Luciano Vandelli

LA CELLULE DE BASE DE TOUTES LES DÉMOCRATIES

Aucune institution publique ne peut se targuer d'un enracinement historique, d'une diffusion géographique, d'un tel degré de légitimité chez les citoyens, que la commune. Et cela quels que soient le contexte administratif et juridique et la diversité des traditions culturelles.

C'est le cas dans l'idéologie démocrate américaine, redevable de la pensée de Thomas Jefferson sur l'autonomie de l'individu dans sa propre communauté locale, selon laquelle plus un niveau de gouvernement se situe à proximité des citoyens, plus il est en mesure de satisfaire leurs intérêts de manière adéquate. Ainsi, les parlementaires des États se gardent-ils bien de se mêler des affaires locales[1]. Mais c'est plus précisément en Europe que la commune présente les racines les plus anciennes et les plus solides : des traditions du *local government* à celles des libertés locales.

Il est significatif que la nature originelle des pouvoirs municipaux ait alimenté un long débat, chez les représentants les plus autorisés de la doctrine et notamment dans l'école allemande ; où même ceux (comme Georg Jellinek en désaccord avec Hugo Preuss) qui niaient l'origine autonome de ces pouvoirs qu'ils disaient dérivés de l'État, considéraient tout de même l'autogouvernement (*Selbstverwaltung*) comme un droit propre et véritable des communes[2].

1. Voir, par exemple, récemment, D.F. Norris, « Local Government Reform in the US and why it differs so greatly from Britain », *Local Government Studies*, vol. 23, n° 3, automne 1997, p. 113 *sq*.

2. Georg Jellinek, *System der Subjektiv Offentlichen Rechte*, Tubingen, 1905, p. 290 *sq*. ; Hugo Preuss, *Das Stadtische Amtrecht in Preussen*, Berlin, 1902, p. 133 *sq*.

Qu'est-ce qu'une commune ?

Si cette question était posée à n'importe quel spécialiste de droit administratif d'un des pays européens, nous obtiendrions une réponse qui, finalement (en tempérant le caractère fumeux du vocabulaire juridique), dégagerait un certain nombre d'éléments fondamentaux. Ainsi, la commune serait :

– une institution « autonome », c'est-à-dire en mesure d'adopter ses propres règles et d'accomplir ses propres choix sans avoir à subir d'ingérence extérieure, les prérogatives du niveau supérieur (liées aux administrations de l'État) ne pouvant influer sur ces choix que dans les cas et dans les limites prévus par la constitution et par les lois ;

– une institution « locale », c'est-à-dire une institution publique fondée sur une circonscription territoriale bien délimitée avec laquelle elle a des liens essentiels et imprescriptibles : représentant la population de ce territoire, prélevant les impôts nécessaires à son propre fonctionnement, agissant dans son domaine de compétence. Domaine dans lequel elle édicte des règles (à commencer par celles qui concernent l'urbanisme et la circulation), en garantit le respect (y compris par sa propre police municipale), accorde les licences, les autorisations, les concessions (dans le domaine de la construction ou du commerce, par exemple), assure les services locaux (du ramassage des ordures aux transports). C'est une institution locale de base, puisque les autres niveaux sont composés par un certain nombre de communes ;

– une institution représentative de la population qui réside sur son territoire : les organes de la commune sont élus par ses habitants et ils doivent s'occuper de leurs intérêts, bénéficiant pour cela d'une compétence à caractère général au point de pouvoir étendre leur action – au-delà des prérogatives mêmes prévues par la loi – à toutes les compétences qui, n'étant pas explicitement attribuées à d'autres institutions, concernent ces intérêts.

Si la question était posée à un « citoyen moyen », la réponse différerait certainement dans la terminologie utilisée, mais probablement peu sur le fond.

Le citoyen sait bien que la commune correspond à une portion de territoire et, souvent, il en connaît plus ou moins sommairement l'extension. Il sait qu'elle est gouvernée par des personnes (à commencer par le maire) élues par ceux qui vivent sur le territoire communal. Il

sait qu'elle est dotée de services bureaucratiques et d'un personnel plus ou moins nombreux. Il sait qu'il ne doit pas stationner là où la commune l'interdit et que, s'il transgresse cette interdiction, il encourt une amende de la part de la police (municipale), comme il sait qu'il ne peut construire ou restructurer sa maison que si la commune l'autorise à le faire dans le cadre des règles générales fixées par la commune.

La commune représente la première ligne des institutions publiques, c'est le terminal le plus proche du citoyen, il maintient avec lui un contact direct et constant, accompagnant sa vie depuis son commencement (en établissant l'acte de naissance) à sa fin (en établissant l'acte de décès et en attribuant une concession dans un cimetière qui relève lui aussi de la compétence communale). Le citoyen en fait le point de référence pour l'ensemble de ses problèmes, de ses exigences, de ses attentes, de ses drames. Et indépendamment des compétences juridiques qui lui sont attribuées, c'est d'abord à la commune qu'il adresse ses demandes d'ordre social et ses protestations – si les autobus circulent avec du retard, si le trafic est perturbé, si les ordures s'accumulent sur la voie publique, si les travaux publics progressent avec lenteur, si la ville n'est pas sûre, si, dans les cas d'urgence, les services compétents sont inopérants.

Les citoyens et la commune

Ainsi le rapport d'un individu avec sa commune d'appartenance se révèle être extrêmement profond puisque le fait d'être né, résider ou posséder un immeuble ou même se trouver pour un temps déterminé dans une commune entraîne une série de conséquences variées et non négligeables :

– en tant qu'électeur, appelé à choisir ses propres administrateurs ;

– en tant que sujet « participant » aux choix généraux de la commune (par exemple à travers les enquêtes publiques ou les référendums locaux) et ponctuellement aux procédures qui le concernent ;

– en tant qu'usager des services locaux, des transports au ramassage des déchets, de la distribution de l'eau aux bibliothèques, des crèches à la distribution du gaz, etc. ;

– en tant qu'administré, c'est-à-dire comme destinataire des actes d'autorité qui autorisent ou concèdent ou interdisent ou sanctionnent des types de comportements déterminés ;

– en tant que contribuable tenu de participer directement ou indirectement aux recettes de la commune.

Depuis quelque temps, sous l'influence d'une conception anglo-saxonne, le citoyen est considéré comme un « client ». L'expression ne recouvre évidemment qu'un des aspects de la réalité. En poursuivant la métaphore de l'entreprise, il occuperait plutôt la place de l'actionnaire. Cependant le recours à l'image du client traduit bien l'esprit d'une nouvelle conception du citoyen, qui n'est plus le citoyen docile et passif qui doit tout accepter d'une organisation distraite, anonyme, indolente, mais celui qui peut revendiquer le droit de jouir de prestations efficaces et adaptées : un citoyen-usager qui bénéficie des services fournis par la commune ou par les entreprises ou sociétés qu'elle contrôle.

Une première conséquence pratique de cette nouvelle conception est l'utilisation des techniques de *customer satisfaction* pour mesurer systématiquement le degré de satisfaction/insatisfaction des clients. Ce genre d'enquêtes n'est pas simple à mener (y compris pour les entreprises privées), mais un premier groupe de communes et d'institutions locales les ont utilisées, exploitant ces données y compris pour accorder à leur personnel des avantages économiques.

Sous un autre angle, on retrouve cette nouvelle perception du citoyen par l'administration publique à travers l'adoption des « chartes de services » dont le but est de garantir la qualité des services, l'information et la protection des usagers en fixant des engagements précis que le prestataire de service s'engage à respecter, comme la définition de standards de qualité, la mise en place d'instruments de contrôle, de formes d'indemnisation en cas d'inexécution. Désormais, dans de nombreux cas en Europe, sur la base des modèles américains, différentes entreprises et sociétés locales ont adopté leurs propres chartes, premières expériences encore limitées et incomplètes mais certainement utiles, en direction d'un renouvellement des services et d'un nouveau type de pacte entre le prestataire de service et les citoyens.

Enfin, considérer le citoyen comme un client tend à garantir le droit fondamental de choix entre plusieurs possibilités : c'est dans ce sens que vont les directives européennes qui incitent clairement à la concurrence.

Les petits villages et les grandes villes

La commune est donc pour les citoyens une institution de type « familial », mais elle est aussi plus diversifiée et substantiellement hétérogène. Si nous poursuivions l'interview de notre « citoyen moyen » pour tenter de cerner l'idée qu'il se fait de la réalité de sa commune, on pourrait

facilement constater que les réponses sont radicalement différentes selon le lieu de vie de notre interlocuteur. Cela n'est pas lié essentiellement ou seulement, notons-le, aux différences existant d'un État à l'autre, mais à celles que l'on peut relever dans un même pays, où elles peuvent être particulièrement accentuées.

Ainsi celui qui vit dans une grande ville aura une perception particulière de la commune. Il connaît bien son maire, mais généralement à travers les images de la télévision ou les articles de presse. Le premier citoyen est un personnage d'ampleur nationale et occupe une place importante dans les moyens de communication. C'est un interlocuteur incontournable dans le débat institutionnel, il peut aspirer à être ministre ou leader politique. Toute polémique le concernant fait l'actualité, comme toute photo le représentant dans des attitudes non conforme au caractère « officiel » de sa fonction. Une grande partie des citoyens connaît sa physionomie même si elle ne l'a rencontré personnellement que rarement.

A l'opposé, dans un petit village, le maire est un personnage familier, un cousin, un vieux camarade de jeux, en tout cas une connaissance en contact quotidien avec les gens du lieu. Depuis des années, on est habitué à le voir s'activer dans sa boutique, dans son cabinet médical ou d'avocat, ou encore dans sa petite entreprise. Il continue dans une certaine mesure à s'occuper de cette activité professionnelle en s'efforçant de répartir son temps pour concilier celle-ci avec ses activités municipales. Par ailleurs, il n'a pas d'ambitions particulières et il sait bien qu'il retournera à ces activités « normales » à l'échéance de son mandat.

Dans les grandes villes, telles Lyon, Barcelone et Francfort, le terme « commune » évoque une organisation d'une grande complexité, des budgets en milliards, des dizaines de milliers de salariés, des centaines de dirigeants, une myriade de bureaux, spécialisés par matières, par procédures, éparpillés à plusieurs kilomètres de distance, du centre historique aux périphéries les plus éloignées. Il n'est pas simple pour le citoyen de s'y orienter et peu commode de faire le tour des circuits bureaucratiques.

Dans le petit village, la commune sera identifiée à l'un de ses employés qui souvent a la charge des questions les plus variées. Le rôle central est joué par le secrétaire, qui doit parfois cumuler cette fonction avec une charge similaire dans une autre institution. Quant au budget, il peut s'agir de sommes misérables, à peine suffisantes pour payer les salaires et faire face aux charges fixes.

Les origines historiques et les faiblesses actuelles

Cette grande hétérogénéité des réalités s'enracine dans des traditions de noble origine : d'abord celles de la révolution de 1789 lorsque, sous l'influence du *Contrat social* de Jean-Jacques Rousseau, le décret du 22 décembre affirma solennellement : « Il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. »

Ce principe, qui s'est enraciné avec force dans une grande partie de l'Europe continentale, en a marqué les structures actuelles. Ce n'est donc pas le fruit du hasard si – tandis que dans plusieurs États aux traditions administratives profondément différentes (de la Grande-Bretagne à l'Allemagne fédérale, de la Belgique à la Suède, au Danemark, à la Norvège, à la Finlande[3]) on a procédé au cours de ces dernières décennies à d'importantes agrégations de communes de petite taille – toutes les tentatives menées dans ce sens dans les grands pays de tradition révolutionnaire-napoléonienne n'ont donné aucun résultat : en Espagne ou en Italie, où, malgré les incitations et les efforts du législateur, le nombre des communes, supérieur à 8 000 dans les deux pays, n'a pas diminué, et particulièrement en France, solidement attachée à ses 36 000 communes.

Il s'agit d'une question délicate et complexe dans un débat où souvent cette atomisation est considérée dans son enracinement historique et présentée comme une valeur positive, comme un facteur de richesse démocratique. Peu importe que cette idée – rituelle et profondément ancrée – s'accompagne par ailleurs du constat du coût exorbitant que cela représente pour les petites communes qui se trouvent dans l'impossibilité de pouvoir exercer une grande partie des attributions qui leur sont dévolues par les textes de loi et qui sont exigées par la communauté locale.

Face à la faiblesse croissante de la plupart des communes en matière de personnel, de compétences et de ressources, et à la nécessité de repenser la carte administrative (notamment dans les pays cités), la coopération intercommunale – conçue, pour reprendre l'expression de chercheurs allemands, comme une « alternative douce à la fusion » – s'impose toujours davantage.

3. Ainsi, par exemple, le nombre des communes est passé de 1 037 à 279 en Suède, de 744 à 451 en Norvège, de 1 278 à 275 au Danemark.

Globalisation, gouvernance et nouveau rôle de la commune

Héritages historiques, particularismes propres à chaque tradition administrative et spécificités locales se mêlent aux tendances générales et aux aspirations de changement qui marquent notre époque et sans risquer pour autant de remettre en question le rôle des communes.

Cela vaut notamment pour la globalisation ou pour la mise en place et le renforcement des niveaux supranationaux, à commencer par l'Union européenne. Ces phénomènes ont certainement joué un rôle déterminant dans la crise de l'État-nation propre à notre époque, mais c'est aussi dans ce contexte que se sont développées de nouvelles cultures de proximité et de participation. L'idée d'une globalisation à une grande échelle qui serait détachée et porterait atteinte au niveau local est aujourd'hui fortement contestée. L'interaction entre le « global » et le « local »[4] est devenue un point central de la réflexion scientifique sur ces thèmes[5].

L'essor d'une nouvelle idée de la gouvernance[6] a produit un « rééquilibrage entre le rôle des autorités publiques et celui des citoyens[7] ». Les rapports entre les institutions publiques et la société sont de plus en plus fondés sur un principe de subsidiarité qui implique le retrait des premières de la gestion des activités pouvant parfaitement être prises en charge par des individus ou des organisations sociales ; au sein du secteur public, les rapports entre les différents niveaux d'administration tendent à être régulés par un principe de subsidiarité verticale qui, dans la continuité des règles établies par le traité de Maastricht, limite l'intervention des niveaux supérieurs aux cas où – et dans la mesure où – les objectifs ne pourraient être correctement atteints par les niveaux inférieurs. Un ensemble d'approches culturelles, d'orientations

4. Comme le souligne bien le succès du terme hybride de « glocalisation ».

5. R. Rawlings, « Law, Territory and Integration : a View from the Atlantic Shore », *Administration publique et Globalisation*, Actes du colloque de Bologne, 19-22 juin 2000, organisé par l'Institut international de sciences administratives.

6. K. Waltz, « Globalization and Governanca », *Political Science and Politics*, décembre 1999, p. 693 *sq*.

7. Voir, pour développer ces thèmes, la *Revue de l'Institut national de sciences administratives* dans un numéro spécial consacré aux Actes du colloque sur *La Globalisation et l'Activité administrative : vers de nouveaux principes et une piste d'action*, Bologne, IISA, 19-22 juin 2000 et, *ibid.*, plus particulièrement, R.F. Le Bris, « La gouvernance et le rôle de l'État ».

politiques et de solutions techniques aboutit inévitablement à renforcer les institutions locales.

L'expérience de ces dernières années a bien mis en évidence un accroissement des niveaux intermédiaires : mais cette croissance – bien qu'étant extraordinairement importante dans bien des situations – a été discontinue, réfutée ou remise en cause. Ce fut le cas pour les départements (ou provinces) contestés périodiquement (notamment lorsque se mettaient en place des niveaux régionaux), ou limités quant à leurs pouvoirs, leurs ressources ou leur légitimité populaire, voire complètement inexistants. Ce fut également le cas pour les régions elles-mêmes, parfois privées de garanties constitutionnelles, ou réduites à des fonctions étroitement délimitées, ou ne bénéficiant pas d'une légitimité électorale (comme en Grèce), ou prévues seulement dans une partie du territoire national en réponse à des particularismes locaux (comme en Grande-Bretagne) ou si peu ancrées dans les traditions populaires qu'elles ont pu être rejetées (comme au Portugal) par un référendum.

Ainsi dans la redéfinition du rôle de l'État, dans la progression de nouvelles formes de démocratie, dans la diversité des situations et des tâches des niveaux intermédiaires, la commune apparaît plus que jamais comme le point de référence obligé. Malgré la diversité et les contraintes qui pèsent sur elle, elle reste, partout, le meilleur outil pour gérer des dynamiques économiques locales, faire face à des réalités de plus en plus lourdes, résoudre les problèmes afin de garantir le bon fonctionnement des services publics.

Des mutations d'une telle ampleur exigent un effort d'adéquation extraordinaire de la part des systèmes politiques et administratifs ; cet effort est accompli notamment au niveau local, qui apparaît (encore une fois) comme le fer de lance du changement institutionnel.

Les grandes lignes des réformes locales

C'est dans ce cadre complexe et mouvant qu'ont été menées, dans presque tous les pays (notamment en Europe), des réformes successives qui, à partir des communes, ont touché toutes les collectivités locales.

Ces réformes ont été inévitablement marquées par la spécificité des différents types de systèmes institutionnels, mais – trouvant leur origine dans les mêmes exigences et ayant été influencées par la circulation de plus en plus répandue des idées sur le sujet – s'orientent au fond vers des objectifs très voisins.

La valorisation du modèle de la démocratie communale, de l'auto-

nomie à la subsidiarité, de la légitimité à la responsabilité, de la participation à l'adéquation, est désormais largement répandue.

L'autonomie locale

On peut rattacher les différentes implications du concept – en utilisant une expression en vogue en Grande-Bretagne dans les années du centralisme thatcherien – à la « *capacity to make policy without the intervention of the centre*[8] ». En substance, le développement de l'autonomie locale tend d'un côté à un allégement des contrôles, qu'ils émanent des autorités du niveau supérieur ou qu'ils soient de procédure (laissant place à des contrôles techniques sur les résultats atteints) et de l'autre à accroître le pouvoir discrétionnaire des collectivités locales pour les choix relevant des compétences qui leur sont attribuées, à commencer par celles qui concernent leur propre organisation.

Dans différents pays, les pouvoirs de décision des élus se sont ainsi améliorés : les maires par exemple ont un pouvoir discrétionnaire plus large pour choisir leurs collaborateurs et leurs cadres tandis que diminuent les pouvoirs d'ingérence des administrations de l'État. Parfois, même – comme en Espagne et en Italie –, cette autonomie se développe notamment sur le plan normatif, augmentant les pouvoirs réglementaires et statutaires des communes.

La subsidiarité

Les réformes de ces dernières décennies ont été marquées presque partout en Europe par l'allégement des fonctions de l'État et leur dévolution aux niveaux les plus proches des citoyens, appliquant ainsi le principe de subsidiarité[9]. Par phases successives à partir des années 1970 (en Italie, en Espagne et au Portugal), des années 1980 (en France dans la période où le système britannique connaît le plus haut niveau de centralisation[10]), des années 1990 (comme en Grande-Bretagne[11]), des termes comme *décentralisation*, *descentralizacion*, *devolution* occupent une place importante dans l'agenda politique des différents pays, amor-

---

8. E.C. Page, « The Value of Local Authonomy », *Local Government Studies*, 1982, p. 21.

9. C. Million Delsol, *L'État subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'État : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, PUF. Pour un tour d'horizon du principe de subsidiarité dans les différents pays européens, voir A. Rinella, L. Coen, R. Scarciglia (dir.), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Milan, CEDAM, 1999.

10. Voir *Pouvoirs*, n° 60, *La Décentralisation*, 1992.

11. P. Le Galès, « Dévolution à tous les étages », *Pouvoirs*, n° 93, 2000, p. 67 *sq*.

çant des processus qui sont encore maintenant en acte[12]. Des fonctions importantes, traditionnellement exercées par les administrations centrales ou par les services périphériques de l'État ont ainsi été transférées aux régions, départements, communes alors que le principe de subsidiarité est de plus en plus appliqué – à travers un débat complexe et essentiel –, y compris dans le sens horizontal c'est-à-dire dans les rapports entre les institutions locales et les familles, les associations, les communautés et les entreprises. Le principe, ainsi appliqué, est désormais reconnu dans certains textes constitutionnels : comme en Pologne où le préambule de la Constitution s'ouvre sur l'affirmation que la Constitution « se fonde sur [...] le principe de subsidiarité pour renforcer les pouvoirs des citoyens et de leurs communautés [...] ».

14 ***Légitimité et capacité de gouvernement***

Dans différents systèmes, comme en France ou par exemple en Espagne et en Grèce, ou dans différents *Länder* allemands, la stabilité et l'autorité des gouvernements locaux se fondent sur une personnalisation importante, une sorte de « présidentialisme municipal » qui n'est pas sans susciter une certaine perplexité[13]. Et pourtant, c'est en instituant l'élection directe des maires que le système local italien a dépassé (depuis 1993) une tradition partitocratique, caractérisée par une faible transparence, une dilution de la responsabilité, introduisant un lien inédit entre gouvernement de la cité et choix direct des citoyens. Un équilibre solide entre leader, partis et électeurs s'est établi où ces derniers ont conquis les moyens de déterminer directement qui (et avec quel programme) est appelé à gouverner la commune durant tout le mandat et d'évaluer le bilan de l'administration sortante, la confirmer ou la changer.

La réforme anglaise récente qui concerne les grandes villes, à commencer par Londres, va dans le même sens. Élection directe, concentration des responsabilités, personnalisation de la vie politique locale constituent donc des tendances dominantes jusque dans les pays d'Europe centrale et orientale, où la réussite des modes de légitimation des gouvernements locaux a joué un rôle important dans les processus de démocratisation qui ont suivi la chute du mur de Berlin.

---

12. Comme en Italie où, pour la seule année 2000, on prévoit d'importants transferts de nouvelles fonctions et de ressources pour des marchés qui dépasseraient les 30 milliards de lires.

13. A. Mabileau, « De la monarchie municipale à la française », *Pouvoirs*, n° 73, *La Démocratie municipale*, p. 7 *sq*.

La responsabilité

Elle implique surtout une distinction précise et transparente des rôles entre les différents acteurs du système local. C'est notamment le cas de la distinction des compétences entre assemblées et exécutifs d'une part, mais aussi des rapports entre organes élus (dans leur ensemble) et responsables de l'administration. Elle implique également plus de clarté dans les rapports entre l'administration (toujours plus responsabilisée, *accountable*) et des citoyens qui acquièrent toujours plus de droits à l'information et de moyens d'intervention. Cette responsabilisation des gouvernements locaux envers les citoyens comprend aussi et notamment le niveau financier. Les domaines et les interventions d'autonomie fiscale tendent à se renforcer, diminuant la dépendance des transferts de l'État et augmentant l'importance des ressources propres, décidées et perçues directement par la commune.

Ainsi, selon les principes de ce que l'on a qualifié de « fédéralisme fiscal », le niveau des ressources tend à s'identifier avec celui des dépenses, renforçant ainsi les possibilités de contrôle des administrés.

Participation et droits des citoyens

La volonté de renforcer la position des administrés face à l'administration locale se traduit d'abord par les procédures mises en œuvre partout pour simplifier et réduire le poids bureaucratique sur les citoyens et sur les entreprises ; elle vise par ailleurs à développer les différentes formes de participation : de celles destinées à protéger les intérêts individuels à celles à caractère collectif ; de l'accès aux documents administratifs aux règles générales de publicité et de transparence ; de la mise en œuvre de procédures contradictoires à la promotion de la vie associative ; de la création d'organismes de participation à la mise en place de procédures pour la défense d'intérêts divers jusqu'à la consultation de la population par référendum. A l'expérience, on constate d'importants progrès dans plusieurs de ces domaines. C'est le cas par exemple en matière d'accès aux documents administratifs où les règles adoptées ont renversé le principe traditionnel de confidentialité des actes administratifs, qui s'appuyait sur de solides traditions dans différents pays.

La participation reste cependant une question largement ouverte. Les procédures inventées n'ont pas toujours donné les résultats escomptés : dans plusieurs pays, on assiste à la relance d'institutions telles que les conseils de quartier ou les référendums. En la matière, les expérimentations tentées dans différents pays (comme la France, l'Espagne ou

l'Italie) présentent un grand intérêt même si l'on reste loin des résultats obtenus (non sans poser d'autres problèmes) par les formes de démocratie directe qui appartiennent à la tradition américaine ou helvétique.

La participation peut également prendre d'autres formes et présenter d'autres intérêts, à travers l'implication, sous les procédures les plus variées, des citoyens dans la mise en œuvre des politiques communales ; cette implication est parfois indispensable pour assurer le succès de ces politiques. On a pu parler à ce propos de co-administration, comme par exemple pour les initiatives communales pour le tri sélectif des déchets – qui ne peut fonctionner qu'avec la collaboration des citoyens.

L'adéquation du gouvernement local

La recherche d'une dimension des institutions locales qui corresponde mieux à la mise en œuvre de leurs compétences et soit à la hauteur des nouvelles demandes sociales constitue aujourd'hui un problème fondamental. Le dépassement des faiblesses historiques des petites communes dépend dans une large mesure, comme on l'a rappelé, de la capacité de développer des systèmes de coopération efficaces entre ces communes. Le tournant opéré en la matière par le législateur italien ces dernières années est significatif ; après avoir voulu favoriser, lors de la réforme des autonomies locales de 1990, la fusion de communes, il a pris acte en 1999 de l'échec de cette tentative pour miser sérieusement sur des formes de collaboration (union de communes) dans les domaines qui favorisent le mieux la coopération fonctionnelle. Il ne faut pas masquer les résistances rencontrées (notamment dans les situations qui conduisent à des méfiances, des séparations ou des querelles de clocher) ou les choix discutables sur le plan de la transparence, de la légitimation démocratique, de la simplification administrative ou de la responsabilité devant les citoyens ; c'est ce que démontre l'expérience française[14] qui bénéficie en matière d'intercommunalité d'un dynamisme qui n'a pas d'équivalent, tant en matière de projets que de réalisations, et qui peut s'appuyer sur une riche législation, révisée récemment pour simplifier la coopération

14. En termes assez polémiques, voir, par exemple, le rapport de la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées (*Le Monde*, 7 février 1999) qui constitue un acte d'accusation « du marécage inextricable, peu transparent et peu démocratique » des structures intercommunales. Il soulève des questions souvent reprises dans le débat public français (par exemple Laurent Fabius en avril 1998 à l'Assemblée nationale) : faisant allusion à cette coopération « à la carte » où « chacun choisit ce qu'il veut, s'associe avec qui il veut, à la façon qu'il préfère », on a parlé de « balkanisation de la coopération » ou de « polygamie communale ».

intercommunale, en réduire les modèles, et en renforcer les bases financières et la légitimité démocratique[15].

La commune se trouve donc – et notamment aujourd'hui – «en mouvement constant[16] », car elle se situe au centre de dynamiques puissantes ; celles-ci incitent à des exigences plus fortes d'efficience et de développement et atteignent le cœur de la démocratie locale car elles visent la recherche d'équilibres plus satisfaisants – quant à la légitimation, à la responsabilisation, à la participation – entre administrateurs et administrés.

Sous tous ces aspects, le chemin parcouru dans plusieurs pays est essentiel, car c'est dans une démocratie locale vivante et efficace que l'on peut trouver le moteur d'une rénovation globale des rapports entre citoyens et institutions.

Le chemin est encore long et complexe et les tentatives, les expériences et même les échecs subis peuvent constituer des exemples utiles pour bien d'autres domaines, tout en tenant compte, bien entendu, des particularités historiques, juridiques et sociales.

En Europe, ces particularités doivent se fondre toujours davantage dans un cadre fait d'exigences et de principes communs et rechercher de nouveaux équilibres. Le phénomène d'« européanisation du droit communal » ne doit pas devenir un élément formel de centralisation et d'uniformisation « par le haut[17] », mais le résultat partagé d'un parcours commun.

---

15. Dans le même numéro, voir l'étude sur la coopération intercommunale ainsi que M. Degoffe, « Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale », *AJDA*, 1999, n° 11, p. 911 *sq*.

16. Voir les réflexions d'A. Delcamp, « La démocratie municipale chez nos voisins, une typologie », *Pouvoirs*, n° 73, 1995, p. 139.

17. P. de Bruycker, « Introduction », *L'Avenir des communes et des provinces dans la Belgique fédérale*, Bruylant, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 1997, p. XVI.

RÉSUMÉ

Dans une période dominée par de nouveaux phénomènes – de la globalisation à la gouvernance –, la commune subit d'importantes mutations tout en maintenant et en renforçant son rôle fondamental, en tant qu'institution publique plus proche des citoyens. Ces derniers sont impliqués, en tant qu'électeurs, que sujets de participation, comme usagers, comme administrés, comme contribuables, dans un rapport qui se transforme, pour rechercher de nouvelles formes de légitimation, de responsabilisation, de participation.