

DECOUVERTE
DE LA **VIE**
PUBLIQUE

Organisation territoriale et démocratie locale en Europe

Romain Pasquier

Sommaire

CHAPITRE 1

Traditions étatiques et systèmes territoriaux	7
Les traditions étatiques en Europe	7
Échelles et modalités d'organisation territoriale en Europe	18
Les facteurs de changement	25

CHAPITRE 2

La démocratie locale : proximité et participation politique	31
Autonomie locale et modèles démocratiques	31
Modes d'élection et élites locales	41
Les formes alternatives de participation politique	50

CHAPITRE 3

La démocratie régionale et la régulation des tensions centrifuges	59
Démocratie et types de régionalisation	59
Régionalismes et États-nations	66
Des espaces politiques régionaux plus ou moins autonomes	74

CHAPITRE 4

L'européanisation de la démocratie locale et régionale	81
---	----

L'intégration européenne et les pouvoirs locaux et régionaux	82
---	----

Les mobilisations européennes des acteurs locaux et régionaux	90
--	----

Les instances de représentation des autorités locales et régionales en Europe	98
--	----

CHAPITRE 5

Gouvernance multi-niveaux, démocratie et résilience territoriale	107
---	-----

Politiques publiques et territoires	107
--	-----

Climat, inégalités, développement : les défis de la résilience territoriale	112
--	-----

Capacité politique territoriale et acceptabilité sociale des transitions	120
---	-----

ANNEXES

Orientations bibliographiques	129
--	-----

Sélection de sites internet	132
--	-----

Texte de la Charte européenne de l'autonomie locale (15 octobre 1985)	133
--	-----

Texte du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (16 novembre 2009)	141
---	-----

Table des matières	147
---------------------------------	-----

2 Quelles sont les traditions étatiques en Europe ?

► La notion de tradition étatique se fonde sur le principe de l'**autonomie relative de l'État**. L'action étatique dans le domaine des politiques publiques repose sur des modèles normatifs, administratifs et institutionnels dont les effets se font sentir sur les pratiques et les représentations qu'en conçoivent les citoyens. En ce sens, l'État, contrairement à ce que l'on pense souvent, n'est pas qu'un espace de confrontation d'intérêts privés. L'interaction forte entre forme étatique et développement des politiques publiques pose inévitablement la question des modèles ou des styles nationaux relatifs à celles-ci, c'est-à-dire une façon d'organiser et de faire les choses française, allemande ou britannique qui compte finalement plus que les différences entre secteurs (ex. : économie, sécurité, action sociale).

► En mobilisant cinq critères (la base légale de l'État, les relations État-société, les formes de l'organisation politique, le style basique de politiques publiques – c'est-à-dire les valeurs et les mécanismes organisationnels principaux de mise en œuvre de l'action publique – et les formes de décentralisation), **il est possible de distinguer, en Europe, quatre traditions étatiques : anglo-saxonne, germanique, française et enfin scandinave**. Elles sont fondamentales pour comprendre les variations dans les modes d'organisation de la démocratie territoriale dans les différents États européens.

LES TRADITIONS ÉTATIQUES EN EUROPE

<i>Traditions</i> <i>Critères</i>	<i>Anglo-saxonne</i>	<i>Germanique</i>	<i>Française</i>	<i>Scandinave</i>
Base légale de l'État	Non	Oui	Oui	Oui
Relations État-société	Pluraliste	Organique	Antagoniste	Organique
Formes de l'organisation politique	Union d'États/ pluraliste limité	Fédéraliste intégrale/ organique	Jacobine, « une et indivisible »	Décentralisé/ unitaire
Style basique de politiques publiques	Incrémentaliste/ Pragmatique	Corporatiste légal	Technocratique légal	Consensuel
Formes de décentralisation	Dévolution/ gouvernement local	Fédéralisme coopératif	État unitaire décentralisé/ régionalisé	Large autonomie locale
Principaux pays concernés	Royaume-Uni Irlande	Allemagne, Autriche, Suisse	France, Grèce, Italie, Lituanie, Portugal, Roumanie	Danemark, Finlande, Suède

Source : adaptation de l'auteur à partir des travaux de John Loughlin et B. Guy Peters, "State Traditions, Administrative Reform and Regionalization", in Michael Keating, John Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, Routledge, Londres-New York, 1997, p. 41-62.

Ainsi, on observe certaines différences fondamentales. En effet, la tradition anglo-saxonne repose sur un contexte de relations État-sociétés où l'emprise de l'État est plutôt faible au regard de l'influence des différences organisations de la société civile (syndicats, associations, fondations). L'expérimentation, l'autonomie, les statuts *ad hoc* sont privilégiés. Dans les traditions germanique et scandinave, en revanche, les relations État-société sont caractérisées par une très forte interdépendance et un certain consensualisme. C'est ce qui les distingue de la tradition française, où les

relations entre l'État et les corps intermédiaires (associations, syndicats, autorités locales) sont très régulièrement marquées par le conflit ou des antagonismes de longue durée.



③ Qu'est-ce qu'un État unitaire ?

En Europe, la forme unitaire constitue le modèle étatique le plus courant. Il s'incarne tout particulièrement dans l'administration publique napoléonienne, qui, depuis la France, s'est répandue dans plusieurs États en Europe de l'Ouest (Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal), en Europe centrale et orientale (Bulgarie, Pologne, Roumanie, Tchéquie) ou dans les pays scandinaves (Finlande, Suède).

► Contrairement aux États fédéraux ou plurinationaux, la souveraineté n'est pas partagée dans un État unitaire : **tous les citoyens sont soumis au même et unique pouvoir.** L'État unitaire est en principe centralisé : la gestion des services publics et de l'administration des entités infra-étatiques est dirigée depuis le centre. C'est par exemple le cas à Chypre et au Portugal (cf. le focus et l'encadré ci-après).

En dépit de l'existence de possibilités d'octroyer par la loi des délégations de compétences aux autorités territoriales, **le pouvoir d'un État unitaire est largement discrétionnaire** : en effet, celui-ci peut créer ou supprimer une autorité locale ou réduire le champ de ses prérogatives. Ainsi, depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 1^{er} de la Constitution française précise que « la France est une République indivisible [...]. *Son organisation est décentralisée* ».

► Les États unitaires, de manière générale, sont dotés de deux ou trois échelons d'administration locale (commune, province ou département et région) qui ne peuvent exercer de tutelle juridique les uns envers les autres.

L'approfondissement de la démocratie locale en France par la loi du 21 février 2022

La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite loi « 3DS ») contient quelques dispositions en matière de démocratie locale, notamment :

- elle abaisse (à un dixième contre un cinquième jusqu'alors, pour les communes) le seuil d'électeurs requis pour demander l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de l'organe délibérant;
- elle abaisse (de 50 000 à 20 000 habitants) le seuil de création d'une mission d'information et d'évaluation dans les communes et les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale). Ce type d'instance est chargé « de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal » (article L2121-22-1 du Code général des collectivités territoriales – CGCT).

17 Qu'est-ce que l'autonomie locale ?

Il n'existe pas de définition stabilisée de l'autonomie locale. Elle est variable et s'évalue à l'aune des capacités d'auto-organisation des autorités locales, notamment en termes de compétences exclusives et d'autonomie financière.

► Le **poids des budgets publics gérés par les autorités locales** est un indicateur d'autonomie, mais ne préjuge pas des marges d'autonomie effectives dont elles disposent sur l'exercice de leurs compétences et, par conséquent, leurs options de politiques publiques. Par exemple, les grandes communes scandinaves, qui gèrent les hôpitaux et l'enseignement en assumant les salaires des personnels, sont tenues par des obligations nationales. Par ailleurs, de nombreuses autorités locales exercent des compétences d'exécution, comme l'illustre par exemple la délégation des aides à la pierre aux autorités locales (EPCI et conseils départementaux) en France.

renforcer le rôle de référence pour la démocratie rempli» par celle-ci (rapport explicatif du Protocole additionnel, novembre 2009).

48 Qu'est-ce que la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ?

Très tôt, le Conseil de l'Europe s'est sensibilisé à la question des langues régionales ou minoritaires. La **concrétisation juridique majeure** en a été constituée par l'adoption d'une charte *ad hoc*, en 1992.

► Le préambule de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires énumère les objectifs poursuivis, visant notamment « à maintenir et à développer **les traditions et la richesse culturelles de l'Europe** », mais aussi la « construction d'une Europe fondée sur les **principes de la démocratie et de la diversité culturelle** » (*cf.* l'encadré ci-après).

► Les États signataires de la Charte « fondent leur politique, leur législation et leur pratique sur les objectifs et principes suivants : [...] **le maintien et le développement de relations**, dans les domaines couverts par la présente Charte, entre les groupes pratiquant une langue régionale ou minoritaire et d'autres groupes du même État parlant une langue pratiquée sous une forme identique ou proche, ainsi que l'établissement de relations culturelles avec d'autres groupes de l'État pratiquant des langues différentes ; la mise à disposition de formes et de **moyens adéquats d'enseignement et d'étude** des langues régionales ou minoritaires à tous les stades appropriés [...] » (article 7).

► Au 31 décembre 2022, 25 États avaient **ratifié** la Charte : il s'agit de l'Allemagne, de l'Arménie, de l'Autriche, de la Bosnie-Herzégovine, de Chypre, de la Croatie, du Danemark, de l'Espagne, de la Finlande, de la Hongrie, du Liechtenstein, du Luxembourg, du Monténégro, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Pologne, de la République slovaque, de la République tchèque, de la Roumanie, du Royaume-Uni, de la Serbie, de la Slovénie, de la Suède, de la Suisse et de l'Ukraine.

49 Pourquoi la France n'a-t-elle toujours pas ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ?

► Si la France a signé la Charte, le 7 mai 1999, elle ne l'avait toujours pas ratifiée en 2022. Le Conseil constitutionnel, saisi le 20 mai 1999 par le président de la République sur le fondement de l'article 54 de la Constitution (en vertu duquel, lorsque le Conseil déclare qu'un engagement international de la France comporte une clause inconstitutionnelle, l'autorisation de ratifier ou d'approuver cet engagement doit être précédée d'une révision de la Constitution), a considéré qu'**une partie du contenu de la Charte était contraire à la Constitution**, en l'occurrence le premier alinéa de l'article 2, qui dispose que « la langue de la République est le français » (décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999). Le Conseil d'État lui a emboîté le pas, notamment en émettant un avis négatif au projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte (avis consultatif n° 390.268 du 30 juillet 2015).

► Néanmoins, on notera que la France, en signant la Charte, **a retenu 39 des 98 engagements** qui y sont contenus (relatifs entre autres à l'enseignement et à la culture), et que le Conseil constitutionnel avait déclarés conformes à la Constitution dans sa décision précitée. En outre, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit dans la Constitution un nouvel article (le 75-1) en vertu duquel « **les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France** ». Selon le Sénat, « cette disposition laisse intacts les principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français » (rapport de la Commission des lois constitutionnelles, 10 juillet 2008). Pour autant, cette reconnaissance constitutionnelle des langues régionales n'a pas pour objet de permettre la ratification de la Charte.