

Jean-Pierre SUEUR

Les collectivités locales et l'Europe

Le devenir des collectivités locales françaises est étroitement lié à l'espace géographique, économique et politique européen en construction dans lequel elles s'insèrent.

Si la construction européenne relève de l'action des Gouvernements, du Conseil de l'Europe et de la Communauté européenne, les collectivités locales participent elles aussi à l'élaboration de cet espace géopolitique commun. L'interaction est d'ailleurs ici la règle : l'intégration européenne influe sur la gestion des collectivités locales, de même qu'elle souligne la spécificité et les limites du mode d'organisation territoriale de la France, entraînant la recherche de nouvelles solidarités dans la coopération.

Les collectivités locales acteurs et objets de l'activité communautaire

Comme sujets du droit communautaire, les collectivités locales ont des droits et des obligations.

Ainsi les collectivités locales sont soumises à des obligations en matière de marchés publics, volet extrêmement important de la mise en place du marché unique européen. Il a fallu élaborer une réglementation européenne afin d'harmoniser les différentes législations nationales existant en la matière et de garantir à toutes les entreprises de la communauté un accès égal à la commande publique de chacun des pays membres. Des directives ont donc été prises qui

indiquent par exemple avec précision les procédures de passation susceptibles d'être mises en œuvre, les règles communes qui s'imposent au pouvoir adjudicateur dans le domaine technique, en ce qui concerne la publicité en matière de participation. Loin de constituer une entrave à l'autonomie de gestion des collectivités, ces dispositifs permettent aux collectivités locales de bénéficier d'une plus grande marge d'information. De même, les directives européennes en matière d'environnement (eau, assainissement et future directive déchets), si elles ont des incidences sur la gestion des services publics et sur leur coût, du fait des normes et des obligations qu'elles édictent, imposent des contraintes aux collectivités locales qui, tôt ou tard, compte tenu des enjeux de la protection de l'environnement, auraient été introduites en droit français.

Nouvelle obligation à laquelle vont désormais être soumises les collectivités locales : l'ouverture de la fonction publique aux autres ressortissants communautaires. En effet, l'article 2 de la loi du 28 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique territoriale a mis le statut général de la fonction publique en conformité avec la position des instances communautaires. Si le principe de la nationalité française est maintenu, la loi prévoit notamment l'ouverture, sous certaines conditions, des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale à d'autres ressortissants communautaires.

Parallèlement à ces obligations, les collectivités locales ont des droits et des intérêts qu'elles peuvent faire valoir devant les instances communautaires. Les collectivités locales peuvent ainsi être parties principales ou intervenantes dans les procédures se déroulant devant la Cour de Justice des Communautés Européennes.

Cependant, l'Etat assure vis-à-vis des institutions communautaires la responsabilité exclusive de la mise en œuvre correcte du droit communautaire par l'ensemble des autorités publiques françaises. C'est ainsi que le Gouvernement reste l'interlocuteur principal de la Commission de Bruxelles en ce qui concerne la notification des aides locales, ou le suivi des procédures précontentieuses.

L'Etat français demeure enfin seul responsable devant la Cour de Justice des manquements au droit communautaire par l'un quelconque des collectivités publiques.

Les collectivités locales et, plus précisément, les régions, font aussi l'objet d'une politique de correction des déséquilibres existant entre elles. L'objectif poursuivi est le maintien de la cohésion économique et sociale des douze dans la perspective de la mise en œuvre du Marché Unique et en vue de l'Union économique et monétaire.

La France a reçu, au titre des fonds structurels de correction des déséquilibres régionaux, depuis 1987, plus de 7 milliards de francs. Pour 1992, l'adoption de l'ensemble des programmes en faveur du monde rural et les paiements à intervenir au titre des programmes en cours devraient porter la participation du Feder à la somme de 2 milliards de francs. 17 régions françaises pourront ainsi bénéficier de la solidarité communautaire en faveur des zones rurales.

Au-delà de cette procédure, le Parlement européen envisage de proposer, lors de la prochaine conférence des Régions de la Communauté européenne, de mettre en place au sein du budget communautaire un dispositif de dotations financières qui permettrait qu'une part significative du produit intérieur brut européen soit consacrée à la solidarité entre les régions européennes.

Outre ces conséquences d'ordre légal et financier, la construction européenne incite les collectivités locales à rechercher de multiples formes de coopération.

L'activité internationale des collectivités locales

On désigne couramment par l'expression "coopération décentralisée" l'action menée par les collectivités locales françaises en direction de l'étranger.

Sur la base d'un bilan effectué en 1991, auprès des ambassades et des préfectures, par le Préfet délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, 1300 opérations de coopération décentralisées ont pu être recensées. Dans la coopération décentralisée de la France vers les pays du Nord, laquelle représente les 3/5 environ de l'ensemble de la coopération décentralisée de notre pays, celle avec l'Europe des Douze dépasse largement la moitié : soit les 2/3 des opérations des coopérations, les 9/10 des jumelages coopération et les 3/5 des jumelages traditionnels. D'une façon plus générale, la coopération intra Europe des Douze représente largement plus des 2/5 de la coopération décentralisée de la France avec l'ensemble du monde. La majorité des régions françaises, une

dizaine de départements, plusieurs centaines de communes et des grandes villes sont désormais engagées dans des actions de coopération, en particulier avec leurs partenaires européens.

La coopération transfrontalière interrégionale constitue un phénomène important tant en ce qui concerne les masses budgétaires mobilisées (notamment dans le cadre des différents fonds communautaires), que ses retombées en matière de développement local. Rappelons ainsi les coopérations déjà anciennes entre Rhône-Alpes et le Piémont, la Lorraine et la Sarre, la Bretagne et les Asturies. Tout récemment encore, on peut citer une initiative impliquant des collectivités locales franco-belges dont l'objectif est de parler d'une même voix au niveau régional et international. En octobre dernier en effet, six chambres de commerce et d'industrie françaises et belges - celles de Lille - Roubaix-Tourcoing, d'Armentières-Hazebrouck, côté français ; d'Ypres, de Courtrai, de Mouscron-Comines et de Tournai, côté belge - ont signé un accord pour se constituer au sein d'"Euro 6" en un Groupement d'Intérêts Economiques européen. Il s'agit par cette initiative, de créer une "eurométropole" au cœur de l'Europe du Nord-Ouest de 2 millions d'habitants regroupant 43 000 entreprises employant 634 000 salariés.

La coopération entre les collectivités locales françaises

Pour être en phase avec l'environnement territorial européen, nos collectivités locales doivent acquiescer une nouvelle dimension. En effet, si le mode traditionnel d'organisation territoriale a montré son efficacité en matière d'administration, il est devenu, en partie, inadapté à la gestion des espaces et au développement économique communautaire.

L'adaptation du territoire français aux nouveaux enjeux européens et aux objectifs de la politique d'aménagement du territoire conduisent à une nouvelle approche de la décentralisation et à des débats sur la taille de nos collectivités locales. Un débat s'est ainsi développé sur la taille de nos régions ou le nombre de nos communes, puisque la France en compte davantage à elle seule que l'ensemble des autres pays de la C.E.E.

Sur le plan géographique, politique et administratif, la France est encore un pays fortement centralisé : la capitale où se concentrent la richesse et le pouvoir fait un "vide" à grande distance autour d'elle. Il nous faut donc promouvoir un développement économique plus harmonieux, et pour cela, une politique ambitieuse d'aménagement du territoire. Cela passe par un renouveau de l'intercommunalité. Tel est l'objet principal du Projet de Loi d'Orientation relative à l'administration territoriale de la République actuellement en cours d'examen devant le Parlement.

Ce texte vise notamment à permettre aux communes de disposer de nouveaux outils performants de coopération, les communautés de communes et les communautés de villes. Elles exerceront des compétences en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique, de protection et de mise en valeur de l'environnement, de politique du logement et du cadre de vie, et se verront dotées d'un dispositif fiscal adapté : unification progressive du taux de taxe professionnelle pour les communautés de ville ; taxe professionnelle "de zone" pour les communautés de communes. De même, le projet de loi propose la création d'ententes interrégionales, établissements publics, constitués sur demandes concordantes des régions, autour d'un ou de plusieurs objectifs communs.

Déjà des formes nouvelles de coopération inter-collectivités apparaissent. Ainsi dernièrement les villes de Nantes et Rennes ont-elles décidé de promouvoir la création d'un "grand Ouest-Atlantique" qui, par sa superficie (Bretagne, Normandie, Pays-de-Loire) et son potentiel industriel, permettrait, selon ses promoteurs, la création d'un bassin économique aussi puissant que le Danemark ou la Hollande. Il est clair que la coopération entre collectivités locales permet de fonder des développements plus économes, plus solidaires, à même de rivaliser avec les pôles européens de développement comparables.

La politique d'aménagement du territoire doit, elle aussi, prendre en compte la perspective de l'intégration européenne. En 1990, elle s'est vu assigner quatre grands objectifs : permettre à l'ensemble de nos territoires de participer aux dynamiques territoriales et économiques européennes ; faciliter l'organisation du territoire français en réseaux de coopération entre régions et entre villes ; réduire les déséquilibres les plus graves et notamment l'hypertrophie de la région parisienne ; construire enfin, un développement régional décentralisé et partenarial.

Enfin, le rôle de l'Etat doit lui aussi être réexaminé à la lumière de ces réflexions et perspectives. La concertation, le développement du partenariat, la nécessité de retenir des approches différenciées par régions, par bassins économiques ou par niveau de collectivités locales devraient conduire à une contractualisation croissante des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Le partenariat entre l'Etat et les collectivités locales concerne aujourd'hui principalement les régions, au travers des contrats de plan. Certes, cette méthode contractuelle, instrument d'une coordination des politiques de l'Etat et des collectivités locales, associe dans une démarche commune tous les partenaires concernés, et donc les communes et les départements. Mais il s'agit plutôt d'une formalisation des relations entre les différentes collectivités. La préparation des plans "Universités 2000" a permis d'associer plus étroitement les différents types de collectivités. Une nouvelle forme de partenariat pourrait associer directement le département, les communes et l'Etat. Ainsi, une opération pilote de développement rural doit être mise en place dans le département de l'Aveyron. Cette opération, fondée sur la base d'un large partenariat local associant notamment les maires de communes rurales est financée pour moitié au moins par les collectivités locales et pour moitié par l'Etat (7 millions en 1990 reductibles en 1991 et 1992). Cette opération pilote a vocation à être étendue aux principales zones rurales du territoire.

Au total, la construction européenne nécessite l'amélioration du "rendement" de l'organisation territoriale de la France. Celle-ci implique une adaptation de la politique d'aménagement du territoire, ainsi que le développement de nouvelles formes de solidarité, géographiques et économiques, entre collectivités locales. Si l'Etat et les collectivités locales apparaissent comme les principaux acteurs de cette adaptation, les citoyens doivent en être les principaux bénéficiaires. Outre les aspects économiques, il faut souligner l'importance pour les citoyens que cette adaptation soit par ailleurs synonyme de plus de démocratie.

Ainsi, en France, le renforcement des compétences et pouvoirs des assemblées locales en 1982 s'est accompagné de droits et garanties nouvelles pour les citoyens, dont la plus significative est l'élection des membres des assemblées régionales au suffrage universel, à partir de 1986.

De même, aujourd'hui, le projet de loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République vise à renforcer dans son titre II la démocratie locale. Les citoyens pourront bénéficier des mesures leur assurant une connaissance étendue des affaires de leur collectivité par un accès simplifié aux documents budgétaires ou la retransmission des conseils municipaux et généraux par les moyens de communication audiovisuelle. Surtout, le projet de loi institue la possibilité d'une consultation des électeurs sur les décisions que les autorités municipales seront appelées à prendre.

Si l'adaptation des collectivités locales françaises à l'Europe, qui passe notamment par une relance de la décentralisation, s'accompagne d'un renforcement de la démocratie locale et des droits des citoyens français, il est tout autant souhaitable que les progrès de la construction européenne soient aussi l'occasion d'améliorer les conditions d'exercice de la démocratie dans l'Europe communautaire.

Car c'est, en définitive, de la capacité des acteurs locaux, citoyens et collectivités, à porter ensemble des projets communs après avoir été pleinement associés à leur définition, que dépend la qualité de la réponse que notre pays sera en mesure d'apporter au défi européen.

Jean-Pierre SUEUR