomber, aussi bien pour la partie institutionnelle que pour la partie transports, les territoires îliens (du type Groënland, Iles Féroé, Canaries, Madère, Açores, départements français d'Outre-mer) de même que les villes capitales qui ont toujours un statut institutionnel particulier et un service de transport en commun plus « encadré » et plus aidé que dans le reste du pays, même chez les chantres du libéralisme ...

Dans tous les pays étudiés, à l'exception d'un seul, on a assisté, au cours des vingt dernières années à un mouvement de décentralisation ou de déconcentration allant dans le sens de l'augmentation de l'autonomie des collectivités infra-étatiques. La seule exception est constituée par la Grande-Bretagne où, durant la même période, les pouvoirs des collectivités territoriales ont été régulièrement rabaissés tant au plan de l'autonomie de décision qu'au plan de l'autonomie financière.

Plusieurs pays ont procédé à des réductions drastiques du nombre de leurs communes : le Danemark en 1970, la Suède en 1977, l'Allemagne (ex RFA) entre 1965 et 1975. On doit signaler la volonté, pour l'instant sans suite, de certains de créer des entités du type communautés urbaines françaises : on citera l'Italie avec une loi de 1990 et les Pays-Bas avec une loi de 1994.

Dans une étude comparative, il est intéressant de s'interroger sur deux éléments :

- quel est le degré d'autonomie financière des collectivités territoriales ? Ont-elles la capacité de lever l'impôt ? quel est leur niveau de richesse fiscale ? Il est évident qu'une collectivité politiquement très autonome mais financièrement très dépendante des transferts d'origine étatique, ne pourra jouir pleinement de son autonomie.
- l'existence et le statut des collectivités territoriales sont-ils fixés ou non dans la Constitution ? Si oui, il va de soi que les modifications ou suppressions seront beaucoup plus difficiles à réaliser. A notre connaissance un seul pays d'Europe a osé faire disparaître des collectivités territoriales de second niveau (au-dessus de la commune) en nombre important et selon un plan concerté : il s'agit de la Grande Bretagne, pays dans lequel les collectivités n'ont aucune garantie constitutionnelle quant à leur pérennité.

La présentation des structures politico-administratives locales aurait pu se faire en fonction de leur degré d'autonomie par rapport à l'Etat central (unitaire ou pas). On aurait pu aller ainsi des plus autonomes : Allemagne avec ses länder, Espagne avec ses communautés autonomes, puis Italie avec ses régions spéciales, puis Belgique avec son nouveau système de communautés culturelles... jusqu'au système irlandais le plus centralisé d'Europe et le plus archaïque.

Toutefois une telle présentation n'aurait été possible que devant un public français. Aussi a-t-on jugé plus neutre, mais aussi plus simple, de présenter les quinze pays en fonction du nombre de niveaux décentralisés de collectivités territoriales.

On trouvera ci-après un éclairage synthétique et quelques idées force sur la situation des collectivités territoriales dans les quinze pays de l'union européenne. Le lecteur souhaitant plus de détails sur les appellations et les compétences des différents niveaux, sur les modes d'élection de leurs dirigeants, sur leur degré d'autonomie voudra bien se reporter à l'annexe.

On observe actuellement entre un et quatre niveaux de collectivités territoriales.

① un seul Etat possède un seul niveau, probablement à cause de sa taille puisqu'il s'agit du Luxembourg,

② six Etats possèdent deux niveaux infra-étatiques :

- 4 Royaumes (Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède)

- 2 Républiques (Autriche, Finlande)

- Danemark et Suède ont des ressources propres très importantes qui vont à leurs collectivités lesquelles bénéficient d'un impôt sur le revenu
- La Finlande a des ressources propres faibles,
- L'Autriche est mieux dotée mais les Länder autrichiens ne supportent pas la comparaison avec leurs homologues allemands
- les collectivités du Royaume-Uni ont des ressources financières faibles, en baisse.
- quant aux collectivités néerlandaises leurs ressources propres (c'est-à-dire hors transferts) sont dérisoires

③ les autres pays de l'union européenne, au nombre de neuf, ont donc trois ou quatre niveaux de « collectivités territoriales infra-étatiques » même si cette expression n'est pas tout à fait exacte (ou appropriée) comme nous allons le voir en examinant de façon plus détaillée la structure de ces Etats à trois ou quatre niveaux. Ces Etats peuvent être classés en trois types :

- cas où le troisième niveau est une déconcentration du pouvoir central, l'Etat restant unitaire : Grèce, Portugal, Irlande

- cas où le troisième niveau est décentralisé, l'Etat central unitaire ne tolérant pas les particularismes régionaux. Un seul pays peut être cité : la France,

- cas où le troisième (ou quatrième) niveau décentralisé est très autonome. Il s'agit d'Etats fédéraux ou d'Etats unitaires aux particularités régionales fortes : Allemagne, Espagne, Belgique, Italie

Reprenons tour à tour les Etats à trois ou quatre niveaux énumérés dans cette typologie.

Etats unitaires dont le niveau supérieur est déconcentré

* En GRECE, les ressources des collectivités sont très faibles. De très importantes modifications institutionnelles sont intervenues entre 1986 et 1994. Notons que le système grec est en pleine évolution et semble se rapprocher du système décentralisé français ... Le niveau régional ne possède pas de structure politique.

* Au PORTUGAL, à l'exception de Madère et des Açores, l'autonomie est beaucoup moins grande qu'en Grèce. Ce pays est l'un des trois (avec la Suède et l'Angleterre) à voir subsister le système des paroisses. La Constitution de 1976 prévoyait l'instauration de régions administratives : cette réforme n'est pas encore entrée en vigueur.

* L'IRLANDE présente le système le plus archaïque et le plus centralisé d'Europe. Les structures de premier niveau territorial ont des pouvoirs très limités correspondant le plus souvent à la mise en oeuvre de politiques ministérielles. La tutelle est fréquemment a priori et d'opportunité. Il existe huit autorités régionales sous contrôle gouvernemental. Les ressources propres des collectivités sont évidemment très faibles.

Etat unitaire dont le niveau supérieur est décentralisé

* La FRANCE correspond, sans nombrilisme, à un cas particulier à lui seul.

En effet depuis la mutation profonde de 1982/1983, ce pays tout en restant unitaire a atteint un niveau élevé de décentralisation sans toutefois connaître la souplesse et la diversité des structures locales qui caractérisent les Etats fédéraux ou à pouvoirs locaux forts que nous évoquerons plus loin. Parmi les quinze Etats, la FRANCE est le seul pays où les structures locales sont à la fois :

- uniformes sur l'ensemble du territoire,
- bénéficient d'une large autonomie,
- possèdent en outre des revenus propres importants.

Enfin, les régions sont des collectivités locales à part entière et la coopération intercommunale est très prisée avec de nombreuses formules souples.

Etats fédéraux ou aux forts particularismes régionaux

Dans cette troisième catégorie, on relève quatre Etats : Allemagne, Espagne, Belgique, Italie. Qu'ils soient fédéraux ou unitaires, ces quatre Etats possèdent un troisième niveau de collectivités territoriales (donc juste en dessous de l'Etat) voire un quatrième niveau pour la Belgique, qui est très particulier.

D'abord dans ces quatre pays, ce niveau supérieur est investi de pouvoirs législatifs et non pas seulement réglementaires. Cette compétence législative, qui fait que les lois votées par ce niveau ont même valeur que les lois de l'Etat central, est certes à géométrie variable selon les domaines et selon les Etats mais ce troisième ou quatrième niveau peut aller jusqu'à partager la souveraineté étatique avec l'Etat central comme c'est le cas en Allemagne avec les Länder et aussi, dans une moindre mesure, en Espagne.

En outre ce niveau peut définir ou modifier le fonctionnement des collectivités décentralisées. Pour toutes ces raisons, nombre de constitutionnalistes préfèrent parler de collectivités fédérées ou de collectivités autonomiques (dans les Etats unitaires) plutôt que de collectivités territoriales ou locales.

* En ALLEMAGNE, république fédérale, le maître mot est la variété : variété d'abord dans la structure des communes, variété dans les compétences selon les Länder. Les impôts locaux étant fixés dans la Constitution, les ressources locales propres sont élevées.

* En ESPAGNE, le système politico-institutionnel non encore achevé est en évolution. Le maître mot est la souplesse, ce qui implique souvent des chevauchements de compétences.

Au troisième niveau nous avons les communautés autonomes : même si nous ne sommes pas dans un système fédéral, elles correspondent à un système d'organisation horizontale de l'Etat. Leur autonomie est surtout politique. Les Communautés autonomes se sont attribuées des compétences plus ou moins grandes selon les endroits.

Au deuxième niveau, on trouve les Provinces. certaines d'entre elles jouissent d'une grande autonomie (par ex les provinces basques). Fait probablement sans précédent, ces provinces à statut spécial lèvent l'impôt et en ristournent une partie à l'Etat. Mais hormis ce cas, les ressources propres des collectivités espagnoles sont très faibles et pas à la hauteur de leur autonomie.

L'exemple allemand a montré que le fédéralisme jouait indiscutablement comme facteur d'accroissement de la diversité des structures locales. A contrario, les exemples de l'Espagne et du Royaume-Uni (dans une moindre mesure) prouvent que la diversité statutaire n'est pas incompatible avec le caractère unitaire de l'Etat.

* La BELGIQUE a connu un bouleversement institutionnel depuis 1989. C'est désormais un Etat fédéral. Le maître mot de l'organisation territoriale belge est la complexité.

Le quatrième niveau est constitué par les trois Communautés culturelles compétentes dans des domaines bien délimités :

- Française,
- Flamande,
- Germanophone.

Le troisième niveau est constitué par les trois régions :

- la Wallonne,
- la Flamande,
- la Région de Bruxelles-Capitale.

En dessous se trouvent les provinces : compte tenu de l'imbrication de certaines règles de fonctionnement on ne sait pas toujours très bien si la province est une déconcentration de l'Etat fédéral ou une décentralisation de la Région !

La tutelle qui pèse sur les communes est l'une des plus contraignantes d'Europe. Complexité également mais faible rentabilité des finances locales.

* En ITALIE enfin, nous avons affaire à un Etat unitaire au régionalisme poussé :

- moins qu'en Espagne dans la mesure où l'Etat central italien a gardé plus de compétences

- plus poussé qu'en France car les régions italiennes prévues par la Constitution ont un pouvoir de coordination des niveaux inférieurs ce qui n'est pas le cas dans notre pays. Signalons, cependant, que plusieurs « lois régionales » n'ont jamais vu le jour.

Comme en Espagne, il existe des régions à statut spécial (5) beaucoup plus autonomes, surtout du point de vue financier. Mais hormis pour ces régions à statut spécial, les finances locales sont faibles et pas à la hauteur de l'autonomie politique.

LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPEENNE

ALLEMAGNE	(Gemeinde) Communes 16000	(Kreise/Landkreise) Arrondissements 426	Lander * 16	
AUTRICHE	Communes 2351	(Bezirke) <u>Districts ou arrondissements</u> 84	Lander 9	
BELGIQUE	Communes 580	Provinces 10	Régions 3	Communautés culturelles * 3
DANEMARK	Communes 273	Comtés 16		
ESPAGNE	Communes 8097	Provinces 50	Communautés Autonomes * 17	
FINLANDE	Communes 460	Provinces 11		
FRANCE	Communes 36500	Départements 96 + 4 DOM	Régions 22	
GRECE	Communes 5560 Dèmes 360	Départements (Nomos) 54	<u>Régions</u> 13	
IRLANDE	Bourgs 6 districts urbains 49 bureaux de commissaires urbains 30	Comtés 27 Bourgs comtés 5	<u>Autorités régionales</u> 8	
ITALIE	Communes 8100	Provinces 103	Régions * 20	
LUXEMBOURG	Communes 118	<u>Districts</u> 3		
PAYS-BAS	Communes 600	Provinces 12		
PORTUGAL	Paroisses 4207 Communes 305	<u>Districts</u> 18		
ROYAUME-UNI				
Angleterre	296 districts	39 comtés		
Pays de Galles	37 districts	36 districts métropolitains		
Ecosse	53 districts	8 comtés		
Irlande du Nord	26 districts	9 conseils régionaux		
SUEDE	Communes 288	Départements 24		

* niveaux territoriaux ayant une compétence législative
 ___ sont soulignés les niveaux territoriaux qui sont uniquement une circonscription administrative de l'Etat.

**L'ORGANISATION DES
TRANSPORTS PUBLICS URBAINS
DANS LES 15 PAYS DE L'UNION
EUROPEENNE**

PREAMBULE

Dans chaque Etat de l'union européenne, l'organisation et l'action des réseaux de transports publics urbains de personnes, s'inscrivent dans un cadre institutionnel largement conditionné par la structure politico-administrative de chaque pays et par la capacité financière des collectivités locales.

Nous évoquerons, dans un premier temps, les principaux types d'acteurs du monde des transports urbains. Nous nous pencherons ensuite sur les trois systèmes de gestion utilisés en Europe, tout en mettant en évidence le système qui, en pratique, domine largement malgré des modalités différentes selon les pays. Puis nous examinerons comment se présente la situation des réseaux urbains dans chacun des 15 pays de l'union européenne en analysant plus particulièrement les relations Etat/Autorités Organisatrices/Transporteurs dans les domaines juridique et financier.

Enfin, sans vouloir être exhaustif, nous évoquerons quelques uns des problèmes qui restent en suspens ainsi que les évolutions possibles, probables, certaines, tout en gardant présent à l'esprit le fait que le transport public urbain de personnes est un service public impliquant des obligations spécifiques fondées sur l'intérêt général et indispensables à la cohésion sociale.

LES ACTEURS

Trois types d'acteurs jouent un rôle important dans la structuration de l'organisation des transports publics urbains :

- les exploitants
- les autorités publiques
- les usagers

1. LES USAGERS

Nous ne ferons pas de longs développements sur ce groupe d'acteurs, car, dans ce rapport, nous envisageons le transport public urbain du côté de l'offre et non de la demande. Pourtant l'utilisateur est primordial car c'est évidemment pour la satisfaction de ses besoins qu'est construit tout le système. Le transport public urbain est un service public et, comme tout service public, ne peut perdurer qu'en s'adaptant aux évolutions technologiques et à la demande sociale.

Par souci réel ou parce que c'est à la mode, le mot « usager » est souvent remplacé par le mot « client ». Pourtant derrière le client ne se profile pas nécessairement le citoyen ; derrière l'utilisateur, oui. Que le service public soit bénéficiaire ou, au contraire, en déficit et obligé de faire appel au contribuable, le binôme usager-citoyen nous paraît indissociable. En effet, un service public de transport digne de ce nom ne doit pas être organisé et géré sous le seul signe d'une « culture de producteurs » ou avec des caractéristiques de fonctionnement et des prestations arrêtées « d'en haut » ou sous la seule influence des personnels, mais tenir le plus largement compte des choix des usagers/citoyens.

2. LES EXPLOITANTS

Ils sont de trois types :

- les entreprises publiques
- les entreprises privées
- le secteur mixte

Dans le domaine qui nous intéresse, force est de constater que, dans les pays de l'union européenne, les exploitants liés aux pouvoirs publics par des liens juridiques et/ou financiers sont largement majoritaires. C'est le cas en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Autriche, en Belgique.

Le secteur privé est surtout présent en France, en Grèce et en Espagne ; depuis quelques années le Danemark et surtout le Royaume-Uni ont privatisé une partie des services de transports urbains, de manière particulièrement radicale pour le dernier pays cité.

Quant au secteur de l'économie mixte, cas dans lequel le transporteur est une structure mi-publique/mi-privée, il est traditionnellement fortement développé en France ; mais le secteur mixte se développe aussi beaucoup en Espagne.

3. LES POUVOIRS PUBLICS

On distingue :

- l'Etat central
- les collectivités locales jouant le rôle d'« autorités organisatrices »
- les autres collectivités

*** l'Etat central**

Il intervient toujours plus ou moins. Sa « contribution minimum » consiste à fixer des règles en matière de sécurité routière, de caractéristiques des véhicules affectés au transport, ou encore de législation sociale visant le personnel de conduite.

Mais les interventions étatiques vont généralement beaucoup plus loin.

D'abord l'Etat central peut intervenir pour payer tout ou partie des infrastructures ou du matériel, particulièrement pour les transports en commun « lourds » de type tramways ou métros. Il peut également participer à la résorption des déficits d'exploitation comme c'est le cas aux Pays-Bas ou en Italie jusqu'à une date récente.

Par ailleurs, il peut contrôler, en totalité ou en partie, le capital d'entreprises de transport.

Mais surtout, dans tous les cas, l'Etat central, même s'il n'intervient pas financièrement, joue un double rôle de contrôle et d'incitation. En effet, il contrôle plus ou moins fortement les politiques des collectivités locales, par exemple en limitant les augmentations de la plupart des titres de transports urbains, comme c'est le cas en France, ou en réduisant sa participation aux déficits d'exploitation ; il a un rôle incitatif dans la mesure où, dans bon nombre de pays de l'union européenne, les actions des Etats ou les réglementations qu'ils édictent ont souvent pour objectif la constitution de réseaux cohérents couvrant le territoire d'agglomérations urbaines. Notons enfin, que l'Etat central peut dépasser ce rôle incitatif et jouer le rôle d'une autorité organisatrice comme en Irlande ou au Luxembourg.

*** les Autorités organisatrices**

Bien que cela puisse être l'Etat, le rôle de l'autorité responsable des transports urbains, que l'on appelle généralement « autorité organisatrice » (A.O.) est normalement assumé par une collectivité locale (ou par une structure publique appropriée) qui passe un contrat avec un ou plusieurs transporteurs pour la desserte d'une aire urbaine, selon des fréquences et des niveaux de tarifs généralement approuvés par ladite autorité organisatrice.

La nature et les prérogatives des autorités organisatrices ainsi que les modes de financement des transports urbains reflètent dans une large mesure le degré d'autonomie des collectivités locales par rapport au pouvoir central.

Les autorités organisatrices peuvent être classées en fonction de la plus ou moins grande intervention de l'Etat et de la capacité fiscale des collectivités locales (ce qui recouvre le degré d'autonomie fiscale et le niveau de richesse). Le croisement de ces deux critères permet d'isoler trois grands types d'autorités organisatrices :

- de pseudo A.O., particulièrement dans les pays où l'intervention de l'Etat est forte
- de véritables A.O. spécialement dans les pays décentralisés où l'Etat intervient peu ou modérément
- des A.O. spécifiques, se différenciant des collectivités locales, situation que l'on trouve dans des pays fédéraux ou à pouvoir régional marqué.

① **Les « pseudo » autorités organisatrices** sont bien évidemment des autorités qui n'ont pas toute l'autonomie requise ou toute la capacité financière souhaitable pour assurer leur rôle.

On les trouve dans les pays centralisés et unitaires dans lesquels l'intervention étatique est forte et où, corrélativement; les ressources fiscales locales sont faibles. Ces pseudo-A.O. se trouvent aussi bien dans des systèmes à gestion et financement centralisés comme au Portugal, que dans des systèmes à financement centralisé mais à gestion décentralisée comme en Italie ou aux Pays-Bas.

On trouve aussi de pseudo-autorités organisatrices pour les réseaux de certaines grandes métropoles où l'Etat, qui a en réalité tous les pouvoirs, délègue la gestion quotidienne d'un réseau à une collectivité locale support ou à un exploitant comme c'est le cas à Amsterdam, à Porto ou à Lisbonne.

② **Les véritables autorités organisatrices** jouant pleinement leur rôle se trouvent préférentiellement dans des pays qui, bien qu'unitaires, connaissent une faible intervention de l'Etat central et dans lesquels les collectivités locales ont des ressources financières importantes. C'est le cas en France (hors région parisienne) où les A.O., qui possèdent des ressources importantes grâce au « versement transport » payé par presque toutes les entreprises, ont généralement une compétence entière. C'est également le cas au Danemark.

③ **Les autorités organisatrices « spécifiques ».** Elles existent plutôt dans les pays fédéraux ou à pouvoir régional fort.

Elles ont été créées spécialement pour résoudre le problème des transports collectifs urbains au sein d'une agglomération. Elles associent en général tous les partenaires du transport et ne sont pas seulement une émanation des collectivités locales. Le rôle de cette structure dépasse le plus souvent le niveau technique pour atteindre le niveau politique ; c'est le cas en Allemagne et en Autriche. Ces A.O. spécifiques tentent de faire coïncider les territoires fonctionnels du transport urbain avec les territoires institutionnels soit en réussissant à créer un territoire spécifique au transport (comme c'est le cas en Italie avec les consortium ou en France avec les périmètres de transport urbain) soit en associant tous les partenaires du transport dans une autorité organisatrice élargie (cas de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Espagne pour Barcelone et Madrid).

Notons que, pour complètes et efficaces qu'elles soient, ces A.O. spécifiques ne vont pas jusqu'à être des A.O. « déplacements » qui maîtriseraient non seulement les déplacements en transports en commun mais également ceux relatifs à la voiture particulière...

*** Les autres collectivités locales**

Certaines collectivités qui ne sont pas autorités organisatrices peuvent, néanmoins, avoir leur mot à dire dans l'organisation et le fonctionnement des réseaux de transport urbain, soit parce que ces collectivités participent au financement soit parce qu'elles sont autorités de tutelle prévues par la réglementation de leur pays. C'est, par exemple, le cas en Italie avec les Régions ou en Espagne avec les députations provinciales.

LES MODES DE GESTION DES RESEAUX URBAINS

Parmi les 3 groupes d'acteurs évoqués précédemment, les autorités organisatrices et les transporteurs ont des relations qui se nouent et se développent selon des modalités différentes mais qui peuvent être regroupées autour de **3 grands modes de gestion des réseaux urbains** :

① la gestion directe

② la gestion déléguée : - généralement par contrat avec ou sans mise en concurrence préalable
- plus rarement par loi ou décret

③ le laisser faire avec recours à l'initiative privée

A l'exception de la troisième solution qui n'existe, de manière significative, que dans un seul pays de l'union européenne (le Royaume-Uni), une étude détaillée nous montre que les quatorze autres pays, qu'ils fassent appel à la gestion directe ou à la gestion déléguée, ont mis en place un **modèle dominant** qui comporte 3 caractéristiques principales

- le transporteur (que l'on appellera quelquefois opérateur) a généralement un monopole d'exploitation sur un territoire donné

- il existe une coordination des services, assurée par les autorités publiques à l'intérieur d'un périmètre d'agglomération

- les collectivités, et le plus souvent l'Etat également, sont fortement impliqués dans les politiques de transport, particulièrement pour le volet financier.

Ce système dominant repose sur l'existence d'une **entité fondamentale** : **l'autorité organisatrice**.

Nous examinerons les caractéristiques des 3 modes de gestion évoqués supra, préalablement à la **présentation des relations entre les autorités organisatrices et les transporteurs dans chacun des 15 pays de l'union européenne**.

① **la gestion directe**

L'autorité politique légalement compétente en matière de transport urbain fait exécuter le transport par l'un de ses services. On parle de **régie**. Selon les Etats, ces services sont distincts ou non de l'administration ; ils possèdent souvent, mais pas toujours, la personnalité juridique et l'autonomie financière.

Si **traditionnellement** la gestion directe est passée par la régie (directe ou autonome) le mode de gestion directe peut utiliser aussi des formules plus contemporaines comme la société anonyme de droit privé à capitaux entièrement publics ou comme la société d'économie mixte (capitaux publics et privés mélangés) entièrement phagocytée par une collectivité locale dont elle est l'émanation, ainsi qu'on peut le voir en Allemagne.

Dans ce dernier pays, l'essentiel de la gestion des services publics est aux mains des régies directes, régies autonomes, sociétés d'économies mixte ; néanmoins, depuis quelques années, on constate une nette tendance à la diminution des organisations entièrement intégrées à l'administration au profit des modes semi autonomes comme des sociétés de droit privé dont le capital est détenu, en tout ou partie, par la municipalité.

De façon générale en Europe, et malgré quelques forts îlots de résistance, la gestion directe perd du terrain au profit de la gestion déléguée et du recours au secteur privé. Ce recul s'explique, notamment, par les contraintes financières qu'éprouvent désormais les collectivités publiques et par leur volonté d'accéder plus facilement aux marchés de capitaux, mais aussi par la progression concrète des idées de décentralisation des pouvoirs (ou de gouvernement local) dans plusieurs pays de l'union européenne.

② la gestion déléguée

Par ce mécanisme, l'autorité organisatrice confie par contrat (et quelquefois par loi ou décret) à un ou plusieurs transporteurs (extérieurs à l'administration) le soin d'exploiter une ligne d'autobus ou l'ensemble d'un réseau pour un temps déterminé. Ce contrat par lequel l'autorité organisatrice délègue l'exécution d'un service public s'effectue en fonction d'un « cahier des charges » qui fixe les obligations de chacun notamment en matière de tarifs sociaux, de prise en charge du déficit, de compensation des obligations de service public.

On notera que l'autorité qui délègue n'est pas nécessairement propriétaire du matériel et des infrastructures : la notion de service public n'entraîne pas celle de propriété publique. A ce propos, 2 conceptions s'opposent : d'un côté le type latin de la gestion déléguée où la collectivité conserve la propriété des infrastructures et du matériel que le délégataire doit gérer et exploiter ; d'un autre côté, le type anglo-saxon où la collectivité cède infrastructure et/ou matériel au délégataire privé.

Quasi-inexistante en Allemagne, très étendue en France, la gestion déléguée s'est fortement développée dans les années 1980, particulièrement en Espagne et en Grande Bretagne.

Les juristes de certains pays établissent une différence entre la délégation de service public et la notion, ancienne, de concession de service public ; dans d'autres pays, on ne fait pas cette différence et on utilise indifféremment les termes de concession et de gestion déléguée. La concession n'est pas seulement un contrat mais un véritable mode de gestion qui repose sur un équilibre juridique, économique, politique.

Equilibre juridique car la concession a une durée fixée à l'avance (et pas indéterminée comme pour les monopoles des grands réseaux) et elle crée entre le concédant et le concessionnaire un rapport étroit qui dépasse la seule logique contractuelle. Equilibre économique ensuite car c'est une façon d'externaliser la gestion d'un service collectif : il ne s'agit pas d'une simple sous-traitance ni d'une simple ouverture à des entreprises privées du marché des transports urbains... Equilibre politique enfin car la concession recèle l'idée d'une confiance faite à l'entreprise privée mais dans les limites du respect des contraintes de service public aux fins de garantir la cohésion sociale.

Historiquement l'autorité publique déléguait la gestion du service sans faire appel à la concurrence, le transporteur étant choisi « intuitu personae », le plus souvent parmi les entrepreneurs locaux. Or, la nécessité de mieux contrôler les dépenses publiques, des volontés gouvernementales émergeant dans certains Etats, l'offre de grands groupes (notamment français) les directives européennes obligeant à plus de transparence et à recourir à des appels d'offres

publiés (à partir d'un certain seuil financier) dans de nombreux domaines d'activité ont conduit, très récemment, nombre de pays à faire appel à la concurrence. On citera, à titre d'exemples, la France en 1993 ou, surtout, le Royaume-Uni pays dans lequel, au terme de lois promulguées en 1980/85/88, les collectivités locales abandonnèrent leur rôle de fournisseurs de services pour devenir des ordonnateurs.

Il faut bien admettre que, sur le plan culturel, il existe un fossé profond entre l'approche de l'Europe latine et l'approche anglo-saxonne ; les « latins », par le biais du droit de la concession ou de la délégation de service public admettent qu'une même entité traite la conception, la construction, le financement et l'exploitation d'un service public concédé ou délégué et que cette entité puisse être choisie « intuitu personae », même après appel d'offres ; les « anglo-saxons » ignorent ou combattent cette approche au nom de la concurrence à tout crin, prônent la parcellisation des tâches avec appel d'offres à chaque stade et n'exigent pas qu'une optimisation d'ensemble soit réalisée par un responsable unique comme c'est le cas dans les pays de l'Europe latine... mais aussi dans quelques pays anglo-saxons.

③ l'abandon de la gestion du système : le recours au secteur privé

Au cours des dernières années, plusieurs Etats de l'union européenne ont vu leurs gouvernants ou certaines de leurs autorités organisatrices privatiser une partie des services de transports urbains. Cela a été le cas au DANEMARK, au PORTUGAL, en ESPAGNE, en FRANCE. Même si les raisons du recours à la privatisation sont diverses, on peut penser que si les pouvoirs publics privatisent c'est par conviction que le secteur privé est plus efficace que le secteur public.

S'agissant d'activités qui ne font pas partie des « métiers de l'Etat ». Pourtant, aucun des pays précités n'a tourné le dos au modèle territorial dominant, les services privatisés restant étroitement contrôlés par les pouvoirs publics.

Parmi les 15 pays de l'union européenne, un seul et unique Etat a décidé d'aller au-delà de la privatisation des services en abandonnant la quasi totalité du système à l'initiative privée : il s'agit de la GRANDE BRETAGNE. Entre 1980 et 1986, le gouvernement britannique qui démantela le modèle territorial dominant, alors en vigueur au Royaume-Uni comme dans les autres pays de l'union européenne, outre des intentions politiques clairement énoncées, avait pour objectif majeur de faire disparaître les déficits. Effectivement, à l'heure actuelle, 85% des services sont assurés sans soutien financier public. Le système anglais est fondé sur la confiance dans le marché et sur une politique de privatisation et de « dérégulation » poussée à l'extrême (à l'exception de la métropole londonienne). Contrairement au modèle territorial plus ou moins en vigueur dans les autres pays d'Europe, l'intégration et la coordination des réseaux urbains, tout comme l'adéquation entre une organisation institutionnelle et une aire de déplacements quotidiens, ne sont plus des buts à atteindre. En effet, outre l'obligation de recourir à la concurrence et de privatiser, le gouvernement britannique promulgua, en 1985, une loi réformant considérablement le système de gouvernement local et aboutissant à une forte réduction des pouvoirs des autorités locales en matière de transports urbains notamment. C'est ce même texte qui supprima l'obligation de coordonner les transports publics de passagers.

LES TRANSPORTS URBAINS DANS LES 15 PAYS DE L'UNION EUROPEENNE

L'ALLEMAGNE

En ALLEMAGNE, pays qui n'a connu que très brièvement un pouvoir central fort, le développement des infrastructures et des services a majoritairement été organisé par les administrations locales, l'Etat fédéral ne jouant qu'un rôle marginal. De plus, il existe des différences de situation d'un land à l'autre.

De par la Constitution, les transports urbains constituent une compétence facultative pour les communes. Environ 90 communes ont décidé d'exercer directement la compétence transport en faisant appel au secteur privé ou plus généralement par le canal d'entreprises qu'elles contrôlent ou dont elles possèdent la totalité du capital. Mais, le plus souvent, les communes délèguent leur compétence transport aux KREISE ou LANDKREISE (arrondissements). Dans d'autres cas, des syndicats de communes (volontaires ou obligatoires) se chargent de cette activité.

Les entreprises publiques dépendant d'une commune ou d'un Kreiss sont légion, qu'elles soient de droit public (du type régie) ou qu'elles soient de droit privé (du type société d'économie mixte ou sociétés anonymes). La commune ou le Kreiss peut être l'unique propriétaire ou associer des partenaires privés. Très souvent, les entreprises publiques allemandes ont plusieurs domaines d'activités : outre les transports urbains, elles assurent d'autres services publics comme l'eau, l'énergie, etc... ; ces autres activités permettent de compenser les déficits qui sont généralement la règle, dans le transport urbain. Les participations croisées entre entreprises publiques sont également fréquentes.

Notons que les communes de moins de 10 000 habitants ont l'obligation de gérer leurs entreprises économiques sous forme de régie communale individualisée mais non obligatoirement dotée de la personnalité juridique. Quant aux grandes villes, assimilées à un arrondissement, leurs entreprises économiques multiservices (qui adoptent le statut privé pour celles qui ne l'avaient pas déjà, mais sans que la réalité du pouvoir change...) ont de plus en plus tendance à aller proposer leurs services dans d'autres régions d'Allemagne, voire à l'étranger.

S'agissant des opérateurs, on considère que **les exploitants publics représentent près de 90% de l'offre**. Les concessions avec les rares transporteurs privés sont passées de gré à gré sans appel d'offres. On soulignera l'importance des filiales routières des chemins de fer DB et de la poste fédérale.

L'Etat est l'autorité organisatrice pour tout ce qui touche au ferroviaire, même pour les lignes d'intérêt local et les services de cars assurés par des filiales de la DB.

Il convient de signaler la mise en place dans plusieurs agglomérations allemandes entre 1965 et 1972 d'autorités organisatrices spécifiques au transport qui sont considérées comme des modèles du genre, particulièrement à MUNICH où l'on a dépassé les seuls transports collectifs pour se rapprocher de l'autorité « Déplacements ». L'année 1996 devait voir la mise en place, dans l'ensemble de l'Allemagne, d'une mesure très importante : chaque Lander est chargé de planifier, de coordonner, éventuellement de subventionner, le transport de proximité des personnes, tous modes confondus.

L'AUTRICHE

L'AUTRICHE comporte un important secteur public et semi-public. Les transports urbains sont majoritairement assurés par des entreprises de style régies. Dans la capitale, WIEN, un transporteur privé assure une minorité importante des services. Dans cette dernière agglomération il existe un système de « versement transport » comme en France.

LA BELGIQUE

En BELGIQUE, après la profonde réorganisation qui a affecté les institutions de ce nouvel Etat fédéral, les transports locaux et régionaux (à l'exception des chemins de fer) dépendent des trois régions.

Dans la région de Bruxelles capitale, la Région est actionnaire à 99% de la principale société exploitante. En région flamande, les transports ont été confiés à une seule société (VVM) contrôlée elle aussi par la Région. En région wallonne, il existe depuis 1991 une société holding (contrôlée par la Région) qui coiffe 5 sociétés locales d'exploitation : les TEC.

Du fait de l'organisation du système, il n'y a pas de concurrence mais la sous traitance au secteur privé est fréquemment pratiquée. Les provinces et les communes n'ayant aucune compétence en matière de transports en commun, ne participent pas à leur financement. Quant aux opérateurs, ils n'assurent pas les risques financiers et sont en général propriétaires du matériel.

LE DANEMARK

Au DANEMARK, l'Etat, les comtés et les communes se partagent les responsabilités en matière d'organisation des transports publics de personnes. Le niveau national a délégué ses pouvoirs aux comtés.

En dehors de l'aire métropolitaine de COPENHAGEN, 8 comtés sur 11 ont créé une compagnie de transport qui a un monopole: soit cette compagnie possède le matériel et l'exploite directement, soit elle sous traite à des transporteurs privés. Ces sociétés de transport sont à capitaux publics.

Dans les 3 autres comtés, il existe des compagnies sans lien entre elles (souvent des régies). Le Comté est responsable des lignes interurbaines, les communes des lignes locales.

En outre, on soulignera l'existence de 13 petites compagnies ferroviaires indépendantes dont le financement est supporté par l'Etat et les comtés : les tarifs de ces compagnies de chemins de fer sont intégrés aux systèmes tarifaires locaux.

Côté transporteurs, malgré régies communales et sociétés publiques, le secteur privé est majoritaire. Au niveau national, en dehors de l'aire de COPENHAGEN, 60% des services sont assurés par des exploitants privés. On notera aussi que 25% des services sont assurés par la filiale des chemins de fers danois. S'agissant de la capitale, une loi de 1994 oblige à confier 45% des opérations à des transporteurs privés : parmi ceux retenus, l'un est suédois.

Le choix des entreprises est fait systématiquement après appel d'offres ligne par ligne. Il y a un contrat standard s'appliquant au privé comme au public. En principe, les risques sont partagés entre l'autorité publique et les transporteurs privés.

L'ESPAGNE

En ESPAGNE, de par la loi constitutionnelle les communes et leurs groupements sont compétents pour le transport public de voyageurs avec un service minimum défini pour les communes de plus de 50 000 habitants. Cependant, les Communautés Autonomes (autorités supérieures) peuvent dispenser les communes aux faibles moyens d'en faire autant ou, au contraire, les obliger à en faire plus. Entre les Communautés Autonomes et les communes se trouvent les provinces qui ont un rôle de coordination des services à caractère supranational, comme certains réseaux de transport, et qui ont théoriquement pour obligation d'organiser la coopération entre les communes pour que la population ait les services minimum.

Dans quelques rares cas, le rôle d'autorité organisatrice est tenu par la Province (BILBAO) ou par la Commune Autonome (VALENCIA). A ces exceptions, auxquelles il convient d'ajouter les aires métropolitaines de MADRID et BARCELONA, ce sont les communes qui signent les contrats de concession, le plus souvent de longue durée, avec des transporteurs qui appartiennent majoritairement au secteur privé ; les transporteurs sont en principe propriétaires du matériel et ne prennent pas de risques financiers. On notera que, depuis plusieurs années, « l'économie mixte » (capitaux publics et privés) se développe beaucoup en Espagne, s'inspirant peut-être de la France voisine.

Comme pour d'autres services publics, les tarifs sont soumis à l'accord d'une commission composée de représentants des Communautés Autonomes, d'organisations syndicales et patronales, d'associations d'usagers, etc...

Les agglomérations de MADRID et BARCELONA ont un statut particulier ; elles possèdent des autorités organisatrices spécifiques avec des sociétés de transport jouissant d'un quasi-monopole. L'autorité organisatrice de MADRID (CRT) est beaucoup plus autonome que celle de BARCELONA (EMT) qui dépend très largement de la Communauté Autonome (Generalitat). Les communes de l'agglomération de BARCELONA sont propriétaires du métro et des sociétés de bus : on note, cependant, quelques services concédés au privé depuis quelques années.

LA FINLANDE

Dans les villes de moins de 150000 habitants, les opérateurs sont majoritairement privés. La consistance des services est déterminée par les villes et les tarifs sont fixés par le ministère des communications.

Les 10 villes principales de FINLANDE ont des systèmes de transports urbains très variés allant de la régie directe jusqu'à l'achat de services à des compagnies privées ou à d'autres régies. Les 3 agglomérations les plus importantes du pays ont un service de transport dépendant largement de la collectivité ; en outre, 2 d'entre elles font également appel, en complément, à des transporteurs privés.

La Finlande tente de clarifier les rapports entre organisateurs/acheteurs de services et transporteurs, à l'instar du concept mis en oeuvre chez les voisins suédois.

LA FRANCE

En FRANCE, hors région parisienne, les responsabilités de l'organisation des transports urbains et interurbains relèvent, pour l'essentiel, des collectivités locales depuis la loi d'orientation des transports intérieurs (L.O.T.I.) du 30 décembre 1982 et une loi de décentralisation du 22 juillet 1983.

En zone urbaine agglomérée, l'autorité organisatrice peut être une commune ou un groupement de communes constitué en vue de la seule activité transports ou également pour gérer d'autres domaines. Dans tous les cas, il y a constitution d'un **périmètre de transports urbains (P.T.U.)** à l'intérieur duquel est assurée la coordination. Ce P.T.U. est très important pour toutes les agglomérations de plus de 20 000 habitants, car c'est à l'intérieur de ce périmètre que les collectivités bénéficient du « **versement transport** », ressource financière originale qui n'existe nulle part ailleurs en Europe (à l'exception de WIEN en Autriche) et qui a constitué depuis son institution en 1971, un élément majeur dans le financement des transports urbains en France. Le versement transport est un impôt perçu auprès de tous les établissements publics et privés de plus de 9 salariés ; l'assiette du versement transport est la masse des salaires. Pour bénéficier du versement transport, les communes ont dû se regrouper constituant ainsi des P.T.U., territoires institutionnels qui sont généralement peu différents des territoires fonctionnels.

Hors secteur urbain concerné par le PTU, les départements sont généralement compétents pour les dessertes à l'intérieur de leur territoire. Notons que dans certains cas, principalement en matière de transports scolaires, l'autorité organisatrice peut déléguer ses pouvoirs (mais non ses responsabilités) à une autorité organisatrice de « second rang ».

En Région parisienne, il existe un organisateur particulier, le S.T.P. (Syndicat des Transports Parisiens) au sein duquel l'Etat joue un rôle déterminant. Le système du versement transport s'applique également en région parisienne.

En France l'Etat intervient surtout pour limiter les hausses des tarifs (uniquement ceux qui ne comportent pas de réduction), pour des motifs de politique générale, et pour subventionner les infrastructures lourdes, laissant aux collectivités une grande marge de manoeuvre dans l'élaboration et la conduite de leurs politiques.

Les opérateurs sont de trois types :

- régies (relevant du droit public) lorsque la collectivité assure elle-même le service. Toutes les régies jouissent de l'autonomie financière mais toutes n'ont pas la personnalité juridique
- sociétés privées
- sociétés d'économie mixte, relevant du droit privé, dont les capitaux sont à la fois publics (minimum 51 %) et privés. En 1995, ces sociétés représentaient 21% du total des entreprises de transport.

La France est le **pays d'Europe où le mode de la gestion déléguée domine**. Ce pays présente également la particularité d'avoir 3 très grands groupes de transports (2 privés, 1 public) qui sont présents à titre d'opérateur, ou plus simplement à titre de conseiller, dans de nombreuses villes du territoire. Les contrats ont des modalités variées et des clauses innovantes. En France, en matière de transports urbains, les contrats sont définis à partir de la nature de la rémunération contractuelle : dans 60% des cas il s'agit de contrats de gérance ou assimilés (contrats de gestion à prix forfaitaire). Depuis une loi du 23 janvier 1993 dite « loi Sapin », les collectivités locales ont l'obligation de recourir à la procédure d'appel d'offres pour sélectionner l'entreprise qui aura le marché final alors que jusqu'à cette date, le maire n'avait pas à justifier le choix du délégataire, choisi intuitu personae quel que soit le montant du contrat.

En règle générale, les collectivités publiques sont propriétaires du matériel ce qui facilite les changements de titulaires.

LA GRANDE-BRETAGNE

En GRANDE-BRETAGNE, avant 1986, le secteur privé était pratiquement absent des transports publics locaux ; la quasi-totalité des transporteurs avait été municipalisée ou nationalisée dans les années 1950 et 1960. Comme on l'a déjà dit, suite à un rapport de 1984 intitulé « Buses », le gouvernement britannique de l'époque introduisit en 1985/1986, la concurrence et une forte dose de privatisation des services dans l'ensemble du pays (à l'exception de LONDON) tout en réduisant les pouvoirs des autorités locales dans le domaine des transports. Dès lors, tout le monde put entrer sur le marché ce qui entraîna la suppression du monopole des régies et le démantèlement de grosses sociétés publiques.

Actuellement, en Angleterre (hors zone de LONDON) au Pays de Galles et en Ecosse, environ 85% des services sont exploités commercialement ; tarifs itinéraires et horaires sont fixés par le transporteur qui assure le service à ses risques et périls sans subvention. Il n'existe plus de contrat avec une autorité organisatrice, à l'exception des services sociaux, ou considérés comme tels (heures creuses), que les autorités locales (districts métropolitains ou conseils de comtés en Angleterre, conseils de comtés au Pays de Galles, conseils régionaux en Ecosse) sont tenues de fournir à la population en cas de déficience des services commerciaux. Dans ce cas un contrat est signé, après appel d'offres entre le transporteur et les autorités locales précédemment citées qui ne méritent plus le nom d'autorités organisatrices même si, dans les agglomérations les plus importantes d'Angleterre, les districts métropolitains passent par l'intermédiaire des P.T.A. (Public Transport Authority) qui sont des syndicats intercommunaux. Ces services sociaux présentent une originalité : qui dit contrat (et généralement subvention versée au transporteur) n'implique pas qu'un monopole soit accordé au co-contractant pour un itinéraire donné... Un autre transporteur peut créer, si bon lui semble, des services non subventionnés sur le même itinéraire et aux mêmes heures !

Il n'existe pas d'organisme spécifique chargé de réglementer les compagnies d'autobus, toutefois un comité parlementaire a récemment suggéré la création d'une telle entité. Les exploitants doivent envoyer le détail du fonctionnement des services qu'ils envisagent de commencer à un responsable de l'administration, mais celui-ci a très peu de marge de manoeuvre. Il existe un responsable pour réguler les transports ferroviaires, mais qui ne couvre pas les transports urbains. Les PTA sont les seuls organismes de coordination, ils n'ont toutefois aucune compétence en matière de régulation.

En Irlande du Nord, les transports urbains et interurbains sont assurés, pour l'instant, par des sociétés nationalisées.

Il faut noter que, malgré un large mouvement de privatisation affectant tout le pays, le Gouvernement a gardé pour les bus une partie des subventions normalement réservées aux transports d'intérêt local (routes et transport public). Cette démarche a initié le programme "London Bus Priority" ainsi que d'autres programmes d'infrastructures de moindre importance (Birmingham, Manchester, etc). Après cette époque les autorités ont décidé de limiter l'accès à certaines parties du centre-ville car la densité des autobus était telle qu'elle avait engendré une forte pollution.

S'agissant de **London**, l'Etat n'a pas voulu aller aussi loin tout de suite. L'Etat était la véritable autorité organisatrice avec le London Regional Transport (L.R.T.) qui opérait avec la société de bus et la société de métro, filiales à 100%. La privatisation du réseau de bus de la capitale est intervenue en 1993/1994. Les 24 sociétés privées qui bénéficient de contrats d'exploitation renouvelables sont soumises à des tarifs réglementés par le L.R.T.. Le bilan semble plus positif qu'en province ; le taux de fréquentation est resté stable.

Un projet émanant de la Corporation of London (sorte de conseil municipal du quartier des affaires de la City) a pour projet l'instauration d'une taxe affectée (payée par les entreprises privées) qui viendrait alimenter un fonds d'investissement permettant d'ébaucher la rénovation des réseaux de bus et de métro jugés vétustes et même de construire une ligne nouvelle de métro ouest-est assurant la jonction entre l'aéroport d'Heathrow et la City.

Le bilan est mitigé. Selon les dernières statistiques disponibles, sur une période de 10 ans (entre 1984/95) hors zone de Londres, le nombre de déplacements a chuté de 28 % bien que le service offert en kilomètres voiture ait augmenté de 25 %. Dans l'agglomération londonienne durant la même période, le nombre de déplacements a stagné (voisin de 0 %) alors que le nombre de véhicules kilomètres a cru de 33 %.

LA GRECE

La GRECE, malgré plusieurs lois de décentralisation, a conservé un **système de transports urbains et interurbains dépendant très fortement de l'Etat.**

Légalement les communes et dèmes sont compétents pour l'administration des transports urbains ; mais en pratique leur rôle est nul faute de décentralisation financière. Le fait que le Préfet soit désormais élu n'a rien changé ; les préfetures appliquent la réglementation d'Etat et passent des contrats avec des petits transporteurs privés qui dominent le marché grec. Les communes et dèmes ne possèdent pas de régie (à l'exception de l'île de Rhodes où une structure se met en place). Dans les agglomérations, les transporteurs privés montent une sorte d'association ou de groupement d'intérêt économique pour assurer les services.

Athènes et Thessalonique ont un régime particulier : la capitale grecque a un réseau appartenant à l'Etat alors qu'à Thessalonique, il s'agit d'une concession de l'Etat à une société privée.

On signalera enfin l'importance du FEDER pour alléger la charge d'investissement.

L'IRLANDE

En IRLANDE, l'Etat est **seul compétent en matière de transports urbains et interurbains.** Mais plus qu'en tant qu'autorité organisatrice, l'Etat est surtout concerné en tant que propriétaire de deux sociétés d'autobus et de la société ferroviaire. Sur certaines lignes, des sociétés privées concurrencent les deux sociétés publiques.

On notera que le FEDER intervient largement dans le financement des grands projets d'investissements en Irlande.

L'ITALIE

En ITALIE, le système des transports est défini par la loi n°151 de 1981.

Pour les transports urbains, ce sont les communes qui sont autorités organisatrices. C'est le mode de la gestion directe qui domine dans plus d'une centaine d'agglomérations, la grande majorité des transporteurs est publique, sous contrôle communal. Dans l'ensemble du pays, on considère que **les exploitants publics représentent près de 90% de l'offre**. Tout comme en Allemagne, l'échelon municipal est déterminant. Dans ces deux pays dont l'Etat central est de formation récente, l'action des municipalités sur les infrastructures et les services urbains a agi sur la mise en forme du territoire ; les régies municipales (pas seulement en transports collectifs) se sont maintenues ou renforcées après la seconde guerre mondiale.

Les chemins de fer de l'Etat (FS) jouent un rôle très important dans les transports locaux ; ils cherchent actuellement à se désengager financièrement et à faire supporter les déficits par les collectivités locales.

Les Régions sont compétentes pour la planification et la réglementation des transports régionaux ou simplement supra-communaux ; pour ces relations, elles octroient des concessions à des entreprises publiques ou privées.

En 1981 a été créé le « fonds national pour le financement des transports régionaux », deuxième fonds en importance après celui des dépenses de santé ; par ce fonds, l'Etat couvre la quasi totalité des déficits d'exploitation. Ce sont les régions qui assuraient le reversement des sommes venant de ce fonds directement aux entreprises de transport, pour l'investissement comme pour le fonctionnement. Si les Régions n'ont pas théoriquement d'autorité sur les réseaux urbains elles ont donc le redoutable pouvoir de verser les subventions d'équilibre.

Dans plusieurs cas, et particulièrement à MILANO, il y a quelquefois conflit entre la ville et la région qui se considèrent toutes deux comme autorité organisatrice ; cela peut conduire à des stratégies divergentes et à une absence de coordination tarifaire.

Depuis une loi de 1990, il y a possibilité d'accords entre collectivités par le biais de « consortiums ».

Au début de 1995, la loi n°151 de 1981 a été modifiée : toute la compétence financière a été transférée à la Région. Le fonds national des transports n'a plus été doté ; à sa place, l'Etat verse aux Régions une dotation globale non affectée ce qui ne sera pas forcément un avantage pour le développement des transports en commun...

Actuellement, le gouvernement est en train de bâtir une nouvelle législation cadre.

LE LUXEMBOURG

Au LUXEMBOURG, pays qui possède un seul niveau de collectivités locales, le marché des transports urbains et interurbains est partagé en trois compagnies : l'une est privée (c'est plutôt une association de transporteurs), les deux autres dépendent des collectivités publiques (ville de Luxembourg et canton Sud du pays) et fonctionnent donc comme des régies.

C'est l'Etat qui attribue les concessions (d'une durée de 10 ans) pour les lignes exploitées par la compagnie privée, laquelle n'assume aucun risque. Tous les transports luxembourgeois bénéficient de subventions de l'Etat qui, par ailleurs, fixe les tarifs.

LES PAYS-BAS

Aux PAYS-BAS, l'Etat et les collectivités locales (provinces et communes) sont très impliqués dans les politiques de transport aussi bien au plan national que local. Les transports urbains sont de la compétence des communes. Deux systèmes coexistent :

- * dans les 9 plus grandes villes, chacune d'entre elles dispose de sa propre compagnie de transport ; c'est donc le mécanisme de la Régie qui jouit d'un monopole. Depuis 1975, les neuf compagnies ont créé le B.O.V. qui assure leur représentation auprès de l'Etat.

- * dans 45 autres villes, les municipalités font appel aux services de l'une des compagnies régionales de transport (lesquelles assurent aussi les transports interurbains) dépendent financièrement de l'Etat et sont regroupées dans la société holding VSN group. Ces municipalités ont créé le B.O.S. qui les représentent auprès de l'Etat et des compagnies régionales. En pratique, les communes n'ont guère le choix : elles passent un contrat de concession avec leur compagnie régionale « de rattachement ». Les communes utilisent des contrats types définis par le B.O.S. et participent financièrement à l'équilibre budgétaire en complément des aides allouées par l'Etat.

Même s'il y a une ouverture depuis 1988, les opérateurs privés sont rares mais ils peuvent être sous traitants. On notera que du fait de l'exiguïté du territoire et de la forte densité de population, les chemins de fer néerlandais (NS) jouent un rôle important de transporteur local.

Tant pour les investissements que pour les déficits d'exploitation, l'Etat intervient beaucoup. On peut dire que, jusqu'à présent, c'est la véritable autorité organisatrice. Lorsque le gouvernement néerlandais a décidé de compenser les déficits d'exploitation, il a réclamé parallèlement un contrôle total des tarifs et des niveaux de service. Les tarifs sont fixés au niveau national et sont à peu près identiques sur l'ensemble du territoire. Depuis une loi cadre de 1994, les subventions d'investissement sont discutées dans un cadre plus large que la commune au niveau de « régions de transport » ; toutefois cela devrait être éphémère dans la mesure où il est prévu que, dès 1997, une grande partie des pouvoirs actuellement assurés par l'Etat relèveront du niveau provincial. Une expérience de déconcentration est prévue dans les 3 provinces du nord. Les crédits de l'Etat seront redistribués par les provinces.

Signalons que pour les plus grandes agglomérations (dont Amsterdam) le projet de loi qui prévoyait la constitution d'entités urbaines spécifiques (super provinces, genre communautés urbaines françaises) avec une compétence obligatoire en transport, n'a pas encore reçu de début d'application.

LE PORTUGAL

Au PORTUGAL, hormis les métropoles de LISBOA et OPORTO, le rôle de l'autorité organisatrice est assuré par les communes (et non par les paroisses) qui concèdent leurs réseaux, sans appel d'offres à des sociétés privées. Les petites communes peuvent utiliser le système de la régie directe mais les cas sont rares. L'essentiel du marché est donc assuré par des transporteurs privés, certains étant issus d'une grande entreprise nationalisée reprivatisée et éclatée en plusieurs structures à partir de 1991.

De façon générale, les risques financiers sont assumés par le transporteur, lequel possède le matériel. En 1987, le gouvernement portugais a cessé de verser l'indemnité compensatrice pour les transports sociaux. Mais l'Etat continue à intervenir par des aides directes, particulièrement pour les investissements tout comme le FEDER et la Banque Européenne d'Investissement.

Dans la capitale LISBOA et à OPORTO les transports sont gérés par des sociétés dépendant de l'Etat : il n'y a pas d'autorité organisatrice unique et cela génère quelquefois des conflits entre l'Etat et les autorités locales.

Une loi importante a été promulguée en 1990 ; elle introduisait la notion de qualité et prévoyait l'introduction d'une certaine dose de dérégulation et de concurrence. Cette loi est restée « lettre morte » car aucun texte d'application n'a paru à ce jour. Par ailleurs, les « régions administratives » qui devraient remplacer les districts, avec des prérogatives en matière de direction des services publics, n'ont toujours pas vu le jour.

LA SUEDE

Les communes sont autorités organisatrices en matière de transports urbains (souvent en étroite collaboration avec les départements) par le biais de sociétés ou de fondations communales ou intercommunales ad hoc, généralement régies par le droit privé.

Ces structures, très nombreuses en Suède, passent des contrats avec des sociétés d'autobus à la suite d'adjudications.

LES DIFFICULTES A RESOUDRE

LES EVOLUTIONS POSSIBLES, PROBABLES, CERTAINES

Les difficultés intrinsèques au monde du transport urbain, les contraintes économiques auxquelles sont confrontés les pouvoirs publics, les nouvelles exigences de la clientèle, le développement de l'offre des grands groupes, les modifications législatives et réglementaires découlant, notamment, de l'intégration européenne, permettent de mettre en évidence l'émergence d'évolutions possibles, voire probables; évolutions que d'aucuns jugeront certaines même si elles ne leur paraissent pas souhaitables...

Bien sûr, les pages qui suivent n'ont pas la prétention d'offrir un panorama exhaustif des problèmes qui se posent au monde du transport urbain ; il ne s'agit que d'un aperçu.

* TERRITOIRES INSTITUTIONNELS ET TERRITOIRES FONCTIONNELS

Quel que soit le mode de gestion utilisé, on a vu que dans le but d'améliorer le fonctionnement des transports urbains il paraissait **souhaitable de faire coïncider les territoires institutionnels et les territoires fonctionnels et de mettre en place des autorités d'agglomération** dépassant les seuls transports collectifs mais englobant tous les autres modes de transport dont la voiture. Plusieurs Etats ont sorti des textes législatifs tendant à favoriser cela ; de même, dans plusieurs pays de l'union européenne, des politiques de décentralisation des pouvoirs ont été élaborées et mises en oeuvre.

Pourtant les résultats sont maigres ; les ambitieuses autorités d'agglomération dépassant les seuls transports collectifs n'ont vu le jour nulle part ; l'exemple qui s'en rapproche le plus semble être à MUNICH. En revanche, les cas de coïncidence entre territoires institutionnels et territoires fonctionnels du transport urbain sont beaucoup plus nombreux, particulièrement en France ou aux Pays-Bas. Mais l'inquiétude vise plutôt l'avenir : en effet, certaines régions urbaines ont tendance à gonfler démesurément englobant de plus en plus de collectivités, souvent de différents niveaux. Cela peut remettre en cause non seulement les autorités organisatrices préalablement constituées à cause de l'implication nécessaire de **nouveaux acteurs**, mais aussi le fondement du système pour les Etats qui font une trop nette différence entre l'urbain et le supra urbain ou le régional.

Tous ces inconvénients ne doivent évidemment pas nous conduire à tirer un trait sur le modèle territorial dominant et à opter pour une libéralisation débridée et pour le quasi-abandon de la notion d'autorité organisatrice comme un pays l'a fait ; les inconvénients dépasseront alors les avantages recherchés.

*CONCURRENCE ET PRIVATISATION

Nous avons vu que plusieurs pays de l'union européenne avaient introduit **concurrence et privatisation** à des doses allant de l'homéopathie à l'électrochoc.

Concurrence et privatisation ne vont pas nécessairement de pair ; s'il est vrai que la concurrence entre structures publiques est rare (mais il n'est pas impossible de l'envisager en Allemagne, dans quelques années avec des sociétés anonymes à capitaux publics) elle est possible et pratiquée entre structures publiques et privées. A cet égard, la capacité et le dynamisme de certains grands opérateurs publics ne doivent pas être sous-estimés en matière de concurrence et d'essaimage en dehors de leur zone d'action, au moins dans le domaine de l'ingénierie.

Plusieurs pays ont eu recours à la privatisation soit du fait de décisions locales, soit du fait de décisions nationales, les décideurs pensant que le secteur privé est par essence plus efficace et moins coûteux que le secteur public. Cela peut être exact mais il serait fâcheux de considérer cela comme un dogme. Entre public et privé, on lit quelquefois des comparaisons fondées sur les coûts moyens : or ces coûts ne mesurent ni l'efficacité technique ni, surtout, l'efficacité allocative (efficacité sociale) d'autant que de nombreux objectifs traditionnellement assignés aux entreprises publiques sont souvent incompatibles entre eux.

Des études menées dans d'autres secteurs que les transports montrent que la privatisation n'est pas une panacée. Au Royaume-Uni, les déficits publics ont certes baissé, mais la clientèle des services urbains (à l'exception de Londres) a également fortement baissé.

La concurrence, en revanche, lorsqu'elle n'est pas sauvage mais intelligemment conçue et encadrée, conduit très souvent à réduire les coûts du service.

La concurrence se pose à deux niveaux :

- au niveau du choix des opérateurs
- une fois ce choix fait, quant au principe de confier le réseau à plusieurs opérateurs ou, au contraire, à un seul.

L'appel d'offres public est évidemment le principal outil d'introduction de la concurrence.

La concurrence présente des aspects positifs : elle peut dynamiser des opérateurs publics, obligeant ces derniers à avoir un comportement beaucoup plus commercial ce qui devrait permettre de mieux faire face à l'augmentation prévisible des exigences des usagers/clients. Mais la concurrence est une auxiliaire du marché : ce n'est pas une fin en soi mais un moyen d'accroître le bien-être, de mieux favoriser la cohésion sociale à un moindre coût ; lorsqu'elle n'y contribue pas, il faut y renoncer. Par ailleurs, la concurrence **entre entreprises de transport** ne doit en aucun cas conduire à leur affaiblissement par rapport à leur principal concurrent, la voiture particulière !

Souvent la décision d'introduire la concurrence s'est **accompagnée** de la décision de **"désintégrer"** de grandes entreprises publiques ou privées qui intervenaient à plusieurs niveaux et dans plusieurs secteurs d'activités.

En matière de transports urbains (et interurbains) il existe, particulièrement en France, de très grands groupes privés qui oeuvrent aussi bien dans des métropoles dépassant le million d'habitants que dans des villes à la population réduite à quelques dizaines de milliers de personnes. Ces grandes sociétés privées, qui se sont développées selon le mode juridique de la gestion déléguée, ont réussi à dégager d'importants budgets de recherche et de développement qui ont permis à l'offre de faire des sauts qualitatifs.

A l'heure où l'ingénierie liée au transport risque de prendre une importance grandissante par rapport à la gestion des réseaux, une désintégration de ces groupes serait-elle bénéfique ? Quelle va être la stratégie de ces groupes ? Vont-ils s'internationaliser, probablement par rachat de sociétés locales ? En quoi la montée de ces contraintes financières, la pression et l'évolution des attentes et exigences des usagers vont-elles transformer l'offre de services et, éventuellement, faire émerger de nouveaux intervenants ?

On soulignera que la désintégration de ces groupes privés ou de grands opérateurs publics locaux pourrait conduire à un fort accroissement du nombre de transporteurs aboutissant, comme on l'a observé dans certains pays, à la multiplication de services de qualité et de coût d'exploitation élevés, sans bénéfice pour le consommateur. En outre, l'émiettement des transporteurs résultant de la disparition de grandes entités publiques ou privées compétentes risquerait de poser des problèmes pour ce qui concerne les marchés des très grandes agglomérations auxquels très peu d'opérateurs peuvent répondre. L'éclatement des grands groupes de transport ne sera-t-il pas suivi, dans un second temps, de regroupements comme on peut l'observer en Grande Bretagne ou en Suède ?

En bref, désintégrer systématiquement des fonctions qui gagneraient à rester étroitement liées peut s'avérer une stratégie meurtrière dont le seul bénéficiaire sera la voiture particulière...

*** LES CONTRAINTES DE SERVICE PUBLIC**

L'activité de transport urbain est perçue par les citoyens de tous les pays de l'union européenne (et par la quasi totalité de leurs dirigeants) comme un service public dû à la population. Certes la notion de service public a un contenu qui n'est pas rigoureusement le même pour tous ; pourtant si l'on peut discuter sur les notions voisines de service universel, service minimum, service d'intérêt général, on comprend aisément qu'il existe un "fonds commun" indispensable au bien-être des populations et à la cohésion sociale.

Face à la concurrence qui devrait peu à peu se généraliser dans les pays de l'union européenne, face aussi à l'accroissement de la part du secteur privé dans certains d'entre eux, et même s'il est vrai que les transports urbains et interurbains de personnes n'auront pas à résoudre certains problèmes auxquels seront confrontés les grands réseaux (énergies, chemins de fer) comme la séparation de l'infrastructure et des services ou l'accès des tiers au réseau, il convient de s'interroger sur la façon dont la notion de service public de transport continuera à être prise en compte.

La notion de service public fait référence aux obligations légales (ou contractuelles) qui le caractérisent et non pas à un mode d'exécution particulier : le fait que les administrations ou organismes publics voient leur rôle de transporteurs diminuer ne changera rien.

Or, il nous semble que c'est à l'autorité politique la plus proche des citoyens/usagers qu'incombe la responsabilité de la mise en oeuvre d'une politique de la mobilité.

Cette autorité publique doit pouvoir satisfaire ses préoccupations d'ordre politique. Par rapport à un service public national où l'on trouve face à face un exploitant national (bénéficiant souvent d'un monopole) et une tutelle nationale, le service public local de transport présente une situation beaucoup plus claire lorsqu'il y a contrat entre le donneur d'ordre qui est la collectivité publique et la société de transport qui peut être de statut privé ou public. Dans ce cas, les "obligations de service public" qui traduisent la volonté et les exigences légitimes de l'autorité politique élue, échappent au flou de la définition juridique puisqu'elles doivent figurer de façon explicite dans le contrat : continuité, étendue de la desserte, contraintes tarifaires, etc...

Le transport urbain n'est pas un service marchand comme n'importe quel autre. L'obligation pour l'opérateur de respecter tout à la fois les contraintes de services publics et l'équilibre économique, impliquant de fait "la possibilité d'une compensation entre les secteurs d'activité non rentable et les secteurs d'activité rentable", peut justifier une limitation de la concurrence dans les secteurs rentables, comme l'a reconnu la Cour de Justice des Communautés Européennes dans l'arrêt CORBEAU du 19 mai 1993.

Parmi ceux qui prônent la concurrence et la privatisation, beaucoup affichent comme objectif premier la défense des intérêts du consommateur. Louable intention mais l'entreprise de "resserrement de l'étau" autour de la notion de service public que certains voudraient réduire à la portion congrue, la survenance d'un système à deux niveaux de service que risquerait de provoquer une conception résiduelle du service public (ou service universel), de manière générale la suspicion à l'égard des structures de statut public, ne vont pas obligatoirement dans le sens de l'intérêt du consommateur de transport urbain...

*** LA NOTION DE REGULATION**

Dès lors que les situations de monopole sont appelées à disparaître (particulièrement pour les grands réseaux) et que les pouvoirs publics qui gèrent en régie directe un réseau local comme un réseau de transports urbains, vont être probablement tenus de procéder à des appels à la concurrence, on conçoit aisément que le maintien d'un service public ou d'un service universel (va nécessiter l'édiction de règles de jeu s'imposant à tous les opérateurs et contraignant la puissance publique à ne plus être juge et partie. C'est ce que l'on appelle la régulation, enjeu majeur pour l'avenir.

Les administrations ont l'habitude de contrôler les monopoles publics. Les titulaires des actuelles tutelles vont devoir se transformer en régulateurs. Il va falloir passer du contrôle des entreprises à la régulation d'un secteur. Par ailleurs, il faut être conscient que les caractéristiques de l'offre des grands groupes d'une part, les risques de multiplicité de l'offre d'autre part, risquent de placer les autorités publiques devant des problèmes de régulation et de contrôle différents de ceux qui se posaient avec des prestataires locaux.

Dans la logique de l'introduction de la concurrence, il paraît inévitable de rompre le lien privilégié qui lie le transporteur à son propriétaire public. Avec la nouvelle donne européenne, il est normal que le transporteur (même s'il reste contrôlé par des capitaux publics) soit mieux séparé de l'autorité organisatrice afin qu'il n'y ait pas confusion des rôles. Avec l'obligation de mise en concurrence, cette "distanciation" est probablement la seconde mesure qui devrait profondément modifier les rapports entre autorités organisatrices et transporteurs.

Certains considèrent que l'autorité chargée de la régulation doit être indépendante des pouvoirs publics ; c'est ce qui devait se passer en Grande-Bretagne. On observera que le fait que les règles, obligations de service public, et, éventuellement, les tarifs soient fixés par un régulateur indépendant a pour avantage de décharger la collectivité publique de toute responsabilité sur la bonne marche des services publics et de toute mesure qui pourrait être impopulaire.

Hormis le cas du Royaume-Uni, on a vu que dans tous les autres pays de l'union européenne, les Etats et/ou les collectivités locales étaient fortement impliqués dans la politique du transport de personnes. Dès lors, il est peu vraisemblable que ces mêmes pouvoirs publics acceptent de mettre en place un régulateur extérieur, d'autant que l'existence d'autorités organisatrices implique déjà la notion de régulation même si cette dernière est assurée imparfaitement.

Pour le domaine du transport urbain, lequel n'a rien à voir avec les grands réseaux, l'idée que le régulateur soit indépendant, pour séduisante qu'elle apparaisse, équivaudrait à un retour en arrière et rendrait difficile **la détermination des obligations de service public laquelle doit relever, répétons-le, d'une autorité politique proche du citoyen, et de personne d'autre.** Il est indispensable que les nouvelles formes de régulation soient compatibles avec l'exercice des solidarités et le maintien (et, pourquoi pas, l'amélioration ?!) de la cohésion sociale.

A cet égard, on peut estimer que le système de la gestion déléguée qui s'est développée fortement en Europe au cours de ces dernières années, est une forme de régulation peu coûteuse et efficace du point de vue des consommateurs : la séparation entre le régulateur et l'opérateur/transporteur est claire, une concurrence existe puisque le monopole n'est conféré que pour une durée limitée après appel d'offres public, les obligations de service public sont clairement définies par contrat avec des contreparties calculées.

Les nouvelles formes de régulation font aussi apparaître des coûts nouveaux (particulièrement lorsqu'il y a eu « désintégration » des entreprises) comme on a pu le constater depuis longtemps aux Etats-Unis et, plus récemment, en Grande-Bretagne.

En bref, si l'on peut avoir un préjugé favorable vis-à-vis de l'efficacité de la formule régulateur/opérateur dissociés, s'ajoutant à l'ouverture des réseaux à la concurrence, cela ne doit pas résulter d'une idéologie, la situation nouvelle (ou future) n'étant pas dans tous les cas systématiquement meilleure que la situation antérieure.

Chaque pays, au fil de l'histoire, a constitué une doctrine de l'intervention publique autour d'un concept central. **S'agissant de pays aux cultures et traditions très différentes, les transferts d'expérience d'un pays à l'autre doivent être envisagés avec la plus grande précaution.** S'il est bon de se défier de la tendance naturelle, en tous pays à reproduire l'existant et à craindre toute innovation, il faut lutter contre toute idéologie conduisant à changer pour le plaisir de changer.

ANNEXE

ANNEXE

ORGANISATION POLITICO-ADMINISTRATIVE INFRA ETATIQUE DANS LES QUINZE PAYS DE L'UNION EUROPEENNE

ALLEMAGNE

L'ALLEMAGNE est un Etat fédéral divisé en 16 Länder (dont les 3 villes-Länder de Berlin, Hambourg et Brême). Les Länder sont subdivisés en arrondissements (environ 420 dont 87 villes-arrondissements). Au niveau inférieur, on trouve environ 16000 communes.

Bien que se situant apparemment au niveau infra-étatique, les Länder ne sont pas des collectivités territoriales comme les autres : en effet, il s'agit d'Etats fédérés qui partagent la souveraineté étatique avec l'Etat fédéral ; cela dépasse le simple pouvoir législatif.

Au cours des 25 à 30 dernières années, le nombre des arrondissements et communes a varié de manière très importante. D'abord, entre 1965 et 1975, le nombre des communes a été divisé par 3, le nombre d'arrondissements étant réduit de près de moitié. Puis la réunification de l'Allemagne, en 1990, a entraîné un quasi-doublement du nombre de communes. L'existence des communes (GEMEINDE) et des arrondissements (LANDKREISE ou KREISE) est garantie par la Constitution allemande.

***L'arrondissement** est à la fois une circonscription administrative étatique du Land et une collectivité locale possédant la personnalité juridique. L'assemblée de l'arrondissement est élue au suffrage universel direct : le président, élu par l'assemblée après accord du ministère de l'intérieur du Land, préside l'assemblée sans droit de vote. Ce droit de regard du Land, s'explique par le fait que le président est également le chef de l'administration du Land au niveau de l'arrondissement, ce qui confère des pouvoirs importants au titulaire de cette charge.

Les compétences des arrondissements sont complémentaires de celles des communes. Vis à vis des plus petites d'entre elles, les arrondissements peuvent les obliger à la coopération forcée. Certaines compétences sont obligatoires, d'autres facultatives.

*** La commune** a une structure variée selon le Land auquel elle appartient. Trois grands types de régimes communaux existent (avec des variantes) selon les endroits : le système du conseil, le système du magistrat, le système du bourgmestre.

1°) Le système du CONSEIL est plutôt répandu en Allemagne du Nord. Le maire, élu par le conseil municipal a surtout des fonctions honorifiques. Le conseil élit un directeur, chef de l'exécutif, qui dirige l'administration municipale.

2°) Le système du BOURGMESTRE concerne plutôt l'Allemagne du Sud. Le maire est élu directement par la population, ce qui le place en position d'autonomie par rapport au conseil municipal qu'il préside, avec droit de vote. Pourtant, de par les textes, le conseil municipal a également des pouvoirs très importants : par exemple, c'est lui qui décide les compétences qu'il convient de déléguer au Maire et aux adjoints.

Certains souhaiteraient que ce système soit généralisé à tous les Länder d'Allemagne.

3°) Le système du MAGISTRAT, d'origine prussienne, est appliqué en Hesse et dans quelques villes. Le conseil municipal procède à une double élection : d'une part son président, d'autre part le « Magistrat », organe collectif composé du maire et de ses adjoints qui sont tous des fonctionnaires élus. Le Magistrat est l'organe exécutif.

On notera que dans les 3 cas, les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct.

Constitutionnellement la commune allemande a droit à l'autogestion ; elle a une compétence quasi générale. Tout comme pour les arrondissements, certaines compétences sont obligatoires (en vertu de lois fédérales ou du Land) d'autres sont facultatives. Les communes peuvent créer des entreprises, de droit public ou de droit privé, gérant un ou plusieurs services publics qui, globalement, doivent être rentables. Les communes peuvent aussi créer des établissements publics dont la forme la plus courante est la régie communale individualisée (non dotée de la personnalité morale). Cette forme de gestion est la seule possibilité offerte aux communes de moins de 10000 habitants qui veulent gérer une entreprise.

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

- le groupe de travail, sans statut juridique
- la convention de droit public permettant de déléguer certaines compétences à une commune mandataire.
- le syndicat de communes, quelquefois obligatoire
- l'association des métropoles et de leurs zones péri-urbaines, ressemblant beaucoup aux communautés urbaines françaises.
- les « associations régionales » dont les règles qu'elles arrêtent sont obligatoires dans certains Länder.

La Tutelle est exercée, de façon non systématique, par les Länder ; il s'agit essentiellement d'un contrôle de légalité à posteriori, sous contrôle juridictionnel. Un contrôle d'opportunité subsiste uniquement pour les domaines où la collectivité territoriale agit sur délégation des autorités étatiques : dans un tel cas, il n'y a aucun recours possible auprès des tribunaux.

En matière de finances locales, chaque collectivité locale dispose de recettes en provenance d'impôts fixés par la Constitution : les impôts et taxes dépassent la moitié des ressources locales, le reste émanant des Länder (et non des arrondissements) sous forme de dotations globales et de subventions spécifiques (1/4 des sommes versées par les Länder). Les arrondissement ont des ressources faibles, avec la même origine et une répartition à peu près comparable à celle des communes. Notons que les arrondissements peuvent « taxer » les communes s'ils estiment avoir des ressources insuffisantes.

AUTRICHE

L'**AUTRICHE** est une république fédérale avec un parlement à deux chambres. Le pays ne comporte que deux niveaux de collectivités territoriales : les Länder et les communes.

Les LANDER (ou Provinces) sont au nombre de 9. Ils comportent des assemblées législatives dont les membres sont élus au suffrage universel. Ces assemblées élisent le gouvernement de la Province et leur président ; elles désignent également les membres de la seconde chambre du Parlement.

Les Länder autrichiens ont des compétences beaucoup moins larges que leurs homologues allemands. Il n'existe pas d'impôt attribué exclusivement aux Länder : leur budget est majoritairement constitué de transferts négociés chaque année avec l'Etat fédéral.

A un niveau inférieur, il existe 84 BEZIRKE (districts ou arrondissements) qui sont de simples circonscriptions administratives du Land.

Les COMMUNES, au nombre de 2351 sont composées de 3 organes : le conseil municipal, le conseil d'administration local, le bourgmestre. Les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel ; ils élisent les membres du conseil d'administration local. Le bourgmestre est élu au suffrage universel dans seulement 3 des 9 LANDER. 19 grandes villes jouissent d'un statut particulier avec des compétences dépassant celles d'une commune normale et ont une plus grande autonomie vis-à-vis des BEZIRKE.

Les impôts locaux constituent une source importante de revenus : les communes perçoivent un pourcentage des principaux impôts nationaux.

Deux associations de municipalités jouent un rôle très important reconnu constitutionnellement depuis 1988.

BELGIQUE

La **BELGIQUE** Etat fédéral et monarchie constitutionnelle, a vu son organisation politico-administrative locale profondément réformée au cours de ces dernières années.

Depuis 1970, les réformes constitutionnelles se sont succédé jusqu'au début de 1993, ceci étant du, pour une très large part, au clivage linguistique et culturel existant entre le Nord flamand et le Sud Wallon. En réalité le fédéralisme belge n'est entré dans les faits qu'en 1989. La **BELGIQUE** connaît 4 niveaux infra-étatiques : communes, provinces, régions, communautés culturelles.

* Les « **Communautés culturelles** », originalité belge, créées à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 1970, sont au nombre de 3 : la germanophone, la française, la flamande.

Les communautés culturelles disposant de leur propre gouvernement, ont un pouvoir législatif au même titre que l'Etat : les décrets communautaires et régionaux ont la même valeur que la loi fédérale. Il n'y a pas de hiérarchie des normes en Belgique, globalement, et même s'il y a des matières dans lesquelles les compétences sont concurrentes, le partage des compétences entre l'Etat, les Communautés, les Régions est basé sur le principe de l'exclusivité.

Les compétences des communautés relèvent, pour l'essentiel, de 4 grands thèmes : la culture, l'enseignement, la santé, l'aide aux personnes.

* **Les Régions** au nombre de 3 : la wallonne, la flamande, la région de Bruxelles-Capitale, cette dernière étant gérée de façon paritaire. Les compétences des Régions relèvent de 3 grands thèmes :

- les pouvoirs locaux
- la gestion du cadre de vie
- l'économie, au sens large : à cet égard, les transports urbains et vicinaux relèvent des régions tant pour la conception des réseaux que pour la gestion des services publics.

Quant aux relations entre les communautés culturelles et les Régions, les situations sont différentes. La communauté et la Région flamandes ont pratiquement fusionné, les membres du gouvernement de la communauté étant choisis parmi les membres des gouvernements de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale. En revanche, la communauté française a choisi de déléguer largement ses pouvoirs aux 2 régions de Wallonie et de Bruxelles Capitale, au point de ne plus être un centre de pouvoir.

La coopération entre les différentes entités, sur des sujets d'intérêt commun, est tantôt obligatoire, tantôt facultative.

* **Les Provinces**, au nombre de 10, (5 wallonnes/5 flamandes) héritières d'une tradition d'autonomie locale remontant au Moyen Age, doivent leur configuration actuelle à la France révolutionnaire. Depuis la révision constitutionnelle de 1992/1993, les provinces apparaissent plus comme des subdivisions des Régions que des circonscriptions de l'Etat, comme c'était le cas auparavant.

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

Les provinces sont dotées de 3 organes :

- Le conseil provincial élu au suffrage universel direct
- la députation permanente, organe collégial de 6 membres élus par le conseil provincial
- le gouverneur qui, bien que nommé par le Roi, préside la députation permanente dont il constitue l'organe exécutif.

En outre, la province est dotée d'un « greffier » qui dirige les services administratifs.

L'action des provinces concerne plutôt les domaines de l'agriculture, des travaux publics, de la santé, de la culture. Mais le champ de compétence des provinces est un peu « coincé entre les attributions des régions et celles des communes. Les provinces sont responsables seulement de 2,5 % des dépenses publiques. Après la création des communautés, intervenue en 1970, nombre d'observateurs considèrent que les provinces sont « en sursis » d'autant que, compte tenu de l'imbrication de certaines règles de fonctionnement, on ne sait pas toujours très bien si la province est une déconcentration de l'Etat fédéral ou une décentralisation de la Région...

* **Les Communes** sont environ 580 à la suite d'une division par 4 de leur nombre, opéré en 1975.

Les communes belges sont composées de 3 organes :

- le conseil communal élu au suffrage universel direct
- le « collège des bourgmestre et échevins », organe délibérant élu par le conseil communal
- le bourgmestre préside le conseil communal et le collège des échevins. Il est nommé par le Roi car c'est l'autorité exécutive, non seulement de la commune, mais aussi de l'Etat fédéral, de la Communauté, de la Région.

La Constitution ne définissant pas les matières relevant de l'intérêt communal (ou de l'intérêt provincial) la détermination et la répartition des compétences ont un caractère évolutif.

La notion « d'agglomération » ne touche que BRUXELLES. La coopération intercommunale est intense notamment par le biais d'associations ad hoc appelées « Intercommunales » dont le nombre dépasse les 200. Outre la forme associative sans but lucratif, les intercommunales peuvent prendre la forme de société anonyme. De nombreuses tâches incombant aux communes sont gérées par ces intercommunales. Ajoutons que l'on assiste à un mouvement récent de contractualisation par objectif des relations entre les communes d'une part, les provinces et régions d'autre part.

En matière de **fiscalité**, l'autonomie locale n'a pas eu pour corollaire une grande richesse financière : les provinces et les communes n'ont que 17 % des recettes publiques. Pour les communes, les subventions représentent le premier poste de ressources ; les subventions spécifiques sont encore nombreuses et importantes. Les transferts en provenance de l'Etat ont fortement diminué au cours de ces dernières années entraînant corrélativement une forte augmentation de la fiscalité locale qui est trop diversifiée (il existe plus de 135 types de taxes communales). Les communes belges sont donc très dépendantes, du point de vue budgétaire, des autorités supérieures.

La **tutelle** qui pèse sur les communes est encore très lourde et l'une des plus contraignantes d'Europe. Elle est quelquefois a priori et souvent d'opportunité. En tout état de cause, elle est très complexe malgré une tentative de régionalisation inachevée.

DANEMARK

Le **DANEMARK**, monarchie constitutionnelle, comporte un parlement à une seule chambre. Si l'autonomie locale date du milieu du 19ème siècle, la division territoriale actuelle date de 1970, année au cours de laquelle eut lieu une réduction drastique du nombre de communes et de comtés. Actuellement, (exception faite du Groënland et des îles Féroé qui sont des territoires autonomes), le Danemark comporte 273 municipalités regroupées en 14 comtés. En outre, il convient d'ajouter les villes de Copenhague et de Frederiksberg qui ont le statut particulier de villes-comtés.

Les membres du conseil municipal et du conseil de comté sont tous élus au suffrage universel direct. Il n'existe pas de relations de subordination entre les communes et les comtés. Les collectivités locales danoises ont une très large autonomie d'action. En ce qui concerne les services publics locaux, la législation applicable est une législation cadre qui se borne à fixer les objectifs principaux et certains minima dans le niveau des services ; municipalités et comtés sont ensuite libres de choisir la meilleure manière de résoudre les problèmes posés eu égard aux circonstances locales.

Les collectivités locales danoises (communes plus que comtés) ont des ressources extrêmement importantes qui, de ce point de vue, les placent comme leaders en Europe puisque c'est le seul cas où la fiscalité locale dépasse les transferts de l'Etat. Cela tient au fait que comtés et communes perçoivent des taxes assises sur le revenu ; les $\frac{3}{4}$ des ressources des Comtés proviennent de l'impôt. Au Danemark, 70 % des dépenses publiques sont réalisées par les Communes et Comtés. Pourtant, ces collectivités locales dépensent peu en faveur des services publics de réseaux (entre 2 et 4%).

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

ESPAGNE

Monarchie constitutionnelle, l'ESPAGNE a vu son organisation territoriale profondément remaniée par la Constitution de décembre 1978 ; à cette occasion, l'Etat a été réorganisé sur la base d'une très grande autonomie territoriale.

On distingue : - les Communautés autonomes
- les Provinces
- Les communes
- certaines collectivités locales à caractère facultatif

• Les COMMUNAUTES AUTONOMES, au nombre de 17, couvrent l'ensemble du pays. Il s'agit d'entités nouvelles créées, en 1978 qui possèdent un parlement avec une activité législative (de même valeur que les normes d'Etat). Leurs pouvoirs, importants, sont très variables d'une communauté à l'autre, et évolutifs. L'autonomie de ces communautés est avant tout de caractère politique. Bien que nous ne soyons pas dans un système fédéral, les communautés autonomes correspondent à un système d'organisation horizontale de l'Etat. Ce ne sont pas des collectivités locales à proprement parler ; d'ailleurs les articles 137 et suivants de la Constitution espagnole font la différence entre les communautés autonomes et les collectivités locales. Ce sont les lois de l'Etat et des communautés autonomes qui déterminent le contenu de l'autonomie des collectivités locales.

* Les PROVINCES, au nombre de 50, sont définies par la Constitution à la fois comme des collectivités locales ayant leur personnalité juridique propre et comme une division territoriale de l'Etat. La Province est dirigée par la DIPUTACION qui se compose de 3 organes :

- le conseil provincial dont les députés sont élus au suffrage indirect (par et parmi les conseillers municipaux de la Province)
- le président élu par le conseil provincial
- la commission de gouvernement, organe collégial présidé par le président de la diputacion.

On notera que certaines provinces bénéficient d'un régime particulier soit du fait de leur insularité (Baléares, Canaries) soit à cause de motifs historiques (régime « foral » du Pays basque) soit parce que la communauté autonome comporte une seule province.

Les compétences des provinces sont fixées par les lois de l'Etat et des communautés autonomes et varient donc d'un endroit à l'autre. Théoriquement, les provinces ont pour rôle de se substituer à certaines communes qui se montreraient défailtantes en matière d'organisation des services publics minimum fixés par la loi ; elles peuvent et doivent organiser la coopération entre les communes pour que la population ait les services minimum mais en pratique cela fonctionne mal. Par ailleurs, les provinces ont pour mission de coordonner les relations entre les communes, les communautés autonomes et l'Etat.

* Les COMMUNES espagnoles sont au nombre de 8097.

Le système est très proche du régime français.

Le maire, chef de l'exécutif, est élu soit par les conseillers municipaux, soit, dans quelques cas, directement par la population. Il préside le conseil municipal. En outre, le maire est assisté d'une « commission de gouvernement ».

La loi a laissé la possibilité de créer des organes facultatifs tels que conseils sectoriels, représentants personnels du maire dans les quartiers, conseils municipaux de district (ces derniers revêtant une grande importance dans les grandes villes). La Constitution a précisé les domaines dans lesquels la commune est compétente. La loi fixe des critères de service minimum à fournir par les communes à la population. C'est ainsi que les communes ont en charge le transport public ; celles qui ont plus de 50 000 habitants, doivent s'assurer de la mise en place d'un service de transports collectifs urbains de voyageurs... Notons que les communautés autonomes peuvent dispenser les communes de certaines de ces obligations.

* Les collectivités locales dont l'existence n'est que facultative :

- certaines collectivités plus petites que la commune qui peuvent être reconnues, voire instituées, par les communautés autonomes
- les COMARCAS qui regroupent plusieurs communes
- les zones métropolitaines
- les associations de communes appelées MANCOMUNIDADES

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

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

* La TUTELLE de l'Etat et des communautés autonomes sur les collectivités locales a pratiquement disparu aussi bien en matière d'opportunité (sauf dans des cas où la commune aliène son patrimoine) qu'en matière de légalité. En toute hypothèse, la tutelle a lieu a posteriori et uniquement sous contrôle juridictionnel.

* En matière de finances locales, les Provinces et les communes n'ont pas des ressources à la hauteur de leur autonomie politique, même s'il est vrai que la progression de leurs ressources a été très importante au cours des dix dernières années.

Environ les $\frac{3}{4}$ des recettes des provinces ou députations provinciales de droit commun proviennent de transferts de l'Etat. Les provinces de type « foral » jouissent d'un régime tout à fait particulier dans la mesure où elles retirent 90 % de leurs revenus d'impôts directs ou indirects. Fait probablement sans équivalent : ce sont ces provinces qui lèvent l'impôt et qui en retournent une partie à l'Etat.

Quant aux communes, les transferts d'Etat et des communautés autonomes représentent la principale source de revenus, la seconde source étant constituée par les impôts locaux.

FINLANDE

La République de **FINLANDE** comporte un Parlement à chambre unique et un double niveau de collectivités territoriales : les provinces et les communes.

Les 11 Provinces sont dirigées par un gouvernement de Province avec, à leur tête, un gouverneur élu. Les Provinces n'ont pas de compétence générale.

Les 460 communes, sont dirigées par un « conseil communal » exécutif de 7 membres.

Les communes n'ont pas des ressources élevées mais, pour près de la moitié, ces ressources sont propres et ne proviennent donc pas de transferts.

FRANCE

L'organisation politico-administrative locale de la FRANCE telle qu'elle résulte des grandes lois de décentralisation de 1982/1983 nous autorise à classer ce pays dans une catégorie à part du fait des caractéristiques de l'élément le plus récent parmi ses structures locales : les Régions. En effet, en matière d'autonomie politique et financière, les Régions françaises constituent un échelon de décentralisation (et non de déconcentration) à part entière sans toutefois avoir des pouvoirs aussi étendus que leurs homologues se trouvant dans des pays fédéraux ou aux pouvoirs régionaux fortement marqués.

La FRANCE, Etat unitaire comportant un parlement bicaméral est le pays de l'union européenne qui comporte le plus grand nombre de communes : environ 36500. Si l'on excepte les lointains départements et territoires d'outre mer, les communes sont agrégées en 96 départements lesquels sont regroupés en 22 régions.

La Constitution de 1958 reconnaissait l'existence des communes et des départements ; une loi de 1982 a créé les Régions à part entière.

* **La Région**, qui avant la décentralisation, a été successivement une circonscription d'action régionale de l'Etat puis un établissement public, est désormais une collectivité territoriale à part entière dont l'organisation est calquée sur celle du département. Cependant, à côté du conseil régional élu, se trouve le comité économique et social, dont les membres sont désignés, et qui est consulté préalablement sur les affaires examinées par le conseil régional. Au niveau régional existent également des services déconcentrés de l'Etat avec un préfet de région.

* **Le Département** a connu une mutation profonde. Certes, il est resté un niveau déconcentré de l'Etat, (dirigé par le préfet et non pourvu de la personnalité juridique) mais il est surtout devenu aussi une collectivité décentralisée (jouissant de la personnalité juridique) présidée par le président du conseil général qui a été l'un des principaux bénéficiaires de la décentralisation, au détriment des pouvoirs du préfet. Le président est élu par les conseillers généraux, eux mêmes élus au suffrage universel direct.

* **Toutes les Communes** (à la seule exception de la ville de Paris et des « villes nouvelles ») ont le même statut. Une fois élus au suffrage universel direct, les conseillers municipaux élisent le maire qui préside le Conseil Municipal et en est l'exécutif.

En matière de coopération intercommunale, l'Etat et le législateur n'ont presque jamais prôné de règles contraignantes. Par contre, un grand nombre de formules juridiques, le plus souvent très souples, a été proposé aux collectivités territoriales, tentant ainsi de pallier aux inconvénients résultant du trop grand nombre de petites communes sans obliger ces dernières à fusionner. Certaines formules datant du 19ème siècle (syndicats à vocation unique) ont eu un grand succès, d'autres plus récentes (districts, communautés urbaines ; communautés de villes ou de communes depuis 1992) ont été moins prisées. Ces structures ont toujours la personnalité juridique mais pas toujours la capacité fiscale. Les communautés urbaines au nombre de 9 en France, intéressent surtout des grandes agglomérations : les communes, tout en conservant leur individualité juridique, perdent un grand nombre de leurs compétences au profit de l'autorité d'agglomération.

La répartition des compétences entre Etat, communes, départements et régions a été déterminée par deux lois de 1983, lesquelles reconnaissent aux collectivités décentralisées une large sphère de compétence dans des domaines variés ; mais cet arsenal juridique a été complété, conforté, précisé par plusieurs décisions du conseil constitutionnel. La plupart des compétences sont partagées entre les différents niveaux de collectivités et l'Etat : c'est le cas des transports urbains et interurbains encadrés par une importante loi de 1982 dite LOTI. Rares sont les domaines qui relèvent d'une seule entité ; toutefois une « vocation dominante s'est affirmée pour de nombreux thèmes : par exemple, l'urbanisme relève plutôt des communes, l'aide sociale relève plutôt des départements, etc...

Les lois de décentralisation ont interdit qu'une collectivité territoriale exerce sa tutelle sur une autre. La tutelle de l'Etat a été considérablement allégée : n'intervenant désormais qu'à posteriori, elle est exercée (en réalité, faiblement) par le préfet de département. La tutelle technique ne s'exerce pratiquement plus, du fait de la quasi-disparition des subventions spécifiques.

Depuis le début du siècle, communes et départements ont toujours été dotés d'une fiscalité propre, distincte de celle de l'Etat et leur procurant des revenus importants. Dans le domaine des transports urbains, le « versement transport » par les communes de plus de 20000 habitants en est une illustration.

Après les lois de décentralisation, cette fiscalité propre a été abondée par le transfert de tout ou partie d'impôts d'Etat et par le versement d'importantes dotations globales, généralement libres d'utilisation. Il résulte de tout ceci, qu'en 1993 l'ensemble de la fiscalité (directe et transférée) se situait entre 40 et 50 % des recettes pour les communes urbaines et les régions et dépassait 55 % pour les départements.

GRECE

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

- DEMES et Communes pour le premier niveau
- DEPARTEMENTS (NOMOS) sous une nouvelle forme décentralisée depuis 1994
- REGIONS (PERIPHERIA)

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

Sans tenir compte de quelques exceptions, sont des DEMES les chefs lieux de départements et les villes de plus de 10 000 habitants. Au nombre de 360, les Dèmes sont administrés par le conseil municipal élu au suffrage universel ainsi que par la commission municipale présidée par le maire. Les dèmes les plus importants sont divisés en arrondissements, simples circonscriptions administratives dépourvues de personnalité morale.

Au nombre d'environ 5500, les COMMUNES sont administrées par le conseil communal (organe délibérant) et par « le président de la commune » qui est en même temps l'organe exécutif de cette dernière et président de son organe délibérant. On observera que le président de la commune est membre du conseil communal alors que le maire de Dème, bien qu'assistant obligatoirement aux réunions du conseil municipal, n'est pas membre de ce dernier et n'a pas droit de vote.

Les DEPARTEMENTS, au nombre de 54, ont toujours été à la base de l'organisation administrative de la Grèce. Or, le niveau départemental vient de connaître un changement radical ; en effet, alors qu'il était (depuis 1833) un rouage déconcentré du pouvoir central, présidé par le préfet, fonctionnaire de l'Etat, deux lois de 1994 ont transformé le département désormais dirigé par le conseil départemental (organe délibérant) et son président, élus au suffrage universel, par des commissions départementales en nombre variable, par le préfet enfin qui est aussi élu au suffrage universel direct. On notera que ce nouveau préfet, organe exécutif du département, assiste obligatoirement aux séances du conseil départemental bien qu'il n'en soit pas membre.

Les 13 REGIONS ne sont pas des personnes morales. Dirigée par un secrétaire général, la Région est un échelon de l'Etat destiné à coordonner le développement régional et à en faciliter la programmation. Le niveau régional ne possède pas de structure politique.

La Constitution exclut l'éventualité d'une tutelle d'une collectivité locale sur une autre. Par contre, la tutelle d'Etat, éventuellement d'opportunité, n'est pas négligeable ; elle s'exerce par le canal d'une commission ad hoc comportant magistrat, représentants de l'Etat et des collectivités locales.

Pour l'instant (mais la situation est évolutive) les recettes des collectivités locales sont constituées, pour l'essentiel, de transferts de l'Etat.

Dèmes et communes peuvent collaborer par le biais de syndicats qui ont le statut d'établissements publics administratifs ; dans certaines conditions, une collectivité territoriale peut être contrainte d'intégrer une telle structure. Depuis 1994, les départements peuvent également créer des établissements publics.

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

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

IRLANDE

L'IRLANDE a un système très ancien d'organisation territoriale ; basé pour l'essentiel sur le « local government act » de 1898, c'est aussi probablement le plus centralisé d'Europe. La structure locale se présente de la façon suivante :

* au premier niveau territorial, on distingue :

- 6 bourgs
- 49 districts urbains
- 30 bureaux de commissaires urbains (commissions municipales)

* au deuxième niveau territorial, on observe :

- 27 comtés
- 5 bourgs comtés

* au niveau supérieur :

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

A l'exception des structures régionales, les autorités locales irlandaises sont élues au suffrage universel direct. Il convient de faire la différence entre les « fonctions réservées » (autrement dit politiques) et les « fonctions exécutives » assurées par l'administrateur du comté ou du bourg comté. Cet administrateur est également responsable pour chaque bourg, chaque district urbain, chaque commission municipale de sa circonscription. Fonctionnaire « recommandé » par une commission nationale, les élus locaux n'ont pas le pouvoir de refuser sa nomination !

En Irlande, les autorités locales ont théoriquement une compétence générale mais, en pratique, leur action est très étroitement encadrée (souvent contrôle d'opportunité a priori) par un représentant de l'Etat, généralement le ministre de l'Environnement. En outre, les activités des autorités locales correspondent surtout à des politiques mises en oeuvre par les différents ministères.

Le groupe d'experts déjà cité avait relevé également la faiblesse des structures de premier niveau territorial (bourgs, districts urbains, commissions municipales) le caractère très limité des fonctions confiées aux autorités locales. Mais les réformes proposées, en ce qu'elles touchent au premier niveau territorial, n'ont pas encore été suivies d'effets.

Enfin, signalons que, à l'exception des commissions municipales, les autres collectivités de premier et de deuxième niveaux ont la capacité de lever des impôts locaux ; néanmoins, ces derniers sont faibles si l'on considère que les dépenses totales des autorités locales représentent seulement 11 à 12% des dépenses publiques totales.

ITALIE

L'ITALIE, république unitaire, connaît un régionalisme poussé. Moins qu'en Espagne dans la mesure où l'Etat central italien a conservé un grand nombre de compétences mais plus qu'en France car les régions italiennes, contrairement à leurs homologues françaises, sont prévues par la Constitution, ont un pouvoir législatif et un pouvoir de coordination des niveaux locaux inférieurs.

La structure politico-administrative infra-étatique comprend : 20 régions, 103 provinces, environ 8100 communes;

La réforme des collectivités locales a été finalisée seulement en 1990.

* Les Régions

Quinze d'entre elle sont à statut ordinaire, cinq sont à statut spécial ; ces dernières jouissent d'une plus grande autonomie particulièrement dans le domaine financier. Chaque région comporte 3 organes : le conseil régional, la « giunta régionale » (l'exécutif) et le président.

Les compétences législatives des Régions sont définies dans la Constitution : elles sont d'importance variable selon les secteurs. Les lois promulguées par les Régions ont la même valeur que les lois nationales. Le transfert de compétence de l'Etat vers les Régions a été très important dans le domaine de l'aménagement du territoire et des transports. Les Régions gèrent il y a encore peu de temps (transfert de l'Etat) un très important « fonds » pour le financement des transports régionaux.

* Les Provinces

Elles comportent 3 organes : un conseil, un exécutif (giunta) et un président. Ce niveau territorial est reconnu par la Constitution. Leurs compétences sont déterminées par la Constitution et par une loi de 1990, laquelle définit comment se répartissent, dans tel ou tel domaine, ce qui relève des Régions et des Provinces, les premières ayant la possibilité de déléguer un peu plus aux secondes et devant (toujours par le biais d'une loi régionale) distribuer les compétences locales entre les provinces et les communes. Hélas les prérogatives des différents niveaux ne sont pas partout très claires dans la mesure où plusieurs lois régionales n'ont jamais vu le jour.

* Les Communes

Leurs organes en sont le conseil, la Giunta (l'exécutif) et le maire.

Dans les communes de plus de 15000 habitants, le maire est élu au suffrage universel direct. Pour ce qui est de la répartition des compétences, on se reportera au paragraphe précédent concernant les provinces.

Les communes gèrent de nombreux services publics en régie directe.

* Les autres collectivités locales.

1°) « les villes métropolitaines »

Une loi de 1990 en a permis la création dans les 9 plus grandes agglomérations. Ces nouvelles structures remplacent les provinces correspondantes. Les Régions ont le pouvoir de définir les limites géographiques de ces zones et la répartition des compétences entre la zone métropolitaine et les communes qui la constituent.

2°) Les communautés de montagne

Ce sont des collectivités à part entière reposant sur une structure associative à laquelle est réservée des fonctions propres.

En matière de **collaboration entre collectivités locales**, la situation italienne présente quelques originalités. Entre les collectivités de même niveau, la loi de 1990 a prévu la création de « conventions » et de « consortiums ». Quant aux collectivités de niveaux différents, la même loi a rendu possible les « conférences de service » et les « accords de programme » très comparables aux contrats de plan français.

La **tutelle**, encore pesante, fixe des limites à l'autonomie. Le contrôle des actes administratifs de la Région est assuré par une commission étatique ; ce peut être un contrôle a priori, de légalité ou d'opportunité. Le contrôle des actes des provinces et des communes est assuré par un organe de la Région ; lui aussi peut porter sur l'opportunité.

S'agissant des finances locales, les Régions gèrent environ 25 % des dépenses publiques, les provinces et les communes un peu moins de 20 %. Les régions à statut spécial sont beaucoup plus indépendantes que les autres : les impôts y sont près de 3 fois plus importants alors que les transferts de l'Etat y sont moitié moindres que dans les régions normales ; dans ces dernières, les transferts de l'Etat représentent plus de 80 % de leurs ressources. Quant aux communes, un peu plus de la moitié de leurs recettes provient de transferts assurés aux $\frac{3}{4}$ par l'Etat. Même si l'on observe, depuis plusieurs années, une augmentation de la part des recettes propres des communes, il faut reconnaître que l'insuffisance de leurs ressources apparaît peu compatible avec l'autonomie politique que la Constitution leur confère.

LUXEMBOURG

Le Grand Duché du LUXEMBOURG est le seul Etat membre de l'union européenne à ne comporter qu'un seul niveau de décentralisation territoriale. Les principes d'organisation politique locale ont été définis par la Constitution d'octobre 1868 complétée par une loi fondamentale de décembre 1988. A ce jour, le territoire luxembourgeois est divisé en 118 communes qui sont regroupées en trois districts, mais ces derniers sont uniquement des divisions administratives de l'Etat et comportent à leur tête un « commissaire de district », représentant du pouvoir central.

Les organes de la commune sont : le conseil communal élu au suffrage universel, les échevins et le bourgmestre nommés par le Grand Duc. Du fait de leur mode de désignation, bourgmestre et échevins (en général 2) sont donc également les représentants du gouvernement dans la commune. La tutelle de l'Etat n'a pas été abolie mais fortement allégée par rapport à la situation antérieure à 1988.

Les conseils communaux ont une grande liberté d'action pour fixer, comme ils l'entendent, l'assiette et le montant des taxes communales ; les budgets locaux représentent le quart des dépenses publiques totales du pays. Les ressources autonomes sont importantes. Les communes perçoivent un pourcentage de l'impôt sur le revenu. Les communes ont la possibilité d'adhérer à des syndicats dotés de la personnalité juridique ; en outre, depuis 1981, elles peuvent prendre des participations financières dans des sociétés de droit privé.

PAYS-BAS

Les **PAYS-BAS**, monarchie constitutionnelle comportant deux chambres, sont divisés en 12 provinces et environ 600 communes ; l'approximation tient au fait que se poursuit depuis des décennies un mouvement continu de fusions et regroupements, la tendance étant de tenter de supprimer les communes inférieures à 5000 habitants et certains projets envisageant une réduction encore plus drastique du nombre de communes...

* Chaque **province** comporte un parlement (« états provinciaux ») qui élit une députation permanente (« états députés ») laquelle prend des décisions en collégialité, grand principe de l'organisation des collectivités publiques aux Pays-Bas. Les parlements des provinces ont un pouvoir réglementaire et non pas législatif.

Etats provinciaux et états députés sont présidés par le « commissaire de la Reine » (ou du Roi) nommé par le gouvernement. L'origine de la nomination de ce haut fonctionnaire pourrait laisser à penser qu'il représente uniquement le gouvernement central ; en pratique, la quasi totalité de ses attributions a trait à ses fonctions d'organe provincial.

* Chaque **commune** est dirigée par un conseil municipal (élu au suffrage universel) avec un exécutif composé du «**collège du bourgmestre et des échevins**». Le bourgmestre est nommé par le gouvernement central. Une originalité à noter : depuis le milieu du 19^{ème} siècle, communes et provinces ont le pouvoir de recourir à l'exécution forcée, prérogative très récemment complétée par le pouvoir d'astreinte. Par contre, la tutelle envers les collectivités territoriales est exercée avec une grande réticence.

Les ressources des provinces et des communes représentent environ le quart des ressources publiques ; l'Etat se taille donc la part du lion. A contrario, par rapport aux communes, les ressources des provinces sont dérisoires. Tant pour les provinces que pour les communes, les transferts d'origine étatique représentent 70 à 90 % des ressources ; on relèvera l'importance des subventions spécifiques qui sont en déclin dans de nombreux pays. Les provinces jouent un rôle de redistribution des subventions de l'Etat, particulièrement en matière de transports publics.

Quant à la coopération intercommunale, il est possible de créer des syndicats à vocation multiple jouissant de la personnalité juridique. Une méthode plus radicale, très répandue consiste à transférer la compétence de la commune à la province ; suite à une disposition législative, une matière qui relevait de l'autonomie communale se voit transformée en objet de cogestion, voire dépendre entièrement du niveau provincial.

Enfin, s'agissant des grandes agglomérations, signalons l'existence d'une importante loi de 1994 qui prévoit que les communes constitutives des sept plus grandes agglomérations du pays aient l'obligation de créer des collectivités publiques régionales ayant le statut de Syndicats intercommunaux à vocation multiple (ou de communautés urbaines) avec compétences obligatoires, notamment en transport. A terme plus lointain, ces syndicats intercommunaux devraient déboucher sur des provinces aux pouvoirs renforcés...

PORTUGAL

L'organisation locale du **PORTUGAL**, Etat unitaire, ne semble pas encore définitive... En effet, certains éléments expressément prévus dans la Constitution de 1976 n'ont pas encore vu le jour.

Si l'on fait abstraction des deux régions périphériques de Madère et des Açores (qui, bien que leur président soit désigné par le chef de l'Etat, bénéficient d'une large autonomie et de pouvoirs de nature législative) le reste du territoire portugais est structuré de la façon suivante :

- * 4005 **paroisses** (FREGUESIAS) personnes morales de droit public dont les membres sont élus au suffrage universel direct. Chaque paroisse possède deux organes : une assemblée et un comité exécutif nommé « junta de freguesia ». Il y a toujours, au minimum, 2 paroisses par commune. Leurs compétences qu'elles soient propres ou partagées avec la commune sont évidemment limitées.
- * 305 **communes** dont l'organisation et le mode d'élection sont comparables à ceux des paroisses ; seules diffèrent les compétences et les ressources financières. Les communes sont également formées de deux entités : une assemblée (dans laquelle sont représentés les présidents des comités exécutifs paroissiaux) et une chambre appelée la « Câmara municipal » également élue au suffrage universel. Du fait d'une loi de mars 1984, les communes sont compétentes en matière de transports.

Les communes peuvent se regrouper sous forme d'associations qui ont le statut de personnes morales de droit public mais ne peuvent lever l'impôt.

A l'autre extrémité, au niveau inférieur à la paroisse, doit être signalée une forme juridique originale prévue par la Constitution : l'« organisation d'habitants ». Se constituant à partir d'un mouvement social spontané, elles ne sont pas imposées par la loi ; bien que dirigées par une commission des habitants élue au scrutin direct, et en dépit de leur participation à l'exercice de la fonction administrative, ce ne sont pas des personnes morales de droit public.

* 18 districts

Pour l'instant c'est un troisième niveau déconcentré puisqu'il s'agit de circonscriptions administratives de l'Etat. Les districts sont composés de trois organes :

- l'assemblée de district, organe délibérant, non élu au suffrage direct
- le conseil consultatif, présidé par le gouverneur civil
- le gouverneur civil nommé par le pouvoir central. Représentant de l'Etat, il a le pouvoir de tutelle.

Selon un article de la Constitution de 1976, ces districts sont « provisoires » ; en effet, ils doivent être remplacés par des « **régions administratives** » bénéficiant de la personnalité juridique et pouvant lever des impôts spécifiques.

Contrairement aux autres collectivités locales, les attributions de ces nouvelles régions (dont la direction des services publics) relèvent de la Constitution. Il est prévu que **seulement la moitié** des membres du conseil régional soit élue au suffrage universel.

- Au terme d'une loi de 1991, les agglomérations de LISBOA et de PORTO bénéficient d'une structure particulière : les « **aires métropolitaines** » personnes morales de droit public, dont les membres de l'assemblée ne sont pas élus au suffrage direct mais représentent les intérêts des communes. Bien que gérant des services propres, le rôle principal des aires métropolitaines (dont le système devrait être étendu à d'autres grandes agglomérations du Portugal) est surtout de coordination.

ROYAUME-UNI

Composé de quatre pays (Angleterre, Pays de Galles, Ecosse, Irlande du Nord) le **ROYAUME UNI** ou Grande Bretagne est dirigé par un seul souverain, un seul gouvernement et un seul parlement bicaméral. Le Royaume Uni n'a pas de Constitution écrite ; il n'existe pas non plus de cour constitutionnelle ou administrative spécialisée. Point important : les collectivités n'ont aucune garantie constitutionnelle quant à leur pérennité. Le système actuel basé sur la « loi sur le gouvernement local » de 1972 l'a bien montré...

En **Angleterre**, on distingue 296 conseils de district au niveau inférieur et 39 conseils de comté au niveau supérieur. En outre, les 36 plus grandes agglomérations (à l'exception du cas particulier de Londres) comportent un échelon unique : le **district métropolitain** qui a remplacé le comté métropolitain.

Le **Pays de Galles** a une organisation similaire avec 37 conseils de districts et 8 conseils de comté. L'**Ecosse**, hors archipels, est composée de 53 conseils de district regroupés en 9 conseils régionaux, lesquels ont les mêmes prérogatives que les comtés. L'**Irlande du Nord**, enfin, comporte 26 conseils de districts ; compte-tenu de la situation gravement conflictuelle qui a longtemps prévalu, le gouvernement central y exerce des pouvoirs directs.

Même si l'on parle de niveaux supérieur et inférieur, on observera que districts et comtés ont un statut égal devant la loi ; le plus souvent, il n'y a pas donc de relation hiérarchique entre les deux. Les collectivités de premier niveau (districts) sont **beaucoup** plus étendues que leurs homologues en Europe. Les membres des conseils de comtés (ou régionaux) et de districts sont élus au suffrage universel. Signalons, que le Royaume Uni n'offre pas l'équivalent du maire ou du bourgmestre ; le chef de l'exécutif est un fonctionnaire **ré rémunéré**.

Depuis 20 ans, des pouvoirs ont été retirés aux collectivités locales ; l'autonomie locale a été réduite, de même que l'autonomie de décision et l'autonomie financière. Les autorités locales n'ont pas de compétence générale : elles ne peuvent faire que ce qui leur est permis par la loi.

Les autorités locales contrôlent seulement 20 à 25% de leurs recettes budgétaires ; la partie la plus importante provient donc du gouvernement central. Depuis plusieurs années, ce dernier tente de désengager les collectivités locales de l'activité de gestion des services publics de toute nature (notamment dans le domaine du transport) ce qui implique une disparition des régies au bénéfice du secteur privé. De même, le gouvernement de Londres tente-t-il, par la persuasion ou par la contrainte, de promouvoir l'idée de « chartes du citoyen » destinées à inciter les autorités locales et autres organismes publics à adopter des critères qualitatifs pour les services qu'ils fournissent. Par ailleurs, la procédure d'appel d'offres est obligatoire depuis 1988.

Signalons enfin que l'avenir proche connaîtra peut-être une nouvelle réforme drastique dans l'organisation territoriale du Royaume Uni : un audit conduit depuis plusieurs années devait aboutir à la fusion des comtés et des districts en 1996...

SUEDE

Monarchie constitutionnelle, la **SUEDE** comporte un parlement monocaméral depuis 1971. Ce pays a atteint un degré élevé de décentralisation. Il possède 2 niveaux de collectivités territoriales : les départements (24) et les communes (288). Une loi sur les collectivités locales, entrée en vigueur en 1992, a défini leurs compétences respectives. Les communes ne sont en aucune façon subordonnées aux départements.

*Le **Département** (ou **Comté**) est à la fois une circonscription administrative de l'Etat (le **LÄN**) et un organe d'autogestion dirigé par un conseil général (**LANDSTING**).

Le préfet représente l'Etat : il est nommé par le gouvernement central pour 6 ans et choisi parmi des personnalités politiques. Le préfet préside un comité exécutif dont les membres sont désignés par le Conseil Général. Les conseillers généraux sont élus au suffrage universel direct. Le conseil général a des responsabilités majeures dans le domaine de la santé publique. Les départements lèvent un impôt sur le revenu qui représente environ 80 % de leurs ressources.

*Les **Communes** ont vu leur nombre réduit d'une manière drastique en 1971 puis en 1974. Elles aussi peuvent lever un impôt sur le revenu qui atteint plus de la moitié de leurs ressources. Le pouvoir de décision appartient au Conseil municipal dont les membres sont élus au suffrage universel direct. Comme pour le Département, il existe un comité exécutif. Les communes sont obligées par les lois et règlements de pourvoir un minimum de services élémentaires. L'enseignement constitue le domaine d'activité de loin le plus important des communes ; elles y consacrent le quart de leurs dépenses totales. Communes et Départements réalisent les 2/3 de l'investissement public et emploient cinq fois plus de personnes que l'administration d'Etat.

Précisons qu'il existe, pour quelques années encore, un troisième niveau à compétences réduites : les PAROISSES (FÖRSAMLING) au nombre de 2600. Cet échelon (que l'on trouve également au Portugal) s'explique par le fait qu'il n'y a pas encore séparation entre l'Eglise et l'Etat ; une loi de 1992 a prévu que les paroisses disparaîtront le 1^{er} Janvier 2000. Actuellement, bien que leurs compétences soient très réduites, elles comportent des conseils élus au suffrage universel et sont habilitées à lever l'impôt.

Les communes agissent souvent par le biais de sociétés communales, généralement régies par le droit privé mais, depuis une loi de 1995, le public a un droit de regard (inscrit dans la Constitution) sur leur fonctionnement.

Par ailleurs, un type d'organisation basé sur le modèle « clients-fournisseur » s'est mis en place dans une quarantaine de communes (pas uniquement dans le domaine des transports). On a recours à des mécanismes de marché mais il ne s'agit pas, à proprement parler, de privatisation ; le but est d'obtenir une meilleure séparation des rôles entre les élus « donneurs d'ordres » et les prestataires (administrations municipales ou sociétés privées).

On trouve de très nombreuses sociétés et fondations communales de droit privé, notamment dans le domaine des transports. Certaines sont possédées en « copropriété » avec d'autres communes ou avec le Département.

La coopération intercommunale directe est peu développée. Les syndicats intercommunaux qui seuls permettent à une activité d'avoir le statut de service public (contrairement aux sociétés en copropriété et aux fondations) ne sont pas légion ; on en comptait seulement une trentaine en 1993 mais c'est une forme de coopération dont on prévoit une forte extension. Enfin, on signalera l'extrême importance des 2 associations nationales représentant les départements et les communes.

GLOSSAIRE

* Subventions spécifiques :

subventions (d'origine généralement étatique) affectées sinon à une opération particulière, du moins à un secteur particulier
S'oppose à la dotation globale non affectée.

* Tutelle :

ensemble des moyens de contrôle dont dispose une autorité supérieure (généralement l'Etat) pour contrôler les actes et décisions d'une autorité inférieure (généralement une collectivité locale)

La tutelle peut être : - de légalité (ou de régularité)
- d'opportunité

Dans le premier cas, l'organisme de contrôle se borne à vérifier que la collectivité est compétente, de par la loi ou les textes réglementaires, pour prendre telle décision et s'assurer que cette dernière n'est pas entachée d'irrégularité.

La tutelle d'opportunité porte sur le fond de la décision et peut être de nature politique.

Tutelles de légalité et d'opportunité peuvent se concevoir avant que la décision soit entrée en vigueur (tutelle a priori) ou après (tutelle a posteriori).

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ♦ Les collectivités décentralisées de l'Union européenne
ouvrage collectif paru à la Documentation Française
- ♦ La gestion des services publics locaux dans l'Europe de demain
ouvrage collectif paru chez LITEC
- ♦ Services publics : question d'avenir
Rapport de la « commission Stoffaës ».
Paru aux éditions Odile Jacob / La Documentation Française
- ♦ Rapport public 1994 du Conseil d'Etat
paru à la Documentation Française
- ♦ Rapport de la Commission Transports du Conseil des Communes et Régions d'Europe sur
« les compétences des collectivités locales et régionales en matière de transports publics »
(décembre 1993)
- ♦ Relations contractuelles entre les autorités de tutelle et les opérateurs par W.J. Tyson
Rapport publié par l'U.I.T.P. (1993)
- ♦ L'organisation et le financement des transports collectifs urbains en Europe
Rapport du département développement de la RATP (novembre 1993).

© Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme
Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Impression: CETE de Lyon ☎ 04 72 14 30 30
Achévé d'imprimer: novembre 1996
Dépôt légal: 4ème trimestre 1996
ISBN: 2-11-089210-2

Cet ouvrage est en vente au CERTU
Bureau de vente:
9, rue Juliette-Récamier
69456 Lyon Cedex 06
☎ 04 72 74 59 59

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

Prix : 50 F

ISBN : 2.11.089.210.2