



HAL
open science

**Hellmut Wollmann: Reformen in Kommunalpolitik und
-verwaltung: England, Schweden, Frankreich und
Deutschland im Vergleich, VS Verlag, Wiebbaden, 2008,
326 p.**

Christophe Premat

► **To cite this version:**

Christophe Premat. Hellmut Wollmann: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung: England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, VS Verlag, Wiebbaden, 2008, 326 p.. 2008, pp.13-15. halshs-00382845

HAL Id: halshs-00382845

<https://shs.hal.science/halshs-00382845>

Submitted on 11 May 2009

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.

Hellmut Wollmann, *Reformen in Kommunalpolitik und –verwaltung, England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*, Wiesbaden, VS Verlag, 2008, 326p.

Le livre d'Hellmut Wollmann propose d'analyser l'évolution des réformes de l'administration communale en Europe en s'appuyant sur une comparaison de quatre pays types, l'Angleterre comme modèle de gouvernement local autonome, la France comme pays unitaire avec un processus de décentralisation effectif depuis 1982, la Suède comme pays à double tradition étatiste et décentralisée selon les domaines revenant aux administrations communales et l'Allemagne constituée d'une structure territoriale fédérale dans laquelle les *Länder* définissent les compétences communales. La comparaison s'inscrit dans une perspective institutionnaliste approfondie relevant de l'institutionnalisme historique (l'étude du cadre légal), l'institutionnalisme centré sur le comportement des acteurs (stratégies et intérêts, théories du choix rationnel), l'institutionnalisme sociologique (composante socio-culturelle des institutions) et l'institutionnalisme discursif (influence des idées et des discours sur la transformation des structures). La combinaison de ces approches permet à la fois de comprendre les modifications de la structure communale et les politiques locales menées. En étudiant la relation entre compétences de l'État et de la commune, Hellmut Wollmann met en évidence la manière dont les politiques publiques sont conduites, que ce soit dans le domaine social (personnes âgées en particulier), celui de l'emploi, celui de l'aménagement urbain et celui de la construction.

La comparaison des profils territoriaux

L'auteur commence par évaluer les réformes de l'administration communale en analysant la relation entre structure territoriale et gouvernement local dans les quatre pays. Les réformes-clés datent du 19^e siècle : en 1808, l'autonomie administrative est acquise pour les grandes villes de Prusse, en 1835, le *Municipal Corporation Act* permet à l'Angleterre de se doter d'un système représentatif local, en 1862, la Suède entre à son tour dans la modernité politique locale tandis qu'en France, la loi de 1884 sur les élections municipales vient parachever l'architecture locale édifiée depuis la Révolution. Mis à part la France qui n'a pas réduit son tissu communal (36 000 communes), les trois autres pays ont été la cible de réformes profondes dans les années 1970.

En Angleterre, les années 1972-1974 ont approfondi les premières réformes des années 1888 / 1894 pour établir une carte territoriale nouvelle comptant actuellement 34 comtés (*counties*) et 238 districts (*districts / boroughs*). Un comté a en moyenne 720 000 habitants et un district 120 000 : l'échelon local devient alors approprié pour la mise en application des politiques publiques sociales. Avec l'affirmation de la région et la création de parlements gallois et écossais, le *Government Local Act* de 2000 a renforcé le pouvoir local en instituant l'élection directe des maires au suffrage universel et en améliorant l'efficacité des structures de décision. Il existe 82 unités communales fusionnant les prérogatives des comtés et des districts : 36 *metropolitan district councils* et 46 *unitary authorities* dont le poids est important dans la conduite des politiques publiques. Des vestiges d'anciennes structures communales subsistent à l'instar des paroisses (*parish councils*) qui n'ont cependant pas la fonctionnalité d'un gouvernement local. En Suède, trois vagues de réformes (1862, 1952 et 1974) ont donné un profil territorial particulier avec 288 communes comportant en moyenne 34 000 habitants, 22 districts (*landstingskommuner*) et 2 régions (Västra Götaland, Skåne) comptant une population de 360 000 habitants. L'Allemagne a également connu une période de recomposition territoriale suivant la Réunification : si les années 1970 ont vu une réduction significative du nombre de communes en Allemagne de l'Ouest, le profil territorial actuel se compose de 323 *Landkreise* (population moyenne de 250 000 habitants), 12 629 communes

(population moyenne de 6 000 habitants) et 116 villes autonomes (population moyenne de 200 000 habitants). Au total, 77% des communes allemandes sont insérées dans une structure intercommunale (c'est le cas de 85% des communes françaises), les districts, les villes autonomes (*kreisfreien Städte*) et les communes se répartissant la plupart du personnel des collectivités locales. La France est un cas intéressant d'un État unitaire à tendance décentralisatrice : si la réduction du nombre de communes est considérée comme un échec (35 000 communes dont 76% avec une population de moins de 1 000 habitants), les années 1990 ont vu une série de lois renforçant les intercommunalités existantes.

La comparaison des profils territoriaux des quatre pays fait surgir quatre modèles de gouvernance locale fondés ou bien sur une décentralisation (multiplication des instances de décision) ou sur une simple déconcentration (amélioration de l'effectivité des politiques publiques). Le cas anglais met en évidence le renforcement d'une fonctionnalité territoriale nouvelle s'inscrivant dans une tendance du *New Public Management* : les collectivités locales sont des espaces où des organisations privées sont chargées d'appliquer des politiques sectorielles précises sous le regard de l'État. Ce phénomène est appelé *Quangos*, c'est-à-dire que ces organisations oeuvrent à la modernisation de la fonction publique¹. En Suède, les communes ont un profil multifonctionnel : elles ont mis en œuvre les politiques liées à l'État-Providence et depuis peu, elles sont en charge du système éducatif. En France, les syndicats et établissements intercommunaux ont été créés pour compenser la faiblesse structurelle des communes qui sont en proie à une forte fragmentation. La loi Chevènement de 1999 a permis d'instituer trois types d'intercommunalités regroupant une majorité de communes. Les départements sont chargés pour leur part d'appliquer les politiques sociales (mise en application des minima sociaux, allocation personnalisée d'autonomie pour les personnes âgées et dépendantes). En Allemagne, après la vague de réformes des années 1960 et 1970, la Réunification a vu une réorganisation de la structure et de la fonctionnalité territoriale. Il y a eu une déconcentration effective avec une diminution de structures intermédiaires à l'instar du Bade-Wurtemberg où 350 institutions étatiques particulières ont été supprimées, ce qui a abouti à un accroissement des compétences communales.

L'introduction d'éléments de démocratie directe au niveau local

La question de la démocratie locale permet de poser le problème de la visibilité des réformes territoriales et de leur appropriation par les citoyens. Le profil politique des communes a été modifié en partie grâce à l'introduction de mécanismes de démocratie directe complétant le système représentatif. En Angleterre, si le système politique local est représentatif depuis 1832, un changement important a été opéré ces dernières années avec les référendums obligatoires de 1997 ayant institué un parlement local en Écosse et au Pays de Galles ; la tenue de référendums communaux portant sur l'élection directe des maires au suffrage universel direct à l'instar de celui qui eut lieu en mai 1998 sur l'institution d'un maire pour le Grand Londres (*Mayor of Greater London*) a contribué à la démocratisation du système politique local qui reste néanmoins relativement limitée. En Suède, la situation est inverse puisque des pratiques de démocratie directe (assemblées communales) ont existé avant que la loi de 1862 ne consacre le système parlementaire local. Si des traces d'assemblée communale ont subsisté jusqu'en 1945, les réformes territoriales ont fait complètement disparaître ce type de pratiques. En 1979, des conseils de voisinage ont été créés et des référendums locaux consultatifs ont été institutionnalisés par une loi de 1991. En France, de nombreuses lois portant sur la démocratie locale ont été votées une dizaine d'années après le premier acte de la décentralisation (1982) : la loi du 6 février 1992 a institué le principe des

¹ Chris Skelcher, 1998, *The appointed State*, Buckingham, Open University Press.

consultations locales, celle du 4 février 1995 a créé l'initiative populaire consultative avant que la loi du 2 août 2003 ne reconnaisse le référendum local décisionnel (un des éléments de l'acte II de décentralisation). Dans le même temps, d'autres instruments de participation ont été promus tels les conseils de quartier rendus obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants par la loi du 27 février 2002. Ces conseils sont l'aboutissement d'une réflexion profonde sur le quartier comme élément essentiel d'intégration sociale et locale au sein de l'aménagement urbain. L'Allemagne est l'exemple le plus significatif de l'introduction de mécanismes référendaires au niveau local. Avant 1990, ces mécanismes n'existaient que dans le Land du Bade-Wurtemberg, ils ont été progressivement étendus à tous les Länder avec l'institution d'un quorum minimal de signatures pour les initiatives populaires et d'un seuil minimal de représentativité de la position majoritaire à l'issue du résultat du référendum. L'État fédéral offre ainsi une panoplie de législations diverses permettant d'apprécier l'influence des mécanismes référendaires sur les décisions locales. Cela va de pair avec une affirmation du pouvoir mayoral due à l'élection directe des maires au suffrage universel : contrairement à la France, l'Allemagne est caractérisée par une séparation nette entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif au niveau local. Les deux pays ont un système communal dual (maire + conseil municipal) avec une inflexion particulière en France où le maire est considéré comme agent de l'État. Le cumul des mandats permet en pratique aux maires des communes moyennes et grandes d'avoir une influence sur la législation, puisque ces députés-maires et sénateurs-maires élaborent les textes portant sur le profil de l'administration communale. L'Angleterre et la Suède ont un système local caractérisé par une unité d'action au sein de commissions sectorielles locales (*government by committees*).

Les politiques publiques communales

En comparant la masse des salariés travaillant pour le système local, Hellmut Wollmann relève qu'une part importante concerne le système scolaire en Suède (39% du personnel communal s'occupe des tâches scolaires) et en Angleterre (58% du personnel communal) ; le système social est également important dans les quatre pays avec en particulier les problèmes médico-sociaux relevant de la compétence des départements en France. L'Allemagne se distingue par une part plus importante affectée à l'économie et aux transports ainsi que par une prise en charge de l'aménagement urbain par les communes (*Bebauungspläne*). L'Angleterre a été marquée dès 1947 par les problématiques du développement local (gestion du bâti, plans de construction) évoluant entre la régulation étatique et l'autonomie de décision. En France, l'autonomie de décision est très limitée pour les communes même si depuis les lois de 1982, nous avons des formes d'élaboration conjointe entre l'État et les communes. L'impulsion du *New Public Management* a marqué les communes allemandes qui se sont engagées plus fortement dans le développement local avec à l'arrière-plan un jeu de régulations croisées entre les *Länder* et le *Bund*.

La politique de l'emploi est également l'une des dimensions de l'action des collectivités locales. En Suède, de nouvelles commissions pour l'emploi ont été instituées au niveau des districts en 1997 (*arbetsmarknadsnämnder*). Les dispositifs d'aide à l'emploi sont pris en charge par les communes. En France, les départements ont mis en œuvre le revenu minimum d'insertion (RMI institué en 1988) et le revenu minimum d'activité (RMA créé en 2003). Les communes allemandes se trouvent dans une situation comparable à la Suède, dans la mesure où elles doivent convertir les aides sociales en dispositifs de retour à l'emploi. L'Angleterre a pour sa part créé des dispositifs particuliers depuis 2002 pour renforcer ce type de dispositifs (les *JobCentres*).

L'auteur aborde la question des finances et des ressources communales dues au système de fiscalité. En Angleterre, seulement 36% des recettes communales proviennent des

taxes (dont 14% de contributions directes) alors qu'en Suède, 85,5% des recettes communales proviennent des impôts et des taxes spécifiques. En France, la fiscalité directe des communes se répartit en quatre taxes, la taxe professionnelle, la taxe d'habitation, le foncier bâti (impôts portant sur la construction) et le foncier non-bâti (impôt portant sur les biens autres que les bâtiments). En Allemagne, 48,2% des recettes communales proviennent des prélèvements effectués par les communes. Les subventions des *Länder* et de la Fédération contribuent à équilibrer les budgets des communes tout comme en France où un système de dotations et de subventions est nécessaire pour l'équilibre entre dépenses et recettes communales.

L'efficacité de l'action publique des communes suédoises

L'originalité de l'ouvrage tient à ce que l'auteur se risque à un classement des pays selon le poids des collectivités locales en prenant en compte le profil territorial, politique et fonctionnel, le mode d'organisation administrative et les finances. Par exemple, pour le profil territorial, le rapport entre structure territoriale et capacité d'action est l'indicateur de la force des collectivités locales. Pour le profil politique, on prend en considération aussi bien l'introduction de mécanismes référendaires renforçant la demande citoyenne (*input*) que la visibilité des structures décisionnelles. Le contrôle par le conseil municipal est également un élément important permettant d'évaluer la transparence du fonctionnement des collectivités locales. Le profil fonctionnel des communes est établi grâce à l'autonomie des communes, le mode d'organisation administrative pointe les réformes assumées pour améliorer la capacité d'action des communes et les finances sont révélatrices du rapport entre recettes communales et subventions étatiques. La Suède est classée au premier rang pour tous ces critères suite aux réformes engagées dans les années 1970 et au fort taux de participation aux élections locales. La prise en charge de nombreuses politiques publiques ainsi que la relative autonomie financière ont contribué à l'amélioration de la capacité d'action des communes. L'Allemagne vient en second lieu avec en particulier un profil politique fort, dû à la recomposition territoriale, à l'introduction de mécanismes référendaires et à la généralisation de l'élection directe des maires au suffrage universel direct. La France vient en troisième position avec des réformes ayant échoué quant à la simplification de la carte communale, une part importante des subventions étatique et donc de dépendance. Les lois de décentralisation ont néanmoins renforcé la capacité décisionnelle des communes. L'Angleterre est au quatrième rang dû aux faibles ressources financières des communes qui dépendent en grande partie d'apports extérieurs. Le profil politique est en cours de transformation et l'organisation administrative fait apparaître une série d'acteurs privés en partie financés par l'État et chargés de mener des politiques publiques sectorielles (*Quangos*).

Ce livre est un apport fondamental aux études comparatives des gouvernements locaux et apparaît complémentaire des recherches menées sur la gouvernance métropolitaine². Les gouvernements locaux ont une place de plus en plus importante en Europe dans la conduite de politiques publiques spécifiques, ils prennent en charge des secteurs relevant autrefois du domaine de l'État. Une réactualisation de cette comparaison quaternaire sera très utile dans quelques années pour évaluer l'amélioration de la capacité décisionnelle des communes.

Christophe PREMAT

² Vincent Hoffmann-Martinot, Jefferey Sellers (dir.), 2007, *Politique et métropole: une comparaison internationale*, Paris, CNRS.