

FRAGMENTATION/
PARTICIPATION :
QUELLE BONNE DIMENSION ?

L'APPROCHE DES ÉLECTIONS MUNICIPALES EN FRANCE permet un pari peu hasardeux : une fois de plus, on va voir fleurir les argumentaires relatifs aux 36 600 communes, « exception française ». C'est une manière caricaturale qu'ont les hommes politiques et les médias français de poser un problème pertinent certes, mais le plus souvent mal défini et certainement dépourvu de réponse simple et aisée à mettre en œuvre ; la comparaison entre les différents pays européens en est la démonstration. Le discours habituel, bâti sur quelques comparaisons hâtives sur la base de statistiques mal étudiées, consiste en effet en une lamentation sur le trop grand nombre des communes françaises par rapport aux autres pays, qui serait la cause d'une fragmentation nuisible à l'efficacité et cause de transferts insuffisants de compétences. En réponse, et de manière tout aussi schématique, il est courant de vanter l'avantage pour la démocratie locale d'un tissu de petites communes proche de leurs électeurs. Trop d'indignité ou trop d'honneur. Une étude comparative rapide mais sérieuse et dépourvue de préjugés peut servir à mieux poser le problème de la dimension des communes, néanmoins elle ne saurait fournir des modèles transposables sans effort.

19

TROP DE COMMUNES, TROP DE NIVEAUX
D'ADMINISTRATION ?

A en croire les polémiques récurrentes, l'administration territoriale française souffrirait de deux maux essentiels : trop de communes et trop de niveaux d'administration, comme le démontrerait la comparaison.

Il est vrai que la France de la fin du XX^e siècle compte environ 36 600 communes sur son territoire européen, soit près de la moitié d'un

total d'environ 79 000¹ pour l'Europe des Quinze. A première vue, c'est en effet impressionnant : la France a un nombre moyen de 1 650 habitants par commune, contre une moyenne de 4 755 pour l'ensemble de l'Union européenne, sans compter que plus de 28 000 communes françaises ont moins de 1 000 habitants...

La deuxième partie du discours consiste à souligner que la France compte quatre niveaux d'administration (commune, département, région et État), alors que la majorité des autres États membres de l'Union n'en compte que trois ou moins, et que chez tous nos voisins comptant quatre niveaux (Belgique, Allemagne, Espagne et Italie), les régions sont pourvues de compétences législatives. Et de se lamenter sur la faiblesse des régions françaises par rapport à leurs homologues allemandes, italiennes ou espagnoles. Le tour de passe-passe le plus fréquent consiste à comparer les statistiques économiques relatives au Limousin ou à la région Centre, avec celles de la Bavière ou du Bade-Wurtemberg, de la Lombardie ou du Piémont, ou encore de la Catalogne ou du Pays basque : le résultat serait tout autre et bien à l'avantage de la France si l'on retenait l'Île-de-France ou la région Rhône-Alpes pour les opposer à la Basse-Saxe ou à la Sarre (sans parler des « nouveaux *Länder* » de l'est), à la Molise ou aux Pouilles, à l'Estrémadure ou à la Murcie...

Ce type d'argumentation ne mériterait pas d'être mentionné dans une revue scientifique s'il n'était pas aussi fréquemment repris sans vérifications non seulement par les journaux et périodiques (imprimés comme audiovisuels) destinés au grand public, mais aussi dans des publications plus spécialisées. Pourtant les données statistiques sont évidemment utiles à la comparaison, et les deux problématiques du nombre de communes et du nombre de niveaux d'administration sont liées, car ce sont des facteurs structurels essentiels dans leur combinaison pour comprendre l'opposition fréquente entre efficacité et démocratie.

1. Les chiffres utilisés dans cet article sont fondés, sauf indications contraires, sur l'étude comparative consacrée aux problèmes d'administration territoriale la plus large et la plus récente à ma connaissance : OCDE-PUMA, *La Gestion publique à travers les différents niveaux d'administration*, Paris, OCDE, 1997. Bien qu'il s'agisse de l'étude la plus récente, elle n'est plus à jour – du moins sur les aspects statistiques – du fait de l'évolution dans deux pays : la réforme de l'administration locale n'était en effet achevée ni dans les nouveaux *Länder* de l'ancienne RDA ni au Royaume-Uni. N'ayant pas à ma disposition les moyens nécessaires à une mise à jour statistique complète au moment où j'écris cet article, je préfère m'en tenir à une publication fondée en principe pour tous les pays étudiés sur les mêmes critères.

Des données chiffrées particulièrement difficiles à interpréter

Il est clair que la comparaison de nombres bruts ne signifie rien pour des pays aussi différents en termes de territoire et de population que les États membres de l'Europe des Quinze. Seuls des nombres relatifs méritent d'être pris en considération, et il est utile de prendre en compte l'ensemble des États membres de l'Union.

Tableau 1. Nombre de communes dans l'Union européenne²

<i>Pays³</i>	<i>Nombre de communes</i>	<i>Population millions d'hab.</i>	<i>Population moyenne par commune</i>	<i>Territoire en km²</i>	<i>Superficie moyenne des communes km²</i>
Belgique	589	10,2	17 317	30 528	52
Danemark	275	5,3	19 273	43 094	157
Allemagne ⁴	14 915 ⁵	82,1	5 505	356 974	24
Grèce	5 761	10,5	1 823	131 957	23
Espagne	8 097	39,8	4 915	497 510	61
France	36 600 ⁶	60,8	1 661	543 965	15
Irlande	114	3,7	32 456	70 285	616
Italie	8 104	57,6	7 108	301 309	37
Luxembourg	118	0,4	3 390	2 586	22
Pays-Bas	2 355	15,7	6 667	41 526	18
Autriche	647	8,1	12 519	83 858	130
Portugal	305	10,0	32 787	89 003	292
Finlande	455	5,1	11 209	338 145	743
Suède	288	8,8	30 556	449 964	1 562
Royaume-Uni	437 ⁷	59,1	135 240	244 110	558
Union européenne	79 060	377,2	4 771	3 224 814	41

21

2. Sources : voir note 1.

3. L'ordre officiel des documents de l'Union suit l'ordre alphabétique de chacun des États dans sa langue officielle.

4. Après l'unification. Pour le territoire de la République fédérale avant 1991, le total des communes était de 8 592, avec une population moyenne de 7 050 habitants par commune.

5. Chiffres de 1996, le chiffre de l'an 2000 doit être plus bas du fait que la réforme des collectivités locales n'était pas achevée à l'est. Le chiffre comprend les communes rurales (*Gemeinden*) et les communes urbaines (*kreisfreie Gemeinden*).

6. Chiffre arrondi pour être limité au territoire métropolitain. Le chiffre total donné pour 1995 était de 36 772 communes pour l'ensemble de la République française, outre-mer compris.

7. Chiffres de 1996, le chiffre de l'an 2000 doit être plus bas du fait que la réforme des collectivités locales n'était pas achevée ; il s'agit des autorités locales de base (lorsqu'il reste deux échelons) ou uniques.

Le lecteur attentif verra qu'il ne saurait être question d'exception française, même à un niveau aussi peu sophistiqué d'agrégation des données. Pour qu'il y ait exception, il faudrait qu'il y ait une règle commune aux autres pays de l'Union européenne, ce qui n'est pas le cas dès lors que l'on met le nombre de communes en rapport avec la taille des pays.

En termes de population moyenne des communes ou de leur équivalent, le cas du Royaume-Uni est nettement plus singulier que celui de la France, laquelle est très proche d'au moins un pays – la Grèce –, voire de plusieurs autres, selon le critère adopté. Il y a au moins cinq catégories de pays proches les uns des autres : Grèce, France et Luxembourg (entre 1 600 et 3 400 habitants en moyenne) ; Allemagne (après la réunification), Espagne, Italie, Pays-Bas (entre 4 900 et 7 100) ; Belgique, Danemark, Autriche et Finlande (entre 11 200 et 19 200) ; Irlande, Portugal et Suède (entre 30 500 et 32 500) et enfin Royaume-Uni (135 200). On voit aussi au passage que les oppositions simplistes du type Nord contre Sud, pays latins contre pays germaniques ou « anglo-saxons », pays riches contre pays pauvres, etc., manquent totalement de pertinence.

La population n'est pas le seul critère de référence : s'il est utile pour déterminer des seuils de rentabilité tant du point de vue des ressources que du point de vue des dépenses, il est loin d'être seul déterminant en ce qui concerne le besoin de services publics. Ceux-ci sont parfois d'autant plus importants que l'habitat est dispersé ; de plus il n'y a aucune commune mesure entre les difficultés administratives liées à la géographie aux Pays-Bas ou au Danemark, pays plats s'il en est, ou à l'inverse en Grèce ou en Autriche, pays montagneux. Or, en termes de territoire, les catégories changent, et c'est la Suède qui apparaît le plus clairement hors norme. Si l'on essaie de regrouper les pays de l'Union par la superficie moyenne de leurs communes, on aboutit à un total de six catégories de pays relativement proches : Allemagne, Grèce, France, Luxembourg et Pays-Bas (de 17 à 24 km² en moyenne) ; Belgique, Espagne et Italie (37 à 61 km²) ; Danemark et Autriche (130 à 147 km²) ; Portugal (292 km²) ; Irlande, Royaume-Uni et Finlande (558 à 743 km²) ; Suède (1 562 km²). Ici encore les oppositions usuelles manquent totalement de pertinence.

Sans prolonger indéfiniment l'examen des statistiques, il faut évidemment souligner le caractère extrêmement limité de comparaisons reposant sur des moyennes : en Finlande, par exemple, la commune d'Inari (en Laponie) a la moitié de la superficie de toute la Belgique, pour une population de 8 000 habitants... Malheureusement pour le comparatiste, les statistiques détaillant le nombre de communes selon

des seuils de population ou de territoire sont très peu cohérentes d'un pays à l'autre : soit les seuils pris en compte sont différents, soit les années de référence diffèrent de façon trop importante. Cela est assez compréhensible : non seulement chaque pays procède à des recensements à des époques différentes, mais de plus la définition même du petit, du moyen ou du grand diffère d'un pays à l'autre : une petite ville française serait considérée comme un gros bourg aux Pays-Bas, par exemple. L'office statistique de l'Union européenne ne compte pas ce type d'harmonisation dans ses priorités, ce qui peut se justifier par le fait que les communes, contrairement aux collectivités intermédiaires qui servent de référence en matière de politique régionale, n'ont pas de pertinence pour les politiques communautaires. Les seules séries pour lesquelles on trouve des données relatives à un nombre suffisant de pays sont les suivantes, bâties sur le dépouillement de rapports rédigés pour le compte de l'OCDE au milieu de la dernière décennie du XX^e siècle :

23

*Tableau 2. Catégories de communes
par rapport aux seuils de population,
en pourcentage du total des communes⁸*

<i>Pays</i>	<i>- de 1 000 hab.</i>	<i>- de 5 000 hab.</i>	<i>- de 10 000 hab.</i>	<i>+ de 50 000 hab.</i>
Belgique	0,2	17,3	29,4	4,6
Danemark	0	6,5	49,8	5,8
Allemagne (Ouest) ⁹	36,6	36,6	86,1	non disponible
Grèce	60,3	85,8	92,3	1,4
Espagne	83,6	83,6	98,4	non disponible
France	76,5	94,43	96,9	0,3
Irlande	0	0	59,6	26,3
Italie	23,9	72,8	87,2	1,7
Luxembourg	50,8	92,3	97,5	0,8
Pays-Bas	26,5	91,3	96,9	1
Autriche	0	9,9	61,8	8,7
Portugal	0,3	8,5	33,4	15,1
Finlande	4,8	49,4	75,6	3,1
Suède	0	3,5	16	13,9
Royaume-Uni	0	0	0,5	99,5

8. Sources identiques à celles du tableau 1, mais les données comparables ne portent pas sur les mêmes années.

9. Sources identiques à celles du tableau 1, mais les données comparables ne portent pas sur les mêmes années.

Bien que ces données soient également à manier avec précaution, elles me semblent beaucoup plus significatives que les chiffres relatifs au nombre total de communes. Elles font en tout état de cause ressortir que la France est loin de se trouver isolée pour ce qui est du grand nombre de petites communes. Si l'on place le seuil à 1 000 habitants, l'Espagne a un pourcentage encore plus important de celles-ci, dans un groupe de pays comprenant également la France, la Grèce et le Luxembourg, dont plus de la moitié des communes répondent à cette caractéristique. Si le seuil de 5 000 habitants est retenu, la France se retrouve dans un groupe comprenant la Grèce, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, dont plus de 70 % des communes peuvent être qualifiées de petites. Avec un seuil de 10 000 habitants seuls la Belgique, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni auraient un pourcentage peu significatif de petites communes. Enfin si à l'inverse on s'intéresse aux communes de plus de 50 000 habitants, il apparaît que leur part dans le total est extrêmement réduite dans tous les pays, sauf au Royaume-Uni et en Irlande.

Ces seuils sont évidemment artificiels. Les économistes qui s'intéressent à notre problématique¹⁰ font remarquer à juste titre que les seuils de rentabilité sont variables suivant les services, et l'on sait que les économies d'échelle ne progressent pas de façon linéaire. Du point de vue de la participation, le nombre de personnes commence à perdre sa signification entre 1 000 et 5 000, pour faire place à la proximité géographique : pour un même nombre d'habitants, un habitat rural dispersé n'implique pas du tout les mêmes besoins en termes d'administration qu'un habitat urbanisé. Malheureusement, il n'y a pas de statistiques accessibles et comparables regroupant les communes par seuil de superficie ; quant à une différenciation par moyens de communication, elle nécessiterait un investissement considérable, d'autant plus que la rapidité des changements technologiques a des conséquences très importantes en la matière.

La seule conclusion incontestable que l'on puisse tirer de ce type d'exercice est que les comparaisons statistiques sont très limitées et ne font en aucun cas ressortir une exception française digne de ce nom.

Des différences culturelles significatives

La dimension historique est comme souvent beaucoup plus révélatrice que la seule prise en compte des statistiques. Elle permet de regrouper trois types de pays.

10. Voir Bernard Dafflon, « Fusions de communes : éléments d'étude pour une dimension de référence », *Annuaire des collectivités locales*, 2000, à paraître.

Dans un premier groupe de pays, une structure communale très éclatée s'est maintenue depuis plus d'un siècle, malgré les changements démographiques importants qui ont eu lieu à partir de la Seconde Guerre mondiale et qui se sont traduits par une urbanisation de l'essentiel de la population. C'est le cas de la Grèce, de la France, du Luxembourg, de l'Autriche et de la Finlande.

Un deuxième groupe de pays a également connu une relative stabilité de son système communal, fondée cependant sur une tradition de bourgs et villes beaucoup plus importants, où la tendance moderne à l'urbanisation a de ce fait conduit à des changements moins spectaculaires que dans le premier groupe : il s'agit de l'Espagne, de l'Irlande, de l'Italie, des Pays-Bas et du Portugal.

De ces deux groupes, on pourrait le cas échéant dissocier la Finlande et les Pays-Bas, où la politique de fusion volontaire des communes a conduit à une diminution relativement significative, de l'ordre de 12 à 15 % en un siècle. Une fois de plus, ces deux groupes démontrent le peu de pertinence des oppositions traditionnelles du type Nord contre Sud, etc.

Un troisième groupe est constitué de pays qui ont réussi une réduction significative du nombre de communes, sur la base d'une politique relativement autoritaire, même si elle s'est accompagnée le plus souvent d'une concertation approfondie : c'est le cas de la Belgique, du Danemark, de l'Allemagne, de la Suède et du Royaume-Uni. Ces réformes, qui ont le plus souvent permis de diviser au moins par quatre le nombre total de communes, ont eu lieu pour l'essentiel dans les années soixante, mais elles ont été reprises au Royaume-Uni dans la dernière décennie du XX^e siècle, dans le prolongement des réformes centralisatrices du gouvernement conservateur. Le cas de l'Allemagne est un peu différent : la deuxième vague de fusions, également dans les années quatre-vingt-dix, était limitée aux « nouveaux *Länder* » de l'est, à la fois conséquence de la réunification et facilitée par cette dernière.

Sans entrer dans l'histoire comparée des regroupements communaux, il est possible de faire quelques remarques de portée générale. En premier lieu, l'opposition entre les politiques de fusion autoritaire qui ont réussi, et celles de fusion volontaire qui ont échoué n'est qu'apparente. L'utilisation d'une législation contraignante était possible dans certains pays parce que les conditions politiques existaient qui rendaient ces fusions possibles, alors que dans d'autres pays, comme la France, les gouvernements ont pensé, sans doute à juste titre, que l'utilisation de la contrainte législative était politiquement impraticable.

Parmi les explications pertinentes, j'en retiendrai deux : la première est la force des partis ou des lobbies agraires, particulièrement significative en France et en Finlande.

L'autre explication est propre à la France et révèle un aspect institutionnel parfois négligé de la problématique fragmentation/participation : la France est en effet un des très rares pays dont l'exécutif communal n'a ni une structure ni un fonctionnement collégiaux. La perspective d'une fusion de communes dans un contexte de gouvernement monocratique comme celui des collectivités locales françaises conduit facilement les élus, voire les populations concernées, à craindre une domination d'une des anciennes communes sur les autres, alors que la culture du gouvernement collégial s'accommode beaucoup plus facilement de la défense simultanée d'intérêts différents.

26

UNE PROBLÉMATIQUE INSTITUTIONNELLE PARTICULIÈREMENT COMPLEXE

Le droit communal – qui comporte dans la plupart des pays de l'Union européenne, à l'exception notable du Royaume-Uni, un principe constitutionnel de garantie de l'autonomie locale – n'est qu'un instrument, à la fois outil de gestion et de démocratie, et révélateur de la complexité des problèmes¹¹. C'est le cas pour les trois dimensions essentielles de ce droit : les structures institutionnelles, les compétences et les rapports avec l'administration et le gouvernement nationaux. Ces trois dimensions doivent être prises en compte simultanément, ce qui rend la comparaison particulièrement délicate et renforce le caractère illusoire de l'importation de solutions partielles imitées de l'étranger. S'il est à la rigueur possible de tenter une évaluation comparative des différents pays de l'Union en termes d'efficacité et de démocratie de leur système communal, je suis quant à moi très réticent à l'égard des conclusions que l'on pourrait en tirer, ce qui me conduit à privilégier la description analytique à la prescription.

Exécutif monocratique et exécutif collégial

L'élément premier de participation est sans doute aucun la participation de la population à la désignation des structures institutionnelles communales. Il n'y a guère de différences intéressantes dans la désignation

11. Jacques Ziller, *Administrations comparées*, Paris, Montchrestien, 1993. Une nouvelle édition est en préparation.

des assemblées représentatives, qui repose partout, depuis près d'un siècle voire plus, sur une élection au suffrage universel direct : les différences de mode de scrutin et de durée de mandat sont à mon avis marginales pour notre problématique. On peut seulement noter au passage la prédominance des systèmes simples de représentation proportionnelle dans les élections communales, à l'exception du Royaume-Uni, qui utilise le scrutin uninominal à un tour comme pour les élections législatives. Nettement plus significatives sont les différences concernant les exécutifs communaux, pour lesquels la variété est très grande à travers l'Union, voire à l'intérieur d'un même pays, comme c'est le cas en Allemagne, où chaque *Land* a sa propre législation communale : élection directe, élection par l'assemblée communale, nomination par l'assemblée communale ou par l'État, engagement par contrat avec l'assemblée communale, toutes les formules sont possibles. Une fois de plus on ne peut que déplorer l'absence de données statistiques détaillées qui permettraient d'établir ou non une corrélation entre le mode de désignation de l'exécutif et la taille des communes.

27

Comme je l'indiquais plus haut, l'élément le plus frappant en ce qui concerne les exécutifs est l'opposition entre les pays de régime communal présidentiel comme la France, où le maire exerce un pouvoir monocratique – ce qui ressort en particulier de la possibilité qu'il a de retirer à tout moment une délégation à l'un de ses adjoints – et les pays à tradition collégiale ayant un régime communal de type parlementaire ou directorial : presque tous les autres pays de l'Union. Depuis Napoléon, la France privilégie en effet les exécutifs monocratiques tant pour les collectivités locales que pour l'administration territoriale de l'État, ainsi d'ailleurs que pour la direction des entreprises publiques comme privées : le maire, le préfet, le PDG sont des figures typiquement françaises, auxquelles s'opposent dans la plupart des pays les collèges d'échevins et bourgmestres, les commissions administratives ou les directoires. Les tenants de l'exception française pourront s'en réjouir. Cette opposition est d'autant plus importante qu'elle est directement liée à la problématique de l'éclatement ou du regroupement des communes. Il serait toutefois trop simpliste d'associer exécutif monocratique et dictature napoléonienne ; comme l'observait déjà au début du siècle le père de la sociologie administrative Max Weber, « la collégialité n'a absolument rien de spécifiquement démocratique¹² » dans la mesure, notamment, où elle

12. Max Weber, *Économie et Société*, Paris, Plon, coll. « Pocket », 1995, p. 362.

favorise la dilution des responsabilités : c'est d'ailleurs ce qui a conduit l'Italie depuis 1992 à renforcer le rôle du maire (*sindaco*) dans le gouvernement (*giunta*) municipal en instaurant son élection au suffrage universel direct pour toutes les communes de taille importante, de même d'ailleurs que pour les présidents de province et de région.

Compétences propres et compétences déléguées

28 Au-delà du principe de l'autonomie communale, les différences d'un pays à l'autre de l'Union sont considérables en termes de compétences communales. Il est extrêmement difficile d'établir un tableau lisible pour la comparaison en ce qui concerne les types de compétences locales de premier niveau. Un catalogue détaillé permettrait de faire ressortir un certain nombre d'éléments communs comme les crèches ou les cimetières, l'éclairage urbain ou l'enlèvement des ordures, mais aussi la plus grande diversité pour des fonctions telles que l'éducation, la police (au sens fonctionnel comme au sens organique) ou même la planification, sans parler de l'interventionnisme économique. Or, la prise en compte de ces compétences est essentielle si l'on veut évaluer le degré d'adéquation de la dimension des communes à leurs tâches. Pour ne prendre en compte que l'éducation, il s'agit en France d'une compétence communale pour les structures scolaires de l'enseignement primaire, mais d'une compétence d'État pour ce qui est des enseignants et des programmes. Ailleurs la compétence peut être essentiellement locale, mais avec une tutelle technique importante de l'État (Royaume-Uni), ou bien essentiellement régionale (Allemagne, Belgique, Espagne), ou encore partagée entre collectivités locales, État et associations (Pays-Bas). Aucune tendance généralisable ne peut être dégagée à mon avis.

Deux distinctions essentielles et particulièrement pertinentes pour notre sujet sont l'opposition entre compétences exercées en nom propre ou au nom de l'État¹³, de même que l'opposition entre compétences obligatoires et compétences facultatives. D'une manière générale, on peut constater que les pays (Allemagne, Pays-Bas, pays nordiques, Royaume-Uni), où les ressources des communes sont les plus importantes en termes financiers (essentiellement par transferts) et humains, sont aussi ceux où la part des compétences exercées au nom de l'État et celle des compétences obligatoires est la plus importante. L'exercice de ce type de compétence s'accommode d'autant mieux de « grandes »

13. En France, le cas de l'état civil illustre cette hypothèse.

communes qu'il s'agit, d'une part, de domaines où les économies d'échelle sont significatives et que, d'autre part, les effets de la participation y sont limités par la tutelle juridique et technique de collectivités supérieures (le plus souvent l'État).

La problématique des compétences rejoint donc celle des relations avec l'administration nationale. De ce point de vue, l'étude comparative conduit encore une fois à des conclusions à même de remettre en cause bien des idées acquises. Si l'on s'en tient aux contrôles juridiques, la France et l'Espagne font figure d'exception depuis les années quarante, car ce sont les deux seuls pays où les tutelles administratives directes ont été remplacées en général par un contrôle juridictionnel ; l'Italie se joint à présent à ces pays. En ce qui concerne les relations financières, il est particulièrement difficile de savoir si le critère le plus important est l'importance des ressources ou le degré de liberté dans la détermination de celles-ci : les communes d'Allemagne ou des Pays-Bas ont des budgets beaucoup plus importants en volume que celles de France, mais l'essentiel des ressources y est d'origine fiscale, et il s'agit d'impôts nationaux dont une quote-part est reversée aux budgets communaux sans participation de leurs élus. Un tel système s'accommode mieux que celui de la France d'une participation réduite.

29

Différenciation ou uniformité ?

A la question de la bonne dimension des communes, la comparaison n'offre donc pas de réponse simple. Elle fait au contraire apparaître la très grande variété des solutions. Les pays les plus intéressants de ce point de vue pour la France sont ceux dont le régime communal est différencié, par opposition au principe d'égalité qui domine en théorie les solutions françaises, malgré les nombreuses exceptions au principe que connaît la pratique.

La distinction qui paraît la plus pertinente à l'aube du XXI^e siècle est la différenciation entre zones rurales et zones urbaines. D'une manière générale au XIX^e siècle et pendant les deux tiers du XX^e, la tendance dominante dans la majorité des pays d'Europe a été vers l'élimination des différences de statut entre villes et communes rurales, à laquelle la Révolution avait procédé en ce qui concerne la France dès 1789. Dans tous les pays concernés, il s'agissait de favoriser la démocratie par le bas (par l'uniformisation des statuts) et par le haut (en facilitant l'application de la politique déterminée par les représentants de la nation).

Le cas de l'Allemagne est différent : à l'exception de la période 1933-1945 où la dictature national-socialiste s'est accompagnée d'une

centralisation et d'une uniformisation (*Gleichschaltung*) sans pareille de l'administration territoriale, elle a toujours été un État fédéral. De plus, elle a gardé l'opposition entre les communes simples (*Gemeinde*) avec un système territorial à trois niveaux (commune – cercle [*Kreis*] – pays [*Land*]), et communes « libres » (*kreisfreie Gemeinde*). Ces dernières exercent à la fois les compétences spécifiquement communales en vertu du droit de *Land* pertinent et les compétences exercées par les cercles dans les zones rurales. Ce système, outre qu'il simplifie la gestion des territoires urbains et qu'il renforce les compétences des communes les plus importantes, évite le paradoxe de la collectivité intermédiaire dominée par la collectivité inférieure (le département du Rhône par la ville de Lyon, etc.). Le cas le plus significatif en Allemagne est celui des trois villes-*Land* que sont Berlin, Brême et Hambourg, qui disposent de toutes les compétences d'un État fédéré et d'une collectivité locale.

30 Des formules semblables se retrouvent ailleurs : Paris dispose à la fois de compétences communales et départementales, Vienne est également un État fédéré de la République d'Autriche. Pendant le dernier tiers du XX^e siècle, le Royaume-Uni a d'une manière beaucoup plus générale pratiqué également la distinction entre zones rurales à deux niveaux de collectivités locales, et zones urbaines à un niveau¹⁴. Sans rentrer plus avant dans le détail des différents systèmes européens, on peut simplement constater cette tendance à la différenciation, qui est sans doute l'une des pistes à privilégier dans la recherche de la bonne dimension.

Pour terminer ce tour d'Europe, il me paraît utile d'attirer l'attention sur le système portugais, qui est peut-être le plus intéressant en termes d'institutions du point de vue de la problématique de cet article. Au Portugal, en effet, les municipalités (*municípios*) sont traditionnellement considérées comme les collectivités locales de premier niveau. Elles sont d'autant plus les collectivités locales par excellence depuis le référendum de septembre 1999, par lequel la création de régions prévue par la Constitution de 1976 a été rejetée. Mais il existe aussi au Portugal des autorités locales subordonnées : les quelque quatre mille paroisses (*freguesias*), qui disposent de leurs propres institutions démocratiques de compétences limitées et de ressources très peu importantes ; il en va d'ailleurs de même des quelque dix mille paroisses d'Angleterre et du Pays de Galles. Il ne s'agit pas d'une distinction entre zones rurales et

14. Mais les dernières réformes du gouvernement Major sont allées vers la généralisation du niveau unique d'administration locale.

urbaines, puisque la ville de Lisbonne, par exemple, comprend une soixantaine de paroisses. L'élément institutionnel intéressant dans le système portugais est que le président de l'assemblée de paroisse (cette dernière étant élue au suffrage universel direct) est membre de droit de l'assemblée municipale. Le conseil municipal est donc composé des présidents de paroisse et d'un nombre plus important de conseillers municipaux directement élus : ce type d'institutionnalisation du cumul des mandats est peut-être l'une des clés qui ouvre la voie à des solutions permettant de dépasser le dilemme fragmentation/participation.

R É S U M É

L'approche des élections municipales en France va pousser les commentateurs à gloser sur « l'exception française » des 36 600 communes. L'étude comparée des systèmes communaux en Europe conduit à relativiser considérablement le caractère particulier de la fragmentation communale française. Même si quelques pays ont réussi, surtout dans les années soixante, à réduire de manière significative le nombre de petites communes, presque tous les États membres de l'Union européenne restent confrontés au moins en partie aux dilemmes d'un choix entre efficacité de gestion et proximité des élus. La comparaison n'apporte aucune solution miracle qui puisse facilement être transposée en France, mais elle permet de faire ressortir la très grande diversité des solutions institutionnelles, et la pertinence de la distinction entre zones rurales et zones urbaines.