

LE STATUT DES GRANDES VILLES ET LEUR PERIPHERIE

**Rapport du Comité directeur
des autorités locales et régionales (CDLR)**

Communes et régions d'Europe, n°59

Editions du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
 I. FICHES DE SYNTHÈSE SUR LES LEGISLATIONS NATIONALES CONCERNANT LES GRANDES VILLES.....	 7
Autriche	8
Belgique.....	9
Finlande	13
France	16
Allemagne.....	21
Hongrie	24
Irlande	25
Italie	28
Lettonie	31
Slovénie	33
Suède	35
 II. ETUDES DE CAS	 37
Copenhague	39
Francfort	60
Budapest	90
Rotterdam	104
Varsovie.....	126
 III. CONCLUSIONS DU CDLR.....	 151

INTRODUCTION

Les grandes villes sont un élément-clé des économies nationales et ont un rôle essentiel à jouer pour promouvoir un développement équilibré, le bien-être social et une économie saine. Lorsqu'elles jouent ce rôle, les grandes villes et leurs régions – les zones métropolitaines – doivent actuellement faire face à la compétition croissante d'autres zones urbaines, et ce non seulement dans le contexte national mais également dans le contexte européen ou dans un plus large contexte international.

De plus, l'environnement social et économique des grandes villes est constamment et rapidement changeant. Le besoin de s'adapter devient crucial et rend nécessaire d'améliorer leur organisation administrative pour accroître leur capacité de résoudre les problèmes et d'être réellement compétitives.

Les problèmes majeurs auxquels les zones urbanisées plus étendues et à plus forte densité de population se trouvent en général confrontées peuvent être groupés sous trois rubriques:

- 1) déséquilibres économiques et sociaux marqués au sein de la zone métropolitaine, notamment entre le centre et la banlieue, accompagnés d'une répartition inégale des ressources financières;
- 2) besoins accrus en infrastructures et services, dus à la concentration de la population et à ses mouvements journaliers entre les zones résidentielles et celles où les activités économiques se déroulent;
- 3) exigence de coordination dans les décisions concernant l'ensemble (ou la plupart) de la zone, notamment celles en matière d'usage du sol, de protection de l'environnement et de développement économique, et besoin d'un processus décisionnel équitable mais efficace lorsque la mise en oeuvre des solutions appropriées aux problèmes de la collectivité dans sa totalité affecte les intérêts d'une partie de celle-ci et provoque en conséquence la réaction de cette partie (ce qu'on appelle en anglais «*not in my back yard*» – *NIMBY* – *problem*), soit le problème de conflit d'intérêt).

L'acuité de ces problèmes est d'autant plus grande que la taille de la zone métropolitaine augmente et les grandes villes apparaissent souvent impuissantes. En effet, leurs limites géographiques, leurs fonctions et leurs compétences ne sont plus cohérentes entre elles.

En même temps, il devient plus complexe de concilier les intérêts contradictoires des différentes collectivités composant la zone métropolitaine au sein de structures de coopération, dites «traditionnelles», du type de l'association ou du syndicat de communes, auxquelles les municipalités intéressées confient, en général de leur gré, certaines de leurs attributions et dont l'organe délibérant est en principe composé de délégués de ces municipalités.

Ces formes de coopération répondent bien au besoin pour les villes de taille contenue situées dans un même espace géographique d'organiser ensemble certains services et entreprendre en commun certaines actions de développement; par contre, elles ne sont peut-être pas entièrement appropriées lorsqu'il s'agit d'une grande ville et de ses rapports avec les communes périphériques.

Les tensions qui surgissent en présence de rapports de force déséquilibrés deviennent plus aiguës et difficiles à surmonter. On hésite alors à élargir les pouvoirs d'une telle structure et à lui transférer les moyens financiers nécessaires pour que son action soit réellement efficace.

Or, les problèmes des grandes zones métropolitaines ne sauraient trouver une solution adéquate que si les compétences et les ressources attribuées à l'organisme qui doit y faire face lui permettent une planification à terme et lui assurent les moyens (financiers et autres) pour mettre en oeuvre ses programmes.

Ce constat a porté à l'adoption, dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, de dispositions particulières concernant les agglomérations qui atteignent une certaine taille, voire même à établir un régime spécifique pour les «métropoles» et les zones les environnant.

A l'occasion de la 10e session de la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales (La Haye, 15 et 16 septembre 1993), le CDLR a préparé un rapport concernant la question particulière des structures administratives dont il faut disposer pour garantir la coordination nécessaire entre les grandes villes et leur périphérie¹.

Le présent rapport vise à approfondir cette analyse et à examiner plus en détail la situation actuelle. Cinq études de cas, complétées par une présentation schématique des dispositions adoptées dans ce domaine par certains Etats membres, donnent une vue d'ensemble des problèmes rencontrés et des diverses solutions adoptées pour assurer un développement équilibré de la ville-centre et de sa périphérie.

Il existe d'autres grandes villes européennes dont la situation n'est pas présentée dans ce rapport bien qu'elles se trouvent dans des situations analogues. Leurs problèmes spécifiques devraient être résolus en adoptant des mesures appropriées qui tiennent compte de leurs particularités et de la nécessité d'un développement équilibré et harmonieux pour l'ensemble de la zone métropolitaine.

Dans ses conclusions, le CDLR exprime son opinion sur les questions relatives aux structures, aux compétences, à l'organisation administrative et aux ressources des grandes villes. Il est important de préciser qu'il ne s'agit pas d'établir un (ou plusieurs modèles) pour les Etats, mais de mettre en évidence les facteurs pouvant entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agit d'arrêter des mesures concrètes visant les grandes villes et leur périphérie.

¹ Le rapport sur les grandes villes et leur périphérie a été publié dans la série d'études «Communes et régions d'Europe», n° 51. Il examine trois types de situations: la suppression de la division des agglomérations entre différentes autorités municipales; la coopération entre les centres urbains et leur périphérie; la coordination du développement et de la gestion de plusieurs centres urbains qui forment une seule conurbation.

**FICHES DE SYNTHÈSE SUR LES LEGISLATIONS NATIONALES
CONCERNANT LES GRANDES VILLES**

AUTRICHE

LEGISLATION

Il n'y a pas de législation particulière sur les grandes villes en Autriche.

FINANCES LOCALES ET MOYENS LOCAUX DE PEREQUATION

Il existe une particularité : le «facteur démographique progressif» («*abgestufte Bevölkerungsschlüssel*»), qui n'est autre qu'une formule servant à calculer la répartition des ressources financières en fonction de la population. Cette formule repose sur l'hypothèse qu'en dépit de l'égalité juridique de toutes les municipalités, celles qui ont la plus grande population ont besoin de plus de ressources financières en raison de leurs nombreux besoins.

BELGIQUE

LEGISLATION

Les principaux textes de référence sont les suivants:

- la Constitution, articles 165 et 166;
- la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et fédérations de communes (et les modifications successives);
- la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises;
- la loi spéciale du 16 janvier 1990 relative au financement des communautés et des régions;
- l'ordonnance du 10 mars 1994 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la région de Bruxelles-Capitale.

DEFINITION

Le législateur belge n'a pas fixé de critères pour la détermination des zones métropolitaines. La loi du 26 juillet 1971, qui prévoit la création d'entités appelées «agglomérations», a indiqué directement les cinq zones où cette autorité spéciale peut être constituée, à savoir celles de Bruxelles, d'Anvers, de Charleroi, de Gand et de Liège.

COMPETENCES

La loi de 1971 indique que les agglomérations encouragent la coordination des activités des communes et prévoit le transfert (obligatoire ou facultatif selon les cas) à l'agglomération des attributions dans les secteurs suivants:

Secteurs	Obligatoires	Facultatifs
-collecte et traitement des déchets	X	
-transports en commun	X	
-lutte contre l'incendie	X	
-aide médical urgente	X	
-aéroports		X
-emplacement des marchés publics intéressant les agglomérations		X
-abattoirs		X
-parkings publics		X
-tourisme		X
-camping		X
-columbariums		X
-services d'aide technique aux communes qui la composent		X

L'agglomération exerce en outre les attributions qui lui sont éventuellement confiées dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration, ainsi que les attributions qu'elle accepte d'exercer à la demande des communes de son territoire.

En sus de ces compétences, l'agglomération bruxelloise a reçu les attributions des communes relatives à la distribution d'eau, au balayage des rues, places, marchés et parcs publics et au déneigement. Elle règle également la création d'une voirie d'agglomération par la reprise de voiries communales, la gestion et l'éclairage de celle-ci, ainsi que l'informatique des communes.

ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Les organes de l'agglomération sont: le conseil et le collège exécutif.

Les membres du **conseil** sont élus directement par l'ensemble des électeurs de l'agglomération. Leur nombre est fixé en tenant compte du chiffre de la population, mais il ne peut pas être inférieur à quinze ni supérieur à quatre-vingt-trois. Le conseil est renouvelé intégralement tous les cinq ans. En ce qui concerne ses attributions, le conseil règle tout ce qui est de la compétence de l'agglomération et délibère sur tout objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure.

Le **collège exécutif** se compose d'un président élu par le conseil et de membres choisis au sein du conseil pour une durée de cinq ans. Le nombre des membres, y compris le président, est fixé en fonction du nombre des conseillers, mais il ne peut être inférieur à trois ni supérieur à neuf. Dans le cadre des attributions confiées à l'agglomération, le collège est chargé notamment:

- de l'exécution des décisions du conseil;
- de l'exécution des lois, décrets et arrêtés;
- de l'établissement du projet de budget;
- de la gestion financière et de la comptabilité;
- de l'administration du patrimoine et des établissements de l'agglomération;

- de la direction des services généraux de l'agglomération et de ses régies;
- de la délivrance des permis et autorisations;
- des actions en justice.

Chaque agglomération a son **personnel**, lequel comprend un secrétaire et un receveur. Les membres du personnel des institutions et des services communaux concernés par le transfert de compétences à l'agglomération sont repris d'office par celle-ci.

MISE EN OEUVRE

Parmi les cinq agglomérations visées par la loi du 26 juillet 1971, seule l'agglomération bruxelloise a été créée et dotée d'une existence juridique propre.

L'actuel article 166 de la Constitution consacre l'existence de cette agglomération et confie l'exercice de ses compétences aux organes de la région de Bruxelles-Capitale (qui regroupe également les dix-neuf communes bruxelloises) institués par la loi spéciale du 12 janvier 1989, à savoir: le Conseil et le Gouvernement de la région. Bien entendu, la région de Bruxelles-Capitale dispose de toutes les compétences attribuées aux régions (sauf celles que la constitution confère au Conseil régional wallon et au Conseil flamand).

FINANCES LOCALES ET MECANISMES DE PEREQUATION

Conformément à la loi de 1971, les agglomérations bénéficient d'un crédit spécial ouvert annuellement au budget de l'Etat, jusqu'à la création d'un fond à leur profit. Par ailleurs, dans les limites prévues par la loi, elles peuvent percevoir des taxes, établir des redevances, recevoir des subventions des donations et des legs et contracter des emprunts. Le conseil d'agglomération peut demander aux communes une contribution aux dépenses résultant des fonctions assumées à leurs demandes.

Les règles de répartition de la dotation générale aux communes réservent un sort particulier aux grandes villes dans la mesure où les moyens mis à leur disposition varient notamment en fonction du chiffre de la population.

En ce qui concerne la région de Bruxelles-Capitale, celle-ci dispose de toutes les recettes indiquées par la loi spéciale du 16 janvier 1989, relative au financement des communautés et des régions, et notamment du produit des impôts régionaux. Par ailleurs, aux termes de cette loi, une dotation spéciale (dont le montant est indexé) est accordée annuellement à la ville de Bruxelles.

L'ordonnance du Conseil de la région de Bruxelles-Capitale du 10 mars 1994, qui fixe les règles de répartition de la dotation générale aux communes de cette Région, prévoit que 3% de la somme totale revenant à chaque commune soient prélevés pour être attribués à l'agglomération bruxelloise. La même ordonnance dispose qu'un montant de 150 000 000 de francs belges (indexé) soit prélevé sur la dotation générale pour être attribué à la ville de Bruxelles.

Il est à noter que le solde de la dotation générale est partagé en trois parts de 20%, de 50% et de 30% respectivement. La première, dénommée «dotation de base», est répartie en fonction du nombre d'habitants et de la superficie totale bâtie. La deuxième, dénommée «dotation de péréquation» est répartie de manière à lisser les écarts dans le rendement des impôts locaux. La troisième, dénommée «dotation de compensation» est répartie en tenant compte de certaines dépenses et situations (par exemple: certaines dépenses d'éducation, le nombre d'habitants de nationalité étrangère, la densité de population).

FINLANDE

LEGISLATION

A la suite d'une lettre écrite par les maires d'Helsinki, d'Espoo, de Vantaa et de Kauniainen, il a été créé en 1970 une Commission métropolitaine d'Helsinki. En 1974, le ministère de l'Intérieur a fait adopter une loi sur le Conseil de la zone métropolitaine d'Helsinki, texte amendé en 1985 et constituant la législation qui régit cette question.

DEFINITION

La **zone métropolitaine d'Helsinki**, qui regroupe les municipalités d'Helsinki, d'Espoo, de Vantaa et de Kauniainen, comprend une population totale de 860 000 habitants.

Il a été établi dans la loi pertinente qu'aucune autre municipalité ne pourrait être intégrée dans cette zone à moins d'un amendement de ladite loi.

C'est pour résoudre les problèmes de la zone métropolitaine d'Helsinki que l'administration a créé en 1970 – sur la base d'un accord conclu par les municipalités constituentes – la **Commission métropolitaine d'Helsinki**.

En 1974, le ministère de l'Intérieur a adopté une loi remplaçant la Commission métropolitaine d'Helsinki par le **Conseil de la zone métropolitaine d'Helsinki**, lequel est toujours en fonction.

COMPETENCES

L'Autorité de la zone métropolitaine d'Helsinki est responsable des services suivants:

- aménagement du territoire (Conseil exécutif, par l'intermédiaire de l'Unité de développement et de planification);
- transports publics (Comité des transports);
- environnement (Conseil exécutif, par l'intermédiaire de l'Office de l'environnement);
- déchets (Comité technique);
- loisirs;
- autres services attribués par la loi aux communes, avec l'approbation de leurs conseils municipaux respectifs.

ORGANISATION ADMINISTRATIVE

La zone métropolitaine d'Helsinki est organisée de la façon suivante:

— Le **Conseil de la zone métropolitaine d'Helsinki** se compose de quarante-quatre membres nommés pour une durée de quatre ans par les conseils des quatre municipalités constituantes. Helsinki en nomme 22, Espoo 10, Vantaa 10 et Kauniainen 2. Cet organe élit chaque année son président, dont le poste est pourvu par rotation entre les municipalités et les tendances politiques.

— Le **Conseil exécutif**, organe de direction du Conseil de la zone métropolitaine d'Helsinki, se compose de quatorze membres ayant un mandat de deux ans et représentant les municipalités dans les proportions suivantes: Helsinki 7, Espoo 3, Vantaa 3 et Kauniainen 1. Le Conseil coopte en son sein un président et un vice-président qui doivent représenter deux municipalités différentes.

— Les **Comités permanents** sont le Comité des transports, qui s'occupe des transports publics, et le Comité technique, qui est chargé de tout ce qui a trait aux déchets, l'un et l'autre aidant le Conseil exécutif à s'acquitter de ses tâches. Chacun se compose de quatorze membres représentant les municipalités dans les mêmes proportions que celles du Conseil exécutif. Les deux présidents sont élus par le Conseil.

— Le **Directeur exécutif**, chef de l'administration du Conseil de la zone métropolitaine d'Helsinki, a 230 employés sous ses ordres. Il est aidé de deux adjoints (ayant rang de chefs de division) responsables des unités suivantes: développement et planification, transports publics, administration centrale, gestion des déchets et environnement.

COORDINATION

La coordination interne incombe principalement au Directeur exécutif.

D'autres formes de coordination s'appliquent aux modes traditionnels de coopération intermunicipale. Il a été adopté à cet égard, en 1993, une loi qui met en relief la position des municipalités participant à la création d'une autorité commune en tant que copropriétaires de celle-ci.

FINANCES LOCALES

Le budget total du Conseil de la zone métropolitaine d'Helsinki dépasse 700 millions de marks finlandais. Son financement est assuré dans les proportions suivantes:

— paiements directs (droits versés par les usagers): 70%;

— contributions municipales:

- Helsinki:	15%
- Espoo	15%, en fonction de la population
- Vantaa	
- Kauniainen	

EVOLUTION

En juin 1986, le Conseil d'Etat finlandais a créé un comité chargé d'établir un rapport ayant pour thème l'efficacité de la législation relative au Conseil de la zone métropolitaine d'Helsinki et à ses effets sur l'administration municipale.

Ce comité, qui a achevé ses travaux en 1987, préconisait l'adoption d'une loi sur l'administration de la zone métropolitaine d'Helsinki apportant des amendements de fond à la situation actuelle, notamment en matière d'organisation; aux termes de ses propositions, le Conseil de la zone métropolitaine d'Helsinki se serait composé de quatre-vingt-cinq membres élus par la population, au lieu des quarante-quatre membres élus par les conseils des municipalités constituantes.

Cette proposition a cependant été abandonnée, en raison du conflit entre les points de vue exprimés sur l'élection au suffrage universel direct des membres du Conseil de la zone.

La loi sur l'autonomie locale a été amendée récemment. Quelques petits changements de forme — actuellement en préparation — devront être apportés à la loi sur le Conseil de la zone métropolitaine d'Helsinki.

FRANCE

LEGISLATION

Les principaux textes de référence sont les suivants:

- le code des communes, notamment les dispositions issues de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 (modifiée), concernant les communautés urbaines, et de la loi n°92-125 du 6 février 1992, concernant les communautés de villes;
- la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, de Marseille, de Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale (modifiée).

PRESENTATION GENERALE DES STRUCTURES MISES EN PLACE

La législation française offre aux conurbations différentes structures permettant de faire face aux problèmes qu'elles rencontrent. En particulier, la «**communauté urbaine**» et la «**communauté de ville**» ont été instituées pour faciliter la résolution des problèmes de coordination des services et des infrastructures qui surgissent dans les agglomérations.

Le «**district**» est une structure de coopération analogue, mais moins intégrée; il se rapproche des «**syndicats des communes**» à vocation multiple, encore qu'il exerce certaines compétences obligatoires en matière de logement et de lutte contre l'incendie et puisse lever des impôts.

Pour les nouvelles zones d'urbanisation, les communes concernées peuvent créer un établissement public d'aménagement, destiné à réaliser les acquisitions foncières, la viabilisation et l'aménagement des terrains, et constituer un «**syndicat d'agglomération nouvelle**». Cette structure exerce des compétences obligatoires notamment en matière d'urbanisme et de développement économique.

Enfin, des dispositions spéciales ont été adoptées pour les trois plus grandes villes françaises: Paris, Marseille et Lyon.

Ces dispositions, ainsi que celles concernant les communautés urbaines et les communautés de villes, sont examinées plus en détail dans les paragraphes suivants.

DISPOSITIONS SPECIALES CONCERNANT PARIS, MARSEILLE ET LYON

La loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, dont les objectifs étaient notamment le rapprochement de l'administration municipale des habitants et leur participation plus active à la vie locale, a comporté la déconcentration administrative des trois plus grandes villes françaises, sans pour autant mettre en cause leur unité.

Ces trois villes sont soumises aux règles applicables aux communes et continuent d'être administrées par un conseil municipale et un maire. La loi de 1982 prévoit, néanmoins, l'institution de nouveaux organes d'administration, dont les attributions sont limitativement définies: **le conseil d'arrondissement**, présidé par un **maire d'arrondissement**.

Le **conseil d'arrondissement** est composé des conseillers municipaux et des conseillers d'arrondissement élus au suffrage universel dans l'arrondissement.

Le conseil d'arrondissement a pour mission de participer à l'administration et à l'animation de l'arrondissement. Les attributions qui lui sont dévolues par la loi à cet effet peuvent être regroupées en six catégories:

- 1) il peut s'informer sur les problèmes concernant l'arrondissement, en adressant au conseil municipal des questions écrites ou orales;
- 2) il est consulté sur les questions intéressant l'arrondissement et donne notamment son avis sur les projets de délibération du conseil municipal dont l'exécution doit se faire en tout ou en partie sur son territoire, ainsi qu'en matière d'urbanisme;
- 3) il gère certains équipements concernant directement la vie quotidienne des habitants de l'arrondissement (structures d'accueil des jeunes enfants, équipements culturels et sportifs, bains douches, espaces verts dont la superficie est inférieure à un hectare) et décide de l'implantation des équipements nouveaux relevant de ces catégories; le conseil municipal peut en outre lui confier la gestion de tout autre équipement ou service;
- 4) il désigne les représentants de la commune dans tous les organismes dont l'action est limitée à l'arrondissement;
- 5) il est associé à la répartition des logements et à la définition des conditions générales d'admission ou d'utilisation de différents équipements;
- 6) il participe à l'animation de l'arrondissement avec les associations.

Le **maire d'arrondissement** est élu au sein du conseil d'arrondissement parmi les conseillers municipaux qui y sont membres. Il a deux catégories d'attributions. En tant qu'organe exécutif du conseil d'arrondissement il en prépare et exécute les délibérations. Il dispose, en outre, de pouvoirs propres, notamment en matière d'état civil, d'affaires scolaires liées au respect de l'obligation scolaire, de recensement militaire, d'urbanisme et de patrimoine communale.

Pour permettre aux organes de l'arrondissement d'exercer leurs attributions, des **agents de la commune** sont affectés auprès du maire d'arrondissement.

Les **recettes** de fonctionnement dont dispose le conseil d'arrondissement sont constituées, à titre exclusif, d'une dotation globale. Le montant total des sommes destinées aux dotations est fixé par le conseil municipal; il est réparti selon des critères qui tiennent compte des équipements et services dont les arrondissements supportent la charge et des caractéristiques propres des arrondissements, notamment la composition socio-professionnelle de leur population.

LA COMMUNAUTE URBAINE

Définition

La communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'une agglomération de plus de 20 000 habitants.

La loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 a institué quatre communautés urbaines:

- Bordeaux (27 communes et environ 640 000 habitants);
- Lille (86 communes et environ 1 080 000 habitants);
- Lyon (55 communes et plus de 1 150 000 habitants);
- Strasbourg (27 communes et plus de 430 000 habitants).

Cinq autres se sont constituées par la suite: Brest (la plus peuplée de celles-ci avec près de 215 000 habitants), Cherbourg (la plus petite avec environ 100 000 habitants), Le Creusot-Montceau les Mines, Dunkerque et Le Mans.

Compétences

La loi transfère obligatoirement aux communautés urbaines d'importantes compétences normalement attribuées aux communes, notamment dans les domaines suivants:

- chartes intercommunales de développement et d'aménagement, schémas directeurs, plans d'occupation des sols ou documents d'urbanisme, constitution de réserves foncières intéressant la communauté;
- création et équipement de zones d'habitation;
- création et réalisation de zones d'aménagement concerté;
- actions de développement économique, création et équipement des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire, actions de réhabilitation d'intérêt communautaire;
- construction, aménagement et entretien des locaux scolaires dans ces zones;
- services de secours et de lutte contre l'incendie;
- transports urbains ;
- lycées et collèges;
- eau, assainissement et ordures ménagères;
- cimetières et columbariums;
- abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national
- voirie, signalisation et parcs de stationnement.

Par ailleurs, les communes peuvent transférer toutes ou une partie de leurs compétences à la communauté urbaine. Un transfert de la communauté aux communes est également possible. Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes du conseil de la communauté et d'une majorité qualifiée des conseils municipaux (les deux tiers des conseils représentant plus de la moitié de la population de la communauté, ou bien la moitié des conseils représentant les deux tiers de la population de la communauté).

Organisation administrative

La communauté urbaine est administrée par un **conseil** composé de délégués des communes dont le nombre (un au moins par commune) est fixé en tenant compte de leur population. Le conseil élit son **président**. Dans les domaines de compétence de la communauté, le conseil de communauté et le président assument les attributions conférées ou imposées par les lois et règlements respectivement au conseil municipal et au maire.

Finances

Les ressources principales de la collectivité urbaine sont:

- le produit des impôts directs (fiscalité propre);
- les taxes ou redevances perçues en échange des services rendus;
- les subventions de l'Etat et des autres collectivités publiques ainsi que celles des collectivités locales et de leurs groupements;
- le produit des participations aux dépenses d'équipements publics mis à la charge des lotisseurs et des constructeurs;
- la taxe locale d'équipement;
- la dotation globale d'équipement (DGE), majorée de 20%, et la dotation globale de fonctionnement (DGF).

LA COMMUNAUTE DE VILLES

Définition

Comme la communauté urbaine, la communauté de villes est, elle aussi, un établissement public regroupant plusieurs communes d'une agglomération de plus de 20 000 habitants. Elle a pour objet d'associer ces communes en vue du développement concerté de l'agglomération. A ce jour, quatre communautés de villes se sont constituées, dont la plus importante est celle de La Rochelle (avec plus de 120 000 habitants).

Compétences

La communauté de villes exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences dans les domaines suivants:

- schéma directeur, schéma de secteur, charte intercommunale de développement et d'aménagement;
- élaboration de programmes locaux de l'habitat;
- création et réalisation de zones d'aménagement concerté;
- actions de développement économique, création et équipement des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire.

La communauté doit également exercer les compétences relevant d'au moins un des groupes suivants:

- 1) protection et mise en valeur de l'environnement, politique du cadre de vie, lutte contre la pollution de l'eau et de l'air, lutte contre le bruit, assainissement, collecte, traitement et élimination des déchets;
- 2) politique du logement et actions de réhabilitation;
- 3) voirie et transports urbains;
- 4) équipements culturels et sportifs, équipements relevant de l'enseignement préélémentaire et élémentaire, action et animation culturelles.

Par ailleurs, les communes membres peuvent transférer d'autres compétences et les équipements ou services publics utiles à l'exercice de celles-ci. Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes du conseil de la communauté et d'une majorité qualifiée des conseils municipaux (les deux tiers des conseils représentant plus de la moitié de la population de la communauté, ou bien la moitié des conseils représentant les deux tiers de la population de la communauté).

Organes

La communauté de villes est administrée par un **conseil** composé des délégués des communes. La répartition des sièges est assurée en fonction de la population, mais chaque commune dispose au moins d'un siège et aucune ne dispose de plus de la moitié des sièges.

Le conseil règle par ses délibérations toutes les affaires qui sont de la compétence de la communauté.

ALLEMAGNE

LEGISLATION

Il n'a été adopté de législation spécifique que dans certains *Länder* et pour certaines aires urbaines:

Bade-Wurtemberg	Stuttgart
Hesse	Francfort
Basse-Saxe	Hanovre et Brunswick
Sarre	Sarrebrück
Rhénanie-du-Nord-Westphalie	District de la Ruhr

Toutes les autres zones métropolitaines peuvent engager une coopération intermunicipale en vertu des dispositions de la législation sur les pouvoirs locaux, ainsi que de celle sur la coopération intermunicipale.

DEFINITION

Les problèmes des grandes villes et de leur périphérie ont trouvé une réponse administrative dans les «**unions régionales**» et les «**conurbations**», qui sont assimilées à des entités de droit public. Il y en a plusieurs: union régionale de Stuttgart, union périphérique de Francfort, conurbation de Brunswick, conurbation de Hanovre et union de la ville de Sarrebruck, union des collectivités locales du district du Ruhr (KVR).

COMPETENCES

Elles varient en fonction de la législation locale.

Secteur\Zone	Stuttgart	Francfort	Brunswick	Hanovre	Sarrebruck	KVR
Aménagement du territoire	•	•	•	•	•	○
Transports	•	•	•	•	○	
Déchets	•	•	○	○	○	○
Eau		•	○	○	○	
Tourisme	•		○	○	○	
Culture, sports, loisirs	○	•	○	○	○	•
Promotion économique	•	•	○	○	•	

Environnement		•	○	○	○	•
Santé		•	○	○	○	
Abattoirs		•	○	○	○	
Energie		•	○	○	○	
Divers		○	○	○	○	○
Conditions relatives aux tâches supplémentaires qu'il y a lieu de confier	Majorité des deux tiers	Majorité + accord des autorités de tutelle	Unanimité	Unanimité	Arrêtés	2/3 maj.

• Obligatoire ○ En supplément

ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Dans les grandes villes en question, on envisage d'adopter des formes particulières d'organigramme administratif qui varieront selon la législation du *Land* considéré et la zone métropolitaine dont il s'agira.

Union régionale de Stuttgart

- l'**Assemblée régionale**, dont les membres sont élus par la population à titre honoraire;
- le **Président de l'union**, que l'Assemblée régionale coopte parmi ses membres à sa première réunion, qui est en même temps Président de celle-ci et qui exerce à titre honoraire;
- le **Directeur régional**, élu par l'Assemblée régionale comme fonctionnaire pour une durée de huit ans, qui représente l'union et en dirige l'administration.

Union périphérique de Francfort

- l'**Assemblée de l'union**, élue par la population pour un mandat de quatre ans;
- le **Comité de l'union**, élu par l'Assemblée de l'union, qui comprend un **Directeur** (Président) et un **Fonctionnaire en chef**; il s'agit de l'autorité administrative de l'union;
- la **Chambre des pouvoirs locaux**, dont les membres sont élus par les municipalités constituantes parmi ceux des conseils municipaux.

Conurbation de Brunswick

- l'**Assemblée de l'union**, élue par les conseils des municipalités constituantes pour un mandat de même durée que les membres de celles-ci, et dont les membres exercent leurs fonctions à titre honoraire;
- le **Comité de l'union**, qui se compose du Président de l'Assemblée de l'union, de douze autres membres et du Directeur de l'union siégeant à titre honoraire;

- le **Directeur de l'union**, élu par l'Assemblée de l'union, qui est un fonctionnaire à contrat de durée déterminée.

Conurbation de Hanovre

- l'**Assemblée de l'union**, élue par les conseils des municipalités constitutantes pour un mandat de même durée que celui de ces dernières, et dont les membres exercent leurs fonctions à titre honoraire;
- le **Comité de l'union**, qui se compose du Président de l'Assemblée de l'union, de huit autres membres, du Directeur de l'administration de la ville de Hanovre et du Directeur de l'administration du comté de Hanovre, l'un et l'autre siégeant à titre consultatif;
- le **Directeur de l'union**, élu par l'Assemblée de l'union, qui est un fonctionnaire à contrat de durée déterminée.

Union de la ville de Sarrebruck

- l'**Assemblée de l'union de la ville**, élue par la population pour un mandat de huit ans et dont les membres exercent leurs fonctions à titre honoraire;
- le **Comité de l'union de la ville**, composé de quinze membres cooptés parmi les membres de l'Assemblée de l'union de la ville, qui exercent leurs fonctions à titre honoraire;
- le **Conseil d'aménagement**, composé de représentants des municipalités constitutantes et présidé par le Président de l'Assemblée de l'union de la ville, qui lui n'a pas de droit de vote;
- le **Président de l'union de la ville**, élu par la population pour un mandat de huit ans, qui est le représentant statutaire de la ville.

Union de collectivités locales du district de la Ruhr (Kommunalverband Ruhrgebiet, KVR)

- l'**Assemblée de l'union**, élue par les conseils des municipalités constitutantes en fonction de la représentation de chaque parti politique (1 représentant pour 125 000 hab.) plus vingt-huit représentants à titre de conseil (cinq élus par les employeurs, cinq par les employés et trois par le Conseil régional, ainsi que les quinze chefs administratifs des villes et districts membres de l'union).
- le **Comité de l'union**, qui se compose du Président de l'Assemblée et quinze autres membres de l'Assemblée.
- le **Directeur de l'union**, élu par l'Assemblée pour un mandat de huit ans.

FINANCES LOCALES ET MOYENS LOCAUX DE PEREQUATION

En plus des droits et des transferts budgétaires, ces unions peuvent être financées par les contributions des municipalités constitutantes, ainsi que par leurs transferts spécifiques ou péréquations.

HONGRIE

LEGISLATION

La loi LXV de 1990 sur l'administration locale, amendée par la loi LV de 1992 portant modification des règlements d'application des lois sur les entreprises d'Etat et par la loi LXIII de 1994, constitue le cadre législatif de ce qui caractérise la gestion des grandes villes.

Son chapitre VI, intitulé «Ville de droit de comté», autorise la création – dans certaines conditions – d'une «ville de droit de comté» destinée à coexister avec la structure du comté.

En outre, son chapitre VII, intitulé «La capitale», contient des dispositions relatives à l'organisation et à la gestion de la capitale du comté. Il en a déjà été question dans la monographie réalisée pour le groupe de spécialistes sur le statut des grandes villes (LR-S-MC).

DEFINITION

Une «ville de droit de comté» (VDC) est une commune d'au moins 50 000 habitants jouissant d'un statut spécial accordé par l'Assemblée nationale à la demande de l'organisme représentatif de cette commune. Il s'agit nécessairement de la capitale du comté.

En vertu de ce statut, le gouvernement de la VDC est un «gouvernement d'établissement (au sens du chapitre II de la loi) ayant son territoire propre et présentant les particularités appropriées», et il exerce les fonctions et pouvoirs d'un gouvernement de comté. Toutes les autres dispositions de la loi sont applicables.

ORGANISATION ADMINISTRATIVE

L'organigramme de la VDC est le suivant:

- l'**Assemblée générale**, organe représentant le gouvernement, est élue par la population;
- les **Offices de district**, créés par l'Assemblée générale, ont à leur tête un magistrat nommé par celle-ci;
- le **Comité de coordination**, qui se compose de dix membres élus par l'Assemblée générale de la VDC (cinq) et l'Assemblée générale du Comté (cinq), est chargé de préparer et de coordonner la coopération dans l'exécution des tâches communes. Il est présidé en alternance par le maire de la VDC et le président de l'Assemblée générale du comté.

IRLANDE

LEGISLATION

L'organisation et la gestion de la région de Dublin sont régies par la loi sur les collectivités locales (Dublin) de 1993, et par celle sur les pouvoirs locaux de 1991, telles que complétées par le décret instaurant les conseils régionaux.

DEFINITION

Pour que la métropole irlandaise puisse disposer de collectivités locales plus accessibles et mieux adaptées, la loi sur les collectivités locales (Dublin) de 1993 a remplacé le Conseil de comté (County Council) de Dublin et les deux corporations dénommées Dun Laoghaire Corporation et Deans Grange Burial Board par trois nouvelles instances: le Conseil de comté (County Council) de Dun Laoghaire-Rathdown, le Conseil de comté (County Council) de Dublin sud et le Conseil de comté (County Council) de Fingal.

La région de Dublin dispose ainsi de quatre collectivités locales ayant chacune leur territoire respectif:

- le Conseil de comté de Dun Laoghaire-Rathdown;
- le Conseil de comté de Dublin sud;
- le Conseil de comté de Fingal et
- la municipalité de Dublin (pour la ville même).

La **région de Dublin**, créée par le décret instaurant les Conseils régionaux de 1993 adopté dans le cadre de la loi sur les pouvoirs locaux de 1991, chapeaute le territoire des quatre collectivités locales de la Région de Dublin. Le Conseil régional de Dublin compte plus d'un million d'habitants au total.

COMPETENCES

Les quatre collectivités locales disposent chacune des mêmes pouvoirs et exercent les mêmes fonctions que n'importe quelle autre collectivité locale, à savoir:

- le logement;
- le transport routier et la sécurité routière;
- la distribution d'eau potable *;
- l'enlèvement des ordures et déchets *;
- les services de lutte contre l'incendie *;
- le développement;
- la protection de l'environnement;
- les loisirs;
- l'agriculture;
- l'éducation et;
- les services sociaux

ainsi que d'autres compétences de nature générale leur permettant d'agir en vue de l'intérêt commun.

Certaines des compétences sont exercées conjointement par les quatre collectivités (elles sont signalées par des *), et le service commun de lutte contre l'incendie est assuré par la Corporation de Dublin (Dublin Corporation).

Quant aux autorités régionales, le Conseil régional a pour mission de promouvoir la coordination des différents services publics de la région, de suivre la réalisation des programmes du Fonds structurel de l'Union européenne et de délivrer des conseils dans ce domaine. En outre, le Conseil régional doit rédiger un rapport sur sa région identifiant les besoins du point de vue général et en matière de développement, et étudier les plans de développement des collectivités locales placées sous sa juridiction.

ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Le Conseil régional de Dublin se compose de vingt-neuf conseillers élus parmi les membres des Conseils de comtés de la région de Dublin, à raison de cinq conseillers par Conseil de comté, à l'exception de la Corporation de Dublin (municipalité de Dublin) qui en désigne quinze. Leur mandat prend fin en même temps que celui de la collectivité locale qui les nomme.

Le Conseil régional de la région de Dublin est doté d'une **Commission opérationnelle**, chargée de conseiller le Conseil régional et de l'assister; elle est présidée par le/la président(e) du Conseil régional (Cathaoirleach) et est composée de dirigeantes ou dirigeants de différents organismes publics, composition qui peut varier en fonction de l'objet des travaux.

COORDINATION

Comme on l'a déjà mentionné, la principale mission du Conseil régional de Dublin est la coordination.

Dans le fonctionnement autonome de la région de Dublin, l'un des éléments clés est «l'intérêt métropolitain», c'est-à-dire l'intérêt commun des quatre collectivités locales prises ensembles. Conformément à la Section 32 de la loi sur les collectivités locales (Dublin), les quatre instances concernées ont l'obligation statutaire de tenir compte, dans l'élaboration de politiques et dans la mise en oeuvre de programmes fonctionnels, de l'intérêt général de l'ensemble du territoire soumis à leur compétence et de ses habitants. Il leur faut en outre prendre toutes les mesures nécessaires pour une bonne coopération et s'assurer que des politiques et des programmes appropriés soient mis en oeuvre pour la promotion de l'intérêt métropolitain. Les quatre collectivités locales sont ainsi tenues d'échanger toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de cet objectif.

Enfin, le décret de 1993 instaurant les Conseils régionaux contient des dispositions relatives à la coordination spécifique entre le Conseil régional de Dublin et le Conseil régional de la zone périphérique du Mid-East.

FINANCES LOCALES ET MOYENS LOCAUX DE PEREQUATION

Le régime financier et de gestion auquel sont soumises les collectivités locales de la région de Dublin est identique à celui qui s'applique aux collectivités locales et municipalités du reste du pays.

Le budget du Conseil régional de Dublin est financé par les collectivités locales qui le composent au prorata du nombre de leurs habitants.

ITALIE

LEGISLATION

Le texte de référence est la loi n° 142 du 8 juin 1990 concernant les autonomies locales. Celle-ci a établi une nouvelle structure pour les grandes agglomérations, appelée «ville métropolitaine». Elle a également prévu la déconcentration administrative des communes plus peuplées par la création, obligatoire ou facultative selon les cas, des circonscriptions communales.

DISPOSITIONS CONCERNANT LES ZONES METROPOLITAINES

Définition

La loi précise que sont considérées comme zones métropolitaines celles comprenant les communes de Turin, de Milan, de Venise, de Gênes, de Bologne, de Florence, de Rome, de Bari, de Naples et les communes étroitement liées avec celles-ci, au regard des activités économiques, aux services essentiels pour la vie sociale, aux relations culturelles et aux caractéristiques territoriales.

Il incombe aux régions concernées de déterminer les limites des zones métropolitaines, après consultation des communes et des provinces intéressées. Il est à noter que cette détermination peut entraîner la création de nouvelles provinces ou la modification des limites des provinces existantes, la zone métropolitaine devant correspondre à une province.

Lorsque les zones métropolitaines sont délimitées, les régions peuvent, après consultation des communes intéressées, modifier les limites territoriales de celles-ci ou procéder à la création de nouvelles communes par fusion ou par désincorporation.

L'administration des zones métropolitaines s'articule en deux niveaux: la **ville métropolitaine** et les **communes**.

Compétences de la ville métropolitaine

La ville métropolitaine remplace la province. Il ne s'agit pas seulement d'un changement de nom, car la loi régionale, lorsqu'elle répartit les fonctions administratives, doit attribuer à la ville métropolitaine, outre les compétences propres de la province, celles des communes qui ont un caractère supra-communal ou qui doivent, pour des raisons d'économie ou d'efficacité, s'exercer de façon coordonnée, et ce notamment dans les domaines suivants:

- planification territoriale dans la zone métropolitaine;
- voirie, trafic et transports;
- protection et mise en valeur des biens culturels;
- protection et mise en valeur de l'environnement et des ressources d'eau;
- collecte et distribution de l'eau et des sources d'énergie;
- gestion des déchets;

- services pour le développement économique et la grande distribution commerciale;
- services au niveau métropolitain dans les secteurs de la santé, de l'école et de la formation professionnelle.

Organisation administrative de la ville métropolitaine

Les **organes** de la ville métropolitaine sont le **conseil métropolitain**, le **comité métropolitain** et le **maire métropolitain**.

Le **conseil** est l'organe délibérant. Ses membres sont élus directement par le corps électoral de la zone métropolitaine. Il détient les fonctions d'orientation et de contrôle politique et administratif et, notamment, les compétences dans les domaines et pour les actes suivants:

- statut de la ville métropolitaine et des établissements publics spéciaux, ainsi que règlements des services;
- budget annuel et pluriannuel, comptes annuels, plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme ainsi que les programmes pour les mettre en oeuvre, programmes de travaux publics;
- statut du personnel et organigramme;
- conventions et formes d'associations entre communes ou entre communes et provinces;
- création et fonctionnement des organismes de décentralisation et participation;
- gestion des services publics en régie directe, par l'entremise d'établissements spéciaux, ou en régime de concession;
- la participation de la collectivité locale aux sociétés de capital;
- impôts locaux, tarifs et redevances;
- recours aux emprunts, émission d'obligations, transactions immobilières;
- procédures d'attribution des marchés publics et des concessions qui ne relèvent pas de l'administration courante.

Le **comité** est élu par le conseil, la majorité absolue des voix étant requise. Ses membres (dont le nombre, à l'exclusion du maire, doit être pair et ne peut ni excéder huit ni dépasser un cinquième du nombre des conseillers) peuvent être nommés (si le statut le permet) parmi les citoyens qui n'ont pas été élus au conseil, pour autant qu'ils soient éligibles.

Le comité exerce toutes les compétences qui ne sont attribuées ni au conseil, ni au maire, ni à d'autres organes ou hauts fonctionnaires. Il met à exécution les orientations du conseil et assume à son égard un rôle de proposition et d'initiative.

Le **maire** préside les deux organes collégiaux. Il est élu par le conseil en même temps que le comité et par la même majorité. Il est notamment en charge du bon fonctionnement des services administratives et de l'exécution des actes. Par ailleurs, en tant qu'organe de l'Etat, il dispose de pouvoirs propres, notamment en matière électorale, d'état civil, de recensement militaire, d'ordre public, de santé et d'hygiène.

La ville métropolitaine dispose de son propre **personnel**, géré par un **secrétaire** qui, dans les respects des directives données par le maire, dirige et coordonne l'activité des fonctionnaires. En outre, il participe aux réunions du comité et du conseil et est responsable de la préparation des délibérations et de leur exécution.

Finances locales

Les ressources principales de la ville métropolitaine sont:

- le produit de la fiscalité propre;
- les centimes additionnels ou la participation aux impôts de l'Etat et des régions;
- les taxes ou redevances perçues en échange des services rendus;
- les transferts de fonds effectués par l'Etat et les régions.

A noter que les montants transférés par l'Etat aux collectivités locales – et donc aux villes métropolitaines et aux communes qui la composent – sont fixés en fonction de critères objectifs qui tiennent compte de la population, du territoire, des conditions socio-économiques, ainsi que de critères de péréquation qui tiennent compte des déséquilibres dans les recettes fiscales.

DISPOSITIONS SUR LA DECONCENTRATION ADMINISTRATIVE

Aux termes de la loi de 1990, les communes chef-lieu de province et celles avec une population de plus de 100 000 habitants doivent instituer les «**circonscriptions de décentralisation**». Celles-ci peuvent être instituées par les communes de plus de 30 000 habitants.

Il ne s'agit pas de la création d'un niveau ultérieur d'autonomie locale, mais d'une structure de participation, de consultation et de gestion des services de base, qui exerce les fonctions que la commune lui délègue. Ses fonctions et son organisation sont déterminés par le statut de la commune et par un règlement spécifique.

Son organe est le **conseil de la circonscription**, qui est élu au suffrage direct par les habitants de la circonscription et en représente les exigences au sein de la commune. Le conseil désigne son/sa **président(e)** au sein de ses membres.

LETONIE

LEGISLATION

La loi de 1994 sur l'autonomie des pouvoirs locaux recense les différents types de collectivités locales. Les villes principales sont considérées, au plan légal, comme des «villes républicaines» (c'est-à-dire ayant un certain poids au niveau national) qui disposent de leur propre autonomie. Le Conseil des Ministres a dressé, par règlements du 23 février 1983, la liste des villes républicaines.

Il est important de noter qu'il n'existe pas de législation spécifique concernant les villes républicaines. Le régime auquel elles sont soumises est identique à celui qui s'applique aux autres entités locales et régionales, notamment en termes d'élections, de structures administratives, de finances et de péréquation.

COMPETENCES

Les **villes républicaines** ont ceci de particulier qu'elles cumulent les pouvoirs des municipalités ordinaires (chefs-lieux et municipalités rurales – article 15) et ceux des régions (article 16). Ainsi, outre les compétences purement municipales, elles sont également investies des compétences régionales en matière de transports publics, de santé, d'éducation, de services sociaux, de déchets industriels, de culture, de défense, d'élections, de conservation du patrimoine historique et de la nature et de promotion socio-économique.

ORGANISATION ADMINISTRATIVE

L'organisation des villes républicaines est la suivante:

- le **Conseil municipal (Dome)**: il est élu par la population et dirigé par un(e) **président(e)** élu(e) parmi les membres du Dome à la majorité absolue, qui élisent à leur tour un(e) **vice-président(e)** parmi eux à la majorité simple; enfin, une **commission permanente** est constituée de membres du Dome;
- la **Commission de contrôle**: elle est composée de trois à sept membres (à l'exception de Riga qui en compte quinze), élus par le Conseil municipal de la ville républicaine parmi les électrices et électeurs de sa circonscription au prorata de la représentation politique au sein du Conseil;
- une **directrice ou un directeur exécutif** qui est élu(e) par le Conseil municipal de la ville sur proposition du (de la) Président(e). La directrice ou le directeur exécutif est hiérarchiquement le responsable le plus élevé pour ce qui concerne les travaux des collectivités locales et des entreprises qui dépendent de ces dernières.

COORDINATION

La coordination interne et externe, entre collectivités locales, d'une part, et entre celles-ci et l'Etat, d'autre part, est assurée par un **Conseil consultatif** qui couvre le territoire administratif de la ville républicaine.

Ce Comité est présidé par le (la) Président(e) du Conseil municipal de la ville, l'Etat et la ville y étant représentés comme suit:

Ville républicaine:

- le (la) Président(e) du Conseil municipal de la ville et
- le (la) Président(e) de la Commission permanente

Etat:

- le (la) représentant(e) du ministre chargé de la réforme de l'Etat;
- le (la) responsable des forces de police de la ville;
- le (la) responsable des services fiscaux de la ville;
- le (la) responsable des services de l'emploi pour la ville;
- le (la) responsable régional pour la protection de l'environnement, et
- le (la) représentant(e) des forces armées (pour les villes frontalières).

FINANCES LOCALES

Les finances des villes républicaines sont régies par les textes de loi généraux — Loi relative aux budgets des collectivités locales — qui s'appliquent à tous les échelons des pouvoirs locaux, étant entendu qu'ils exercent également des fonctions régionales. Pour ce faire, les budgets des collectivités locales sont alimentés par des revenus provenant des biens municipaux, des recettes fiscales, des subventions du budget de l'Etat, des prêts, des taxes locales, des amendes et des recettes fiscales et autres provenant des entreprises locales.

SLOVENIE

LEGISLATION

Les règles spécifiques concernant les principales villes sont reprises dans la loi de décembre 1993 sur l'autonomie des pouvoirs locaux, qui fait la distinction entre les municipalités ordinaires et les «communautés urbaines».

DEFINITION

Les communautés urbaines sont instaurées pour répondre aux exigences générales en matière d'aménagement urbain et foncier et pour répondre à des besoins spécifiques en termes de services municipaux et de planification du développement.

La loi définit la communauté urbaine comme une agglomération compacte ou un groupe d'agglomérations dont le lien est matérialisé par les déplacements quotidiens de la population entre la ville et les limites de la communauté urbaine.

Les communautés urbaines sont instaurées par texte de loi. A ce jour, 11 communautés de ce type ont été constituées, la plus grande d'entre elles ayant 276 000 habitants.

COMPETENCES

Outre les missions et fonctions habituellement dévolues aux municipalités, les communautés urbaines en exercent d'autres liées au développement de la zone urbaine dans son ensemble. Leurs principales responsabilités touchent:

- les services de transport;
- les bâtiments publics;
- l'occupation des sols;
- les établissements culturels, scientifiques, sociaux et médicaux importants pour la communauté locale étendue ou pour le pays;
- la protection des monuments naturels et culturels;
- les services de portée plus étendue dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle, des soins de santé, de l'enfance et d'autres services d'intérêt public.

ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Les communautés urbaines sont en tous points organisées comme les autres municipalités.

Le **Conseil municipal** est l'instance de décision la plus haute; ses membres sont élus directement par les habitants.

Le **Comité municipal** est l'organe exécutif; ses membres sont nommés par le Conseil municipal.

Le **Conseil de surveillance** contrôle l'utilisation des ressources financières et la gestion des biens communaux; ses membres sont nommés par le Conseil.

Le **Maire**, élu au suffrage direct par les habitants, représente la communauté et agit au nom de cette dernière. Il/elle est responsable de la mise en oeuvre des décisions prises par le Conseil municipal et les Comités municipaux.

FINANCES LOCALES

Les moyens financiers des communautés urbaines sont les mêmes que ceux des municipalités ordinaires et comprennent:

- les taxes locales et d'autres contributions obligatoires;
- les revenus dérivés des biens de la commune;
- des transferts de l'Etat.

COOPERATION ET COORDINATION ENTRE LES COMMUNAUTES URBAINES ET LES MUNICIPALITES ENVIRONNANTES

Les communautés peuvent décider de s'unir à une région qui s'acquittera de missions et de fonctions d'une portée plus large, notamment en matière de services municipaux, de développement économique, culturel et social, afin de répondre aux besoins communs des habitants, pour renforcer les pouvoirs locaux au sein des municipalités et s'adapter à leur développement.

Toute communauté urbaine qui fait partie d'une région peut se voir chargée par les autres municipalités de s'acquitter des fonctions administratives des régions.

SUEDE

LEGISLATION

Il n'y a pas de législation spécifique sur les grandes villes en Suède. Pourtant, la loi sur le gouvernement local contient un certain nombre de dispositions sur les particularités des grandes villes. Ces dispositions sont l'article 6 du Chapitre 2 qui concerne les facultés spéciales du Conseil régional de Stockholm et les articles 24 et 28 du Chapitre 4 qui concernent les «commissaires» de la ville de Stockholm.

COMPETENCES

La particularité du Conseil régional de Stockholm est que la loi lui permet d'agir dans certains domaines qui normalement relèvent des autorités locales, afin d'assurer la coopération et la coordination, si cela est nécessaire et s'il n'y a pas d'autres moyens de le faire. Ceci arrive notamment dans les domaines des transports publics, de l'approvisionnement en eau, du traitement des eaux et de l'aménagement du territoire.

ORGANISATION ADMINISTRATIVE

La seule particularité de l'organisation de la ville de Stockholm est l'existence desdits «**commissaires**». Ces commissaires reçoivent une appellation différente dans les autres municipalités du pays. La loi ne régle son existence que dans le cas de Stockholm (chapitre 4, articles 24 et 28). Les commissaires sont élus pour quatre ans par l'**Assemblée municipale** lors de sa séance inaugurale et sont des cadres supérieurs employés à temps complet, responsables des différents domaines. Ils participent aux réunions de l'Assemblée et aux délibérations. Ils peuvent faire des propositions mais ils ne peuvent pas participer dans la prise de décisions.

FINANCES LOCALES

La loi sur la péréquation fiscale dans le Conseil régional de Stockholm permet au Conseil régional de Stockholm d'accorder des subventions et des prêts aux autorités locales dans ce territoire dans la mesure où ceci favorise la péréquation fiscale.

ETUDES DE CAS SUR LES GRANDES VILLES ET LEUR PERIPHERIE

COPENHAGUE²

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

La ville de Copenhague et sa périphérie constituent la seule zone métropolitaine du Danemark. Cette zone compte 1 700 000 habitants – soit environ un tiers de la population totale du Danemark (5 200 000 habitants).

L'organisation politique et administrative de cette région métropolitaine fait actuellement l'objet d'une étude confiée à une «Commission métropolitaine» – laquelle a été nommée par le ministre de l'Intérieur. Cette commission présentera ses propositions fin 1995.

I. DESCRIPTION DE L'ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

On trouvera, dans la première partie de ce chapitre, une description générale de la tradition et des compétences administratives des pouvoirs locaux danois. En principe, les traditions, les compétences et les crédits sont identiques pour tous les pouvoirs locaux du pays – qu'il s'agisse de la zone urbaine ou des régions. Cette description générale servira de cadre dans lequel il conviendra d'examiner les aspects plus spécifiques de l'administration de la zone métropolitaine.

Enfin, ce chapitre se termine par une description détaillée du système d'administration locale des transports en commun et de l'aménagement du territoire au niveau urbain.

1. Tradition administrative

Au Danemark, il y a essentiellement deux niveaux de pouvoir local: les comtés et les communes (ou municipalités) de moindre taille. Depuis la réforme du système d'administration locale, adoptée en 1970, on dénombre 14 comtés et 275 municipalités (y compris Copenhague et Frederiksberg).

La tradition de l'administration locale repose sur cette réforme de 1970, par laquelle le nombre de comtés et de municipalités a été considérablement réduit. La réforme a abouti à un nouveau tracé des frontières de chaque commune et à une nouvelle répartition des charges et des compétences; de plus, la classification entre communes rurales et communes urbaines a été abandonnée. Dès lors, les compétences et les crédits sont les mêmes pour toutes les communes du pays.

Cette même réforme a fait en sorte qu'il existe une seule municipalité par ville, de manière à assurer l'égalité des services municipaux et de l'imposition à tous les habitants de la commune, quel que soit leur lieu de résidence.

² Cette étude de cas a été préparée en coopération avec M. N.M. Jensen.

Une seule exception à cette règle: la région métropolitaine de Copenhague, qui est la seule concentration urbaine du Danemark divisée en plusieurs communes.

Au Danemark, il existe une forte tradition d'autonomie locale. Les communes et les comtés assurent près de 25% de la production totale du pays. De plus, les municipalités et les comtés financent leurs dépenses dans des proportions de plus en plus importantes, par le biais des impôts locaux.

En comparaison avec d'autres pays, on peut affirmer qu'au Danemark les communes et les comtés jouissent d'une grande indépendance et d'un pouvoir important.

L'administration municipale est fondée sur le principe du droit du citoyen à gérer – par l'intermédiaire de ses représentants – les affaires locales et régionales.

Toute commune et tout comté a le devoir d'instaurer ses propres réglementations – dans les limites autorisées par la loi. De même, les conseils municipaux et les conseils régionaux doivent former leur propre administration.

2. *Compétences des communes et des comtés danois*

Au Danemark, les communes et les comtés se sont vu attribuer beaucoup plus de compétences que dans d'autres pays. L'importance de la décentralisation danoise n'a d'égale qu'en Suède.

C'est le Parlement danois qui détermine la répartition des compétences dans le secteur public. Cette répartition – inscrite dans la loi – entre le mandat de l'Etat, celui des comtés et celui des communes est telle que tout double emploi a été soigneusement évité.

Les comtés ne sont pas responsables devant les communes. Les communes et les comtés ont chacun leurs compétences particulières.

La répartition des compétences entre l'Etat, les communes et les comtés peut se résumer comme suit:

Compétences de l'Etat:

- police;
- application des lois;
- affaires étrangères;
- aide au développement;
- défense;
- enseignement supérieur;
- recherche;
- assurance maladie;
- retraites;
- assurance chômage;
- allocations familiales;
- certaines activités culturelles;

- subventions à certaines corporations professionnelles;
- plan d'emploi.

Certaines compétences de l'Etat – telles que le paiement des retraites et des allocations familiales – sont gérées au niveau des municipalités. L'Etat rembourse totalement les comtés et les municipalités pour leurs prestations dans ce domaine.

Compétences des comtés:

- services de santé primaires et secondaires:
 - . médecine générale;
 - . hôpitaux;
- services sociaux régionaux:
 - . établissements destinés aux handicapés physiques et mentaux;
- enseignement secondaire:
 - . enseignement dans les lycées destinés aux 16-19 ans;
- protection de l'environnement;
- réseau routier régional;
- transports en commun au niveau régional;
- aménagement du territoire au niveau régional.

Compétences des municipalités:

- services sociaux:
 - . pour les enfants (crèches, écoles maternelles);
 - . pour les adultes (sécurité sociale);
 - . pour les personnes âgées (maisons de retraite, centres de soins extérieurs, soins à domicile);
- enseignement primaire;
- réseau routier local;
- transports en commun locaux;
- culture:
 - . bibliothèques publiques;
 - . musées;
 - . théâtres;
 - . musique;
- aménagement du territoire au niveau local;
- protection de l'environnement local:
 - . évacuation des ordures;
 - . qualité de l'eau;
- approvisionnement en eau, en gaz, en électricité et en systèmes de chauffage.

Pour les municipalités, le poste de dépenses le plus important est celui des services sociaux et de santé. Il recouvre le paiement des allocations minimum de subsistance, la fourniture d'aides matérielles, ainsi que la gestion des institutions destinées aux enfants, aux handicapés et aux personnes âgées.

L'aide économique la plus générale est constituée par les allocations de subsistance, versées aux personnes n'ayant pas encore l'âge de la retraite et sans autres moyens de pourvoir à leurs besoins. L'Etat rembourse aux municipalités 50% des sommes globales versées au titre de cette allocation.

Les municipalités gèrent diverses institutions telles que les écoles maternelles, les crèches et autres établissements de jour pour les enfants, ou encore des maisons de retraite et des résidences pour personnes âgées; elles organisent également des soins et des services infirmiers à domicile.

Par ailleurs, les municipalités gèrent les retraites, les pensions d'invalidité et les allocations familiales, en principe remboursées à 100% par l'Etat, ainsi que l'assurance maladie, remboursée à 50%, les primes au logement et les allocations-logement accordées aux retraités remboursées respectivement à 40% et 75%.

Dans le domaine de l'éducation, les compétences sont réparties entre l'Etat, les comtés et les municipalités. L'enseignement primaire, qui compte neuf niveaux, est géré par la municipalité. Celle-ci assure également un ou deux ans de préparation à l'enseignement primaire et un an d'enseignement après la dernière année d'école primaire. Il faut également mentionner les services liés à l'école, tels que les bibliothèques, la médecine, les soins dentaires et les transports scolaires. Enfin, les municipalités organisent des cours pour adultes, en dehors des heures de travail.

Dans le domaine culturel, les municipalités sont chargées de créer des bibliothèques publiques et gratuites. De plus, certaines bibliothèques organisent des manifestations culturelles telles que des concerts, des lectures d'écrivains et des représentations théâtrales pour enfants.

Il faut enfin signaler que les municipalités ont des compétences en matière d'hygiène publique et de développement urbain, par exemple l'évacuation des déchets et des eaux d'égout, l'approvisionnement en eau, en gaz, en électricité, en gaz naturel et en chauffage central.

Les compétences des comtés sont liées à des effectifs de population plus importants. Leur poste économique majeur est celui de la gestion des hôpitaux, lesquels sont financés exclusivement par les comtés. Ceux-ci assurent des soins médicaux gratuits dans les hôpitaux, ainsi que des consultations gratuites auprès de médecins généralistes ou spécialistes.

Dans le domaine social, les comtés se chargent essentiellement de la gestion d'institutions de jour et de nuit pour les enfants et les adolescents, ainsi que d'établissements pour jeunes et pour adultes handicapés physiques ou mentaux. En ce qui concerne les personnes de moins de 67 ans, les dépenses des comtés sont remboursées à 50% par les municipalités.

Les comtés sont également chargés de l'éducation des 16-19 ans, dans le cadre des *gymnasiums* (lycées de deuxième cycle du secondaire) et des classes de préparation aux examens d'entrée dans l'enseignement supérieur. En ce qui concerne les écoles commerciales destinées aux 16-19 ans, c'est l'Etat qui en a la charge.

Il est enfin à noter que les comtés sont chargés du contrôle des entreprises responsables de pollution et de la conception des espaces verts.

3. *La région métropolitaine*

La région métropolitaine comprend les municipalités de Copenhague et de Frederiksberg, ainsi que trois comtés: ceux de Copenhague, de Frederiksborg et de Roskilde. Ces derniers englobent quarante-huit municipalités. Dans cette zone urbaine, les deux municipalités centrales de Copenhague et de Frederiksberg ont un statut particulier dans la mesure où elles sont à la fois commune et comté.

En zone métropolitaine, les compétences et les moyens financiers des municipalités et des comtés sont exactement les mêmes que dans le reste du pays - à l'exception de dispositions particulières concernant la gestion de certains secteurs, tels le secteur hospitalier et celui des transports en commun. De plus, les municipalités de la région métropolitaine bénéficient d'un système de péréquation financière particulier.

4. *Les transports en commun*

Au Danemark, la gestion des transports en commun se situe à deux niveaux: le niveau régional (comtés) et le niveau local (ou municipal).

En dehors de la zone métropolitaine de Copenhague, les transports en commun sont, aux niveaux régional et local, totalement assurés par des services d'autobus; tandis qu'en zone urbaine, il existe à la fois des bus et des trains S (réseau électrique suburbain).

Jusqu'en 1990, c'est le Conseil métropolitain qui avait la charge de l'ensemble des transports en commun, et ce aux niveaux régional et local.

Lors de la suppression du Conseil métropolitain, en 1990, le réseau des trains S a été rattaché aux Chemins de Fer danois (DSB), dans le but de permettre un accroissement des investissements dans le réseau de banlieue et d'harmoniser la gestion des deux réseaux.

Les services d'autobus ont été placés sous la responsabilité de la nouvelle entreprise HT (Régie des transports métropolitains), créée dans le cadre d'une loi adoptée en 1990.

En 1990, lors de l'abolition du Conseil métropolitain et de la création de l'entreprise HT, c'est à cette dernière qu'a été confiée la coordination du réseau de transports en commun de la région métropolitaine.

Aux termes de la loi fondatrice de la société HT, cette dernière doit, en collaboration avec les Chemins de Fer danois (DSB), établir un plan global relatif aux transports en commun de la région métropolitaine. Ce plan doit préciser les grandes orientations en matière d'investissements, ainsi que les itinéraires, le kilométrage total et les prévisions de gestion des réseaux d'autobus et de trains S de l'ensemble de la zone métropolitaine.

Toujours en ce qui concerne cette zone métropolitaine, l'aménagement du territoire doit être coordonné avec le plan général des transports en commun. La loi prévoit une révision de ce plan tous les quatre ans.

Les Chemins de fer danois (DSB) sont rattachés au système général de tarification de la région métropolitaine; ce qui signifie que des tarifs identiques sont appliqués dans l'ensemble de cette région. Le prix de la place n'est fonction que de la distance à parcourir, indépendamment du moyen de transport utilisé (autobus, trains S, ou les deux à la fois). C'est la compagnie HT (Régie des Transports métropolitains) qui a la charge de fixer les tarifs.

La compagnie HT est gérée par un conseil de direction, composé de cinq membres représentant respectivement les conseils régionaux de Copenhague, de Frederiksborg et de Roskilde, et les conseils municipaux de Copenhague et de Frederiksberg.

Le budget dépenses de la compagnie HT avoisine les deux milliards de couronnes, dont près de 50% sont financés par l'utilisation du réseau – le reste étant à la charge des comtés de Copenhague, de Frederiksborg, de Roskilde, et des municipalités de Copenhague et de Frederiksberg. Ces différentes autorités se répartissent le financement en question, en fonction de leur assiette fiscale.

On estime généralement que la création de la compagnie HT est une réussite, dans la mesure où la Régie assure à elle seule la planification des transports en commun de la région métropolitaine, ainsi que l'égalité des tarifs pour l'ensemble des transports locaux et régionaux.

5. *Aménagement du territoire*

Jusqu'en 1990, l'aménagement du territoire de la région métropolitaine était assuré par le Conseil métropolitain.

En 1990, le Conseil métropolitain était supprimé, et la législation relative à la planification nationale et à l'aménagement du territoire modifiée. L'aménagement du territoire a alors été confié aux municipalités de Copenhague et de Frederiksberg, ainsi qu'aux comtés de Copenhague, de Frederiksborg et de Roskilde.

Jusqu'en 1990, il n'existait qu'une seule administration responsable de l'aménagement du territoire de la région métropolitaine; mais, depuis lors, cette mission relève de la compétence des cinq instances précitées – qui ont des délimitations géographiques bien précises.

La loi de planification nationale et d'aménagement du territoire n'a pas prévu d'organe de coordination de cette mission au niveau de la région métropolitaine, mais stipule que l'aménagement du territoire doit être réalisé conformément à un projet global de développement de cette région. Chacune des autorités responsables de ce développement doit négocier avec les quatre autres l'élaboration du plan d'aménagement. On part du principe que les cinq instances responsables s'efforceront de trouver des solutions communes et de créer les organismes de coordination nécessaires.

Conformément à la loi, chacun des cinq plans régionaux doit être coordonné avec le plan d'ensemble des transports en commun de la région métropolitaine.

C'est le ministère de l'Environnement qui est chargé du plan d'aménagement du territoire au niveau national. Le projet national fixe les orientations et les limites de l'aménagement régional.

Les plans régionaux n'ont pas pour vocation d'être approuvés par le ministère de l'Environnement; mais, dans certains cas, et lorsque le gouvernement souhaite promouvoir un certain type de développement, ce ministère a le pouvoir d'élaborer des plans directeurs, qui doivent être obligatoirement respectés dans le cadre de l'aménagement du territoire, et ce aux niveaux local et régional.

Le ministère de l'Environnement a notamment conçu un plan directeur dans le cas de l'aménagement de la région métropolitaine.

Ce plan est conforme au tout dernier projet régional du Conseil métropolitain - approuvé en 1989, à la veille de la dissolution de ce Conseil. Il prévoit, en matière d'aménagement urbain, une structure «en étoile», comportant un centre, à partir duquel rayonnent des zones de développement séparées par des espaces verts. Le vieux centre de Copenhague doit être protégé, les quartiers environnants modernisés, et les zones périphériques développées conformément au plan urbain.

Le plan directeur du ministère de l'Environnement fixe, en matière d'aménagement du territoire, les principes suivants:

- le développement urbain doit être lié aux infrastructures existantes afin d'utiliser au maximum les investissements déjà réalisés;
- le plan doit permettre aux zones périphériques de parvenir à un équilibre entre activités commerciales et lieux de résidence;
- dans le secteur tertiaire, l'activité doit être concentrée près des gares de trains S; cela concerne tout particulièrement les zones périphériques proches de ces gares, où s'entrecroisent les services d'autobus les plus fréquents et le chemin de fer;
- dans les autres secteurs d'activité, les lieux de travail doivent également être créés à proximité des gares de trains S dans les zones périphériques;
- en ce qui concerne le développement des quartiers d'habitation et des zones industrielles, la priorité doit être donnée aux zones proches des gares de trains S.

Le plan directeur a conçu un cadre commun à l'intention des cinq autorités responsables. En retour, chacune des cinq instances a l'obligation de présenter, parallèlement au plan pour sa région, un projet global pour l'ensemble de la zone métropolitaine. Mais on s'accorde généralement sur le fait que les instances municipales, locales ou régionales se préoccupent d'abord de leurs problèmes particuliers et ne considèrent pas prioritairement les intérêts de l'ensemble de la zone métropolitaine.

Cette faille est particulièrement évidente au niveau du développement industriel et commercial; il faut noter, à cet égard, l'absence totale de stratégie commerciale commune à l'ensemble de la région métropolitaine.

Toutefois, quelques initiatives font exception: ainsi, le projet «Puissance Copenhague» adopté en 1993 par les cinq autorités responsables du développement de la région métropolitaine. Ce projet vise à renforcer et à développer l'orientation commerciale internationale de la zone urbaine. Il est géré par un Conseil composé de treize membres: sept membres sont choisis parmi les personnalités politiques représentant l'une ou l'autre des instances responsables (maires, etc.), et six autres membres sont choisis dans les rangs des dirigeants des plus grandes entreprises de la région.

II. DESEQUILIBRES SOCIO-ECONOMIQUES ET MESURES PRISES POUR Y FAIRE FACE

La situation socio-économique actuelle de la région métropolitaine est la résultante de son développement au fil des années. Jusqu'en 1950 environ, la croissance démographique de la région et le développement de l'activité professionnelle ont eu lieu dans le centre des villes, autrement dit les municipalités de Copenhague et de Frederiksberg, et un certain nombre d'autres, proches de ces grands centres. Puis la tendance s'est progressivement inversée: on a assisté à un mouvement de dépeuplement des centre-villes, au profit des banlieues. Ce mouvement s'est particulièrement accéléré dans les années 1960 et 1970, entraînant une croissance démographique problématique dans les banlieues et une chute brutale du nombre d'habitants des centre-villes de près de 40% entre 1950 et 1990.

Le cas de figure type étant celui de la jeune famille qui déménage en banlieue, pour y vivre dans une maison individuelle – dans la mesure où elle en a les moyens. Dès lors, les centre-villes n'ont plus été habités, en majorité, que par des familles aux revenus modestes; et la répartition par classe d'âge a été totalement bouleversée: le nombre de jeunes y a considérablement diminué, tandis que celui des personnes âgées devenait très important.

Cette évolution générale a créé de grandes disparités entre les différentes municipalités de la région métropolitaine en matière de population, de logements, d'activités professionnelles et de revenus.

Certes, par rapport à l'ensemble du pays, le revenu moyen est relativement élevé en région métropolitaine et le taux de chômage inférieur à la moyenne, mais cela n'empêche pas les disparités à l'intérieur même de cette région. Copenhague et quelques autres municipalités de la région métropolitaine connaissent beaucoup plus de problèmes sociaux que les autres communes du pays.

La situation socio-économique est exposée ci-dessous en termes de population, de logements, d'activités professionnelles et de revenus.

1. La population

Jusqu'en 1975, la population de la région métropolitaine a été en hausse constante et a atteint 1 768 000 habitants. Depuis lors, on a noté une légère diminution – le chiffre actuel étant de 1 731 000 habitants.

La tendance la plus marquante a été l'évolution contraire des deux principales municipalités – Copenhague et Frederiksberg – et des communes environnantes du comté de Copenhague et des deux comtés périphériques de Frederiksborg et Roskilde.

Nombre d'habitants (en milliers)

1 000	1950	1960	1970	1980	1990	1994
Les deux principales municipalités: Copenhague et Frederiksberg	887	836	734	587	552	556
Les municipalités périphériques des comtés de Copenhague, de Frederiksborg et de Roskilde	552	772	1 015	1 159	1 159	1 175
La région métropolitaine	1 439	1 608	1 749	1 746	1 711	1 731

Depuis 1950, la population des deux principales municipalités a diminué de plus de 330 000 habitants (soit 37%). Au cours de la même période, la population des municipalités périphériques des comtés de Copenhague, de Frederiksborg et de Roskilde a, au contraire, augmenté de 623 000 habitants (soit 113%).

Le mouvement très net de départ des centre-villes vers les banlieues, au cours des 45 dernières années, fait que les centres ont aujourd'hui une population très âgée.

Ainsi, dans les principales municipalités de Copenhague et de Frederiksberg, 13% de la population a moins de 17 ans – contre 20% dans les communes périphériques.

Par ailleurs, 19% de la population des deux principales municipalités a plus de 65 ans, tandis que cette tranche d'âge n'atteint que 12% dans les communes périphériques.

Dans certaines communes, qui ont connu leur développement dans les années 70, la population reste majoritairement «jeune».

2. *Le logement*

Il existe d'importantes différences entre les conditions de logement dans les centre-villes et celles dans les banlieues.

Les centre-villes comptent surtout de vieux appartements relativement petits. Il y a très peu de maisons individuelles. 30% des logements de Copenhague et de Frederiksberg sont dépourvus d'un ou de plusieurs des éléments suivants: toilettes, chauffage central, salle de bains. Dans les municipalités périphériques, seuls 5% des logements manquent d'un ou de plusieurs de ces éléments.

La situation est radicalement différente dans les communes périphériques: la plupart des logements sont relativement neufs et dotés d'équipements modernes. Dans la majorité de ces communes il y a essentiellement des maisons individuelles.

En revanche, les centre-villes ont très peu de logements attractifs. C'est certainement l'une des raisons qui expliquent la situation économique de la municipalité de Copenhague, et notamment le fait que les classes moyennes et les familles riches soient parties s'installer dans la périphérie. Autrefois, Copenhague était l'une des municipalités les plus riches du Danemark; aujourd'hui, le revenu moyen y est inférieur à la moyenne nationale et est l'un des plus bas de toute la région métropolitaine.

Dans la périphérie, les logements sont constitués aussi bien par des maisons individuelles que par des immeubles de plusieurs étages. Ces derniers sont généralement des HLM, destinés aux familles les moins aisées.

La politique du logement varie dans les différentes municipalités de la région métropolitaine. Il en résulte que certaines communes disposent de nombreux logements sociaux, tandis que d'autres en ont très peu.

Le tableau ci-dessous indique le pourcentage de logements sociaux dans chacune des cinquante municipalités de la région métropolitaine.

Pourcentage de logements sociaux dans les municipalités de la région métropolitaine

Pourcentage de logements sociaux dans les municipalités de:	
Copenhague	18
Frederiksberg	11
Ballerup	60
Brøndby	68
Dragør	13
Gentofte	3
Gladsaxe	37
Glostrup	44
Herlev	54
Albertslund	51
Hvidovre	38
Hoje-Taastrup	25
Ledøje-Smørum	6
Lyngby-Tårnby	21
Rødovre	45
Søllerød	13
Ishøj	51
Tårnby	26
Vallensbæk	4
Værløse	21
Allerød	15
Birkerød	19
Farum	34
Fredensborg-Humlebæk	23
Frederikssund	25
Frederiksværk	20
Græsted-Gilleleje	5
Helsingør	5
Hillerød	29
Hundested	17
Hørsholm	10
Jægerspris	15
Karlebo	4
Karlebo	35
Skibby	7
Skævinge	3
Slangør	10
Stenløse	11
Ølstykke	4
Bramsnæs	0
Greve	23
Gundso	0
Hvalsø	3
Køge	35
Lejre	2
Ramsø	6
Roskilde	24
Skovbo	10
Solrød	14
Vallø	4

Certaines communes n'ont pas du tout de logements sociaux – ou un pourcentage très faible – tandis que, dans d'autres municipalités, les HLM constituent plus de 50% du parc d'habitations.

Les différents types de logement attirent différents groupes sociaux. Les HLM attirent les familles à bas revenus et les minorités ethniques – ce qui engendre souvent un malaise social dans le secteur en question, mais peu de recettes fiscales pour la municipalité.

Les difficultés économiques et sociales de certaines communes proviennent en partie de la situation de l'habitat. Une municipalité ne peut guère agir à court terme pour modifier les données dans ce domaine. En revanche, une action à long terme aurait des effets certains.

3. *L'emploi*

En région métropolitaine, le taux de chômage est légèrement inférieur à la moyenne nationale – à l'exception de quelques municipalités, dont Copenhague et Frederiksberg, où les chiffres sont supérieurs à la moyenne nationale. Dans quelques-unes des communes les plus prospères de la région métropolitaine, le taux de chômage est parmi les plus bas de l'ensemble du pays.

En zone métropolitaine, on compte 885 000 personnes actives et domiciliées dans la région. On a répertorié, par ailleurs, 915 000 postes de travail, soit un excédent de 30 000 par rapport au nombre d'employés.

Cet excédent se situe essentiellement dans les secteurs centraux de la zone métropolitaine. Dans la commune de Copenhague, par exemple, on compte 308 000 postes de travail pour 212 000 personnes actives domiciliées dans la commune, soit un excédent de 96 000 emplois.

Il y a également un excédent d'emplois dans les municipalités du comté de Copenhague; en revanche, les municipalités périphériques (des comtés de Frederiksborg et de Roskilde) accusent, dans ce domaine, un déficit de 80 000 postes.

A Copenhague, il y a également un excédent d'emplois, mais on enregistre une baisse constante du nombre de postes de travail: au cours de la période 1984-1993, cette municipalité a perdu 54 000 emplois, alors que celles des comtés de Copenhague, de Frederiksborg et de Roskilde en ont gagné 44 000.

Les secteurs centraux de la région urbaine ayant la plus forte concentration d'emplois, et les secteurs périphériques accusant au contraire un déficit dans ce domaine, on assiste à des déplacements quotidiens de et vers le lieu de travail. Dans quarante-cinq des cinquante communes de la région métropolitaine, plus de 50% des personnes actives résident dans une municipalité mais travaillent dans une autre municipalité.

4. *Les revenus*

En région métropolitaine, le revenu moyen est de 13% supérieur à la moyenne nationale.

Dans quarante-cinq des cinquante communes de la région, le revenu moyen est supérieur à la moyenne nationale, mais dans les cinq municipalités – dont celle de Copenhague – il est inférieur à cette moyenne nationale.

Revenu imposable moyen par contribuable (1992)

Revenu imposable moyen par contribuable	
Municipalité de Copenhague	120 000
Municipalité de Frederiksberg	147 000
Comté de Copenhague	149 000
Comté de Frederiksberg	142 000
Comté de Roskilde	136 000
Ensemble de la région métropolitaine	138 000
Ensemble du Danemark	122 000

Le revenu moyen varie considérablement d'une municipalité à l'autre. Dans les communes les plus riches, il atteint 191 000 couronnes par contribuable, tandis que le chiffre le plus bas, dans certaines communes, est de 119 000 couronnes.

Pour les communes danoises, l'apport principal est l'impôt sur le revenu. Mais, étant donné les disparités considérables susmentionnées, le financement des activités municipales par l'impôt ne peut se faire que grâce au système de péréquation.

5. *Situation financière des pouvoirs locaux de la région urbaine*

En zone métropolitaine, les recettes et les dépenses des comtés et des communes sont relativement élevées par rapport à la moyenne nationale.

Les dépenses des pouvoirs locaux dépassent de 9% la moyenne nationale.

Ce sont essentiellement les municipalités du secteur central de la région métropolitaine qui ont un niveau de dépenses élevé – c'est notamment le cas de Copenhague, dont les dépenses sont de 25% supérieures à la moyenne nationale. Quant aux municipalités et comtés périphériques, ils présentent un niveau de dépenses sensiblement égal ou inférieur à la moyenne nationale.

En région métropolitaine, ce niveau de dépenses élevé n'est pas lié à des secteurs particuliers. D'après les études réalisées dans ce domaine, les dépenses sont élevées à tous les postes.

La principale source de financement des municipalités et des comtés est l'impôt sur le revenu. Chaque municipalité et chaque comté fixe son propre taux d'imposition. Globalement, pour l'ensemble de la région métropolitaine, le taux d'imposition moyen sur le revenu est, en 1995, de 29,75%, soit un peu moins que la moyenne nationale. Comme l'indique le tableau ci-dessous, il existe, dans ce domaine, de grandes disparités entre les différentes municipalités.

Taux d'imposition global sur le revenu au profit des pouvoirs locaux de la région métropolitaine (municipalités et comtés)

	Taux d'imposition sur le revenu
Copenhague	30,8
Frederiksberg	27,9
Ballerup	31,2
Brøndby	31,3
Dragør	29,9
Gentofte	28,7
Gladsaxe	30,9
Glostrup	30,3
Herlev	30,3
Albertslund	30,3
Hvidovre	31,8
Høje Tåstrup	30,3
Ledøje-Smørum	30,0
Lyngby-Tårnby	29,6
Rødovre	31,4
Søllerød	28,3
Ishøj	29,9
Tårnby	29,3
Vallensbæk	29,9
Værløse	30,0
Allerød	28,6
Birkerød	28,3
Farum	27,3
Fredensborg-Humlebæk	28,6
Frederikssund	29,5
Frederiksværk	29,7
Græsted-Gilleleje	28,5
Helsingør	28,7
Hillerød	30,9
Hundested	29,8
Hørsholm	29,7
Jægerspris	23,5
Karlebo	29,6
Skibby	29,7
Skævinge	29,8
Slangør	30,4
Stenløse	29,6
Ølstykke	29,9
Bramsnæs	29,3
Greve	29,5
Gundsø	28,9
Hvalsø	28,0
Køge	29,9
Lejre	30,0
Ramsø	25,7
Roskilde	29,1
Skovbo	30,2
Solrød	28,5
Vallø	28,4

Le taux d'imposition varie de 23,5% à 31,8% dans l'ensemble de la région métropolitaine, et ce malgré le système de péréquation, qui vise à égaliser le statut économique des différents comtés et municipalités.

6. *La péréquation économique*

L'un des objectifs du système danois de péréquation est de réduire les différences de niveau de taxation d'une commune à l'autre. Etant donné que la région métropolitaine constitue en quelque sorte une seule et même collectivité, on y a créé un système de péréquation spécial, par lequel le nivellement est particulièrement accentué.

Le système en question se compose de deux éléments:

- la péréquation des besoins en dépenses;
- la péréquation de la base d'imposition.

7. *Péréquation des besoins en dépenses*

Il existe trois niveaux de péréquation des besoins en dépenses:

- la péréquation pour l'ensemble des municipalités danoises (y compris celles de la région métropolitaine);
- le système de péréquation pour les municipalités de la région métropolitaine, qui se combine avec le précédent;
- le système de péréquation destiné aux comtés.

Afin de procéder à la péréquation des besoins en dépenses, il faut d'abord évaluer ces derniers pour chaque municipalité. Ils sont calculés sur la base de «critères objectifs», censés indiquer l'origine des besoins en question.

Mais il importe que les municipalités ne puissent pas influencer sur la nature de ces critères. Par conséquent, les critères doivent être facilement identifiables par les enquêteurs. Autrement dit, ils doivent ressortir des statistiques officielles des municipalités. Enfin, il doit y avoir un rapport de cause à effet entre tel ou tel critère et un ou plusieurs postes de dépenses municipales.

Les critères en question sont de deux sortes: les critères démographiques, d'une part (besoins en dépenses liés à une classe d'âge précise) — qui portent sur 75% du montant total des besoins — et les critères sociaux, d'autre part, qui doivent justifier les 25% restants.

Pour calculer les besoins en dépenses par classe d'âge, on fixe une certaine somme d'argent par personne. Ainsi, on peut déterminer le montant global des dépenses d'une municipalité pour une certaine tranche d'âge en multipliant ladite somme par le nombre de personnes appartenant à cette catégorie.

Les critères dits sociaux ne sont pas liés à des dépenses spécifiques. Ils ont été adoptés afin de prendre en compte certains facteurs sociaux particuliers. Le critère social est donc, pour chaque municipalité, un indice recouvrant les éléments suivants: le nombre d'enfants appartenant à des familles monoparentales, les différents types de logements de la collectivité, le nombre de chômeurs âgés de 20 à 59 ans, le nombre de personnes de 25 à 49 ans dépourvues de toute instruction, et, enfin, le nombre d'étrangers originaires d'autres régions que l'Europe ou l'Amérique du nord.

Le montant total des besoins en dépenses d'une municipalité est divisé par le nombre d'habitants de ladite commune afin d'obtenir un chiffre par habitant, qui constituera la base de la péréquation. Ce chiffre est appelé «chiffre représentatif des besoins en dépenses».

Lorsque l'ensemble des chiffres des besoins en dépenses des municipalités et des comtés est calculé, une moyenne est établie. Les municipalités et comtés se situant en dessous de cette moyenne apportent une contribution financière à ceux qui ont des besoins supérieurs à la moyenne.

Les trois niveaux de péréquation sont les suivants:

- 45% en ce qui concerne l'ensemble des municipalités du pays;
- 40% supplémentaires pour la région métropolitaine — ce qui signifie qu'au total, les disparités entre les différentes municipalités de la région métropolitaine sont nivelées à 85%;
- 80% en ce qui concerne les comtés.

8. *Péréquation de la base d'imposition*

Il existe également trois systèmes de péréquation de la base d'imposition:

- un système national, englobant l'ensemble des communes du pays;
- un système métropolitain concernant les municipalités de la région métropolitaine;
- un système destiné aux comtés.

En principe, la péréquation de la base d'imposition se fait sur le même modèle que celle des besoins en dépenses. Le point de départ en est le calcul de l'assiette fiscale pour chaque municipalité.

L'assiette fiscale d'une municipalité est calculée en divisant la recette de l'impôt sur le revenu perçue par la commune par le taux d'imposition, à quoi viennent s'ajouter 6,5% de la valeur des sols.

Les municipalités et les comtés dont la base d'imposition par habitant dépasse la moyenne versent une certaine somme à ceux dont la base fiscale est inférieure à cette moyenne.

Les niveaux de péréquation sont identiques à ceux des besoins en dépenses, soit:

- 45% au niveau national, pour l'ensemble des communes du pays;
- 40% supplémentaires dans la région métropolitaine, ce qui signifie que les disparités entre les différentes communes de la zone métropolitaine sont égalisées à 85%;
- 80% en ce qui concerne les comtés.

9. *La péréquation en région urbaine*

Le degré élevé de péréquation qui caractérise la région métropolitaine vise à compenser le fait que cette région est, globalement, une seule et même collectivité, subdivisée en plusieurs municipalités et comtés.

De toute évidence, ce système de péréquation très marquée fait que les communes les plus riches de la région métropolitaine doivent s'acquitter de sommes très importantes. Ainsi, la commune très prospère de Gentofte, au nord de Copenhague, verse, en 1995, 539 millions de couronnes au titre de la péréquation, soit 32% des frais généraux et des dépenses d'investissement de la commune.

D'autres municipalités reçoivent également des sommes importantes, par exemple celle d'Ishøj, au sud de Copenhague, qui a des revenus moyens relativement faibles et des besoins en dépenses assez élevés. En 1995, la commune d'Ishøj perçoit 101 millions de couronnes, soit 18% de ses frais généraux et de ses dépenses d'investissement. Copenhague perçoit également des fonds au titre de la péréquation: en 1995, la municipalité touche 1 milliard et 406 millions de couronnes, soit 8% de ses frais généraux et de ses dépenses d'investissement.

III. EFFETS DE L'ORGANISATION POLITICO-ADMINISTRATIVE SUR LE DEVELOPPEMENT REGIONAL

La zone métropolitaine de Copenhague se compose de cinquante municipalités et de trois comtés. Les deux principales municipalités – Copenhague et Frederiksberg – sont à la fois commune et comté.

Comme il a déjà été souligné, les pouvoirs locaux danois jouissent traditionnellement d'une grande indépendance et d'un degré d'autonomie élevé. Au niveau local, il n'y a pas d'instance politico-administrative au-dessus des municipalités et des comtés.

En ce qui concerne leur gestion, les municipalités et les comtés ont des compétences politiques importantes – même si, géographiquement, ce sont des entités assez restreintes. En revanche, il n'existe pas d'organe politique et administratif qui assure la gestion de l'ensemble de la région métropolitaine.

En d'autres termes, on peut parler d'un manque de coordination en matière de règlement de certains problèmes dépassant les pouvoirs locaux stricto sensu et concernant l'ensemble de la région métropolitaine.

C'est notamment le cas:

- du développement urbain;
- des activités et des investissements culturels;
- de la protection de l'environnement;
- du développement industriel et commercial;
- du logement et de l'intégration des réfugiés et des immigrés.

IV. TENTATIVES EN VUE DE L'AMELIORATION DE L'ORGANISATION POLITICO-ADMINISTRATIVE

Depuis un certain nombre d'années, plusieurs tentatives ont été faites en vue d'améliorer les structures politico-administratives de la région métropolitaine. Les plus récentes – analysées dans le détail ci-après – sont les suivantes:

- l'instauration de l'actuelle Commission urbaine;
- la création, en 1994, de la Communauté hospitalière urbaine (HS);
- la création, en 1974, du Conseil métropolitain, puis sa dissolution en 1990;
- la réforme du système de péréquation financière.

1. *La Commission urbaine*

En novembre 1994, le ministre de l'Intérieur a nommé une Commission urbaine, chargée d'étudier plusieurs schémas de réforme de l'organisation des comtés et de résoudre les problèmes auxquels les pouvoirs locaux sont confrontés en région métropolitaine.

Cette commission doit présenter des propositions en vue d'accroître l'efficacité de l'action des pouvoirs locaux, d'assurer la coordination des activités dans la région, d'améliorer les services publics et de répartir plus équitablement les charges financières de la région.

La commission est habilitée à proposer une modification des structures des comtés et de la répartition des compétences et des charges financières entre les différentes instances politico-administratives de la région. En revanche, la Commission urbaine n'a pas autorité pour proposer la création d'instances supplémentaires dans la région (il ne doit pas y avoir plus de deux niveaux de gestion locale).

La Commission urbaine doit présenter ses propositions à la fin de l'année 1995. Elles pourront inclure une nouvelle organisation politico-administrative, qui entrerait en fonctions au début de l'année 1998.

2. *La Communauté hospitalière urbaine (HS)*

Au Danemark, les hôpitaux sont gérés et financés par les comtés (ainsi que les municipalités de Copenhague et Frederiksberg). Jusqu'en 1994, il existait un hôpital d'Etat (Rigshospitalet), établissement hautement spécialisé, situé à Copenhague.

En 1994, l'Etat et les municipalités de Copenhague et de Frederiksberg sont convenus de placer l'ensemble de leurs hôpitaux sous la responsabilité d'un nouvel établissement (HS), chargé de gérer les hôpitaux de la région. Tous les hôpitaux regroupés sous la bannière du HS sont concentrés dans un espace géographique relativement restreint. Le Comté de Copenhague s'est vu proposer de rejoindre le HS, mais a décliné cette offre.

Le HS a été créé en vue de coordonner la planification et la gestion des hôpitaux de la région urbaine, et d'améliorer l'utilisation et l'efficacité de l'ensemble de la capacité hospitalière.

Le HS est géré par un conseil de direction composé de quinze membres. Sept membres sont nommés par la municipalité de Copenhague, deux autres sont désignés par la municipalité de Frederiksberg et six sont nommés par le ministre de la Santé.

Le HS est financé conjointement par les municipalités de Copenhague et de Frederiksberg et par l'Etat. Pour les dix premières années de fonctionnement, l'Etat accorde à cet organisme une subvention exceptionnelle d'un milliard de couronnes, qui permettra aux deux grandes municipalités de la région métropolitaine de réduire leurs dépenses hospitalières et de mieux faire face à leurs problèmes financiers.

Le HS constitue un nouveau type d'instance administrative au Danemark. Il est entré en fonction le 1er janvier 1995. Aussi un premier bilan de son action est-il encore prématuré.

3. *Le Conseil métropolitain*

Le Conseil métropolitain avait été créé par voie législative le 1er avril 1974. Il était composé de trente-sept personnes, sélectionnées par le biais d'élections indirectes parmi les membres des conseils municipaux de Copenhague et de Frederiksberg et des conseils régionaux de Copenhague, de Frederiksborg et de Roskilde.

Le Conseil métropolitain constituait le troisième maillon administratif de la région métropolitaine.

Ses compétences incluaient:

- l'aménagement du territoire;
- la coordination, la planification et la gestion des transports en commun;
- la protection de l'environnement;
- la planification de l'approvisionnement en eau;
- l'organisation générale des hôpitaux.

Dans le reste du pays, ces activités relevaient de la compétence des comtés; mais, en région métropolitaine, elles étaient assurées par le Conseil métropolitain.

Le Conseil métropolitain était financé par des contributions des municipalités de Copenhague et de Frederiksberg, et des comtés de Copenhague, de Frederiksborg et de Roskilde. Le montant des contributions était proportionnel à la base d'imposition de ces cinq instances.

L'un des points faibles du Conseil métropolitain était sa composition: étant issus d'élections indirectes, ses membres se considéraient davantage comme des représentants de leur propre municipalité ou de leur comté que comme des représentants de l'ensemble de la région métropolitaine. En raison de cette situation, il était facile de dégager une majorité contre des projets qu'une majorité en leur faveur.

Le Conseil métropolitain a donc été légalement dissous à la fin de l'année 1989. Ses compétences ont été transmises aux comtés – à l'exception du secteur des transports en commun, placé sous la responsabilité d'une nouvelle entreprise (HT), comme il a déjà été indiqué précédemment.

La dissolution du Conseil visait à remplacer celui-ci par un pouvoir local plus simple et moins bureaucratique.

4. *La réforme du système de péréquation financière*

Le 2 juin 1995, le Parlement danois a adopté la réforme du système de péréquation financière. Cette réforme entrera en vigueur en 1996.

L'un des objectifs de cette réforme est d'améliorer le système de péréquation des besoins en dépenses, en tenant davantage compte des besoins des grandes villes.

Pour les communes de la région métropolitaine, cette réforme conduira à un transfert de crédits des municipalités périphériques vers les municipalités centrales – et tout particulièrement Copenhague.

V. PERSPECTIVES D'EVOLUTION

Comme il a été dit plus haut, la Commission urbaine – nommée par le ministre de l'Intérieur – élabore actuellement des propositions de réorganisation politico-administrative de la région métropolitaine.

Ces propositions concerneront en principe l'organisation des comtés de cette région, et, éventuellement, une nouvelle répartition des compétences entre les différents comtés et municipalités.

Toute réforme dans ces deux directions exige l'adoption d'une nouvelle législation au Parlement. La Commission urbaine doit présenter ses propositions à la fin de l'année 1995 – afin de donner tout le temps nécessaire pour élaborer et adopter la nouvelle législation d'ici 1998, date à laquelle les nouvelles structures administratives devront entrer en fonction.

Les réactions constatées lors de la nomination de la Commission urbaine indiquent qu'il n'y a pas encore de consensus sur les changements nécessaires. Pour le moment, il semble qu'il y ait consensus uniquement sur le maintien de l'autonomie des pouvoirs locaux et sur l'inutilité d'un troisième niveau de responsabilité locale.

VI. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

La région métropolitaine de Copenhague forme globalement un tissu urbain cohérent, composé de cinquante municipalités et de trois comtés. C'est une situation exceptionnelle au Danemark. En effet, dans toutes les autres régions du Danemark, chaque ville est en soi une commune; hormis la région métropolitaine, nulle autre collectivité métropolitaine n'est subdivisée en plusieurs municipalités.

De l'avis général, il subsiste actuellement un problème de coordination de la gestion de la région métropolitaine, du fait qu'il n'existe pas de structure politico-administrative qui puisse s'en charger.

Il y a différentes approches de ce problème.

La première consiste dans la création d'un «grand comté» – c'est-à-dire d'un seul grand comté métropolitain, englobant toute la région métropolitaine.

Cette solution permettrait la coordination des activités, qui fait actuellement défaut. Mais ce «grand comté» constituerait un pouvoir politique et économique très fort face aux pouvoirs locaux actuels et au gouvernement central. En effet, le «grand comté» représenterait un tiers de la population danoise et disposerait de moyens financiers considérables.

Dès lors, en vue d'«affaiblir» ce grand comté, il faudrait déléguer certaines compétences à d'autres instances administratives, telles que les municipalités ou le HS (Communauté hospitalière urbaine), et créer d'autres organes chargés de missions spécifiques dans la région.

Il serait également possible d'envisager la création d'un «grand comté restreint», comprenant le Comté de Copenhague et les deux municipalités centrales – Copenhague et Frederiksberg. Cette entité recouvrirait donc la majeure partie de la région métropolitaine en tant qu'unité cohérente – mais non pas, toutefois, l'ensemble de la région. Elle aurait moins de poids économique et politique qu'un «grand comté» – et serait, par conséquent, plus acceptable aux yeux des autres pouvoirs locaux et du gouvernement central. Mais, de toute évidence, elle n'assurerait probablement pas aussi bien que le «grand comté» la coordination des activités de l'ensemble de la région métropolitaine.

Des variantes de ces deux premières solutions ont été également envisagées, ainsi que toute une série de propositions allant du renforcement de la coopération volontaire entre les pouvoirs locaux de la région métropolitaine, à l'éventualité d'un transfert de compétences vers le gouvernement central – pour l'aménagement du territoire, par exemple.

A l'heure actuelle, on attend donc les propositions que la Commission urbaine doit présenter à la fin de 1995.

FRANCFORT³

I. CADRE GENERAL

1. *Place des communes dans la structure administrative*

Comme son nom l'indique, la République fédérale d'Allemagne est un Etat fédéral qui comprend seize Etats ou *Länder*: onze *Länder* «anciens» en Allemagne occidentale, (y compris Berlin) et cinq «nouveaux» *Länder* situés sur le territoire de l'ex-RDA, qui a fusionné avec la RFA lors de la réunification le 3 octobre 1990. Trois des anciens *Länder* – Berlin, Hambourg et Brême – ont le statut de cité-Etat, si bien qu'ils sont à la fois des *Länder* de l'Etat fédéral et des municipalités.

La Loi fondamentale (conçue à l'origine comme un substitut provisoire à une Constitution fédérale) règle la répartition des pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) entre l'Etat fédéral et les *Länder*. L'Etat fédéral est le siège principal du pouvoir législatif, dont la compétence lui est donnée à titre exclusif, à titre concurrent ou pour des lois-cadres. Le pouvoir exécutif revient pour l'essentiel aux *Länder*. Les pouvoirs législatifs plutôt faibles des *Länder* sont compensés par le *Bundesrat* ou Conseil fédéral, composé de représentants des seize gouvernements de *Land*, qui participe à la législation fédérale à titre de deuxième chambre du parlement, à côté du *Bundestag*, la Diète parlementaire fédérale⁴.

L'article 28 de la Loi fondamentale confie la compétence de «toutes les questions portant sur les communautés locales» aux entités administratives des pouvoirs locaux, c'est-à-dire aux communes (*Gemeinden*), aux villes (*Städte*) et aux arrondissements (*Kreise*). Conformément à la tradition administrative allemande, ces entités sont donc les instances les plus importantes auxquelles est confié l'accomplissement des fonctions administratives. La structure et l'organisation interne des entités de pouvoir local diffèrent beaucoup d'un Etat à l'autre, car elles relèvent de la compétence des *Länder*. Cependant, les questions qui sont traitées au niveau local sont essentiellement les mêmes, car elles sont avant tout définies par la Loi fondamentale. Y figurent notamment la fourniture de services techniques, la création et l'entretien d'installations sociales, culturelles, d'infrastructures et de loisirs, ainsi que le développement économique local et la protection de l'environnement.

La forme d'organisation imposée par le droit communal de Hesse pour les communes importantes de ce *Land*, y compris Francfort est l'*unechte Magistratsverfassung* ou «constitution de conseil collégiale modifiée». L'instance représentative des habitants d'une ville est donc «une

³ Cette étude de cas a été préparée en coopération avec le Dr. Heinz.

⁴ Voir Hinrich Lehrmann-Grube, *Die Verwaltung der Verdichtungsräume* (L'administration des zones de conurbation), Baden-Baden, 1983, 15.

assemblée d'édiles dirigée par un président élu parmi eux et qui est compétente pour décider de toute question importante⁵». L'administration au jour le jour est confiée à un pouvoir exécutif collégial (*Gemeindevorstand*), appelé *Magistrat* dans les communes urbaines. Ce conseil se compose d'un chef responsable à plein temps, le maire (*Bürgermeister*), et d'adjoints honoraires ou rémunérés à plein temps (*Beigeordnete; Stadträte*).

2. *Les finances des pouvoirs locaux*

Le système financier de l'Etat fédéral et des *Länder* est organisé en un système complexe ou intégré. Les articles 104 ss. de la Loi fondamentale règlent la répartition des compétences en matière d'autonomie financière, de pouvoir législatif et de recettes fiscales. Ils distinguent entre impôts dont le produit est attribué exclusivement soit à l'Etat fédéral, soit aux *Länder*, et «impôts communs», répartis entre l'Etat fédéral et les *Länder*: l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la TVA, qui représentent l'essentiel des recettes fiscales des *Länder*.

L'union fiscale formée par l'Etat fédéral et les *Länder* et la répartition des recettes retirées de l'impôt et autres prélèvements sont appelées «péréquation financière verticale». La Loi fondamentale prévoit aussi une péréquation financière horizontale de moindre importance entre les *Länder* de l'Etat fédéral selon leur richesse financière.

⁵ Model/Creifelds, *Staatsbürgertaschenbuch* (livre de poche du citoyen), Munich, 1977, pp. 175 s.

Les finances des communes, qui sont incorporées au système financier de l'Etat fédéral et des *Länder*, sont un ensemble complexe d'impôts, de taxes, de dotations et de droits. Les impôts les plus importants perçus par les communes sont les impôts réels (impôt foncier et impôt sur les bénéfices), en raison d'abord de leur volume, mais aussi du droit donné aux communes d'en déterminer seules le montant en fixant le taux⁶. Les communes touchent en outre les recettes des impôts locaux sur la consommation et sur les dépenses, c'est-à-dire les droits d'accise et les taxes sur la consommation, dont le prélèvement est laissé à la discrétion des pouvoirs locaux.

Depuis 1969, les communes touchent aussi un pourcentage (15% actuellement) des recettes de l'impôt sur les salaires et sur le revenu. Ces fonds sont distribués aux pouvoirs locaux selon une formule fixe qui est fonction du produit de l'impôt sur le revenu. Pour compenser cette dotation de l'impôt sur le revenu, les communes doivent verser une part des recettes qu'elles retirent de l'impôt sur les bénéfices – calculées aussi selon une formule fixe – à l'Etat fédéral et aux *Länder*.

Les dotations gouvernementales peuvent être considérées comme générales ou spécifiques:

- les dotations générales sont une péréquation financière dans le cadre du système de partage des recettes fiscales entre l'Etat fédéral, les *Länder* et les communes; elles proviennent avant tout du produit total des impôts communs reçus par les *Länder* (à titre obligatoire comme le prévoit la Loi fondamentale) et ensuite des recettes fiscales de chaque *Land* (à titre facultatif, car cette redistribution est laissée à la discrétion des *Länder*). Ces dotations, calculées selon une formule de péréquation compliquée, varient d'un Etat à l'autre et visent à redistribuer les fonds alloués aux communes à l'échelle de chaque *Land* de manière à avantager les communes financièrement défavorisées;

⁶ Henrik Uterwede, *Kommunen in Frankreich und Deutschland* (Les communes de France et d'Allemagne), Bonn, 1991, p. 94, art. 106 (6) de la Loi fondamentale.

- les gouvernements de *Land* allouent des dotations spécifiques principalement pour financer des projets particuliers – avant tout dans le domaine social et dans celui des infrastructures.

Les droits, qui sont une autre source de revenu pour les pouvoirs locaux (plus de 20% en 1988)⁷, sont prélevés pour payer l'utilisation d'équipements publics (droits d'usage) ou les services administratifs (frais administratifs).

3. *L'aménagement régional et le système d'aménagement d'Etat*

Le système d'aménagement de l'Allemagne, qui est le reflet de la structure fédérale de l'Etat, comporte quatre niveaux: l'aménagement fédéral, (programme d'aménagement interrégional, directives de politique d'aménagement), l'aménagement au niveau des différents *Länder* (programmes d'aménagement et plans de développement du *Land*), l'aménagement régional (plans d'aménagement régionaux) et l'aménagement local (plan directeur d'aménagement: schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme et plan d'occupation des sols).

L'aménagement sous-régional qui, dans ce système, fait partie intégrante de l'aménagement à l'échelle du *Land*, sert à «un aménagement global, supralocal et intersectoriel du territoire»⁸. D'un point de vue juridique, il faut considérer qu'il relève des tâches de l'Etat. La base légale générale en est la loi sur l'aménagement du territoire de l'Etat fédéral (*Bundesraumordnungsgesetz*). Sa mise en oeuvre concrète est régie par des lois d'aménagement adoptées par les *Länder*, et par les règlements d'application pertinents. L'organisation des travaux, les modalités de l'aménagement, les instruments d'aménagement et de sa mise en oeuvre varient donc d'un *Land* à l'autre. Cependant, dans tous les *Länder*, les communes ont un droit privilégié de participer à l'aménagement régional.

Placé à la charnière entre l'aménagement au niveau des *Länder* et le plan directeur d'aménagement des communes, l'aménagement régional est soumis à des exigences et des intérêts différents. Le fait de privilégier dans la pratique tel ou tel intérêt ou de concevoir l'aménagement régional comme une programmation réglementaire (d'Etat) ou comme un programme de développement (territorial) dépend à bien des égards de l'ancrage institutionnel de l'aménagement.

⁷ Deutsche Bundesbank, *Monatsberichte* (informations mensuelles), novembre 1989.

⁸ Pour plus de détails, voir Akademie für Raumforschung und Landesplanung (éd.), *Zukunftsausgabe Regionalplanung: Anforderung - Analysen - Empfehlungen* (La mission future de l'aménagement: exigences, analyses, recommandation), Hanovre, 95, pp. 1 ss.

Selon la loi d'aménagement du *Land* de Hesse, modifiée le 15 octobre 1980, l'aménagement régional de Hesse fait partie d'un système d'aménagement intégré et hiérarchisé au niveau du *Land*. Son élément le plus global est le Programme d'aménagement régional du *Land* (*Landesraumordnungsprogramm – LROP*), qui définit les objectifs généraux et les principes de politique d'aménagement pour le *Land*⁹.

Le plan de développement du *Land* (*Landesentwicklungsplan – LEP*), qui est adopté par le gouvernement du *Land* est une sorte de «plan de base» coordonnant la planification sectorielle et la planification des investissements du *Land*, d'une part, et d'autre part les plans d'aménagement régionaux. Les plans d'aménagement régionaux (*Regionale Raumordnungspläne – RROP*), qui sont révisés tous les cinq à sept ans pour chaque région d'aménagement distincte et qui définissent les grandes axes des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, sont la phase concrète du système d'aménagement de Hesse. Depuis la modification de sa loi d'aménagement, le *Land* de Hesse est subdivisé en trois régions d'aménagement distinctes coïncidant avec les circonscriptions administratives (*Regierungsbezirke*¹⁰) des autorités de rang intermédiaire (*Regierungspräsidenten*): Darmstadt, Giessen et Kassel. L'élaboration et la révision des RROP reviennent à ces entités administratives de second rang (en qualité d'autorités supérieures d'aménagement du *Land*) et aux conférences permanentes d'aménagement régional formées par ces dernières, qui réunissent les délégués des collectivités politiques représentatives des communes faisant partie d'arrondissements comptant plus de 50 000 habitants, des *Landkreise*¹¹ et des villes administrativement autonomes (*kreisfreie Städte*) des différentes régions d'aménagement – et en Hesse méridionale de l'Association administrative régionale de Francfort (*Umlandverband Frankfurt – UVF*)¹².

4. *Coopération régionale des agglomérations*

Dans certaines agglomérations d'Allemagne, des formes d'organisation et de coopération communales spécifiques sont apparues; celles-ci ne remettent pas en cause la structure administrative et le système d'aménagement existants mais les complètent. Les limites de compétence administrative n'ont pas été modifiées, pas plus que les circonscriptions administratives n'ont été agrandies. «La coopération intercommunale vise à résoudre les problèmes sans remettre en cause le principe de l'autonomie des communes¹³.»

⁹ Voir *Das Hessische Planungssystem* (Le système d'aménagement de Hesse), manuscrit non publié, Wiesbaden, 1976, pp. 2 ss.

¹⁰ Unités administratives à l'intérieur d'un *Land* agissant comme autorité de contrôle inférieure et couvrant un nombre d'arrondissements (*Kreise*) et des villes administrativement autonomes (*kreisfreie Städte*).

¹¹ Les *Landkreise* sont une sorte d'arrondissements administratifs qui regroupent un certain nombre de communes et qui jouissent d'un statut d'autonomie.

¹² Voir section III.

¹³ Roland Rapior, *Interkommunale Zusammenarbeit* (La coopération inter-communale), Beiträge zur Kommunalwissenschaft/15, Munich, 1984, p. 18.

Les principales raisons de ces approches de coopération sont les suivantes:

- un fossé toujours plus large entre les tâches et les problèmes qui sont du ressort des communes¹⁴ d'une part, et les limites des communes et des villes d'autres part;
- et la nécessité croissante de mettre en oeuvre une coopération et une coordination intercommunales.

Dans la pratique des communes, on distingue diverses formes de coopération qu'il est difficile de classer, car elles dépendent plutôt du *Land* où elles sont pratiquées¹⁵:

- les associations de voisinage (*Nachbarschaftsverbände*), regroupant six grandes villes et leurs environs dans le Bade-Wurtemberg, dont la tâche principale est l'élaboration de schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et de plans de paysage;
- l'association régionale de Stuttgart (*Regionalverband Stuttgart*), créée en 1994, représente la forme d'«association de voisinage» la plus adaptée aux exigences actuelles. Elle a succédé à l'association *Nachbarschaftsverband Stuttgart* et en a repris les tâches obligatoires de développement de l'habitat, de gestion des transports régionaux, d'enlèvement des déchets (en partie), de développement économique, et de promotion du tourisme¹⁶;
- les associations légales à vocation particulière des régions urbaines de Hanovre et de Brunswick (Basse-Saxe). Ces associations sont chargées de la planification des transports en commun et de l'aménagement régional de la zone qui est de leur ressort. Elles ont succédé à des associations à vocation multiple globales dissoutes par voie législative dès 1980 (le *Kommunalverband Großraum Hannover/Braunschweig*);
- l'association urbaine de Saarbruck, qui a succédé légalement en 1974 à l'arrondissement rural de Saarbruck, exerce toutes les fonctions de l'ex-arrondissement. Elle est aussi responsable de l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la zone qui est de son ressort et d'un plan de développement pour le grand Saarbruck;

¹⁴ Il s'agit ici avant tout des transports en commun, de la gestion des déchets et des ressources en eau, du développement économique et des plans d'utilisation des sols.

¹⁵ Frido Wagener, *Stadt-Umland-Verbände* (les associations formées par les villes et leurs environs), in Günter Püttner (réd.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, t. II, Berlin, 1982, pp. 42 ss.

¹⁶ Heinz Münzenrieder, *Stadt-Umland-Verbände als kommunale Regelinstitutionen* (Les associations villes-environs, institutions réglementaires communales), BayVBl., 1995, fascicule N°2, p. 44.

- les réglementations ville-environs de Hesse, qui couvrent, d'une part, l'Association à vocation particulière de la région de Kassel (*Zweckverband Raum Kassel*) et, d'autre part, l'Association régionale de Francfort (*Umlandverband Frankfurt*), créée pour la région de Francfort dès 1975, «dont les statuts passent en Allemagne pour la réglementation la plus avancée régissant la ville et sa sphère d'influence¹⁷» (voir section III);
- l'Association communale du bassin de la Ruhr (*Kommunalverband Ruhrgebiet – KVR*) de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Il s'agit-là non pas de l'association d'une ville et de ses environs au sens étroit du terme, mais d'«une association à vocation particulière ayant un statut légal à part correspondant à une agglomération polycentrique¹⁸». Cette association, dont les grands axes d'activité sont la protection de l'environnement et l'entretien des paysages, a succédé à l'Association de l'habitat du bassin houiller de la Ruhr (*Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk – SVR*), qui, avant sa dissolution en 1979, était chargée d'un éventail de tâches bien plus larges.

¹⁷ Ibid., p. 43.

¹⁸ Frido Wagner, loc. cit. p. 428.

II. LA REGION RHIN - MAIN

1. *Des régions urbaines soumises à de fortes contraintes*

Selon les directives de politique d'aménagement du gouvernement fédéral, les grandes agglomérations allemandes sont «des moteurs de croissance régionale pour l'aménagement du territoire fédéral pris dans son ensemble, mais leur efficacité est de plus en plus compromise par les fortes contraintes auxquelles elles sont soumises»¹⁹. Les principaux problèmes auxquelles elles sont confrontées sont une croissance continue des moyens de transport privés, la pollution de l'environnement, les difficultés d'élimination des déchets et d'approvisionnement en eau, la «pénurie sensible de logements et de terrains de construction et le niveau de prix sans cesse croissant»²⁰.

Parmi les régions gravement touchées, on compte Berlin, Hambourg, le bassin de la Ruhr, la zone de Cologne-Düsseldorf, ainsi que les trois zones du grand Munich, du grand Stuttgart et du grand Francfort.

Un train de mesures a été proposé pour remédier à ces nuisances et pour assurer encore le bon fonctionnement de ces régions. Deux conditions doivent être remplies pour que ces mesures soient satisfaites: il faut d'abord que la coordination et la coopération régionales s'améliorent et ensuite que les systèmes de péréquation financière des pouvoirs locaux se développent en conséquence.

2. *La région Rhin-Main, une zone difficile à délimiter*

Située au centre de l'Allemagne, la région Rhin-Main est la troisième zone de concentration urbaine allemande après la région Rhin-Ruhr et Berlin. Nombreux sont ceux qui la considèrent comme le cœur économique même de l'Allemagne. En 1992, une étude de la Communauté européenne l'a placée en tête de l'Europe pour sa puissance économique²¹.

¹⁹ Ministère fédéral de l'aménagement du territoire, de la construction et de l'urbanisme, *Raumordnungs-politischer Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland* (directives de politique d'aménagement. Modèles d'aménagement du territoire pour la République fédérale d'Allemagne), Bonn, 1993, p. 6.

²⁰ Ibid.

²¹ Voir Jörg Jordan, *Eine Region, die auf Platz 1 in Europa gesetzt wurde* (Une région placée à la première place en Europe), in *Frankfurter Rundschau*, 09.05.92.

La région Rhin-Main est «une entité d'un point de vue fonctionnel, mais elle dépend administrativement de différentes juridictions, à savoir de trois *Länder* (Rhénanie-Palatinat, Hesse et Bavière) et donc de trois régions d'aménagement du territoire»²², bien que la région se trouve pour l'essentiel dans la zone d'aménagement de Hesse méridionale (voir section I.3). Il n'existe pas d'organisation administrative standard pour la région, d'autant plus que son extension géographique n'est pas clairement définie: *Ballungsgebiet Rhein-Main* (zone urbanisée du Rhin-Main), *Verdichtungsraum Rhein-Main* (zone de conurbation Rhin-Main), *Region Frankfurt* (région de Francfort), *Stadtregion Frankfurt-Offenbach* (région urbaine de Francfort-Offenbach) ou *Aktionsraum Frankfurt* (zone d'action de Francfort)²³; chacun de ces termes désigne un territoire différent, ayant une autre délimitation, un nombre d'habitants différent, etc.

Selon les définitions les plus récentes, la région Rhin-Main, est une zone caractérisée par une forte interdépendance fonctionnelle, qui s'étend entre les villes de Darmstadt (au sud), de Friedberg (au nord), d'Aschaffenburg (à l'est) et de Mayence (à l'ouest), et dont le centre géographique est Francfort.

Une délimitation de la région Rhin-Main précise et fondée sur des critères objectifs reste toujours difficile – de même que pour la plupart des autres zones de conurbation. Chaque domaine fonctionnel – du marché du travail et du logement à la culture et aux infrastructures de loisirs, des transports en commun à l'élimination des eaux usées et des déchets y recouvre un territoire différent et chacun évolue assez rapidement.

3. *Caractéristiques structurelles et tendances de développement*

La région Rhin-Main se caractérise par sa situation centrale dans le réseau de transports allemand. C'est là que se trouvent les carrefours des grands axes du réseau routier et ferroviaire allemand et européen, ainsi que des voies navigables Rhin-Main²⁴. L'aéroport du Rhin-Main, situé au sud-ouest de Francfort relie la région à tous les grands centres internationaux, car il est le deuxième aéroport d'Europe après Londres Heathrow pour le trafic de passagers.

²² Albert Speer und Partner GmbH (réd.), *Zielvorstellungen für die Gestaltung des engeren Verdichtungsraumes Rhein-Main bis zum Jahr 2000 und Handlungsstrategien zur Umsetzung* (Grands principes de l'aménagement de la zone de conurbation du Rhein-Main au sens étroit du terme jusqu'en l'an 2000 et stratégies de mise en oeuvre), Francfort/Main, 1990, résumé, p. 1.

²³ Voir Jochen Schulz zur Wiesch, *Regionalplanung in Hessen* (L'aménagement du territoire en Hesse), Stuttgart, 1977, p. 76.

²⁴ Voir Regierungspräsident Darmstadt (éd.), *Raumordnungsbericht 1989, Teil II. Planungsregion Südhessen* (Rapport sur l'aménagement du territoire, partie II: Hesse méridionale), Darmstadt, 1989, p. 1.

A l'inverse des régions monocentriques comme celles de Hambourg, de Munich ou de Berlin, la région Rhin-Main — plus de 3 millions d'habitants et une population active de quelque 1,6 million de personnes²⁵ — présente une structure polycentrique au sein de laquelle la ville de Francfort joue pourtant un rôle prédominant en raison de sa puissance économique et de sa taille (pop.: 664 000 habitants à la mi-1994).

Les autres grands centres de la région sont Mayence (184 000 hab., Rhénanie-Palatinat) et Wiesbaden (268 000 hab., Hesse) les deux capitales de *Land*, ainsi que Darmstadt (140 000 hab.) et Offenbach (117 000 hab.)²⁶. En outre, bien qu'elles ne soient pas de grande taille, les villes de Hanau et de Rüsselsheim sont néanmoins des bassins d'emplois régionaux importants.

Selon le rapport sur l'aménagement du territoire de 1992²⁷, depuis 1987, la population des villes et des communes de la région augmente à nouveau après une période de déclin, en raison d'un afflux migratoire sensible. Le nombre d'emplois progresse aussi, surtout dans le secteur tertiaire. La suburbanisation des zones d'habitation et de travail se poursuit: d'une part, les communes des environs proches et éloignés de la métropole régionale sont des lieux d'habitation de plus en plus attrayants. D'autre part, il se produit, dans le même temps, «une délocalisation des emplois de production, mais aussi des fonctions administratives, logistiques et de distribution vers les communes situées à l'extérieur des métropoles régionales (...) accompagnée d'une concentration croissante des emplois du tertiaire (à forte valeur ajoutée) dans les grands centres»²⁸. Les conséquences de cette évolution sont des flux de migrations pendulaires, une croissance continue de la densité du trafic routier et des transports et une demande persistante de terrains à lotir.

4. Francfort, métropole économique

Par sa population d'un peu plus de 660 000 habitants et sa superficie de 250 km², Francfort est une ville de petite taille à l'échelle internationale. Sa puissance économique, fondée sur des facteurs tels qu'une histoire particulière, les conséquences de la Seconde guerre mondiale, sa situation centrale et ses remarquables infrastructures de communication et de transport ont donné à la ville une importance qui dépasse les frontières de l'Allemagne et de l'Europe.

²⁵ Voir Bernd Hausmann, *Frankfurt am Main und sein Umland, Strukturunterschiede der Region* (Francfort/Main et ses environs, différences structurelles de la région), manuscrit, Francfort, 1980, p. 1. Les chiffres cités par Hausmann ne sont pas repris par d'autres auteurs en raison de différences de délimitation de la région: le chiffre de la population varie ainsi entre 2,5 et 3,1 millions et celui de la population active entre 1,2 et 1,6 million.

²⁶ Chiffres tirés du *Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden*, 82 (annuaire statistique des communes allemandes, 82^e édition), 1995.

²⁷ Regierungspräsidium Darmstadt (éd.), *Raumordnungsgutachten, Planungsregion Südhessen* (Rapport sur l'aménagement du territoire, région de Hesse méridionale), Darmstadt, 1992, pp. 4 s.

²⁸ Ibid.

Les caractéristiques de l'économie de Francfort sont «sa forte orientation vers le marché mondial, son haut degré d'interdépendance internationale, une concentration croissante de grands centres de décision (administrations de tutelle, organisations de coordination, etc.), le pourcentage élevé occupé par le secteur tertiaire (70%) et (en comparaison avec d'autres villes) le degré impressionnant de diversification économique»²⁹. Selon les résultats du recensement de 1987, les employés (plus de 600 000 au total pour une population comptant alors quelque 620 000 habitants) gagnaient un peu moins de 50 milliards de DM, ce qui représente le PIB par habitant le plus élevé des villes d'Allemagne.

Le facteur économique clé de Francfort est son secteur financier, qui a eu une influence sur la configuration et l'aménagement de la ville (constructions d'immeubles): plus de 400 institutions de crédit sont représentées dans la ville, dont 60% sont étrangères. L'aéroport est considéré comme ayant une importance presque aussi grande, car son trafic de passagers est supérieur à 27 millions d'usagers par an (1989) et son trafic cargo est de 1,1 million de tonnes de fret aérien. On trouve en troisième position le négoce et les expositions avec plus de vingt foires-expositions – ayant avant tout une dimension internationale – par an et plus de 6 500 entreprises de commerce de gros et de détail, dont beaucoup ont une importance régionale et supra-régionale.

Dès les années 70, une croissance économique continue, une préférence marquée pour les utilisations les plus productives et donc solvables de la métropole régionale, qui a conduit à une hausse des loyers et des prix des terrains, se sont accompagnées de processus profonds de ségrégation fonctionnelle et – étant donné les limites étroites de la ville – d'une interdépendance fonctionnelle croissante de la ville et des communes environnantes. Selon les observateurs, Francfort devient de plus en plus le centre d'une «ville-région» qui, sans avoir d'existence politique et administrative, absorbe *de facto* toutes les communes environnantes dans sa sphère d'influence.

5. *Le développement socio-économique de Francfort et de ses environs*

Francfort a beau être la métropole de la région Rhin-Main, l'ensemble de cette zone ne peut être considéré comme faisant partie des environs de Francfort en raison des nombreux centres régionaux qui possèdent leur propre sphère d'influence³⁰. Pour les représentants de l'Office d'aménagement de Francfort, les six arrondissements ruraux contigus à la ville et la ville administrative autonome d'Offenbach font partie des environs immédiats de Francfort. Une personne active de ces arrondissements sur cinq travaille à Francfort; 82% de tous les banlieusards de Hesse qui vont en ville pour leur travail viennent de ces environs immédiats.

²⁹ Werner Heinz, *Stadtentwicklung und Strukturwandel* (Développement urbain et mutations structurelles), Stuttgart, 1990, p. 123.

³⁰ Bernd Hausmann. loc. cit., p. 1.

Cependant, la délocalisation des entreprises (lors de la métropole régionale), leur agrandissement et l'urbanisation de nouveaux terrains (dans des conditions financières plus favorables qu'à Francfort) ont abouti à un recul continu de la part de Francfort dans le chiffre des emplois situés dans la région au sens étroit du terme (de 67% en 1960 à 61% en 1987), bien que le nombre des postes de travail ne cessent d'augmenter dans l'ensemble. «Alors que Francfort occupe une position de plus en plus centrale, les entreprises réalisent une part de plus en plus importante de leur activités économiques dans les environs»³¹.

Alors que dans les années 60 et surtout dans les années 70, la population de Francfort ne cessait de décliner (jusqu'à devenir bien inférieure à 600 000 hab.), elle progresse notablement depuis la deuxième moitié des années 80 dans la ville comme dans les environs. La structure démographique de la métropole régionale, qui diffère de plus en plus de celle des environs, reflète une ségrégation sociale étendue:

- comme un ménage sur deux de Francfort se compose désormais d'un célibataire, la taille moyenne des ménages y est de 1,87 contre 2,37 dans les environs³²; moins d'un quart des ménages comprennent trois membres ou plus, alors que ce chiffre est supérieur à 40% dans les environs;
- plus de 20% des habitants de Francfort sont des étrangers — alors que le rythme de leur arrivée se maintient; dans les communes des environs, ce chiffre n'est que de 10% tout juste;
- la proportion de bénéficiaires d'une aide sociale à Francfort est grosso modo deux fois plus grande que dans les environs et elle augmente bien plus rapidement dans la métropole régionale.

6. Francfort et ses environs - des déséquilibres financiers croissants

Depuis les années 80, Francfort d'une part et nombre de ses communes environnantes d'autre part voient leurs finances évoluer en sens opposé. Alors qu'à Francfort, le fossé entre les recettes et les dépenses ne cesse de s'élargir et que son endettement s'aggrave, celui de nombreuses communes environnantes recule ou pour le moins n'augmente que légèrement.

Les causes des difficultés budgétaires de la métropole régionale sont, outre la politique fédérale de délégation de tâches, la récession, le recul des recettes de la taxe professionnelle, le coût de la réunification allemande et avant tout les tâches et les dépenses qui résultent de sa fonction centrale de métropole régionale et qui bénéficient tous aussi aux environs. On compte parmi celles-ci:

³¹ Lorenz Rautenstrauch, *Perspektiven für die Verwaltungsorganisation im Stadt-Umlandbereich, Beispiel Rhein-Main* (Perspectives d'organisation de l'administration des structures ville-environs, l'exemple de la région Rhin-Main), manuscrit, Francfort, 1990, p. 6.

³² chiffres tirés de Bernd Hausmann, loc. cit., pp. 2 ss.

- la construction, l'entretien et la gestion d'un grand nombre d'établissements culturels et de loisirs, depuis l'opéra et les théâtres jusqu'au zoo et à la palmeraie, en passant par les musées et les bibliothèques. Bien que ces établissements servent aux environs – un visiteur de musée sur quatre vient par exemple de la région Rhin-Main – la ville est la seule à les financer. Pendant la saison de 1986/87, la ville de Francfort subventionnait chaque billet qu'un habitant des communes des environs achetait pour voir des représentations de théâtre municipaux de Francfort à raison de 208,- DM de frais de fonctionnement par spectateur³³;
- l'extension des transports publics, en particulier des tramways et du métro;
- la construction de places de parking dans les environs pour les usagers des transports en commun;
- l'encouragement de la construction de logements sociaux dans les environs, et
- le coût toujours croissant des services sociaux – en raison de l'attrait particulier de la grande ville pour les groupes marginalisés et socialement déclassés.

Les frais financiers découlant de la fonction de métropole régionale sont actuellement supportés avant tout par la ville de Francfort. Dans le même temps, la répartition des recettes fiscales favorise de plus en plus les environs au détriment de la métropole régionale. Entre 1979 et 1988, les recettes fiscales brutes ont augmenté de 52% à Francfort et de 68% dans les arrondissements environnants³⁴. Cette évolution défavorable des recettes est attribuée aux facteurs suivants:

- l'évolution des structures sociales de la ville et des environs et les différences de recettes qui découlent ainsi de l'impôt sur le revenu et sur les salaires, tous deux liés à la population. Alors que les communes des environs profitent de l'arrivée des classes moyennes bien payées (qui travaillent à Francfort, mais vivent dans les environs), la concentration des catégories touchant des revenus plus faibles à Francfort a des conséquences néfastes sur le budget de la métropole régionale. Dès 1983, Francfort a été distancée par les environs pour le revenu imposable moyen annuel, qui était d'environ 39 700 DM à Francfort contre 41 400 dans les environs et plus de 51 000 DM dans le «riche» arrondissement rural de Hochtaunus³⁵. En 1987, 30% des recettes alimentant le budget administratif des communes des environs provenait de la part de l'impôt sur le revenu et sur les salaires reversée aux communes, alors que ce chiffre n'était que d'un peu plus de 11% à Francfort;

³³ Bernd Hausmann, *Keine Stadt hat soviel Schulden wie Frankfurt* (Aucune ville n'a autant de dettes que Francfort), *Frankfurter Rundschau*, 12.06.1992.

³⁴ Ibid.

³⁵ Bernd Hausmann, *Frankfurt am Main und sein Umland* (Francfort/Main et ses environs), loc. cit., p. 5.

- l'évolution défavorable de la source principale de revenus de la ville, la taxe professionnelle, qui est liée à l'emploi, en raison de la récession, de l'évolution structurale de l'économie et d'une politique axée sur les entreprises qui défavorise la ville et les finances municipales: y figurent les déductions fiscales dont bénéficient les investissements en Allemagne orientale et les décisions d'établir les entreprises en dehors de la ville. La décision de s'installer en dehors de Francfort présente plusieurs avantages pour les entreprises qui s'établissent dans les communes environnantes: le prestige du lieu et l'image de la grande ville subsistent, tandis que les charges liées au prix des locations, des terrains et à la taxe professionnelle (en raison de taux de l'impôt plus faibles) sont moins élevées;
- la réglementation de péréquation financière pour Hesse défavorise Francfort. C'est ainsi que Francfort a perçu à ce titre 124 DM par habitant en 1992, alors que ce chiffre est multiplié par 3,5 à 4 pour des villes comme Wiesbaden et Kassel, et que le riche arrondissement de Hochtaunus lui-même reçoit plus du double.

On se demande toujours s'il existe des disparités croissantes dans les finances des pouvoirs locaux entre les centres et les communes environnantes, en particulier dans les agglomérations, qui sont loin d'être compensées par la péréquation financière destinée aux communes³⁶, mais la question n'a pas encore reçu de réponse satisfaisante.

Le déséquilibre entre Francfort et sa ceinture plus riche ne cesse donc d'augmenter tout comme dans les autres agglomérations d'Allemagne. Les communes environnantes profitent du prestige du lieu, de l'image et des attractions de la grande ville, tandis que celle-ci en supporte seule le coût.

³⁶ Wendelin Gertz, *Finanzkraft der hessischen Gemeinden 1988 bis 1992, ein Beitrag zur Stadt-Umland Diskussion* (La puissance financière des communes de Hesse de 1988 à 1992 - contribution au débat sur les rapports ville-environs), Wiesbaden, 1993, p. 19.

III. APPROCHES DE LA COOPERATION ENTRE FRANCFORT ET SES ENVIRONS

1. *L'aménagement du territoire - l'Association administrative régionale de Francfort Umlandverband Frankfurt (UVF)*

1.1. Historique

Dès le début des années 70, la forte interdépendance entre Francfort et ses environs, la nécessité croissante de coordination et la réforme territoriale des communes prévue en Hesse ont incité des hommes politiques locaux et des sections de partis politiques à présenter une série de propositions sur la réorganisation administrative de la région de Francfort. Le débat était axé sur trois approches³⁷ :

- le modèle de la cité régionale avancé par Möller, le maire d'alors, qui prévoyait la dissolution de la ville de Francfort et la constitution d'une grande commune englobant une partie étendue des environs, avec une population de près de 1,4 millions d'habitants. Sa structure administrative se serait fondée sur les modèles de Hambourg et de Berlin avec, d'une part, une administration et un conseil de région centraux et, d'autre part, des administrations et des conseils d'arrondissement décentralisés;
- le modèle de la cité-arrondissement soutenue par les chrétiens-démocrates. A l'instar des arrondissements ruraux, Francfort et ses environs auraient formé un grand arrondissement comportant quinze entités urbaines au total. Les deux niveaux auraient chacun été gérés par un organe politique représentatif et par une administration;
- la communauté urbaine, à laquelle les *Landräte*³⁸ et le *Gemeindetag*, la Conférence des communes de Hesse donnaient leur préférence, prévoyait une association volontaire des villes et des communes de la région de Francfort, lesquelles devaient subsister sous leur forme existante.

La seule solution de compromis entre ces approches était celle d'une association sur le modèle d'une communauté réglementaire à vocation multiple (*Mehrzweckpflichtverband*)³⁹. L'élément clé de ce compromis était de garantir l'autonomie des villes, communes et arrondissements tout en établissant la coopération la plus étroite possible pour résoudre les problèmes existants. Cependant, les profondes divergences d'opinions et d'intérêts des intervenants conduisirent à un processus de décision laborieux et controversé, dont les points litigieux étaient la structure de fonctionnement et le mode d'élection de la nouvelle entité.

³⁷ Pour plus de détails, voir par ex.: Michael Borchmann, *Der Umlandverband Frankfurt*, Archiv für Kommunalwissenschaften, I/1977, pp. 24 ss.

³⁸ Sorte de sous-préfet, le *Landrat* est le haut responsable rémunéré à plein temps pour administrer un arrondissement rural.

³⁹ Dietrich Fürst *et al.*, *Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen* (Essai comparatif des associations régionales: l'orientation du développement des zones de conurbation), Baden-Baden, 1990, p. 37.

Le gouvernement du *Land* et le parlement de Hesse optèrent finalement pour une communauté réglementaire à vocation multiple dont ils jetèrent les bases au début de 1975 par la loi sur l'*Umlandverband Frankfurt* du 11 septembre 1974.

1.2. Tâches et organisation de l'*Umlandverband Frankfurt*

L'Association administrative régionale de Francfort couvre une zone de quelque 1 400 km², soit 7% du territoire de la Hesse ou un quart de la région Rhin-Main, peuplée de quelque 1,5 millions d'habitants, soit 25% de la population de Hesse ou près de la moitié des habitants de la région Rhin-Main.

Les membres de l'Association sont les villes administrativement autonomes de Francfort et d'Offenbach, quarante et une villes et communes d'arrondissements ruraux et six arrondissements ruraux, dont trois en totalité et les autres en partie⁴⁰.

Cette délimitation, qui diffère considérablement des limites de la région de Francfort, dont elle exclut pour une grande part son secteur nord-est, obéissait à «des questions d'opportunité politique et non à des critères d'aménagement régional ou de *Land*»⁴¹.

Les statuts de l'Association se fondent sur les statuts types de conseil municipal (*unechte Magistratverfassung*, prévoyant un exécutif de nature collégiale) de la législation sur les pouvoirs locaux de Hesse (voir section I.1) et sur la législation relative aux arrondissements ruraux. Les organes prévus et leur désignation montrent clairement que le législateur n'avait pas l'intention de créer une association à vocation particulière (*Zweckverband*) traditionnelle, mais qu'il s'est inspiré de l'organisation des collectivités communales. Depuis 1977, l'organe politique représentatif, qui est élu au suffrage direct, est le *Verbandstag* (conseil de l'Association). Il se compose de 105 membres élus pour quatre ans. Le nombre de conseillers est fonction de la répartition de la population des cinq circonscriptions électorales. Ainsi, près de la moitié des conseillers vient-elle de Francfort et d'Offenbach.

Le Comité de l'Association, qui correspond au conseil municipal des grandes villes de Hesse est l'organe administratif de l'Association. Elu par le Conseil de l'Association, il expédie les affaires courantes selon les décisions du *Verbandstag* et des conseils municipaux. Le droit constitutionnel a rendu nécessaire l'institution d'un troisième organe, la Chambre des communes. Comme l'Association est chargée du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, tâche qui revient de droit aux autonomies locales, mais que les communes ne sont pas représentées en tant que telles au Conseil de l'Association, il a fallu créer un organe où sont représentées les villes et les communes qui font directement partie de l'Association à raison d'un représentant disposant d'une voix indépendamment de leur taille⁴².

⁴⁰ Günter Seele, *Verwaltungsorganisation in Großstadtreionen* (L'organisation de l'administration dans les régions de grandes villes), in Hinrich Lehmann-Grube, Günter Seele, *Die Verwaltung der Verdichtungsräume* (L'administration des zones de conurbation), Baden-Baden, 1983, p. 100.

⁴¹ Ibid.

⁴² Dietrich Fürst et al., loc. cit., p. 35.

Selon l'article 1 de la loi sur l'Association administrative régionale de Francfort, l'UVF sert avant tout «à promouvoir et à assurer un développement ordonné de la zone relevant de sa compétence». Pour parvenir à cet objectif, une série de tâches ont été confiées à l'Association et en premier lieu – conformément aux motifs qui ont dicté la création de l'Association – les fonctions d'aménagement supralocal telles que la réalisation d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, le plan général de circulation et les plans de paysage. Parmi les «compétences réelles» figurent la mise en réserve de terres, l'approvisionnement en eau, l'élimination supralocale des eaux usées, et l'exploitation des installations d'élimination des déchets, les abattoirs, et les centres de loisirs et de détente. Outre ces compétences réelles, une série de compétences ont été confiées à l'Association à titre consultatif, de coordination et de coopération: collaboration pour la planification des transports en commun, coordination de l'approvisionnement en énergie et fonctions supralocales de protection de l'environnement, défense et publicité du lieu pour soutenir l'économie, de même que coordination des intérêts de l'administration hospitalière⁴³.

L'UVF n'est pas compétente pour la planification du développement des communes, ni pour l'aménagement régional. Ce dernier est resté d'abord du ressort de l'Union régionale d'aménagement du Main inférieur (*Regionale Planungsgemeinschaft Untermain – RPU*) spécialement créée à cette fin par le gouvernement du *Land* et couvrant grosso modo la même zone, qui est l'un des six organismes de nature analogue de Hesse. Lorsqu'en 1980, la loi sur l'aménagement du *Land* de Hesse a été modifiée, l'aménagement régional a été confié au deuxième degré de pouvoir, *Regierungspräsidium* (voir section I.3). Cependant, malgré ce transfert de compétences, les objectifs d'aménagement régional portant sur la région de Francfort sont fortement influencés par l'UVF.

Le financement de l'Association provient non seulement des cotisations (depuis 1990) et des contributions, mais surtout d'un prélèvement au titre de l'Association (*Verbandsumlage*) versés par les villes et les communes, mais pas par les arrondissements ruraux. Le montant de ce dernier est déterminé en fonction de la population et de la vitalité économique de la commune considérée. Plus de la moitié du budget de l'Association provient donc de la ville de Francfort, bien que cette somme ne corresponde pas à sa population⁴⁴.

Depuis la fondation de l'Association en 1975, le prélèvement n'a cessé d'augmenter. Alors qu'il ne représentait que 0,50 DM par habitant à l'origine, il a atteint 13,88 DM dès 1988.

⁴³ Ibid., et loi sur l'Association administrative régionale de Francfort du 11.09.74, art. 3, par. 1.

⁴⁴ Dietrich Fürst et al., p. 39.

2. **Système de transports en commun – la régie Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV)**

2.1. Historique

2.1.1. L'Association de transports et tarifs de Francfort (*Frankfurter Verkehrs- und Tarifverbund, FVV*), précurseur de la RMV

Dès les années 50, le développement économique dynamique de la région et l'interdépendance toujours plus grande de Francfort et de ses environs ont conduit à une croissance – toujours sensible – des liaisons intrarégionales (de plus de 100% entre 1960 et 1993). On a donné d'abord «nettement la priorité» à la construction de routes pour faire face à ce trafic⁴⁵. Au cours des années 60, on a peu à peu pris conscience que pour garantir la viabilité et l'efficacité du pôle central et de la région, il fallait améliorer les transports en commun et coordonner et harmoniser les divers moyens de transport et leur gestion au niveau régional.

A la mi-1973, après de longs préparatifs, les services techniques de la ville de Francfort/Main et les chemins de fer allemands (*DB*) ont créé la régie *Frankfurter Verkehrs- und Tarifverbund* (*FVV*) ayant le statut de SARL, sur la base d'un accord de droit public conclu entre l'Etat fédéral, le *Land* de Hesse et la ville de Francfort. La société Frankfurt-Königsteiner Eisenbahn AG en est devenu le troisième sociétaire en mai 1987. Les organes de décision de la régie étaient son conseil d'administration (où étaient représentés la ville de Francfort, le *Land* de Hesse et l'Etat fédéral), l'Assemblée générale, une commission permanente et la direction, ainsi qu'un comité consultatif composé de personnalités⁴⁶.

La régie a commencé à fonctionner en mai 1974 sur une zone qui coïncidait grosso modo avec la région Rhin-Main (voir section II.2) et qui avait une superficie de quelque 2 200 km². Le réseau de transport de la régie était déjà ancien. Au cours des années suivantes, il fallut l'étendre et le compléter – s'agissant surtout du métro urbain et régional – pour satisfaire la demande et le rendre plus fonctionnel afin de mettre en place un système intégré de transport rapide. Une étude sur le choix des moyens de transport de la zone réalisée en 1992 a fait ressortir une nette disparité entre la métropole régionale (où les transports en commun sont utilisés par 40% des habitants, quasiment à égalité avec la voiture [50%] dans la ville même) et la région, où ils ne sont plus utilisés que par près de 12% de la population pour ses déplacements intrarégionaux.

⁴⁵ Frankfurter Verkehrs- und Tarifverbund GmbH (éd.), *FVV - Die ersten Schritte auf einem weiten Weg* (le FVV – les premiers pas sur une grande route), Francfort, s.a., p. 4.

⁴⁶ Ibid., pp. 4 s.

2.1.2. La régionalisation des transports publics

Pour améliorer les services ferroviaires allemands et pour faire droit à des directives de la Commission européenne (en particulier le Règlement de la CEE N°1893/91), le Bundestag a adopté avec effet au 1er janvier 1994 une «réforme fondamentale de la structure des chemins de fer qui consiste en un ensemble de lois nouvelles et de lois modifiées»⁴⁷. La réforme vise pour l'essentiel à régionaliser les transports en commun. A cette fin, l'Etat fédéral, en sa qualité de propriétaire des chemins de fer d'Etat, ne se reconnaît plus responsable des services publics offerts par la *Deutsche Bahn AG*⁴⁸ et il les transfère aux *Länder* en vertu de la loi de régionalisation. Les *Länder* doivent prendre les dispositions requises d'ici le début de 1996.

C'était déjà chose faite en Hesse à la fin de 1993, après l'adoption de la loi sur le développement des transports en commun de Hesse. Les instances chargées de planifier, d'organiser et d'exploiter les transports en commun sont désormais «les arrondissements ruraux, les villes administrativement autonomes, et les communes de plus de 50 000 habitants»⁴⁹. Pour accomplir ces tâches, ceux-ci peuvent former des régies responsables de certaines zones de Hesse, dont la région Rhin-Main.

Après de longs préparatifs et une étude de faisabilité différenciée, la régie *Rhein-Main-Verkehrsverbund* (RMV) fut créée en partant pour l'essentiel d'un concept élaboré par l'Association UVF. A la fin du mois de mai 1995, la régie RMV commença à fonctionner – en servant en même temps de «test à grand échelle pour la régionalisation des transports ferroviaires»⁵⁰ et entraîna par là même la dissolution de la régie du FVV, vieille de plus de vingt ans.

2.2. Fonctions et organisation de la région Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV)

La RMV, dont la zone d'activités s'étend sur 14 000 km², où vivent plus de 4 millions d'habitants est la plus grande régie de transport d'Europe. Elle s'étend bien au-delà des limites retenues pour l'Association UVF et pour la régie FVV, car elle comprend non seulement la région Rhin-Main, mais aussi une grande partie de la Hesse moyenne. Les limites de la régie RMV sont déterminées entre autres choses par les terminus ou les points de départ des itinéraires de chemin de fer ou de bus existants.

⁴⁷ Rhein-Main Verkehrsverbund GmbH (éd.), *Regionalisierung des Nahverkehrs - Modellprojekt Rhein-Main-Verkehrsverbund* (La régionalisation des transports en commun - projet-modèle pour la régie du RMV), *RMV Heft*, Hofheim, 1994, p. 5.

⁴⁸ Ibid. p. 11.

⁴⁹ Loi sur le développement des transports en commun de Hesse (*ÖPVN-Gesetz*) du 21.12.1993, art. 3. par. 1.

⁵⁰ Jochen Paulus, *Netz kontra Auto* (réseau contre voiture), in *Die Zeit*, 23/1995, p. 27.

Comme la régie FVV, la régie RMV a été constituée en SARL (GmbH), mais à l'inverse de la FVV, il s'agit d'une régie communale. Les sociétaires sont, outre le *Land* de Hesse et la ville de Francfort, dix villes administrativement autonomes et quinze arrondissements ruraux. La participation d'une entreprise de transport est impossible en raison de l'exigence de droit communautaire prévoyant une séparation stricte des commanditaires (les collectivités territoriales) et des prestataires de services de transport en commun (les entreprises de transport).

L'organe suprême de décision de la régie RMV est l'Assemblée des sociétaires, et la direction est responsable de l'exécution des affaires courantes. Un conseil de surveillance a été constitué pour prendre les décisions nécessaires à court terme et pour contrôler régulièrement la direction. De plus, la formation de conseils consultatifs est prévue «dans l'intérêt de la coopération la plus étroite possible avec les experts en transports, avec les groupes sociaux intéressés, avec les clients et avec les entreprises de transport»⁵¹ et pour conseiller le Conseil de surveillance et la direction.

A l'inverse de la régie FVV, la RMV est décentralisée: les fonctions d'importance régionale reviennent à la direction au niveau de la régie, mais les sociétaires «restent responsables des services locaux»⁵². Un autre principe structurel est la séparation de la politique, de la gestion et de l'exploitation. Les décisions fondamentales et les orientations politiques sont adoptées au niveau politique (par les pouvoirs locaux et le *Land*). En sa qualité de régie, la RMV est responsable de la planification du réseau et des services proposés, du marketing, des relations publiques, de l'acquisition de moyens de transport, du contrôle des résultats, de la comptabilité et du financement. La fourniture de services de transport locaux revient à des entreprises de transport (communales – actuellement au nombre de 115) sur la base de contrats conclus avec la régie RMV.

L'objectif principal de la régie RMV consiste à «développer durablement les transports en commun dans les agglomérations et dans la région pour assurer à la population qui y vit des services de transport»⁵³. La part des transports en commun routiers et ferroviaires doit donc passer du chiffre actuel de 16% à 25% et au moins 50% des coûts doivent être couverts par les recettes.

Alors que le système tarifaire de la régie FVV, de type monocentrique, était axé uniquement sur la ville de Francfort, la régie RMV a adopté un tarif zonal car elle ne couvre pas la même zone et que celle-ci est de taille différente. Le mot d'ordre de la RMV veut qu'il y ait «un plan de circulation, un tarif et un ticket».

⁵¹ Rhein-Main Verkehrsverbund GmbH (éd.), loc. cit., p. 20.

⁵² Volker Sparrmann, *Organisatorische und planerische Fragen der Umsetzung der Regionalisierung* (Questions d'organisation et de planification liées au passage à la régionalisation), manuscrit, Hofheim, 1993, p. 11.

⁵³ Rhein-Main Verkehrsverbund GmbH (éd.), loc. cit., p. 15.

Le financement des services prévus doit «se faire par le biais de la vente des billets, des versements de péréquation, de transferts de l'Etat fédéral et de subventions des *Länder* et des pouvoirs locaux»⁵⁴. L'Etat fédéral continue de garantir les installations et les financements de base qu'il assurait jusque là, mais la modernisation des moyens de transport et des itinéraires est proportionnellement à la charge des communes et des arrondissements intéressés. Pour inciter les «commanditaires» locaux à moderniser leurs transports en commun, le *Land* de Hesse subventionne les communes et les arrondissements à raison de 45% des frais encourus.

⁵⁴ Volker Sparrmann, loc. cit., p. 18.

IV. APPROCHES DE COOPERATION – RESULTATS OBTENUS ET EVOLUTION DU CADRE GENERAL

1. *L'aménagement du territoire*

1.1. Les possibilités limitées de l'Umlandverband Frankfurt (UVF)

Voilà plus de vingt ans déjà qu'existe l'Association administrative régionale de Francfort. Solution de compromis, selon l'un de ses responsables, elle présente un certain nombre de lacunes. De nombreux rapports ont été écrits sur le fonctionnement et les résultats de cette association, créée dans les conditions sociales, économiques et politiques particulières des années 70 pour «promouvoir et assurer un développement ordonné de la zone relevant de sa compétence». La plupart de ces études⁵⁵ ont retenu en général les conclusions suivantes:

- le centre de gravité des activités de l'Association se compose des fonctions de planification qui lui ont été attribuées (établissement d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, d'un plan de paysage et d'un plan général de circulation). Sa compétence en matière d'aménagement est incontestable. «S'agissant des méthodes d'aménagement, l'UVF est l'association administrative de loin la plus développée»⁵⁶;
- l'association a aussi acquis des compétences dans le domaine de la protection de l'environnement. Cependant, il s'agit davantage ici de recherches;
- les fonctions consultatives et de médiation de l'UVF sont aussi considérées comme utiles. «L'Association (se considère donc de plus en plus) comme une institution consultative»⁵⁷;

⁵⁵ Voir en particulier: Rembert Behrendt, *Erfahrungen mit der Organisationsstruktur von Zweck- und Umlandverbänden* (Expériences acquises en matière de structures organisationnelles d'associations à vocation particulière et d'associations administratives régionales), in *das Rathaus* 9/1990, pp.462 ss; Dietrich Fürst *et al.*, *Regionalverbände im Vergleich*, loc. cit., pp. 33 ss; Leo van den Berg *et al.*, *Governing Metropolitan Regions ...*, pp. 41 ss.

⁵⁶ Dietrich Fürst, loc. cit., p. 75.

⁵⁷ Lorenz Rautenstrauch, *Region Rhein-Main: Frankfurt und sein Umland, Planung, Politik, Perspektiven im Bereich des Umlandverbandes Frankfurt* (Région Rhin-Main: Francfort et ses environs, aménagement, politique, perspectives pour l'Association administrative régionale de Francfort), Francfort, 1988, p. 41.

- par opposition aux questions d'aménagement et de recherches, le potentiel dont jouit l'UVF pour mettre en oeuvre et faire respecter des mesures est réduit, car les intérêts acquis des communes corsètent son action. Cette situation ressort clairement pour la fourniture de services publics (approvisionnement supralocal en eau, élimination des eaux usées). En dépit de son mandat, l'Association ne peut assurer ces fonctions, car les communes refusent de les lui confier et elle ne peut d'aucune manière sanctionner leur attitude;
- l'UVF a peu de poids parce qu'elle ne dispose d'aucunes ressources; elle n'a aucun atout tel que financements, terrains et droit de licence;
- l'Association ne peut lancer de politique active d'aménagement du territoire; pour ce faire aussi, il lui manque des compétences (fiscales) et des moyens;
- pendant longtemps, l'UVF ne pouvait pas non plus oeuvrer en faveur du développement économique régional en raison d'un manque de soutien des grandes villes;
- enfin, l'étendue de la zone de compétence de l'UVF est sans cesse critiquée, car, conçue pour les conditions particulières de l'époque de sa fondation, elle reflète de moins en moins les relations et les interdépendances intra-régionales actuelles.

Selon les observateurs, l'UVF a acquis une compétence et une réputation remarquables en matière d'aménagement du territoire. Dans presque tous les autres domaines, où elle oeuvre en qualité de collectivité territoriale, l'UVF est resté un «tigre de papier». «Ses activités sont (toujours) considérées avec méfiance comme un jeu à somme nulle: ce que l'Association gagne en marge de manoeuvre est perdu pour les communes et les arrondissements»⁵⁸.

1.2. L'évolution du rapport ville-environs

A partir de la deuxième moitié des années 70, et donc plus ou moins à partir de la fondation de l'UVF, on a observé de nouvelles tendances dans le rapport entre la métropole régionale et ses environs, qui se sont accompagnées d'un déplacement progressif du centre de gravité vers les environs⁵⁹. Le développement exclusif des communes des environs en faubourgs résidentiels de la métropole régionale (suburbanisation) a cédé le pas face à l'urbanisation ultérieure à la faveur de laquelle les communes des environs sont devenues plus centrales. Des villes de taille plus ou moins grande remplissant un large éventail de fonctions sont apparues: possibilités d'achat, de loisirs et de distractions culturelles plus intéressantes, enseignement supérieur, etc.

⁵⁸ Dietrich Fürst et al., loc. cit., p. 71.

⁵⁹ Les observations suivantes sont tirées pour l'essentiel de: Lorenz Rautenstrauch, *Funktionsverteilung zwischen Stadt und Umland – Planung der Räumlichen Ordnung* (Répartition des fonctions entre la ville et ses environs – l'aménagement du territoire), in *das Bauzentrum* 3/1995, pp. 15 ss.

Une évolution positive se dessine aussi en matière d'emplois dans les environs. La part occupée par les emplois régionaux ne cesse d'augmenter – la qualité des emplois s'améliore continuellement. Ces emplois sont considérés comme plus intéressants et plus sûrs et sont de plus en plus destinés aux cols blancs plutôt qu'aux cols bleus. Le taux plus élevé de la taxe professionnelle (550 points à Francfort contre 330 en moyenne dans les environs – voir section I.2) et la cherté des terrains et des loyers à Francfort conduisent de plus en plus d'entreprises qui ne doivent pas nécessairement avoir une adresse dans la métropole à déménager hors des limites de la ville tout en restant proches du centre des affaires et en profitant des avantages de transport liés à la ville. Il s'agit avant tout d'entreprises informatiques, d'assurances, de filiales de producteurs étrangers de biens de consommation et de sièges administratifs.

L'évolution démographique a aussi favorisé les environs jusqu'en 1987: la population y a augmenté, tandis qu'elle déclinait à Francfort. Depuis, cependant, Francfort et les autres centres de la région se repeuplent, mais l'évolution de la répartition des catégories démographiques continue de favoriser les communes des environs: la part des hauts revenus et des familles nombreuses y augmente, tandis qu'à Francfort, elle diminue. (voir section II.5).

Aussi, les recettes de nombreuses communes des environs provenant de l'impôt sur le revenu et de la taxe professionnelle sont-elles plus élevées, ce qui améliore leur situation financière. Tandis que «l'endettement par habitant de Francfort a progressé de 275% de 1981 à 1993, il s'est réduit de 4% dans les environs»⁶⁰.

La montée de la puissance économique et fiscale des communes du voisinage s'est accompagnée d'un renforcement de l'assurance et du pouvoir politique de ces villes et de leurs édiles, sans pour autant que se dessine une volonté croissante de coopération inter-communale – en vue de renforcer l'attrait et la force de la région; surtout depuis que Francfort (à partir de 1993) et les grandes villes de la région souffrent de difficultés financières de plus en plus accentuées en raison de la récession, du coût de la réunification de l'Allemagne, de l'évolution structurelle de l'économie, mais aussi de leurs propres choix en matière d'affectations budgétaires. On observe maintenant «un repli sur ses limites administratives et ses compétences propres»⁶¹. Les raisons avancées par le maire d'une petite commune aisée située au Nord de Francfort pour expliquer son peu d'intérêt à l'égard de l'UVF sont symptomatiques à cet égard: «Nous sommes fiers de notre autonomie sans laquelle la population ne peut s'identifier avec notre ville»⁶².

⁶⁰ Ibid. p. 21.

⁶¹ Rembert Behrendt, *Zur aktuellen regionalpolitischen Diskussion in der Region Rhein-Main* (En vue de la discussion actuelle sur la politique régionale dans la région Rhin-Main), loc. cit., p. 1.

⁶² Peter Gwiasda, *Manche Gemeinde will partout nicht dem UVF beitreten* (La plupart des communes ne veulent absolument pas être membres de l'UVF), in *Frankfurter Rundschau*, 30.01.1995.

1.3. Evolution des facteurs extérieurs

Depuis la fondation de l'UVF en 1975, les défis extérieurs que doit relever Francfort et sa région se sont considérablement modifiés. Les innovations techniques, l'évolution structurelle et la formation d'acteurs économiques de grande envergure agissant à l'échelle transnationale d'une part et l'eupéanisation croissante due à la politique de l'Union européenne et à la libéralisation du Marché intérieur d'autre part ont conduit à une internationalisation des marchés et à un durcissement de la concurrence transfrontière non seulement entre les villes, mais aussi entre les régions. Les politiques de soutien public de l'Union européenne (dans le cadre du Fonds européen de développement régional) donne aussi davantage de poids aux régions, voire à certains *Länder*.

Francfort et sa région joue un rôle clé dans cette compétition. La structure économique très développée de la région caractérisée par une forte proportion d'industries innovantes, de services et d'infrastructures favorables à l'économie, et l'«élan barycentrique (de Francfort) qui a fait de la ville une métropole»⁶³ en raison surtout de la concentration constante d'organismes de services financiers agissant à l'échelle mondiale et d'instituts de conseil a conduit Francfort et sa région à être non seulement en concurrence avec les agglomérations de Hambourg, de Berlin et de Munich, mais aussi – et de plus en plus – avec les régions économiquement dynamiques de Londres, de Paris et de Milan.

Cependant, pour que la région reste compétitive à long terme et pour que son développement en assure l'efficacité et la viabilité, il conviendrait d'abandonner «l'esprit de clocher qui inspire en général sa politique»⁶⁴ et élargir la coopération régionale à des questions politiques qui dépassent les compétences de l'UVF (gestion des déchets et aménagement régional). Il s'agit avant tout du développement économique et de fonctions supralocales liées aux infrastructures, ainsi que de politique régionale de la culture et des loisirs.

2. ***Les transports en commun – les premières expériences acquises avec la régie Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV)***

Pour beaucoup d'acteurs locaux, la régie RMV, créée à la mi-1994 et opérationnelle depuis la fin mai 1995, est la preuve que les villes et les communes de la région peuvent résoudre de concert leurs problèmes indépendamment de leurs différences et des difficultés existantes.

⁶³ Lorenz Rautenstrauch, *Funktionsverteilung ...*, loc. cit., p. 21.

⁶⁴ Frank Niethammer, *Das Rhein-Main-Gebiet braucht mehr Zusammenarbeit* (La région Rhin-Main doit coopérer davantage), in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 06.03.1995.

Au terme d'une brève période de fonctionnement, il apparaît pourtant que «les grandes différences d'engagement des collectivités communales en faveur des transports publics»⁶⁵ n'ont guère changé avec l'avènement de la régie RMV. Francfort, les villes d'Offenbach, de Hanau et de Rüsselsheim, ainsi que certains arrondissements ruraux limitrophes de Francfort ont encore amélioré un réseau déjà satisfaisant. Invoquant une situation financière médiocre, d'autres membres de la régie, situés surtout en Hesse moyenne, n'ont en revanche pas élargi leur réseau ni recouru aux subventions réservées à cette fin par le *Land*. Aucune nouvelle liaison transversale de lignes de transport n'a été jusqu'ici mise en place. La structure de la RMV, comme celle de la FVV, reste largement monocentrique – bien que la régie ait adopté des objectifs contraires.

Le refus de nombreux sociétaires de financer plus que le *statu quo* a repoussé aux calendes grecques la réalisation d'un objectif tel que «l'introduction d'un horaire cadencé intégrant toute la région». Même le but d'un prix de transport unique ne sera pas atteint prochainement en raison des divergences d'intérêt et de situation entre les communes et de la possibilité donnée aux collectivités territoriales de fixer indépendamment le tarif dans leur zone.

Malgré ces problèmes et la révision à la baisse des objectifs poursuivis, les résultats d'organisation de la RMV sont largement reconnus.

⁶⁵ Volker Sparmann, loc. cit., p. 11.

V. INITIATIVES ET PROPOSITIONS POUR DE NOUVELLES APPROCHES DE LA COOPERATION REGIONALE

Depuis le début des années 90, les progrès de l'Union européenne et l'évolution des conditions concurrentielles, l'aggravation des problèmes rencontrés par Francfort, la métropole régionale, et les critiques fréquentes des insuffisances de l'UVF ont déclenché un débat – toujours en cours – sur les réformes et les solutions de coopération régionale possibles. Ce sont les chambres de commerce et d'industrie, l'UVF, les maires des grandes villes de la région et les grands quotidiens *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* et *Frankfurter Rundschau* qui ont lancé le débat, dont le point de départ ont été les «forums Rhin-Main» organisés à la mi-1991 par les chambres de commerce et d'industrie de la région Rhin-Main.

Le but de ces forums était un échange de vues entre des responsables économiques, des personnalités politiques et l'UVF sur les mesures et les efforts communs nécessaires (avant tout en matière de développement économique) pour préserver et renforcer la position de la région dans une compétition de plus en plus acharnée avec les autres régions.

De même en 1991, les maires des villes de Francfort, d'Offenbach, de Darmstadt, de Mayence et de Wiesbaden et l'UVF ont lancé une autre initiative visant à améliorer la coopération régionale; une «Déclaration du Rhin-Main», engageait les signataires à «une coopération solidaire avec toutes les collectivités territoriales» et annonçait la création de groupes de travail sur les problèmes régionaux pertinents comme la planification des transports, le développement économique et la construction de logements.

Un nouveau cycle de rencontres fut organisé à la mi-1994, alors que les problèmes financiers de la ville de Francfort étaient devenus plus criants et la recherche de solutions plus impérieuse. Il commença par la Conférence Rhin-Main, organisée par le *Land* de Hesse en collaboration avec la Bavière et la Rhénanie-Palatinat et axée avant tout sur les questions de développement régional au sens large. En revanche, les initiatives lancées ensuite par les grands quotidiens (les débats économiques du Rhin-Main du *FAZ* en 1994 et les débats sur les environs organisés par le *Frankfurter Rundschau* en 1995) ont porté avant tout sur des problèmes intra-régionaux concrets et sur la manière de les résoudre. Voici les propositions et les exigences qui ont émergé des discussions:

- à titre de solution «à court terme», une amélioration de la péréquation financière destinées aux communes (voir section I.2) en faveur de la ville de Francfort. La ville de Francfort a adressé cette exigence au gouvernement de Hesse en soulignant les coûts élevés liés aux équipements de métropole régionale mis en place par la ville. Les personnalités de Francfort ont même envisagé d'introduire un recours constitutionnel;
- l'exigence de péréquation financière à l'échelle régionale présentée de même par la ville de Francfort a déclenché un large débat sur les caractéristiques objectives des «installations de métropole régionale» ou des «fonctions communes», qui selon Francfort ne doivent pas être uniquement financées par la ville, mais aussi par la région. Les représentants des environs ont été cependant unanimes à estimer que le financement commun d'équipements devait s'accompagner d'un droit de regard sur leur conception.

Une étude réalisée par l'UVF doit permettre de savoir si la répartition des charges et des avantages entre la ville et ses environs est effectivement inégale comme le reproche souvent Francfort, dans quelle mesure elle l'est et «quels sont véritablement les flux financiers».

- un retour de l'aménagement régional au niveau communal comme l'exigent les grands édiles du SPD et de la CSU, pour lesquels la responsabilité de l'aménagement régional doit appartenir non plus au niveau étatique du district administratif (*Regierungspräsidium*), mais, comme c'était l'usage avant 1980, aux arrondissements et aux communes. Il est suggéré de réintroduire les «Communautés d'aménagement» (*Planungsgemeinschaften*), mais en redéfinissant leurs compétences et leur limites géographiques.
- Les services d'urbanisme de Francfort⁶⁶ ont proposé la création d'un arrondissement du Rhin-Main, composé des villes et des arrondissements ruraux actuels de la région Rhin-Main. Cet arrondissement, qui s'inscrirait dans les structures administratives existantes, disposerait des mêmes organes que les autres arrondissements. Outre les «fonctions classiques» d'un arrondissement, il reprendrait l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de sa zone géographique après la dissolution de l'UVF.
- le remplacement de l'UVF et son remplacement par une nouvelle association régionale, qui tiendrait effectivement compte des domaines d'interdépendance de la région et jouirait de compétences élargies. Cette idée d'une nouvelle association est largement soutenue, y compris par des représentants de l'UVF, mais avec des divergences d'opinion sur la forme concrète qu'elle revêtirait. On s'accordait pourtant en général à reconnaître qu'une telle association devrait reprendre les tâches d'aménagement de sa zone géographique. Selon Behrendt, l'ex-directeur de l'UVF, une association de communes régionale devrait en outre être responsable de la gestion des déchets, du contrôle des eaux usées, des installations de sport et de loisirs d'importance supra-locale et du développement économique, et englober l'ensemble de la région économique située entre Mayence et Aschaffenburg, et entre Friedberg et Darmstadt (voir section II.2). Une association de cette nature devrait, à la différence de l'UVF pouvoir réaliser ses conceptions d'aménagement et – par le biais de la péréquation inter-communales – disposer aussi de ses propres ressources financières⁶⁷.

⁶⁶ Bernd Hausmann, *Szenarien zur Entwicklung Frankfurts: Eine Analyse und zwei unterschiedliche Wege aus der Frankfurter Finanzkrise* (scénarios de développement de Francfort: une analyse et deux solutions différentes à la crise financière de Francfort), manuscrit, Hofheim, 1994, pp. 9 ss.; du même auteur, *Leere Kassen in Frankfurt – Speckgürtel in der Region* (Caisses vides à Frankfurt - ceinture bien rembourrée dans la région), in *Frankfurter Rundschau*, 21.07.93.

⁶⁷ *Regionalverband mit Rechten* (Une Association régionale ayant des droits), in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.02.1994.

Ce sont les demandes de M. Faust l'actuel directeur de l'UVF qui vont le plus loin au sujet de ce modèle d'association, car il préconise de dissoudre les actuels arrondissements ruraux et les districts administratifs en les remplaçant par des associations régionales et de confier leurs fonctions aux communes, à la région et au *Land*. C'est ainsi que serait garantie une structure étatique claire à trois niveaux⁶⁸ dont la réorganisation serait aussi du ressort des législateurs du *land*.

Au niveau du *land*, on reste sceptique face à de telles solutions globales, car, pense-t-on, comme les initiatives antérieures du début des années 70 (cf. section III.1.1), «elles seront paralysées par le feu croisé des intérêts politiques locaux»⁶⁹. Et on préfère donc des «développements sectoriels» et des «projets particuliers». Une réorganisation de la région Rhin-Main allant au-delà des simples constructions mentales ne semble appartenir qu'à un avenir lointain.

⁶⁸ Alfons Faust, «*Speckgürtel*», als *Unwort des Jahres* (La «ceinture bien rembourrée», expression de l'année pour le moins malheureuse), interview, Frankfurter Rundschau, 28.01.1995.

⁶⁹ Jörg Jordan, ex-ministre de l'Aménagement du Territoire de Hesse, cité dans le quotidien Frankfurter Rundschau, 18.02.1995.

VI. OBSERVATIONS FINALES

Selon les prévisions de la plupart des études et enquêtes, la région Rhin-Main connaîtra à l'avenir encore un élan de croissance et d'investissement. Les avantages de situation actuels (voir section II.3) «représentent des conditions favorables pour rester en tête alors même que s'intensifie la compétition des pôles économiques dans une 'Europe des régions'»⁷⁰.

Les prévisions optimistes de développement économique font aussi craindre que les problèmes existants (voir section II.1) ne s'aggravent tant que ce développement ne sera pas maîtrisé. L'avenir de la région dépendra donc pour beaucoup de la manière dont les acteurs régionaux et le *Land* (la Hesse) accompagneront cet élan de développement, du point de vue de **l'organisation** comme de la **stratégie de développement**.

On ne sait encore quelle forme d'organisation — encore controversée — prévaudra et quels seront son étendue géographique et l'éventail de ses fonctions. Le fait que chaque domaine d'activités potentielles recouvre une autre zone géographique ne sera pas sans importance, car il n'est guère possible de définir des critères objectifs pour délimiter un espace commun regroupant plusieurs domaines fonctionnels. Il n'est pas non plus sûr qu'une nouvelle forme d'organisation régionale adaptée aux problèmes puisse être réalisée sur une base purement volontaire. Parviendra-t-on à ce «sentiment d'appartenance régionale» si souvent réclamé qui permettrait d'agir de concert ou faudra-t-il, comme beaucoup le pressentent, la contrainte du gouvernement du *Land*?

Les questions d'organisation ne sont pas les seules qui comptent pour le développement de la région Rhin-Main, mais avant tout des considérations stratégiques:

- l'objectif qui est de «maintenir et de renforcer la compétitivité de la région» devrait-il être prioritaire et devrait-on largement privilégier la nécessité d'une croissance économique?
- les conséquences probables en seraient «la poursuite de la concentration des entreprises et des emplois du tertiaire dans les lieux favorisés du cœur de la zone de conurbation, une hausse persistante des prix des terrains et des loyers, l'inflexion persistante de la relation entre le lieu de travail et le lieu de résidence vers le lieu de travail, le déplacement de la fonction d'habitation et une utilisation moins valorisante des surfaces par les entreprises, une réaffectation sélective des résidences et des habitants vers des zones rurales de la région éloignées des lieux de travail, le gonflement des flux migratoires quotidiens au-delà des limites de la région en raison de la pénurie de logements, le recours encore plus massif aux moyens de transport individuels motorisés, et les nuisances qui y sont liées, etc.»⁷¹;

⁷⁰ Regierungspräsidium Darmstadt (éd.), *Raumordnungsgutachten* (rapport sur l'aménagement du territoire), loc. cit., p. 5.

⁷¹ Ibid., p. 7.

- devrait-on plutôt poursuivre le but d'une «décongestion de la zone de conurbation» et chercher à dévier une partie de l'élan de développement vers les régions avoisinantes, c'est-à-dire avant tout vers la Hesse moyenne? Les conséquences potentielles pour la zone de conurbation – ralentissement des processus de croissance, réduction des flux migratoires quotidiens et amélioration de la situation écologique – auraient pour parallèle en Hesse moyenne une mise en valeur économique, un attrait croissant de cette région de décongestion pour de nouvelles implantations d'entreprises et un nombre d'emplois en augmentation.

Une telle stratégie qui va à l'encontre des tendances à la polarisation du territoire dépasse pourtant les compétences de l'aménagement régional. Il faudrait une intervention active des services d'aménagement du territoire en utilisant des moyens pour limiter ou encourager la croissance.

On ne sait encore aujourd'hui quelle stratégie de développement sera mise en oeuvre à l'avenir – l'une des deux hypothèses citées ou une variante intermédiaire.

BUDAPEST⁷²

I. DESCRIPTION DE L'ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

1. *La coexistence de deux niveaux d'autonomie locale*

L'organisation politique et administrative de Budapest se caractérise par la coexistence de deux niveaux d'autonomie locale: les vingt-trois arrondissements et la ville.

L'organe délibérant de la ville de Budapest est l'assemblée générale de la capitale, composée des députés figurant sur une liste unique, élus au suffrage direct, proportionnel, à un tour. Le maire-principal de Budapest est élu au suffrage direct et, après son élection, devient membre de l'assemblée générale de Budapest. Les adjoints au maire-principal doivent être élus parmi les membres de l'assemblée.

Les conseils (corps des députés locaux) des arrondissements sont élus selon un système mixte à un tour et suivant deux procédures: la moitié des députés sont élus dans des circonscriptions électorales uninominales et l'autre moitié sur des listes. Les maires des arrondissements sont élus directement par des électeurs et deviennent membres des conseils après leur élection.

La ville de Budapest et les arrondissements de Budapest sont des collectivités locales autonomes, possédant des compétences propres.

Les arrondissements doivent assurer sur leurs territoires l'enseignement préscolaire et primaire, des services sociaux et de santé de base, la distribution de l'eau et l'entretien des routes de l'arrondissement, ainsi que la sauvegarde des droits fondamentaux des minorités nationales et ethniques.

La ville de Budapest a des compétences, en tant que collectivité locale, lorsqu'il s'agit de questions concernant l'ensemble de la capitale ou bien une partie de celle-ci recouvrant plus d'un arrondissement. Elle a, en outre, des compétences particulières en raison de sa qualité de capitale du pays.

La loi concernant les compétences et pouvoirs des autorités locales détermine le partage des attributions entre la ville de Budapest et ses arrondissements.

La ville de Budapest peut déléguer des compétences aux arrondissements. Ces derniers peuvent solliciter un transfert des compétences. Les conditions (y compris financières) de la délégation de compétences ainsi que la période de validité de celle-ci sont déterminées dans un accord entre la ville et l'arrondissement concerné.

⁷² Cette étude a été préparée en coopération avec le Dr. I. Balazs.

2. Les compétences principales de la ville de Budapest

La municipalité de Budapest:

- établit le programme de développement et de réhabilitation de la capitale ainsi que le plan général d'aménagement du territoire et d'occupation des sols;
- détermine les zones protégées de l'environnement bâti, y compris les bâtiments et lieux classés monuments historiques, et réglemente la sauvegarde, la rénovation et l'entretien des biens protégés;
- assume les compétences en matière de logement et, dans ce cadre, statue sur les plans de construction et de réhabilitation des logements et en coordonne l'exécution, fixe les règles du système d'aides à la construction et à la location, ainsi que du système des HLM;
- assure la protection civile;
- assure l'adduction d'eau, la distribution de l'eau potable et l'assainissement;
- participe à l'éclairage et à l'entretien du réseau d'énergie de ville;
- assure le ramassage des ordures ménagères et l'entretien du sol public;
- détermine le territoire des cimetières et les entretient;
- est compétent en matière de transports en commun, de réglementation de la circulation et du stationnement, ainsi que de l'utilisation du sol public;
- détermine la conception du tourisme dans la capitale et organise la structure et le fonctionnement de son agence de tourisme;
- statue sur les foires, les halles, les marchés et assure l'entretien des bâtiments des halles de Budapest;
- participe à l'exécution des tâches concernant la protection des consommateurs, l'emploi et la protection de l'environnement;
- assure l'éducation secondaire, les lycées, l'enseignement professionnel et les collèges, dans le cas où les arrondissements n'ont pas assumé les responsabilités correspondantes;
- assure les tâches de la culture, de la santé publique de niveau moyen et supérieur et de la jeunesse et du sport.

Vu l'étendue de ces compétences, la ville garde, dans les relations avec les arrondissements, une importance prépondérante.

3. *L'exercice de compétences relevant de l'administration de l'Etat*

Les compétences relevant de l'administration de l'Etat sont partagées de façon analogue aux compétences communales.

Les secrétariats des mairies des arrondissements et de la ville de Budapest sont dirigés respectivement par les notaires d'arrondissement et par le notaire général de Budapest. Les «notaires» (secrétaires communaux) sont des fonctionnaires communaux, mais exercent également des compétences relevant de l'administration de l'Etat et, dans ce cas, ne peuvent pas être influencés par le maire et par l'assemblée générale de Budapest ou par le conseil municipal de l'arrondissement.

Les notaires d'arrondissement représentent le premier niveau d'exécution des fonctions qui incombent à l'administration de l'Etat.

Le notaire général de Budapest n'est pas leur autorité de tutelle (ils ne dépendent que des conseils municipaux qui les nomment). Néanmoins, le notaire général de Budapest peut évoquer à soi les compétences normalement situées au niveau des notaires d'arrondissement.

L'Office d'Administration Publique est l'organe propre de l'administration de l'Etat au niveau de la capitale.

Il assure le contrôle de légalité sur les actes de la municipalité de Budapest et des arrondissements et est l'organe de recours contre les actes administratifs des notaires.

4. *La coopération intercommunale*

Cette coopération est possible:

- entre arrondissements ou entre ceux-ci et la municipalité de Budapest;
- entre la ville de Budapest ou ses arrondissements et les communes de l'agglomération de la capitale.

Cette coopération repose sur la possibilité pour la ville de Budapest et les arrondissements de s'associer avec les villes et les communes de l'agglomération et fonder une société d'agglomération.

La société d'agglomération est une institution récente, créée par la loi n° LXIII de 1994, et ne fonctionne pas encore.

Il s'agit d'une association intercommunale à vocation multiple, constituée librement et à laquelle les autorités nationales ne participent pas.

Ses compétences comprennent la préparation du plan d'agglomération, la coordination de transport en commun, l'adduction et l'assainissement de l'eau, le ramassage des ordures ménagères, la protection de l'environnement et la protection civile.

La société d'agglomération de la ville de Budapest devrait également coordonner les travaux publics et les services d'enseignement, culturels et sociaux.

En attendant que cette nouvelle forme de coopération soit mise en oeuvre, plusieurs sociétés intercommunales de vocation unique ou multiple existent déjà entre les arrondissements périphériques de l'agglomération, ainsi qu'à l'intérieur de Budapest.

5. *L'aménagement du territoire*

Le système d'aménagement du territoire de la ville de Budapest est très complexe.

C'est l'assemblée générale de Budapest qui détermine — après avoir recueilli l'avis du gouvernement et des arrondissements — le plan d'aménagement du territoire de la capitale, ainsi que le plan de développement et de réhabilitation.

La ville de Budapest, dans son schéma directeur d'occupation du sol, désigne les zones de construction, l'emplacement des établissements d'intérêt général et les voies de transport en commun. En ce qui concerne l'octroi des permis de bâtir relatifs aux constructions d'intérêt général, la compétence du notaire d'arrondissement a été transférée à l'Office d'Administration Publique.

Le conseil municipal d'arrondissement définit son plan de développement, son schéma directeur et son plan d'occupation de sol détaillé dans le cadre des plans de la ville de Budapest.

L'assemblée générale de ville de Budapest fixe par règlement les dispositions de coordination des plans de la ville de Budapest et des plans d'arrondissement. Dans ce règlement, sont déterminés les cas où la consultation des arrondissements est obligatoire, où leur avis conforme est exigé et où ils ont le droit d'être informés.

6. *Les transports en commun*

En ce qui concerne le système de transports en commun, c'est la société de transports de la capitale (BKV) qui assure les services dans la capitale et dans une mesure de plus en plus réduite dans l'agglomération, où fonctionne également une autre société de transports: la société du Volánbusz du département du Pest.

Dans le passé, la société BKV était propriété de l'Etat et subventionnée par celui-ci. Après la réforme du système de l'administration locale de 1990, la propriété de BKV a été transférée à la ville de Budapest, qui doit désormais en assurer le fonctionnement et le développement, ainsi que le financement.

La société du Volánbusz est encore propriété de l'Etat et sera privatisée dans l'avenir.

Le problème actuel des transports en commun de Budapest et de son agglomération est le même que celui de l'administration publique: le parcellement.

Les transports en commun sont une compétence communale (et non du département). Dans le cas de Budapest, c'est une solution normale; les dimensions de la ville se prêtent à l'aménagement d'un tel service.

Cependant, la ville de Budapest n'est pas tenue d'assurer le service de transport en commun pour les communes de l'agglomération et, comme le financement de la société BKV est de plus en plus onéreux, la ville n'a aucun intérêt à financer également le transport pour l'agglomération. Ainsi, dans le cadre du système de tarification, les tarifs pour les zones de l'agglomération sont basés sur les coûts réels, tandis que dans les zones urbaines ils sont subventionnés par la ville de Budapest.

Les communes de l'agglomération ne sont pas suffisamment grandes pour la création d'une société de transports autonome et la société de transports du Volánbusz, ainsi que la société ferroviaire sont des sociétés d'Etat.

Ainsi les transports en commun sur le territoire des villes et des communes de l'agglomération dépendent des sociétés sur lesquelles ils n'ont pas une influence directe.

En absence d'une organisation intégrée, la coordination du fonctionnement et du développement des transports en commun de la ville de Budapest et de l'agglomération ne peut avoir qu'un caractère éventuel et épisodique.

Autre spécificité: les voies ferrées urbaines (HEV) appartiennent à la société BKV.

Les communes traversées par le réseau du chemin de fer de l'Etat se trouvent dans une situation favorable, puisqu'en raison de la subvention étatique, c'est encore le train qui coûte le moins cher pour les usagers; de plus, la permanence des services est assurée.

Dans cette situation décousue, ce sont la concurrence et le marché qui déterminent les services bien plus que les besoins et les possibilités des usagers.

La solution serait la création d'une régie autonome des transports en commun dans la ville et dans l'agglomération de Budapest; mais la situation économique et sociale du pays est peu favorable à cette réalisation. La Hongrie, cinq ans après le changement du régime politique, se trouve encore dans une période de transition. Les différentes institutions de la société et le système d'administration publique sont en évolution. Dans cette situation, il est très difficile de trouver des solutions consensuelles dans les différentes affaires publiques.

II. DESEQUILIBRES SOCIO-ECONOMIQUES ET MESURES PRISES POUR Y PARER

Les principaux déséquilibres socio-économiques entre la ville-centre Budapest et son agglomération sont la conséquence des quarante-cinq ans d'expérience socialiste en Europe de l'Est.

Après la Seconde Guerre mondiale, dans les années 50, les représentants des anciennes classes dominantes sont obligés de quitter la ville; leurs places sont occupées par les représentants de la classe ouvrière. Mais la ville de Budapest reste le centre économique et culturel du pays.

Pour faire en sorte que la classe ouvrière soit majoritaire à Budapest, le parti communiste impose la fusion de la ceinture rouge de l'agglomération avec la cité traditionnelle de Budapest. Dans cette ceinture rouge, moins peuplée, une politique d'urbanisation intensive est mise en oeuvre à partir des années 60 jusqu'à la fin du régime. Par effet de cette politique, la population de la capitale double et, à partir des années 80, des mesures administratives de contrôle sont imposées pour empêcher l'aggrandissement ultérieur de la ville. Les habitants de la province ont besoin, pour pouvoir acheter ou louer un appartement à Budapest, d'une autorisation spéciale du conseil de ville.

La superficie de ville a ainsi été agrandie d'une façon artificielle et l'ancienne agglomération est devenue partie de la grande Budapest. La ceinture extérieure est aujourd'hui constituée par les arrondissements périphériques, habités par une population ouvrière et lieu d'emplacements des établissements industriels.

Depuis la transition au nouveau régime politique, on peut apercevoir les premiers changements; ainsi, quelques quartiers de la cité commencent à perdre la position privilégiée qu'ils détenaient et la population de la classe moyenne cherche de nouvelles zones d'habitation dans les quartiers périphériques et dans les communes de l'agglomération à caractère rural.

III. CONSEQUENCES DE L'ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE SUR LE DEVELOPPEMENT REGIONAL

Au cours de la réforme de l'administration publique locale de la ville de Budapest, la question de base était comment aménager une ville hydrocéphale beaucoup trop grande sur le corps du pays.

La première solution a été, entre 1990-1994, une administration fragmentaire basée sur l'autonomie des quartiers de la capitale et sur leurs relations avec la ville de Budapest, qui leur était juxtaposée, sans qu'aucune relation formelle ne soit établie avec les communes de l'agglomération et du département de Budapest.

Après quatre ans d'expérience, il a fallu reconnaître le grand danger qu'il y avait en laissant Budapest se parceller: le manque de coordination dans l'entretien des établissements publics et dans le développement des services publics coûte trop cher dans un pays en pleine crise économique.

C'est ainsi qu'avant les élections communales de 1994, le système de l'administration publique de la ville de Budapest a été modifié et l'ancienne loi sur l'administration de la ville de Budapest, la loi N° LXV de 1990, a été modifiée par la loi N° LXIII de 1994, qui a établi le régime présenté dans le chapitre premier.

Le nouveau système redonne à la ville de Budapest le pouvoir d'orienter et coordonner l'activité des quartiers et un certain pouvoir hiérarchique sur ces derniers.

S'il a été possible de convaincre la nouvelle majorité politique à voter une telle recentralisation du système d'administration métropolitaine — dont les auteurs étaient surtout des experts et des fonctionnaires technocrates — on n'a pas réussi à mettre en place une coopération obligatoire afin d'assurer une administration équilibrée de la ville de Budapest et de l'agglomération. Cet échec ne fait pas obstacle à la recherche d'une solution pour l'avenir, l'absence d'une institution de coordination entre la ville de Budapest et l'agglomération n'étant pas normale.

IV. CONCLUSION ET PERSPECTIVES

L'évolution de l'organisation politique et administrative se dessine dans la direction de l'intégration et de la coordination institutionnalisée.

Dans cette direction, il y a plusieurs solutions possibles: un premier groupe des solutions s'appuie sur l'administration centrale de l'Etat; un deuxième groupe est basé sur le principe d'autonomie locale.

La question la plus épineuse est celle de savoir qui doit avoir la maîtrise de l'organisation de la coopération dans l'agglomération.

Si le moteur était la ville de Budapest, son rôle dominant ferait obstacle au développement de la démocratie locale dans les autres communes.

Par contre, si l'organisation de l'agglomération devait être fondée sur un système de décision à la majorité simple, il ne serait pas possible de résoudre les problèmes de la métropole et, par exemple, mettre d'accord les villes ou communes de l'agglomération sur les installations de traitement des ordures ménagères ou d'assainissement.

La réflexion actuelle vise à trouver un compromis efficace entre les besoins de la démocratie et l'exigence de rationalisation.

Quelle que soit la solution, elle doit s'appuyer sur l'autonomie locale et éviter une participation directe de l'Etat. Probablement ce sera une forme de coopération intercommunale obligatoire institutionnalisée par la loi. Pour y arriver, il faut modifier la constitution, ce qui ne sera pas facile du point de vue politique.

L'esprit très libéral du système de collectivités locales hongrois, basé sur les recommandations de la Charte européenne de l'autonomie locale, n'admet pas l'idée et la pratique d'une coopération intercommunale à caractère obligatoire.

ROTTERDAM⁷³

I. DESCRIPTION DE LA STRUCTURE ACTUELLE DES POUVOIRS LOCAUX

1. *Les pouvoirs locaux en général*

Conformément au chapitre 7 de la Constitution néerlandaise, la structure des pouvoirs locaux est la même dans l'ensemble des Pays-Bas. Aucune disposition spécifique pour les agglomérations urbaines comme Rotterdam n'est prévue. L'administration locale est fondée sur le principe de l'Etat unitaire décentralisé dans lequel existent deux niveaux d'administration au-dessous du pouvoir central, à savoir celui des 12 provinces et celui des communes (630 environ). Des dispositions de la Constitution régissent l'organisation des provinces et des communes, ainsi que l'élection des conseillers locaux. L'administration des provinces et des communes s'assignent un certain nombre de tâches, outre celles que le gouvernement central ou l'administration des provinces leur imposent. La loi sur les provinces et la loi sur les communes, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1994, précisent ces dispositions.

Ces lois prévoient la création de circonscriptions dans les provinces et d'arrondissements dans les communes. Des arrondissements ont déjà été constitués à Amsterdam et à Rotterdam. Ce sont des unités administratives instaurées par le conseil municipal qui détermine d'ailleurs leurs compétences. Elles sont administrées par un conseil d'arrondissement dont les membres sont élus au suffrage direct, comme ceux des conseils municipaux.

La coopération entre les communes est réglementée par la loi sur les réglementations communes (Joint Regulations Act) et peut prendre des formes variées. Dans le cas d'activités de petite envergure, d'exécution principalement, un simple accord de coopération peut suffire. Dans les autres cas, deux communes, au moins, peuvent décider de créer un organisme public chargé de tâches particulières. L'organisation et les compétences de ces organismes sont réglementées par ladite loi et l'accord de coopération conclu sur la base de celle-ci par les communes intéressées.

Il est impossible de fournir une liste générale et exhaustive des activités des pouvoirs locaux et de ceux des provinces car ils peuvent décider d'en entreprendre de leur propre initiative, comme il est indiqué plus haut, et doivent pouvoir bénéficier, en outre, d'une grande latitude dans les domaines où ils opèrent conformément à la loi.

Compte tenu de ce qui précède, les tâches principales des pouvoirs communaux peuvent être classées dans les catégories suivantes:

- population (par exemple, tenue de registres de population, délivrance de passeports et de permis de conduire);
- aménagement du territoire (établissement des plans de construction indiquant l'utilisation des terres de la commune);

⁷³

Cette étude a été préparée en coopération avec M. P. Smeets.

- logement (inspection des bâtiments et des logements, inspection des sociétés immobilières et délivrance de permis d'occupation des sols);
- gestion des autoroutes;
- environnement (élimination des déchets, autorisations à caractère écologique);
- versements d'aides nationales;
- équipements pour les handicapés;
- éducation (établissements publics d'enseignement primaire et secondaire);
- bien-être (puériculture, centres sociaux, accueil des demandeurs d'asile);
- culture (bibliothèques publiques, théâtres et musées).

Les principales compétences des pouvoirs des provinces ont trait aux domaines suivants:

- aménagement du territoire (établissement des plans de construction régionaux et approbation des plans de construction municipaux);
- contrôle des communes (surtout en matière financière);
- dispositions relatives aux services de distribution des eaux et contrôle de ces services;
- environnement (décontamination des sols, délivrance d'autorisations aux grandes installations);
- planification dans différents domaines.

La Constitution, ainsi que les lois sur les communes et les provinces ne définissent pas avec précision les fonctions des pouvoirs communaux et de ceux des provinces mais fournissent à l'administration locale un cadre qui doit permettre, dans certaines circonstances, d'importantes modifications de la répartition des compétences et des découpages géographiques. Alors que la Constitution comporte des règles uniformes, en ce qui concerne l'organisation et la structure des pouvoirs des provinces et des communes, la situation n'est pas si claire et peut varier considérablement d'une commune ou d'une province à l'autre, pour ce qui est de leur rôle et de leur fonction. Les tâches et les fonctions de la ville de Rotterdam, par exemple, sont très différentes de celles d'une petite commune rurale, ce qui se traduit non seulement dans les activités quotidiennes, mais aussi dans la répartition officielle des tâches. Les grandes villes, par exemple, peuvent assumer certaines des fonctions de la province, comme la planification de résidences pour personnes âgées.

Conformément à la Constitution, le parlement régit les relations financières entre les provinces et les communes, d'une part, et l'Etat, d'autre part, ainsi que les impôts qu'elles peuvent percevoir. C'est la loi sur les provinces et la loi sur les subventions aux communes de 1984 qui s'appliquent respectivement. Les recettes des communes ont trois sources:

- la subvention globale provenant du Fonds pour les communes;
- des subventions spéciales aux fins de tâches bien précises;
- des recettes propres (impôts, redevances et autres sources de recettes).

Le total des recettes perçues par les communes en 1994 s'est élevé à 56,5 milliards de florins dont plus de la moitié (31,4 milliards de florins, soit 59%) correspond à des subventions spécifiques. On compte, dans l'agglomération de Rotterdam, environ 160 formules de subvention qui financent des services dans des secteurs tels que l'éducation et l'aide sociale. Cette part du financement diminue progressivement, ce qui augmente la proportion des recettes constituées par la subvention globale. Celle-ci, provenant du Fonds pour les communes, s'est élevée à 17,2 milliards de florins en 1994, ce qui correspond à 28% des recettes totales des communes. Le reste (7,9 milliards de florins, soit 14%) provient d'impôts et d'autres sources. Les recettes constituées par les impôts communaux sont relativement faibles. La proportion des recettes propres est passée de 8 à 14% de 1987 à 1994, dans une large mesure grâce aux efforts déployés par les services municipaux, surtout ceux de nettoyage des rues et des égouts, pour couvrir leurs frais. Les revenus de ce type ont augmenté de 143% pendant cette période, principalement en raison des prescriptions plus strictes du gouvernement en matière de respect de l'environnement, alors que la progression des recettes fiscales a été inférieure (de 43% pendant la même période). L'impôt foncier est de loin la source la plus importante de recettes fiscales des communes.

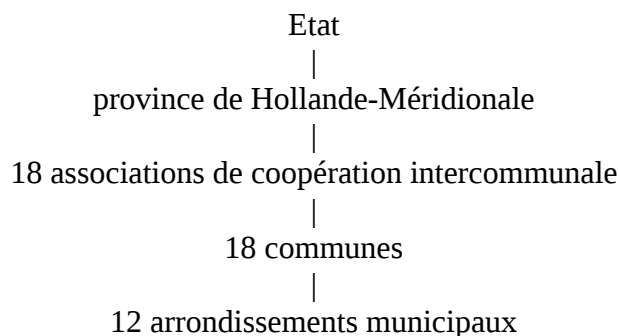
2. Les pouvoirs locaux de la région de Rotterdam

L'agglomération de Rotterdam est située dans la province de Hollande-Méridionale et comprend dix-huit communes. Elle couvre une superficie de plus de 786 km² (compte tenu des cours d'eau et des lacs) et la commune de Rotterdam proprement dite 300 km² (voir la carte figurant à l'annexe I). Le nombre de ses habitants s'élève à 598 694. Celui des dix-sept autres communes oscille entre 8 058 et 73 820. L'ensemble de la région compte 1 143 821 habitants (chiffres du 1^{er} janvier 1994; voir l'annexe II).

La commune de Rotterdam est divisée en douze arrondissements dont le nombre d'habitants se situe entre 9 230 et 78 414.

Elle a conclu environ dix-huit accords de coopération avec d'autres communes de l'agglomération conformément à la loi sur les réglementations communes (Joint Regulations Act). Certaines activités importantes sont menées dans ce cadre: celles du service régional de protection de l'environnement et du service de santé, par exemple, qui revêtent une importance essentielle, tout comme des activités récréatives.

La structure qui en résulte est la suivante:



Le schéma ci-dessus n'indique pas les autres organes administratifs dont la loi définit les compétences dans des domaines bien précis (c'est-à-dire les administrations autonomes), tels que la police et les services de l'emploi. Les services des eaux sont chargés de la gestion de l'eau, c'est-à-dire de la protection de la mer et des cours d'eau, ainsi que de l'assurance de la qualité de l'eau. En outre, un certain nombre de services décentralisés de l'Etat ont des compétences dans certains domaines, surtout la Direction générale des travaux publics et de la gestion de l'eau, ainsi que l'Inspection du logement.

Bien qu'il y ait, en théorie, trois niveaux d'administration aux Pays-Bas, comme il a été indiqué au point 1 ci-dessus, il y en a, en réalité, au moins cinq, sans parler des administrations autonomes et des services décentralisés de l'Etat. Chacune de ces administrations a, dans son propre domaine, des compétences qui correspondent à celles d'un autre service. L'élaboration et la mise en oeuvre des politiques entraînent par conséquent un processus complexe de consultation et de conciliation entre tous les organes concernés. Ce processus est expliqué ci-dessous et illustré par les exemples des transports publics et de l'aménagement du territoire.

Comme les statistiques l'indiquent, la commune de Rotterdam exerce une influence considérable sur la région. Elle en est non seulement, de loin, la plus grande commune du point de vue de sa superficie et de sa population, mais elle gère et administre la plus grande partie du port de Rotterdam qui domine l'économie locale. Sur le plan national, ce port est un élément vital du réseau de transport et de distribution. En tant que tel, il est considéré comme l'un des principaux piliers de l'économie néerlandaise. De plus, les entreprises sont fortement concentrées dans la zone portuaire. L'activité économique du port et autour de celui-ci produit une valeur ajoutée brute de 3% du PNB chaque année. Il n'est donc guère surprenant que l'influence de la commune de Rotterdam soit grande non seulement dans la région mais aussi dans la province de Hollande-Méridionale, ainsi qu'au niveau national. En conséquence, la commune de Rotterdam a une voix prépondérante dans la région et la province relativement peu d'influence bien que les communes aient théoriquement des pouvoirs égaux dans la plupart des cas. C'est pourquoi les autres communes de la région sont constamment partagées entre la nécessité de coopérer avec Rotterdam et la peur d'être dominée par cette ville et de perdre leur indépendance.

3. *Les transports publics*

Dans une agglomération où une grande partie de l'activité économique dépend du port, les transports revêtent une importance vitale pour le développement économique et la qualité de la vie.

La création des transports publics est régie par la loi sur le transport des voyageurs. Avant la création de la région métropolitaine de Rotterdam, où dix-huit communes coopèrent les unes avec les autres, la commune de Rotterdam était chargée des transports publics locaux alors que l'Etat s'occupait des transports publics régionaux. Les compétences étaient donc les suivantes:

- accorder des autorisations aux sociétés de transport;
- établir des horaires;
- décider de la validité des objections formulées à l'encontre des horaires;
- accorder des subventions d'exploitation aux transports publics;

- solliciter des subventions pour financer l'infrastructure des transports publics.

Comme le réseau local des transports publics couvre non seulement la ville de Rotterdam mais se prolonge aussi sur le territoire d'autres communes de la région, il a fallu rechercher constamment un accord avec les communes concernées tout en consultant le gouvernement pour coordonner les services locaux et régionaux.

La loi-cadre sur la transformation de l'administration (Government in Transition Framework Act)⁷⁴ (voir le chapitre IV ci-dessous) a modifié totalement cette situation. Elle prévoit que les communes sont tenues de coopérer dans dix domaines dont celui des transports publics. Cette coopération a été mise en oeuvre grâce à la création de la région métropolitaine de Rotterdam le 1^{er} janvier 1995. Les principaux changements qui en ont résulté sont les suivants: la commune de Rotterdam a transféré à la région métropolitaine ses compétences en matière de transports publics locaux et le gouvernement a fait de même, en ce qui concerne les transports publics régionaux. La région métropolitaine est donc désormais chargée des transports publics locaux et régionaux.

En outre, la région métropolitaine est tenue d'établir un plan régional des transports (RVVP) pour fournir une représentation globale des différents éléments de la politique en la matière. En tant que tel, ce plan doit être à la base des décisions pertinentes du pouvoir régional et des instructions qu'il donne aux communes, en ce qui concerne la politique à mettre en oeuvre. Ce pouvoir régional est un instrument très important qui n'existait pas autrefois; les communes jouissaient d'une autonomie totale dans certains domaines de la politique des transports.

Le plan régional des transports doit définir les politiques concernant les deux-roues, le stationnement, la sécurité routière, les transports publics, les routes et le transport de marchandises. Il doit être en harmonie avec la politique du gouvernement en matière de transports publics et la politique régionale d'aménagement du territoire (voir le point 4 ci-dessous). Ainsi, la politique des transports publics peut être associée à d'autres aspects des transports, ce qui permet de concevoir un train de mesures cohérentes visant à améliorer les transports publics, à promouvoir le transport par voie d'eau et par chemin de fer, ainsi qu'à décourager l'utilisation de la voiture.

Comme ces changements sont récents, il n'est pas encore possible de déterminer leurs effets. Le plan régional des transports n'a pas encore été établi bien que les objectifs de la politique des transports aient été définis dans un document sur la stratégie qui sera à la base de ce plan.

⁷⁴ Bulletin des lois et décrets, 1994, 396; entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1994.

4. Aménagement du territoire

La politique en la matière est définie par les documents mentionnés dans la loi sur l'aménagement du territoire. Celle-ci prévoit que les pouvoirs communaux établissent des plans de construction dans lesquels ils définissent, de manière exhaustive, l'utilisation possible des terres. Ces plans lient les citoyens lors de la délivrance de permis de construire, par exemple. Certains plans de construction sont très précis: ils comportent des décisions concrètes sur l'utilisation de certaines zones. Ils revêtent un caractère facultatif pour les zones urbanisées et obligatoire pour d'autres zones. Ils doivent être approuvés par les autorités de la province. Celles-ci décrivent, dans un plan régional, les grandes lignes de l'évolution future de la zone, en ce qui concerne l'utilisation des terres. Les attributions normales des provinces n'ont pas une portée très concrète. Ces dernières peuvent favoriser l'élaboration de projets d'une dimension supérieure à celle de la commune en utilisant les moyens d'aménagement du territoire à leur disposition. Cependant, à un niveau supérieur, l'Etat peut exposer ses vues sur la question dans un document couramment dénommé décision fondamentale en matière d'aménagement du territoire. Dans des cas particuliers, ce document peut comporter des décisions de portée concrète, sur des projets d'importance nationale. Les communes et les provinces peuvent être tenues, le cas échéant, de coopérer à ces projets. Il s'est avéré, à plusieurs reprises dans le passé, que l'absence de gestion de l'aménagement du territoire au niveau régional constituait un obstacle majeur à la conduite d'une politique efficace et globale de développement régional.

Avant l'entrée en vigueur de la loi-cadre sur la transformation de l'administration (Government in Transition Framework Act), l'aménagement du territoire relevait donc des attributions de l'Etat, des provinces et des communes; la région n'intervenait pas. La nouvelle loi prévoit que le pouvoir régional définit la politique régionale d'aménagement du territoire dans un plan directeur au moyen duquel il peut orienter la politique des communes en la matière. Ce document revêt un caractère pratique et confère au pouvoir régional une influence considérable sur cette politique des communes de la région. Il peut comporter des décisions de portée concrète, relatives à de grands projets de logement, de sites industriels ou d'infrastructures, par exemple, qui déterminent la réalisation éventuelle des projets.

Il est encore impossible d'évaluer l'efficacité de ce système car la nouvelle législation n'est entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 1994 et aucun plan directeur régional n'a encore été établi pour la région de Rotterdam. En outre, il convient de noter qu'il s'agit, en fait, d'un arrangement provisoire qui doit durer jusqu'à ce que le nouveau régime définitif d'aménagement du territoire prenne effet, lorsqu'un nouveau type de province sera créé dans l'agglomération de Rotterdam (voir le chapitre V ci-dessous). Cette nouvelle province aura des compétences accrues en matière d'aménagement du territoire, par rapport aux provinces actuelles. Comme elle doit voir le jour le 1^{er} janvier 1997, il est douteux que le système prévu par la loi-cadre (Government in Transition Framework Act) soit mis en place.

II. CONDITIONS SOCIO-ECONOMIQUES

Comme dans de nombreuses agglomérations urbaines, les problèmes socio-économiques sont concentrés dans le centre de la ville. Alors que certains groupes sont partis à cause, notamment, de la disponibilité limitée des logements, la proportion des personnes défavorisées vivant dans le centre s'est accrue. Certains quartiers de la ville risquent de faire l'objet d'une ségrégation sociale. Les limites sociales (entre les personnes pourvues d'un emploi et les chômeurs, par exemple) correspondent aux limites géographiques, ce qui se traduit par l'appauvrissement de quartiers entiers et l'apparition de tensions sociales. Il est important de noter que Rotterdam n'est pas la seule commune fortement urbanisée de l'agglomération. Capelle a/d IJssel, Schiedam, Spijkenisse et Vlaardingen le sont également et doivent faire face à des difficultés semblables.

La comparaison des statistiques donne une bonne idée des conditions socio-économiques de l'agglomération. Les chiffres ci-après sont révélateurs⁷⁵:

- en 1989, les personnes disposant d'un revenu inférieur à 16 700 florins représentaient 23,1% des habitants des communes urbaines susmentionnées, alors que leur proportion était de 15,8% dans le reste de la région;
- le rapport est inversé lorsqu'il s'agit des revenus supérieurs à 38 800 florins, les chiffres étant de 17,3% dans les régions urbaines et de 29,7% ailleurs;
- au 1^{er} janvier 1994, 137 personnes sur 1000 vivant à Rotterdam (90 pour 1000 à Schiedam) n'étaient pas de nationalité néerlandaise alors que le rapport était de 12 pour 1000 à Bernisse;
- le pourcentage des personnes pointant au chômage était, au 1^{er} janvier 1994, de 14,6% à Rotterdam et de 9,1% dans l'ensemble de la région.

Le taux d'imposition des communes sur la propriété immobilière est une autre indication des disparités socio-économiques entre les différentes communes. En 1993, ce taux était de 15,05 NLG à Rotterdam, de 17,09 NLG à Spijkenisse, de 14,10 NLG à Schiedam et de 13,10 NLG à Vlaardingen (pour une valeur immobilière de 3 000 NLG). A l'opposé, ce taux n'était que de 5,81 NLG pour 3 000 NLG à Westvoorne.

Le revenu disponible moyen est élevé là où l'activité économique est relativement faible et bas lorsque les emplois bien rémunérés sont relativement nombreux. En conséquence, d'importants flux de migrants quotidiens mettent lourdement à contribution l'infrastructure des transports, surtout dans le centre. Comme l'argent n'est pas dépensé là où il est gagné, on assiste à une fuite considérable de ressources.

⁷⁵ Source: Annuaire statistique, agglomération de Rotterdam, 1994.

La région doit faire face à une situation de chômage chronique, caractérisée par un déséquilibre entre la demande (de travailleurs hautement qualifiés) et l'offre (de nombreux travailleurs moins bien formés). La population active est désavantagée sur le marché du travail par son niveau peu élevé d'instruction. Ainsi, les nouveaux emplois sont souvent pourvus par des personnes venant de l'extérieur de la région et la création d'emplois est freinée. En 1991, la région n'a pas pu bénéficier de la création de 6 900 emplois à cause du manque de main d'oeuvre suffisamment qualifiée.

Le problème de la disparité entre la situation financière des communes urbaines et celle des autres communes de la région sera résolu par la réforme générale des relations financières entre l'Etat et les communes qui est prévue (voir le chapitre IV ci-dessous). Le nouveau règlement financier proposé pour la «province métropolitaine» de Rotterdam (voir le chapitre V ci-dessous) permettra de tenir mieux compte, lors de l'allocation des crédits, des conditions socio-économiques locales et du montant des dépenses qui diffère, par conséquent, selon les communes. En outre, il a été proposé d'attribuer à la nouvelle «province métropolitaine» des compétences considérables en matière d'assistance sociale, ce qui permettra d'adopter une approche régionale de la formation.

III. LES EFFETS DE LA REORGANISATION DES POUVOIRS LOCAUX SUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DE LA REGION

Depuis la fin du siècle dernier, le développement économique de la région est lié étroitement à celui du port. Comme il est indiqué ci-dessus, celui-ci revêt une grande importance dans les relations intercommunales de la région. Ainsi, le développement économique et les relations entre les pouvoirs locaux sont étroitement liées.

La densité démographique de l'agglomération de Rotterdam est très forte. L'espace vaut très cher. Il est donc évident que le développement économique dépendra dans une large mesure des problèmes liés à l'utilisation de l'espace.

Tout d'abord, l'espace est nécessaire à la poursuite du développement du port. Au cours des ans, celui-ci n'a cessé de s'étendre vers l'ouest. En raison de la nécessité de préserver l'accès du port aux grands bateaux et du besoin de nouveaux sites industriels, il s'étend maintenant vers la côte et gagne le territoire d'autres communes. Il reste à trouver l'espace requis pour le développement industriel (1 500 hectares de sites humides et 300 hectares de sites secs). La gestion du port et l'établissement des plans de sites industriels associés à celui-ci sont compliqués par la participation de plusieurs communes.

Le besoin d'améliorer les liaisons de transport avec l'arrière-pays s'accroît parallèlement à l'intensification de l'activité économique autour du port. La nécessité de réaliser des améliorations radicales à cet égard est apparue avec de plus en plus d'évidence ces dernières années. L'infrastructure routière, en particulier, est une source de difficultés majeures et ne pourra pas répondre à l'augmentation prévue du volume de fret. C'est pourquoi il conviendra de prendre, au niveau régional, un certain nombre de mesures en ce qui concerne:

- le développement et l'amélioration du réseau régional de transports publics (la construction de nouvelles lignes de métro, par exemple);
- le développement sélectif du réseau régional des grandes routes;
- l'action en faveur du transport par voies d'eau et voie ferroviaire (la construction de ponts, l'amélioration des liaisons avec le réseau ferroviaire européen);
- l'action destinée à décourager l'utilisation de la voiture (par des mesures relatives au stationnement, par exemple).

La forte concentration des industries a une forte incidence sur l'environnement. La pollution atmosphérique, le bruit et les nuisances olfactives limitent les zones où la construction de logements est possible. De plus, il n'y a pas de ceinture verte entre les zones rurales et urbaines. C'est pourquoi il faut veiller attentivement à trouver des moyens écologiquement rationnels de poursuivre le développement économique. L'association de la politique de l'environnement à d'autres domaines de l'action publique, ainsi que l'évaluation comparative des différents intérêts, dans le but d'atteindre les objectifs économiques de la région, sont des tâches qui conviennent parfaitement au pouvoir régional. La qualité de la vie en ville et les autres conditions, écologiques notamment, que les sociétés s'implantant dans la région doivent respecter, ainsi que les questions d'utilisation des véhicules doivent être mises en balance au niveau régional. Aucun

pouvoir régional compétent n'existe actuellement, d'où la difficulté d'assurer le développement équilibré de la région. De plus, lorsque de nouvelles entreprises s'implantent, il est souvent difficile de comprendre clairement quel pouvoir impose les prescriptions, quelles autorisations sont nécessaires et qui les délivre. Un pouvoir régional pourrait éviter la fragmentation existante.

Cinquante trois mille logements doivent être construits dans la région au cours des toutes prochaines années. Cependant, ce ne sera possible, d'un point de vue financier, que si le coût des logements devant être construits sur des terrains chers, pour des raisons relevant de l'aménagement du territoire, peut être compensé par les recettes tirées des logements construits sur des terrains bon marché. En conséquence, les recettes et les dépenses devront être réparties entre les communes. D'importants efforts ont été consacrés à l'obtention d'accords à cet égard au cours des toutes dernières années. Depuis l'entrée en vigueur de la loi-cadre sur la transformation de l'administration (Government in Transition Framework Act), les compétences en la matière sont celles de la «région métropolitaine de Rotterdam».

La coopération entre les communes, la province et l'Etat est indispensable au développement économique de la région. Or, la prise de décisions est souvent retardée parce que l'Etat (qui finance souvent d'importants projets d'infrastructures) doit négocier avec de très nombreuses parties différentes. En outre, l'autonomie des communes fait souvent obstacle à un accord sur les projets car chacune d'elles en pèse le pour et le contre séparément. C'est pourquoi il est si important qu'un pouvoir régional existe afin de pouvoir jouer le rôle de négociateur, de mettre en balance tous les intérêts en jeu et de mettre en oeuvre les grands projets.

IV. EFFORTS VISANT A AMELIORER LA STRUCTURE DES POUVOIRS LOCAUX

L'absence de pouvoir régional compétent n'a cessé de susciter des débats depuis la fin du siècle dernier. Le problème ne se limite pas aux régions urbaines bien que ce soit là qu'il se fait le plus sentir. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, de nombreuses propositions sont avancées en vue de combler l'absence de pouvoir au niveau régional. En 1946, le Comité Koelma a recommandé qu'un quatrième niveau d'administration, celui des districts, soit créé entre ceux des communes et des provinces⁷⁶. La loi sur les réglementations communes (Joint Regulations Act)⁷⁷, adoptée en 1950, a constitué le cadre de la coopération intercommunale qui, conjuguée avec la création de communes plus grandes grâce à un redécoupage territorial, était considérée comme un moyen de combler cette lacune. On estimait à l'époque qu'il n'était nul besoin de créer des districts. En 1969, le gouvernement a présenté, à la chambre basse du parlement, un rapport d'orientation⁷⁸ dans lequel il proposait d'amender la loi sur les réglementations communes (Joint Regulations Act) afin de permettre aux pouvoirs communaux de créer des pouvoirs régionaux compétents principalement en matière d'aménagement du territoire. Ce rapport indique qu'en raison de l'extension des dimensions de la société, les limites territoriales des communes ne correspondent plus aux structures sociales locales et que de nombreuses communes ne peuvent plus effectuer leurs tâches indépendamment, ce qui rend nécessaire la création de circonscriptions administratives plus grandes. Cependant, il précise que l'existence de pouvoirs à ce niveau rendrait les communications entre les pouvoirs locaux et le public plus difficiles et que l'extension des circonscriptions locales au-delà de leurs limites n'est donc pas souhaitable. Conformément à un projet de loi prévoyant la création de pouvoirs régionaux et présenté au parlement⁷⁹ en 1971, la décision de créer un pouvoir régional et la définition de ses attributions revenait aux communes. Le projet de découpage des circonscriptions locales, formulé en 1974, envisageait la création de quarante-quatre régions de ce type. Cette idée n'a bénéficié que d'un faible soutien du parlement. On a craint que les pouvoirs communaux soient ébranlés. De plus, on a considéré que tout le débat portait, en réalité, sur un choix entre de grandes communes et de petites provinces. Ce projet de loi a été retiré, puis le projet de loi sur les pouvoirs locaux (leur réorganisation) a été présenté en 1977⁸⁰.

⁷⁶ Comité Koelma, nommé par le décret royal du 4 novembre 1946, rapport daté du 8 septembre 1947.

⁷⁷ loi du 1^{er} avril 1950, Bulletin des lois et décrets, K 120.

⁷⁸ Rapport d'orientation sur les pouvoirs locaux, Rapports du parlement II, 1969/70, 10 310, n° 2.

⁷⁹ Rapports du parlement II, 1970/71, 11 246, n° 2.

⁸⁰ Rapports du parlement II, 1976/77, 14 232, n° 2.

Celui-ci prévoyait l'imbrication, en quelque sorte, des pouvoirs de la région et de la province. La commune devait demeurer le niveau inférieur d'administration mais les compétences de ces deux niveaux d'administration devaient être redistribuées. Les provinces devaient effectuer certaines des tâches incombant aux communes, leur ôtant ainsi une grande partie de leur pouvoir. Elles devaient également acquérir de nouvelles compétences en matière d'aménagement du territoire, de coordination et d'orientation. Les nouvelles provinces ne pouvaient pas être trop grandes car elles devaient assumer ces tâches mais elles devaient être assez grandes pour s'acquitter de celles qui étaient du ressort de l'Etat décentralisé. Vingt-quatre provinces devaient être ainsi créées⁸¹. En conséquence, l'idée d'un pouvoir régional instauré par les communes a été abandonnée au profit d'un modèle imposé d'en haut, par l'Etat et, dans la mesure du possible, identique dans l'ensemble du pays. Cependant, des problèmes se sont posés lors de la mise en oeuvre de ces propositions et il est devenu de plus en plus évident qu'il était nécessaire d'adopter des approches différentes en des endroits différents. Au cours des quelques années qui ont suivi, les propositions initiales ont été de plus en plus édulcorées. Le transfert de compétences des communes aux provinces a été réduit. Le nombre de provinces proposé est passé de vingt-quatre à dix-sept. L'opposition qui s'est manifestée dans certaines régions du pays a été considérable, tant de la part du public que des conseillers élus. La loi sur les pouvoirs locaux (leur réorganisation) a été abrogée en 1983. Les projets expérimentaux qui avaient été élaborés, tels que celui du pouvoir régional de Rijnmond (voir le chapitre V ci-dessous), ont avorté. Finalement, une seule province a été créée: le Flevoland, comprenant les polders d'IJsselmeer, alors que la loi sur les réglementations communes (Joint Regulations Act) a été totalement révisée⁸².

La principale raison pour laquelle ces propositions ont échoué est leur uniformité et la refonte complète des compétences des communes et des provinces. En outre, l'ensemble du processus était si complexe et tant de choses ont été bouleversées que des objections ont été émises à tous les niveaux et dans tous les secteurs de l'administration locale. De plus, il a été trop long, de sorte que les gouvernements successifs ont continué à opérer des changements et que l'on ne comprenait pas clairement quels seraient les effets des derniers projets. Parallèlement, le gouvernement a créé de plus en plus de services aux compétences spécialisées, ce qui a rendu la réorganisation des pouvoirs locaux superflue, pour ce qui est de ces compétences.

⁸¹ Projet de loi relatif au redécoupage des provinces, 1977, Rapports du parlement II, 1976/77, 14 323, n° 2.

⁸² Bulletin des lois et décrets, 1984, 667.

Deux rapports sur l'avenir des villes néerlandaises⁸³, publiés en 1989, ont mis, une fois encore, la question des pouvoirs locaux à l'ordre du jour des travaux politiques. Ils aboutissent à la conclusion que les régions métropolitaines constituent le moteur de l'économie et qu'il est indispensable, surtout dans le contexte de la concurrence internationale faisant rage sur le marché européen unique, qu'elles aient un pouvoir de décision au niveau local afin de pouvoir rivaliser avec des régions étrangères analogues. Différents rapports d'orientation sur les transports, l'environnement, l'économie, ainsi que l'aménagement du territoire, publiés par le gouvernement à cette époque, ont tous abouti à la conclusion qu'un pouvoir régional fort était indispensable dans ces secteurs. En 1990, le gouvernement a publié un nouveau rapport d'orientation sur la réforme des pouvoirs locaux⁸⁴. Au lieu de constituer un plan type pour l'avenir, ce rapport invitait les régions métropolitaines à donner leur propre avis sur l'évolution qu'elles devraient connaître. L'expérience a révélé que la loi sur les réglementations communes ne représentait pas une solution acceptable à long terme. Cependant, une coopération étroite dans le cadre de cette loi pourrait servir de première étape sur la voie de l'instauration d'un nouveau pouvoir régional. Les réponses⁸⁵ fournies par les régions métropolitaines ont révélé clairement que cette solution les satisfaisait. C'est pourquoi la loi-cadre sur la transformation de l'administration (Government in Transition Framework Act) a été adoptée en 1994. Conformément à cette loi, des associations temporaires de coopération intercommunale, dotées de pouvoirs importants, ont été créées dans sept régions métropolitaines, y compris celle de Rotterdam. Elles doivent être remplacées, en principe, par un pouvoir régional définitif au terme d'une période de quatre ans. En outre, pour améliorer l'administration locale des régions auxquelles la loi susmentionnée ne s'applique pas, la loi sur les réglementations communes a été amendée⁸⁶. En conséquence, la coopération entre communes voisines n'est plus exclusivement volontaire. En effet, la procédure visant à imposer une coopération à une commune a été simplifiée et les associations de coopération sont désormais autorisées, le cas échéant, à appliquer des décisions collectives contre la volonté des pouvoirs communaux.

⁸³ - *Grote steden, grote kansen* (Grandes Villes, vastes perspectives), Comité pour la politique des grandes villes (Comité Montijn), mars 1989, Rapports du parlement II, 1988/89, 21 062, n° 1.
- *Het bestuur in grootstedelijke gebieden* (Les pouvoirs locaux dans les régions métropolitaines), Conseil des pouvoirs locaux, mars 1989.

⁸⁴ *Bestuur en stedelijke gebieden: Bestuur op Niveau* (Efficacité du pouvoir local 1: les pouvoirs locaux dans les régions métropolitaines), Rapports du parlement II, 1990/91, 21 062, n° 3/4.

⁸⁵ *In Bestuur en stedelijke gebieden: Bestuur op Niveau 2* (L'efficacité du pouvoir local 2: les pouvoirs locaux dans les régions métropolitaines), Rapports du parlement II, 1990/91, 21 062, n° 7.

⁸⁶ Bulletin des lois et décrets, 1994, 399, amendement entré en vigueur le 1^{er} juillet 1994.

Les questions financières n'ont jamais revêtu une importance primordiale dans le débat sur la réforme des pouvoirs locaux mais ont toujours eu tendance à être traitées séparément. Cependant, des efforts sont déployés depuis le début des années 90 pour parvenir à une nouvelle formule d'allocation de la subvention globale provenant du Fonds des communes. Cette formule devra mieux tenir compte qu'aujourd'hui de la structure sociale des communes, de leur rôle éventuel de centre régional et de leur aptitude à percevoir des recettes fiscales, ce qui entraînera un transfert de ressources de la périphérie au centre et des riches aux pauvres. Dans la région de Rotterdam, un système spécial de subventions aux communes sera mis en place (voir le chapitre V). Bien que la nouvelle formule d'allocation ne soit pas liée directement à la réforme des pouvoirs locaux, les deux évolutions ont des effets l'une sur l'autre. Grâce à cette nouvelle formule, les disparités entre les communes des régions métropolitaines peuvent être réduites, par exemple, ce qui encouragera leur coopération.

V. LA REFORME DES POUVOIRS LOCAUX DANS LA REGION DE ROTTERDAM

Au début des années 60, l'administration du Rijnmond (Estuaire du Rhin) s'est installée dans l'agglomération de Rotterdam car on considérait que la loi sur les réglementations communes (Joint Regulations Act), sous sa forme ancienne, ne fournissait pas les moyens satisfaisants de faire face aux problèmes administratifs de la région. On s'est rendu compte que toutes les communes avoisinantes profiteraient de l'expansion économique de Rotterdam. Leurs intérêts seraient, par conséquent, de plus en plus imbriqués avec ceux de cette ville⁸⁷. La portée de toute réglementation commune régissant la coopération entre les communes aurait dû être si vaste que les compétences laissées à celles-ci auraient été radicalement réduites. Celles du nouveau pouvoir ont donc été limitées à la coordination des travaux dans les secteurs de l'aménagement du territoire, du logement et de l'environnement. Cette limitation allait à l'encontre du souhait de voir l'autorité régionale investie d'un pouvoir de décision. Celui-ci n'aurait pas été concevable sans de vastes attributions. C'est pourquoi un compromis a été obtenu: la possibilité de transférer de nouvelles compétences des communes à l'administration du Rijnmond sous le contrôle de l'Etat a été prévue. En fait, cela ne s'est jamais produit. Cette administration a continué de dépendre des communes et de la province. Les relations avec la grande ville de Rotterdam ont été particulièrement difficiles. Par la suite, il a été établi que cette administration n'avait été opérationnelle que dans le domaine de l'environnement. Elle a été supprimée en 1986 à l'occasion des nouvelles réformes. On a estimé, à l'époque, que la nouvelle loi sur les réglementations communes (Joint Regulations Act) (amendée en 1984) créerait les conditions permettant d'instaurer un pouvoir régional assez fort.

Les leçons tirées de l'expérience de l'administration du Rijnmond se sont avérées très utiles lorsque le débat sur l'organisation des pouvoirs locaux dans les grandes agglomérations urbaines a été relancé, en 1989. Tenant notamment compte du rapport d'orientation susmentionné, sur le pouvoir local et les grandes agglomérations urbaines, le bureau du Comité consultatif des municipalités du Rijnmond (OOR), association des pouvoirs locaux de la région, a proposé de créer un pouvoir régional fort dans l'agglomération urbaine de Rotterdam, de partager, en outre, la commune de Rotterdam en plusieurs communes, afin de maintenir l'équilibre des pouvoirs dans la région, et de faire en sorte qu'il n'y ait aucun pouvoir au niveau de la province. L'objectif était de créer un pouvoir régional habilité à prendre des décisions, doté de compétences aux niveaux de l'agglomération, de la région et à une échelle supérieure à l'échelle locale, et existant parallèlement à des communes fortes, bien connues du public. En 1992, le gouvernement a été invité par la chambre basse à coopérer à la création de ce pouvoir⁸⁸. En réponse, le gouvernement a décidé de renforcer le statut spécial de la région de Rotterdam et d'amorcer une procédure législative distincte à cette fin⁸⁹. Comme la Constitution prévoit que tout lieu du pays doit être administré par une province, le nouveau pouvoir régional devrait prendre la forme de celui d'une province aux compétences spécifiques. En 1994, deux projets de lois ont été

⁸⁷ Voir les Rapports du parlement II, 1985/86, 19 255, n° 3, p. 2.

⁸⁸ Archives du parlement II, 1991/92, 21 062, n° 10.

⁸⁹ *Vernieuwing bestuurlijke organisatie* (Réforme des pouvoirs locaux 3), principes directeurs, Archives du parlement II, 1992/93, 21 062, n° 27.

présentés au parlement, l'un prévoyant le découpage de la commune de Rotterdam en dix communes⁹⁰ et l'autre définissant les compétences propres à la nouvelle province de Rotterdam⁹¹. Ainsi, pour la première fois, l'organisation des pouvoirs locaux ne sera plus uniforme dans tout le pays, non seulement dans la pratique mais aussi sur le plan formel. Le terme de «province métropolitaine» a été inventé pour distinguer la nouvelle province des autres.

Ses compétences comprendront celles du pouvoir des provinces et d'autres compétences normalement attribuées aux communes, dépassant la dimension locale et relevant actuellement de la coopération, ce qui accroîtra considérablement la transparence des pouvoirs locaux. Les compétences seront attribuées selon le principe suivant: «au niveau local si possible, au niveau régional si nécessaire», de façon à tracer une limite claire entre celles de la province et celles des communes. Une certaine souplesse résultera du fait que la province et les communes pourront déléguer des compétences l'une aux autres et réciproquement (après consultation mutuelle).

La province métropolitaine sera dotée de compétences importantes dans les secteurs de l'aménagement du territoire, des transports, de l'environnement et des affaires sociales. Le cas échéant, elle pourra, davantage que les autres provinces, non seulement faciliter la prise de décisions mais aussi prendre elle-même l'initiative de projets. Les dispositions spéciales en matière d'aménagement du territoire sont particulièrement importantes. Elle sera dans l'obligation d'élaborer une stratégie globale comportant des décisions concrètes sur l'emplacement de projets ou d'équipements revêtant une importance pour la province, tels que les projets de logements de grande envergure. Les communes seront juridiquement liées par ces décisions. Le port de Rotterdam et le centre de la ville seront administrés directement par la province. La police, elle aussi, relèvera de sa compétence, en ce qui concerne la gestion, ce qui n'est pas le cas dans le reste du pays. Cependant, les maires des différentes communes continueront à exercer leur autorité sur la police.

Les dispositions relatives au financement de la province et des communes représentent un élément très important de la nouvelle législation. Comme il est indiqué au chapitre I, la subvention globale versée aux communes au moyen du Fonds des communes constitue une grande partie de leurs recettes. Une formule découlant de règles définies par la législation sert à calculer le montant de cette subvention. Il en va de même pour les provinces qui touchent une subvention globale du Fonds des provinces. La loi sur la province de Rotterdam (les dispositions spéciales) prévoit une nouvelle procédure régionale d'allocation des subventions

⁹⁰ Projet de loi relatif à la création de la province de Rotterdam, Archives du parlement II, 1994/95, 24 088, n° 2.

⁹¹ Projet de loi relatif à la province de Rotterdam (Dispositions spéciales), Archives du parlement II, 1994/95, 24 087, n° 2.

globales provenant de ces deux fonds. La subvention à la province de Rotterdam et celles destinées aux communes de l'agglomération doivent constituer globalement la nouvelle subvention régionale à verser à la province. Cette dernière calcule la partie qui lui est destinée et celle qui revient aux communes, en appliquant sa propre formule. La première composante est ensuite répartie entre les communes au moyen de la même formule. La province exerce ce pouvoir dans les limites fixées par ladite loi. La formule d'allocation doit être fondée sur des critères objectifs qui tiennent compte des différentes dépenses de la province et des communes. Cette nouvelle procédure contribuera à supprimer les disparités d'ordre financier dans la région, surtout grâce à la répartition de la subvention globale entre le centre et les communes de la banlieue. De plus, la province et les communes acquièrent une plus grande indépendance par rapport à l'Etat. En outre, ce nouveau système a trois avantages:

- il est assez souple pour tenir compte de modifications de la répartition des compétences entre communes et province;
- une attention considérable est accordée aux facteurs qui agissent sur le montant des coûts et des dépenses;
- il permet à la région de contribuer à développer la solidarité intercommunale.

Ces deux projets de lois ont été élaborés après consultation attentive des autorités concernées, de sorte qu'un large consensus s'est dégagé sur leur teneur. En conséquence, les préparatifs extrêmement complexes de la réorganisation des pouvoirs locaux ont été entrepris parallèlement. Cependant, cette évolution a pris un tournant important. Un référendum organisé le 7 juin 1995 dans la commune de Rotterdam a porté sur la création d'une province métropolitaine et le découpage simultané de Rotterdam en dix communes. Bien qu'il n'eût officiellement qu'une valeur consultative, le conseil municipal avait annoncé qu'il annulerait sa coopération au projet si les électeurs votaient en majorité contre les propositions. La participation au vote a été de 41,94%, ce qui suffisait à valider le vote. Les résultats ont été les suivants:

- 86,39% de voix contre
- 13,17% de voix pour
- 0,43% de bulletins nuls.

Un sondage a été effectué à la sortie des bureaux de vote. Les électeurs qui ont voté contre ont donné les raisons suivantes:

- 40% craignaient que ce projet soit trop onéreux;
- 31% craignaient que Rotterdam perde son identité;
- 26% étaient opposés au découpage de la commune de Rotterdam.

Ce sondage a révélé également que les voix contre auraient été moins nombreuses si Rotterdam avait dû être découpé en un nombre inférieur de communes. Vingt-sept pour cent des électeurs auraient voté en faveur de la «province métropolitaine» si seulement sept communes avaient été créées et 51% si Rotterdam était resté une grande commune unique. (Même si la ville ne devait pas être découpée, 30% des électeurs auraient voté contre la création de la «province métropolitaine».

Compte tenu de ces résultats, le conseil municipal de Rotterdam a décidé d'annuler sa coopération au projet.

Comme les projets de loi en question approchaient de leur adoption, un débat a eu lieu, sur la question de savoir si le gouvernement et le parlement devaient se conformer aux résultats du référendum. Le 21 juin 1995, le premier débat sur ce sujet a eu lieu à la chambre basse du parlement. De l'avis général, il était impossible d'ignorer totalement le référendum et la nouvelle position du conseil municipal. Parallèlement, il a été convenu qu'une réforme des pouvoirs locaux demeurerait nécessaire et qu'il n'y avait pas d'autre option réalisable que celle de la «province métropolitaine». Le gouvernement a été chargé de consulter, au cours de l'été, les autorités de la région au sujet de solutions possibles, la plus probable consistant à poursuivre les travaux visant à créer la «province métropolitaine», conformément à ce qui avait été proposé, mais à la découper en un nombre inférieur de communes. En conséquence, même si l'issue des réformes dans la région de Rotterdam demeure encore incertaine (juin 1995), on peut affirmer qu'il sera donné suite à l'essentiel des propositions, c'est-à-dire que la «province métropolitaine», dotée de compétences importantes, sera instituée et que la commune de Rotterdam sera divisée d'une manière ou d'une autre, afin que le pouvoir soit réparti également.

VI. CONCLUSIONS

La question de la solution au problème des activités intercommunales n'a cessé d'être débattue depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Un large consensus existe sur deux points: le fait que la création d'un quatrième niveau d'administration, outre ceux des communes, des provinces et de l'Etat, n'est pas souhaitable et le manque de soutien politique en faveur de ce quatrième niveau qui serait celui de régions ou de circonscriptions indépendantes.

Dans les circonscriptions métropolitaines, surtout, la coopération intercommunale ne permet pas, à elle seule, d'assumer efficacement et effectivement les tâches dépassant la dimension de la commune et relevant de l'orientation de l'action.

Les efforts déployés dans le passé pour réorganiser les pouvoirs locaux ont échoué parce qu'ils n'ont pas tenu assez compte des problèmes propres aux agglomérations urbaines. Les propositions de réforme ont toujours visé l'ensemble du pays et ont rencontré ainsi une résistance aux Pays-Bas, là où la réorganisation des pouvoirs locaux n'était pas considérée comme urgente.

Toute réforme doit être adaptée aux besoins de la région concernée. Il convient également de prêter attention à l'équilibre des pouvoirs dans la région. Sinon, les autorités concernées continueront de se soupçonner mutuellement et l'appui nécessaire à la réalisation des réformes ne sera pas assuré.

La pratique consistant à inviter les autorités concernées à présenter leurs propres propositions de réformes s'est avérée assez satisfaisante jusqu'à présent. Cependant, les autorités ont tendance à consacrer tellement de temps à leur débat sur la question qu'elles s'attachent trop peu à recueillir l'adhésion du public sans laquelle aucun élu local ne peut coopérer librement à la réforme des pouvoirs locaux.

Toute modification de l'organisation des pouvoirs locaux qui a une incidence sur le découpage des communes a tendance à rencontrer la résistance du public. Ce niveau d'administration est celui auquel les gens tiennent le plus. En outre, les communes ont une identité forte. Pour que les réformes réussissent, les modifications radicales du découpage des communes doivent donc être réduites au minimum. C'est uniquement pour cette raison que la réforme des pouvoirs locaux devrait consister surtout à redistribuer les compétences entre les niveaux d'administration existants, ainsi qu'à modifier éventuellement le découpage au niveau de la province.

- 123 -

Annexe I

Annexe II

Nombre d'habitants au 1^{er} janvier 1994

Communes

Albrandswaard	14 920
Barendrecht	21 317
Bergschenhoek	8 058
Berkel en Rodenrijs	15 653
Bernisse	12 267
Bleiswijk	9 617
Brielle	15 514
Capelle a/d IJssel	59 364
Hellevoetsluis	36 617
Krimpen a/d IJssel	27 627
Maassluis	33 055
Ridderkerk	46 425
Rotterdam	598 694
Rozenburg	14 204
Schiedam	72 515
Spijkensisse	70 464
Vlaardingen	73 820
Westvoorne	13 780
Total	1 143 821

Bibliographie

Van den Berg, Van Klink, Van der Meer, *Governing Metropolitan Regions*, European Institute for Comparative Urban Research.

Derksen *et al*, «*BoN op maat*» (Effective local government made to measure), The Hague, 1994.

Elzinga (ed.), *Regionaal bestuur in Nederland* (Regional government in the Netherlands), Alphen a/d Rijn, 1995.

Toonen, *Bestuurlijke reorganisatie en intergemeentelijke samenwerking* (Local government reorganisation and intermunicipal cooperation).

Discussion document on the structure of local government in the Rotterdam/Rijnmond region, a proposal by the executive board of the Rijnmond Municipal Authorities Consultative Committee, November 1991.

Government for the future, A profile of Metropolitan Rotterdam, published by Rotterdam Regional Council, April 1994.

De uitdaging, Vernieuwing van de regio, Vernieuwing van het bestuur (The challenge: Regional reform, Local government reform), December 1994.

VARSOVIE⁹²

I. DESCRIPTION DE L'ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

1. *Présentation et description de l'organisation jusqu'au 25 mars 1994*

L'idée d'une situation relativement stabilisée des structures administratives ne correspond pas au cas de la Pologne en général et de Varsovie en particulier. Le système administratif se transforme et bouge, il est *in statu nascendi*. Pour faire mieux apparaître le sens profond des changements qui ont eu lieu et des tendances qui se dessinent, il faut présenter ce système d'une façon dynamique et dans son contexte historique.

Le système qui prévalait jusqu'en 1990 était modelé sur le système adopté en Union Soviétique. La pratique, ne s'appuyant que rarement sur la lettre du droit, donnait la plénitude du pouvoir à tous les échelons au parti communiste, en tant que «force dirigeante». L'appareil du parti hiérarchisé et bureaucratisé était la source du pouvoir et seul il en disposait. La doctrine politique et la lettre du droit découlant de ce pouvoir identifiait le système de l'autogestion communale avec le système d'Etat. Les conseils municipaux devaient être les organes représentatifs locaux du pouvoir d'Etat et leurs organes exécutifs avaient la charge de remplir les fonctions de l'administration publique. C'est ainsi que les maires de Varsovie étaient à la fois des fonctionnaires d'Etat et les organes exécutifs du Conseil municipal de la capitale. Il y avait donc là une double subordination: subordination au gouvernement et aux conseils municipaux. A leur tour, les chefs - maires de quartiers (arrondissements) étaient les organes exécutifs de l'échelon inférieur. Ils étaient, en tant que fonctionnaires, nommés par le maire de la capitale et lui étaient subordonnés.

En réalité, le système était centralisé à outrance et les compétences des pouvoirs locaux en matière de décisions avaient été ramenées presque à zéro. Le montant total du budget annuel de la ville dépendait totalement du pouvoir central. Pratiquement toutes les recettes étaient encaissées par le budget central qui octroyait ensuite les moyens financiers pour les besoins de la ville. Enfin, le mode d'élection des organes locaux (c'est en fait le parti omnipotent qui décidait de la composition des conseils municipaux) témoignait, on ne peut pas plus clairement, que l'autonomie des collectivités locales n'était que pure fiction.

Telle était la situation – certainement surprenante et exotique pour les sociétés européennes libres du totalitarisme – dans laquelle la Pologne s'est retrouvée lorsque ce système fit définitivement faillite au début de 1990.

Mais déjà plus tôt, dans les structures de l'opposition, beaucoup d'attention avait été consacrée aux orientations de la nécessaire réforme du système des pouvoirs. Il y eut à ce sujet des vives discussions, mais il y avait concordance de vues sur les principes fondamentaux.

Notamment, il avait été constaté que la démocratie à l'échelon local était la condition *sine qua non* de la démocratie en général. Il fallait donc que naissent d'authentiques et fortes

⁹²

Cette étude de cas a été préparée en coopération avec M. S. Wyganowski.

organisations locales autogérées et dotées de la plénitude de compétences, constituées évidemment à l'issue d'authentiques élections communales.

Ces pouvoirs locaux devaient être indépendants, c'est-à-dire qu'ils ne devaient être subordonnés qu'au droit et à la volonté des électeurs. Il fallait séparer le pouvoir et l'administration d'Etat du pouvoir et de l'administration locale, autonome, notamment en procédant au partage des compétences entre ces deux pouvoirs.

C'est aux pouvoirs locaux que devaient revenir toutes les affaires locales dans le sens le plus large possible. Ils devaient avoir le droit de décision tout comme les possibilités de réalisation, ces dernières grâce à la restauration de la propriété communale qui avait été supprimée dans le système totalitaire (les pouvoirs locaux ne pouvaient disposer, avec de grandes restrictions, que d'une certaine partie des biens locaux qui appartenaient au Trésor de l'Etat). Ils devaient avoir leurs propres sources de recettes budgétaires provenant entre autres directement des impôts, des entreprises, des parts dans les sociétés locales, etc. On n'avait pas exclu la possibilité, tout au moins pendant une période temporaire, d'octroi de subventions aux communes provenant du budget de l'Etat.

Tout en partant du principe qu'il fallait donner le maximum d'autonomie aux pouvoirs locaux, la conviction prévalut (encore qu'à la lumière des premières expériences déjà acquises, la question prête à discussions) que temporairement le système des pouvoirs locaux devait être à un échelon. C'est-à-dire que le champ d'action des organes élus représentatifs et exécutifs ainsi que de l'administration locale autonome devait correspondre à la plus petite unité fondamentale de la division administrative: les communes urbaines et rurales. A partir de l'année 1993 on discuta également la nécessité d'introduire un échelon au dessus des communes: les *powiats* (équivalent d'un *Kreis* en Allemagne) .

Mais il y avait ici un écueil: même si, selon une opinion largement dominante, la division administrative existante en communes et en voïvodies (départements – unités territoriales plus grandes) présentait de nombreux défauts et devait faire l'objet d'une réforme, on estima difficile de procéder à cette réforme «en cours de marche».

Suite aux événements politiques de 1980-90, après des discussions et des débats parlementaires, ces principes fondamentaux trouvèrent leur expression dans une loi adoptée au printemps 1990. A la fin du mois de mai, se tinrent en Pologne les premières élections communales vraiment libres depuis la Seconde Guerre mondiale. Les autorités municipales élues à l'issue de ces élections commencèrent à introduire le système des pouvoirs locaux et à oeuvrer dans le cadre de ce système.

En maintenant le principe du pouvoir local à un seul échelon, on a estimé nécessaire de coordonner les activités des organes communaux à l'échelle régionale (à l'échelle de la voïvodie). Aussi décida-t-on de constituer les *Sejmiks*, c'est-à-dire des miniparlements régionaux auxquels les conseils communaux délèguent leurs représentants et qui, outre leurs fonctions coordinatrices, remplissent le rôle d'organes d'appel. Il y a lieu d'ajouter ici que la pratique allait faire naître aussi d'autres formes de coordination, de coopération entre les communes, de défense de leurs intérêts communs, entre autres sous la forme d'associations de communes pour la réalisation de buts déterminés. C'est ainsi que, en ce qui concerne les communes urbaines, fut réactivée l'Union des villes polonaises qui existait jusqu'à 1939. Par ailleurs, l'Union des métropoles polonaises constitua le cadre d'une coopération et d'un échange d'expériences entre les organes exécutifs des municipalités des plus grandes villes.

La seule exception dans le système polonais des pouvoirs locaux concerne Varsovie, non seulement en sa qualité de capitale, mais aussi en tant que ville la plus grande de Pologne (1 650 000 habitants sur 485 km²).

La loi spéciale du 25 mars 1990 sur le système administratif de Varsovie divise la capitale en communes, constituées par les différents quartiers (sept selon la division territoriale de 1960, qui pourra être réformée ultérieurement) dotés de la personnalité juridique et avec des budgets propres. Cependant, tout comme chaque grande ville, Varsovie constitue un organisme homogène remplissant une série de fonctions essentielles, aussi bien internes (c'est-à-dire dans l'intérêt de ses propres habitants) qu'externes. Pour en tenir compte, tout en respectant l'autonomie des quartiers-communes dans les affaires strictement locales, la loi a prévu la création d'une Union obligatoire de ces quartiers-communes pour la réalisation des tâches concernant la ville dans sa totalité et pour l'exercice de ses compétences en ce qui concerne ses fonctions externes, y compris celles découlant du fait que Varsovie est la capitale du pays.

Conformément à cette loi, les conseils des quartiers-communes délèguent leurs représentants au Conseil (Union) de Varsovie composé de vingt-huit personnes (quatre par quartier). L'ensemble des conseillers de tous les quartiers élisent le maire de la ville; les conseillers des quartiers-communes élisent également leurs maires. A son tour, le Conseil de Varsovie élit les huit membres du Conseil exécutif de l'Union, dont trois vice-présidents. Le maire préside le Conseil exécutif.

L'Office administratif de la ville relève du maire de la ville, les offices de quartier relèvent des différents maires de quartier. Pour réaliser les tâches concernant l'ensemble de la ville, l'Union dispose de son propre budget adopté par le Conseil de Varsovie ainsi que de ses propres sources de recettes. Des subventions provenant de ce budget peuvent être accordées aux quartiers-communes économiquement faibles. Dans le cadre du processus de restitution de la propriété communale, le Trésor de l'Etat restitue à l'Union les terrains et les aménagements qui remplissent des fonctions pour toute la ville ou qui sont prédestinés à l'accomplissement de ces fonctions.

Certains investissements importants sont financés par l'Etat ou bénéficient de son aide financière (par exemple la construction du métro). L'administration d'Etat peut confier la réalisation de certaines tâches qui lui reviennent aux municipalités (c'est-à-dire, dans le cas de Varsovie, à l'Union et aux quartiers-communes).

Le Conseil et le Comité exécutif de l'Union des communes ainsi que le maire de Varsovie n'ont aucun pouvoir direct sur les quartiers-communes. A l'égard de leurs organes autonomes ils remplissent uniquement un rôle de coordination et d'information et, en cas de besoin, de médiation.

Au fil des années, le système décentralisé de gestion de la municipalité de Varsovie a néanmoins montré ses faiblesses, dont les principales étaient les suivantes:

- une garantie insuffisante des intérêts de la ville en tant que capitale, à savoir les intérêts généraux de la communauté urbaine et les intérêts d'ordre national ou supranational focalisés sur la métropole, qui étaient parfois résolus au niveau des communes de quartiers et dans leur optique;
- la gestion peu rationnelle des finances de la ville à cause de l'existence de huit budgets indépendants;
- la délimitation assez floue des compétences déléguées aux quartiers-communes et le manque de mécanismes incitant les quartiers à tenir les autres structures informées et, de ce fait, à rationaliser les actions au niveau de l'Union des communes;
- la difficulté, voire l'impossibilité, d'aboutir à la redistribution des biens communaux à l'Union en raison des intérêts divergents en jeu, d'un certain «égoïsme» des communes en question et d'une définition imprécise de la notion de bien municipal;
- la disparité dans les recettes des quartiers par tête d'habitant et l'inexistence de mécanismes compensatoires efficaces;
- une mauvaise délimitation de la ville et des territoire des quartiers-communes, ainsi que des liens presque nuls avec les communes limitrophes.

Il était donc indispensable de procéder à une réforme de l'organisation administrative de la métropole.

2. *Organisation politique et administrative actuelle d'après la loi du 25 mars 1994*

A la lumière de l'expérience des quatre dernières années, on a retenu que, pour assurer une meilleure gestion, décentralisée et viable de la métropole, les facteurs suivants constituaient le point de départ:

- stabilité du pouvoir exécutif, dextérité dans la prise de décisions, optimisation de l'allocation des moyens financiers, coordination des investissements menés en ville, cohérence dans le fonctionnement des services communaux;
- création des conditions pour le développement de la démocratie locale impliquant une autonomie des pouvoirs de décision à l'échelon municipal et la prise en compte, au degré le plus élevé, des intérêts des communautés locales lors des décisions concernant l'ensemble de la communauté urbaine;

- appui aux initiatives permettant à la ville de réaliser sa fonction de capitale du pays et visant le renforcement de son identité, notamment grâce à la préservation des traditions ancestrales, à la garantie de son fonctionnement en tant que sujet de la communauté internationale, à l'établissement de conditions propices au bon fonctionnement de l'Administration centrale des institutions internationales, ainsi que des centres culturels et scientifiques;
- création de conditions nécessaires au développement de la cité et de l'agglomération urbaine dans l'aire fonctionnellement rattachée à la ville.

Les objectifs présentés ci-avant paraissent comme partiellement contradictoires vu que les exigences posées par une gestion efficace ne mènent pas toujours dans la direction préconisée par les représentants de la démocratie locale.

La gestion efficace est parfois liée à la centralisation des décisions, alors que le développement de la démocratie à partir de la base exige un rapprochement de l'Autorité à l'habitant. En réalité il s'agit là de trouver le point d'équilibre, le compromis.

Ces prémisses, ainsi que l'expérience et l'analyse des erreurs commises, ont servi comme base d'un nouveau projet de la loi sur la structure administrative de la ville de Varsovie, votée par le Parlement le 25 mars 1994.

Par effet de cette loi, ont eu lieu un nouveau découpage territorial et le changement des limites administratives des quartiers-communes. Tout d'abord, on a créé une grande commune-centre, sur une superficie de 120 km², qui compte environ 960 000 habitants. On a appliqué comme critères essentiels pour en fixer les limites le taux d'urbanisation et la propriété des terrains. Cette commune correspond plus ou moins à ce qu'était la ville de Varsovie avant la Seconde Guerre mondiale. Ces terrains avaient été en 1946 communalisés et puis nationalisés.

Les zones périphériques, mais toujours dans les limites administratives de la ville, ont été partagées en dix communes; les terrains dans ces communes restent en grande partie dans des mains privées et leur taux d'urbanisation est relativement faible. Ces communes comptent entre 12 000 et 141 000 habitants.

Pour garder la cohésion de la ville et assurer une coopération intercommunale, on a créé une structure sous forme d'une Union obligatoire des onze communes, à laquelle la loi confère la personnalité juridique. Cette union a des tâches différentes de celles de l'Union des sept communes, qui a existé jusqu'en 1994. La répartition des compétences entre celle-ci et les communes concernées avait un caractère «vertical»: l'Union était compétente pour les problèmes concernant la ville dans son ensemble (transport en commun, assainissement, approvisionnement d'eau, etc.), tandis que les communes s'occupaient des problèmes locaux. Par contre, actuellement la répartition des tâches a un caractère «horizontal»: l'Union s'occupe des problèmes stratégiques et les communes des problèmes opérationnels.

En particulier, les compétences de l'Union d'après la nouvelle loi sont les suivantes:

- la planification stratégique du développement et de l'aménagement de la ville, la mise en place et le développement de la coopération des communes, surtout dans le domaine des infrastructures;
- l'aide financière aux communes faibles et une péréquation financière plus adéquate aux besoins des collectivités.

Le Conseil de l'Union se compose de soixante-huit membres, élus directement. Les candidats sont présentés aux élections par les parties politiques et des organisations professionnelles ou sociales. Le Présidium du Conseil se compose du président et de ses trois adjoints. Le Conseil approuve le projet du statut de la ville de Varsovie (le statut doit être finalement approuvé par le Premier Ministre) et contrôle les actions menées par le Conseil exécutif. Il vote le budget de la ville, détermine les programmes de développement et approuve les plans d'aménagement de la ville.

Le Conseil exécutif (l'organe exécutif) se compose du maire (président) et de trois adjoints. A noter que, sous l'empire de la loi de 1990, il y avait deux organes exécutifs avec des compétences déterminées; le maire (président) et le Conseil exécutif composé de neuf membres, présidé par le maire.

Actuellement l'organe exécutif de l'Union a comme tâches essentielles:

- la préparation des projets de résolutions et la mise en oeuvre des résolutions votées par le Conseil de l'Union;
- le suivi de toutes les questions en cours.

L'Union des communes de la ville de Varsovie doit également assurer le développement des structures de coopération intercommunale, qui ont leur propre personnalité juridique et ont comme but de satisfaire des besoins des habitants au niveau de la ville dans son ensemble, ou des communes concernées (par exemple, dans le domaine des transports en commun).

D'après la loi, ces structures peuvent également s'étendre aux communes limitrophes.

Par effet d'une décision du Conseil des Ministres, ce type de structures peut avoir un caractère obligatoire.

Les expériences des derniers dix mois démontrent que l'organisation et la mise en place de ces structures posent des problèmes. En particulier, les élus craignent que ces structures, devenues autonomes, puissent s'aliéner et mener leur propre politique, comme c'était le cas avec les communes incluses dans l'Union des quartiers-communes dans les années 90-94.

En principe, les onze communes varsoviennes sont soumises au même règlement que les autres communes en Pologne, avec quelques exceptions:

- tout d'abord, dans la commune-centre, au lieu d'un conseil exécutif composé de 4-7 personnes élues par le Conseil communal (comme dans chaque commune en Pologne), le maire est l'organe exécutif; il est élu par le Conseil de la commune-centre et assume automatiquement la présidence de l'Union des communes de Varsovie, ce qui permet d'assurer une certaine cohésion de la ville;
- une deuxième exception concerne le rôle de Varsovie en tant que capitale du pays. Des tâches liées à ce rôle sont confiées aux communes par l'administration de l'Etat, laquelle doit mettre à disposition des moyens financiers adéquats. Pour réaliser ces tâches, il faudrait encore que le Conseil des Ministres détermine au préalable des principes de coopération avec les communes dans un arrêté (qui n'est pas apparu jusqu'à présent);
- la loi du 25 mars 1994 prévoit l'existence obligatoire dans la commune-centre de sept unités territoriales auxiliaires, ce qui paraît justifié en tenant compte de l'extension de cette commune. Ces unités ne sont pas dotées de personnalité juridique, mais elles ont leurs propres conseils et budgets (annexés au budget de la commune-centre). Leurs organes exécutifs se composent d'un directeur et de deux adjoints, élus par le conseil de l'unité. La loi prévoit la création facultative de ce type de structure dans toutes les communes en Pologne;
- enfin, les modalités de financement des communes de Varsovie diffèrent de celles des autres communes. Elles sont présentées dans le chapitre suivant.

3. *Les relations informelles entre différents acteurs, les rapports de force*

Dans la période 1990-94, on a observé la tendance des communes incluses dans l'Union à défendre à tout prix leur indépendance. Cette tendance a provoqué un conflit presque permanent entre les communes et les autorités exécutives de l'Union (le maire en premier lieu).

La position du Conseil municipal, composé des représentants des communes (quatre membres par commune élus indirectement) était ambiguë. D'une part les membres du Conseil représentaient les intérêts de communes, d'autre part ils étaient responsables de la politique municipale au niveau de la ville. Par conséquent ils regardaient les problèmes selon deux optiques. Il est intéressant de noter l'évolution qui a eu lieu: au fur et à mesure que les membres du Conseil faisaient expérience de la gestion de la ville, la tendance à voir les problèmes de la ville dans son ensemble s'affirmait sur un certain particularisme communal. Par contre, au niveau des communes, pour mieux défendre leurs intérêts, une structure informelle a été créée qui réunissait les bourgmestres des six communes périphériques ainsi que les présidents de leurs Conseils communaux. Le but essentiel de cette structure était de limiter au minimum les compétences attribuées aux autorités de l'Union. Dans certains cas cette tendance était justifiée, mais en général elle provoquait un climat de soupçons et des malentendus entre les autorités de l'Union et celles des communes.

Il faut souligner également le rôle particulier de la commune du centre de la ville (environ 160 000 habitants). Cette commune était dans une situation privilégiée à cause des revenus dont elle

disposait, qui dépassaient largement ceux des autres communes (le revenu par tête était 6-7 fois plus important); pour cette raison, elle se démarquait des autres communes et essayait d'affirmer son indépendance vis-à-vis de l'Union.

Ainsi, la période entre 1990 et 1994 se caractérise par un rapport de force entre trois pôles:

- l'Union des communes;
- la structure informelle mise en place par les communes périphériques;
- la commune du centre.

Le changement de la loi au mois de mars 1994 doit être considéré comme une prise de conscience du danger constitué par ces conflits, qui provoquaient une désintégration de la ville.

La nouvelle période, qui commence avec les élections du mois de juin 1994, se caractérise par les changements décrits au point 2 ci-avant. Malgré le fait que plusieurs structures ne sont pas encore mises en place (par ex. les structures des services communaux) on peut faire les observations suivantes:

- Une cristallisation relative des forces politiques dans les Conseils se reflète dans les relations informelles; beaucoup de décisions au sein des Conseils sont prises par rapport aux forces politiques impliquées. Jusqu'à présent (dix mois après les élections) on assiste à une lutte politique plus ou moins camouflée bien davantage qu'à un débat articulé sur des programmes;
- La création d'une grande commune-centre (plus puissante que les autres) a changé les rapports de force et provoqué une certaine concurrence entre la ville comme ensemble et cette commune. La loi prévoit que le maire de la commune-centre est en même temps le président de l'Union des communes; en outre, la répartition des compétences entre l'Union et les communes (y compris celle du centre) est plus nette qu'auparavant. On constate néanmoins des frictions entre les autorités de l'Union et celles de la commune-centre et la tendance du Conseil de l'Union à empiéter sur les compétences opérationnelles des communes.

Le Conseil de la commune-centre a lui aussi tendance à jouer un rôle prédominant. Le maire de la commune-centre, qui est en même temps président de l'Union, est en mesure d'atténuer ce phénomène de concurrence. Mais il est également impliqué dans les enjeux politiques.

Les rapports difficiles entre les autorités de la commune-centre et les directions des unités auxiliaires sont un héritage du passé. Malgré le fait que ces unités sont subordonnées et qu'elles n'ont pas de personnalité juridique, elles aspirent à rester autonomes. En accord avec le principe de subsidiarité, le statut de la commune-centre prévoit une décentralisation assez poussée des décisions. Mais la création de la commune-centre était justifiée notamment par le souci d'une gestion efficace sur un territoire relativement homogène. Dans le statut de la commune il aurait donc fallu trouver une solution équilibrée. Mais, jusqu'à présent, le statut n'a pas été approuvé par le Premier Ministre (c'est l'obligation pour toutes les communes qui dépassent 300 000 habitants).

Un des conflits qui se dessine, concerne l'entretien des services municipaux par les communes. Avant la mise en place des structures spéciales qui auront pour but la gestion de différents types des services, c'est l'Union qui s'en charge. Les communes impliquées doivent payer une

cotisation selon des critères déterminés. Il y a une vive discussion entre l'Union et les communes sur le montant des sommes qui doivent être versées au titre des services fournis.

Les relations entre l'Union et les communes sont assez ambiguës lorsqu'il s'agit de l'aménagement du territoire. Dans le statut de l'Union, on a prévu que les plans d'aménagement concernant la ville et ses parties (voire les plans d'aménagement des communes) soient approuvés par le Conseil municipal de l'Union. Ceci n'est pas tout-à-fait conforme à la loi sur l'aménagement du territoire actuellement en vigueur et risque de provoquer des conflits.

En somme, la nouvelle organisation administrative, mise en place depuis dix mois, n'est pas encore achevée. La situation pourra évoluer après la période de rodage du système, qui paraît, en tout cas, beaucoup plus fonctionnel que celui de la période 1990-94.

II. DESEQUILIBRES SOCIO-ECONOMIQUES ET MESURES PRISES POUR Y FAIRE FACE

Deux types de facteurs sont à l'origine de la situation actuelle à Varsovie:

- les facteurs liés avec l'histoire de la métropole dans les cinquante dernières années;
- les facteurs liés avec la transformation politique et économique à partir de l'année 1990.

1. Les dégâts de la Seconde Guerre mondiale, et la destruction quasi totale de Varsovie par les nazis, sont bien connus. 85% de la ville étaient détruits et il n'y avait pratiquement plus d'habitations sur la rive gauche de la Vistule. La reconstruction de la capitale, pour un pays touché dramatiquement par la guerre, demanda un effort considérable et en même temps a ouvert le champ aux activités de l'urbanisme. La Pologne d'après guerre était enfermée dans l'économie du «socialisme réel», peu effective, et affligée par la doctrine douteuse du «centralisme démocratique». L'objectif primaire était l'augmentation de la production. On poursuivit donc à outrance l'industrialisation extensive du pays par la construction incessante d'usines nouvelles, parfois implantées dans des zones inappropriées. Les autorités négligeaient les sphères «non productives» de la vie, leur assignant parcimonieusement les moyens indispensables.

De plus, la doctrine prévoyait l'amélioration de la structure sociale dans les grandes agglomérations; comme exemple on peut citer l'implantation dans le tissu urbain de Varsovie d'une grande usine sidérurgique et l'agrandissement, à plusieurs reprises, d'une usine de tracteurs. L'argument avancé était qu'il fallait accroître les effectifs de la classe ouvrière pour améliorer la structure sociale de la ville trop «bourgeoise».

C'est ainsi que se produisit une disharmonie fondamentale dans le développement de Varsovie: la ville elle-même n'était pas en mesure d'emboîter le pas aux progrès de l'industrialisation (controversés du reste, puisque aujourd'hui personne ne sait que faire des usines non compétitives sur le marché), ne pouvant pas investir suffisamment pour améliorer les conditions de vie, mais témoin impuissant de leur constante détérioration. Aujourd'hui c'est l'un des plus difficiles problèmes hérités du communisme avec lequel Varsovie est aux prises.

On pourrait présenter une liste bien longue des maux que cette politique a causé. Parmi ces maux, il y a la pénurie de logements et, chose sur laquelle il convient d'attirer une attention particulière, le sous-développement de l'ingénierie urbaine, voire de toute l'infrastructure technique et de tous les services communaux oeuvrant dans cette sphère. Cela comporte non seulement des inconvénients pour les habitants (dans les transports urbains, dans la fourniture de l'eau et le chauffage à la suite des pannes), mais aussi — ce qui est essentiel pour Varsovie — les plus grandes difficultés pour assurer la protection de l'environnement.

Par conséquent, la ville a hérité d'une grave disharmonie fonctionnelle. Cette disharmonie se reflétait aussi dans les relations entre la ville-centre et les périphéries et provoquait un déséquilibre sur le plan territorial; ce point sera examiné ci-dessous.

2. Le deuxième groupe des facteurs qu'il faut prendre en considération est lié avec la transformation politique et économique du pays à partir des années 89-90.

La réforme économique, qui accompagne le passage d'un système autoritaire et centralisé à la démocratie et à l'économie du marché, se poursuit dans des circonstances particulières: une profonde déstabilisation de l'économie nationale, un déficit remarquable des biens et des services, l'hyper-inflation et le chômage.

La nouvelle politique financière et l'introduction des mécanismes du marché ont provoqué au commencement une rupture des biens économiques existants et une chute des principaux indices macro-économiques: le PNB et la consommation ont baissé de 12%, l'épargne de 25%, le chômage a augmenté, les exportations surtout vers les pays de l'Est ont diminué. On a noté les premiers signes du redressement économique en 1991 et actuellement il y a une croissance économique relativement importante. La situation à Varsovie est néanmoins plus avantageuse que dans le reste du pays. Les structures économiques dans la métropole s'adaptent mieux aux conditions nouvelles. Et cela est vrai plus dans les banlieues de la capitale et les communes limitrophes qu'au centre de la ville.

3. Les changements politiques et économiques et le passage vers le marché libre ont provoqué une grande activité de la population, garrottée pendant les quarante-cinq dernières années par le corset du «centralisme démocratique». Pour présenter les changements dynamiques des dernières années et caractériser les relations entre la métropole et ses environs on peut distinguer quatre zones (d'après le découpage administratif du 1.01.1994, voir le schéma ci-joint):

- Zone 0 Commune centrale (avant la loi du 25 mars 94) – environ 157 000 habitants;
- Zone I 7 communes-quartiers de Varsovie⁹³ (sauf le centre) – environ 1 500 000 habitants;
- Zone II 20 communes limitrophes (dont 9 communes urbaines) – environ 415 000 habitants;
- Zone III 26 communes dans les limites administratives de la voïvodie de Varsovie (dont 5 communes urbaines) – environ 340 000 habitants;
- Voïvodie environ 2 410 000 habitants au total.

L'activité économique se manifeste par l'augmentation du nombre des entreprises de toutes sortes. D'après les données des années 88-92, le nombre des entreprises est monté de 5.600 jusqu'à 83 800 (c'est-à-dire, environ 15 fois plus). Ce sont en général des petits établissements. Leurs implantations démontrent qu'il y a un phénomène de déconcentration des activités. A la tête se trouve la zone I (augmentation de 20 fois du nombre des entreprises), dans la zone 0 les changements sont moins importants (augmentation de 8,5 fois du nombre des entreprises).

Parmi tous les secteurs, c'est le commerce qui se caractérise par le plus grand dynamisme dans la voïvodie de Varsovie; son augmentation la plus significative a lieu dans la zone I. Dans le secteur de la petite industrie et du bâtiment le dynamisme se manifeste le plus dans les zones II et III.

Parmi les conséquences de cette déconcentration des activités il faut citer la répartition des

⁹³ En 1992, le nombre de ces communes a augmenté de 6 à 7.

revenus des habitants: même en l'absence de données adéquates, les observations faites (surtout dans le secteur du bâtiment) amènent à constater une répartition plus équilibrée qu'avant.

Un des facteurs qui joue en faveur du processus de déconcentration des activités c'est la propriété des terrains. Dans la zone 0 et une partie de la zone I, les terrains ont été nationalisés après la Seconde Guerre mondiale. La plupart des terrains dans les communes limitrophes (partie extérieure de la zone I, zone II et III) restent des propriétés privées. Cette situation pourra provoquer une décentralisation artificielle des activités économiques sur des terrains périphériques et limiter des activités qui sont souhaitables dans le centre.

Un des problèmes les plus urgents est la reprivatisation des terrains nationalisés, qui pourra permettre de mener une politique d'aménagement du territoire plus équilibrée et cohérente.

4. Le système de financement des communes varsoviennes dans les années 90-94 était fondé surtout sur des taxes et des impôts locaux, ainsi que sur des subventions. Les recettes de l'Union des communes pendant cette période correspondaient à une partie des impôts de l'Etat (15% de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et 5% de l'impôt sur le revenu des personnes juridiques). D'après la nouvelle loi de 1994, les recettes de l'Union viennent des impôts locaux auxquelles s'ajoutent 2,5% de l'impôt sur le revenu des personnes juridiques, les cotisations des communes, les subventions de l'Etat, les recettes propres provenant des biens gérés par l'Union.

Les recettes des communes varsoviennes ont également changé en 1994: leurs sources sont la participation aux recettes des impôts sur les revenus des personnes physiques et juridiques (15% et 2,5% respectivement), les impôts locaux et les subventions.

Les tableaux annexés présentent les recettes et les dépenses pour toutes les communes de la voïvodie de Varsovie pour l'année 1993 (avant le nouveau découpage administratif des communes varsoviennes), les recettes et les dépenses pour la deuxième moitié de l'année 1994 des communes de Varsovie, ainsi que le budget de ces communes en 1995. Il est difficile de comparer directement les recettes et les dépenses dans le temps à cause de l'inflation (environ 30% par an). En plus la comparaison entre les communes varsoviennes et les autres est aussi difficile à cause des différentes sources de recettes.

Il est important de noter la diminution des disparités parmi les communes varsoviennes après la réforme en mars 1994. Le tableau qui présente les recettes des communes de Varsovie dans la deuxième moitié de l'année 1994 et le plan pour 1995 démontre clairement cette situation.

Il est également significatif qu'à la tête des communes (indice zl/hab) se trouve une commune relativement petite – Wlochy – avec l'indice 828,1, alors que la commune la moins favorisée est la commune de Targowek, avec l'indice 388,7. Le rapport entre les deux indices est égal à 2,2. L'indice moyen des communes est de 572,1. En 1993, avant la réforme et le nouveau découpage administratif, les différences étaient beaucoup plus accentuées. La commune centrale avait l'indice 740, la moins favorisée l'indice 110. Le rapport entre les deux était de 6,7. La moyenne était de 190. L'un des effets de la réforme de l'organisation administrative et territoriale en 1994 est l'aplanissement des écarts dans les recettes des communes varsoviennes.

Il reste encore un mécanisme qui peut jouer en faveur des communes moins favorisées. Il s'agit du fonds dans le budget de l'Union, prévu dans le cas où l'une des communes se trouve en difficulté. Le Conseil de l'Union peut lui attribuer une aide spéciale.

Pour le moment, l'Union rencontre plus de difficultés financières que les communes varsoviennes.

S'agissant de communes situées en dehors des frontières de la ville, plusieurs communes urbaines et rurales situées à proximité de Varsovie (zone II) ont des recettes relativement importantes (voir tableau 1). Cette situation est cohérente avec le développement (décrit ci-dessus) de l'activité économique dans les banlieues de Varsovie.

L'analyse de la structure des dépenses permet de constater que la plupart des dépenses des communes varsoviennes étaient consacrées aux dépenses courantes. Avant le nouveau découpage administratif à Varsovie (1993) la situation était la suivante:

– communes de Varsovie:	dépenses courantes = 90, %	investissement = 9,1 %
– Union de communes varsoviennes:	dépenses courantes = 57, %	investissement = 43, %
– total des budgets de l'Union et des communes:	dépenses courantes = 72,4 %	investissement = 27,6 %

Cette situation s'explique par le fait que l'Union des communes, avant la réforme de 1994, était surtout chargée des problèmes concernant l'infrastructure technique, qui était en mauvais état et demandait des investissements.

Il est également à souligner que les communes urbaines limitrophes consacraient 30% de leur budget aux investissements, donc plus que la ville de Varsovie dans son ensemble (budget de l'Union et des communes).

La plupart des dépenses courantes des communes de Varsovie était consacrée à l'entretien de l'infrastructure sociale – l'enseignement et la santé. Les dépenses courantes de l'Union des communes varsoviennes étaient consacrées en grande partie (88%) à l'infrastructure technique et en particulier au transport en commun.

Après la réforme de mars 1994, le taux des investissements à Varsovie a diminué (voir le tableau concernant le budget de 1995 ci-dessus). Ce signe est préoccupant mais on peut espérer un changement positif après l'organisation des structures spéciales qui seront chargées de gérer les services municipaux.

En somme, l'examen de la situation financière des collectivités locales démontre que le problème le plus important dérive des faibles ressources financières des communes en général. On estime que les recettes des communes représentent 15-16% des recettes totales du budget national.

D'autre part, les mesures d'ordre législatives et administratives prises en 1994 pour Varsovie, ainsi que l'activité économique dans le périmètre de la métropole et dans les communes limitrophes, ont agi en faveur d'un développement économique plus équilibré de la zone métropolitaine.

III. CONSEQUENCES DE L'ORGANISATION POLITIQUE ADMINISTRATIVE SUR LE DEVELOPPEMENT REGIONAL

1. Les communes mises en place après les élections en 1990, authentiques organisations autonomes au niveau local, ont changé d'une façon considérable les principes du développement économique de la zone métropolitaine de Varsovie. L'impulsion dont l'activité des collectivités locales a bénéficié et son développement (décrits plus haut) se manifestent surtout dans les banlieues et dans les communes limitrophes.

Les derniers changements de l'organisation administrative en 1994 peuvent avoir une influence positive sur ces communes, en favorisant la coopération intercommunale. Avant ces changements, les relations de la ville elle-même avec les communes extérieures étaient assez limitées. Il reste toujours une certaine méfiance lorsqu'il s'agit d'une collaboration directe avec des grands organismes comme les communes varsoviennes; mais la situation a changé puisque, à l'exception de la commune-centre, les dix autres communes varsoviennes sont maintenant beaucoup plus petites et ont des traits communs avec les communes voisines.

De plus, la loi donne la possibilité de créer des structures intercommunales, ayant un but précis (par ex. gestion des services d'assainissement, approvisionnement en eau, transport, etc.). Jusqu'à présent, les communes intéressées n'ont pas profité de cette possibilité.

2. Le problème de répartition des compétences entre l'administration centrale et les collectivités locales reste toujours ouvert. La discussion se poursuit et concerne l'étendue des compétences des pouvoirs locaux ainsi que la durée des réformes.

De la part du gouvernement il y a une certaine méfiance à l'égard d'une décentralisation qui peut donner aux collectivités locales un pouvoir plus important surtout dans le domaine de l'infrastructure sociale (enseignement, santé, culture). S'il y a des concessions du côté gouvernemental (par ex. dans l'enseignement) les moyens correspondant ne sont en général pas adéquats. Aussi, au sein du gouvernement actuel il n'y a pas une seule option concernant la suite de la réforme administrative.

Les collectivités locales ont tendance à vouloir élargir leur champ de compétences, mais réclament l'attribution des moyens adéquats.

Varsovie reste un cas à part. La ville comme capitale du pays a des tâches extérieures relativement importantes et la structure administrative diffère de celle des autres communes. Pour mieux satisfaire les besoins de la population, on a essayé, pendant la période 1990-94, d'élargir les compétences des communes varsoviennes (par ex. gestion des écoles primaires, des dispensaires et des refuges pour des personnes âgées). L'Union de communes varsoviennes gère depuis 1992 plusieurs théâtres et depuis 1993 la voirie. Les moyens accordés pour ces tâches restent insuffisants. Néanmoins, l'opinion publique juge la gestion du pouvoir local dans différentes sphères d'activité plus efficace que celle de l'administration centrale. L'organisation administrative des communes de Varsovie est considérée comme une structure-pilote que les grandes villes en Pologne pourraient prendre en modèle si elle fait ses preuves.

3. Le rôle des élus, des experts et des fonctionnaires dans les structures de l'administration politique est défini par des prescriptions d'ordre général. L'importance des experts est sous-estimée, ce qui paraît d'autant plus surprenant que Varsovie, centre scientifique important, dispose de cadres bien qualifiés. Il faudrait peut-être au niveau de l'Union des communes une cellule regroupant quelques experts de haut niveau, qui puissent épauler le maire.

En plus, pour mieux connaître les effets de la récente réforme administrative, il faudrait établir un système de contrôle lié à la création de cette cellule.

IV. TENTATIVES EN VUE DE L'AMELIORATION DE L'ORGANISATION POLITIQUE ADMINISTRATIVE

Les changements entrepris pendant les dernières années ont été décrits dans les chapitres I et II. Ils coïncident avec une profonde réforme politique et économique dans les années 89-90 et résultent directement des actes législatifs spéciaux concernant la ville de Varsovie:

- une loi du 18 mai 1990 relative au système administratif de Varsovie;
 - une loi du 25 mars 1994 sur l'organisation du système administratif de Varsovie.
- La loi de 1994 est intervenue pour parer aux lacunes et faiblesses du modèle d'organisation administrative appliqué en 1990.

V. PERSPECTIVES D'EVOLUTION

La période d'application de la loi du 25 mars 1994 est trop courte pour juger le système actuel et tirer des conclusions concernant son évolution.

En outre, cette évolution est conditionnée par la politique au niveau national. La réforme administrative constitue un procès étendu dans le temps. L'orientation générale de cette réforme – la décentralisation du pouvoir – est acceptée en principe par toutes les forces politiques du pays, au moins selon leurs déclarations.

Mais il y a des divergences d'opinions lorsqu'il s'agit de l'étendue des changements. On ne peut pas prétendre qu'il existe un consensus sur toutes les modalités de la réforme. On peut distinguer deux tendances principales:

- la coalition gouvernementale, et en particulier le parti paysan (PSL), opte pour une réforme «au ralenti»; d'abord le renforcement des communes et, dans une période non déterminée, les suites de la réforme;
- la plupart des organisations des collectivités locales optent pour des changements plus rapides, une décentralisation plus accentuée, la mise en place aussi rapidement que possible des autonomies locales du deuxième niveau (*powiats*), une réalisation plus complète du principe de la subsidiarité.

Les discussions se poursuivent au niveau des organisations des collectivités locales, au niveau du Parlement et des autres organismes non-gouvernementaux. Parmi ces organismes, il faut citer:

- le Conseil des collectivités locales auprès du Président de la République;
- plusieurs organisations des collectivités locales dont les plus importantes sont:
 - . le *Sejmik*, organisation obligatoire au niveau national qui groupe des représentants des communes de chaque voïvodie;
 - . l'Union (bénévole) des villes polonaises qui groupe une centaine des villes les plus importantes;
 - . l'Union des métropoles polonaises (une dizaine de villes);
 - . l'Union des petites communes urbaines;
 - . l'Union des communes rurales.

Les organisations non-gouvernementales citées ci-dessus peuvent influencer l'opinion et les organismes publics, mais les décisions concernant l'évolution du système restent de la compétence du Parlement. L'initiative dans ce domaine peut être prise par le Président de la République, le Gouvernement et le Parlement lui-même.

Un rôle important est joué par une commission mixte instituée au début de 1993. Cette commission est composée des représentants du gouvernement et des collectivités locales au niveau supérieur. Officiellement présidée par le Premier Ministre, elle est en pratique guidée par deux vice-présidents (un pour le gouvernement, l'autre pour les communes).

Elle a pour but d'étudier les problèmes essentiels qui intéressent les deux administrations – gouvernementale et communale – y compris les problèmes de la réforme administrative.

Le travail de cette commission paraît utile, même s'il y a dans certains cas des difficultés pour obtenir un consensus. L'échange direct des informations permet, au moins de mieux se faire comprendre.

Le Gouvernement souhaiterait que les collectivités locales soient représentées au sein de la commission par une seule organisation: le *Sejmik*.

Les représentants des communes, groupés dans différentes organisations citées ci-dessus, ne sont pas du même avis. Le *Sejmik* est dominé pratiquement par les représentants des communes rurales qui sont les plus nombreuses, alors que les communes urbaines ont en réalité une importance majeure.

VI. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

1. Le modèle d'administration appliqué à Varsovie, résulte en principe de la situation générale dans le pays et des enseignements qu'on a tirés du fonctionnement du système dans les dernières années.

La loi générale sur l'organisation des communes en Pologne du 8 mars 1990 n'était pas appropriée pour les grandes communes urbaines.

Dans les grandes villes, les liens sociaux ne sont pas les mêmes que dans les petites communes. Dans ces villes, il n'y a pratiquement pas de relations directes entre le citoyen et le pouvoir; les organisations politiques et sociales jouent ici le rôle d'intermédiaire. Les structures auxiliaires jouent également un rôle important. Tenant compte de cette spécificité, la loi du 18 mai 1990 a prévu un système de gestion qui paraissait mieux adapté à la situation de Varsovie.

Mais quatre ans d'expérience ont démontré qu'il est très difficile de concilier, dans une métropole, l'idée de subsidiarité et la décentralisation avec une gestion efficace.

La réforme de 1994 a donc introduit un nouveau modèle. Il est difficile de proposer déjà des changements, malgré les quelques points faibles qu'on a pu constater.

Il serait nécessaire d'instaurer un mécanisme de contrôle du fonctionnement du système, ce qui pourrait permettre de l'améliorer au fur et à mesure que des faiblesses sont détectées.

Les observations ainsi effectuées permettraient en outre de proposer un modèle adéquat pour les autres grandes villes en Pologne et pour la réforme administrative en général.

2. L'analyse du fonctionnement du système porte à considérer qu'il faudrait accentuer la collaboration de la métropole avec des communes limitrophes. C'est évident que les problèmes de la grande ville sont souvent résolus dans un périmètre qui dépasse les limites administratives de la ville même. Dans les années précédentes, il y a eu de bons exemples de collaboration dans le domaine d'aménagement du territoire. Les études qui ont déjà été effectuées doivent être continuées avec la collaboration des communes concernées et des organismes de l'administration gouvernementale au niveau de la voïvodie. Il faut également mettre sur pied les structures intercommunales concernant des différents services. Malgré les indications contenues dans la nouvelle loi, on n'a pas encore résolu ce problème.

Une autre question qui doit être abordée le plus vite possible est la reprivatisation des terrains nationalisés dans le périmètre de la commune-centre. Le projet concernant cette question a déjà été soumis au Parlement.

La solution doit être pratique et raisonnable: d'une part, le poids de cette opération ne peut pas peser sur le dos des communes intéressées; d'autre part, les revendications des anciens propriétaires doivent être satisfaites.

Concilier les intérêts en conflit paraît extrêmement difficile et la solution reste dans les mains du gouvernement.

3. Les problèmes quotidiens liés au fonctionnement de la métropole masquent de temps en temps les problèmes d'ordre stratégique. La mise en place de l'Union des communes varsoviennes a comme but essentiel de poursuivre le plan stratégique du développement de l'aire métropolitaine. Pour le moment l'Union est empêtrée dans la résolution des problèmes opérationnels, ce qui provoque une certaine concurrence avec les communes et la commune-centre en particulier. Or, il faut éviter des chevauchements des compétences à court et à long terme.

Pour contrecarrer cette situation, il paraît nécessaire de mettre en place une petite cellule d'experts hautement qualifiés qui pourraient épauler le maire en tant que coordinateur des actions menées au niveau de la métropole.

VOIEVODIE DE VARSOVIE

**CONCLUSIONS DU COMITE DIRECTEUR DES AUTORITES
LOCALES ET REGIONALES (CDLR)**

Les grandes villes jouent un premier rôle dans la vie sociale, économique et politique des pays européens. L'importance de ce rôle est destinée vraisemblablement à s'accroître dans un environnement économique européen fortement intégré.

Pour cette raison, les grandes villes sont confrontées à un besoin particulier de changement pour s'adapter aux exigences d'un contexte économique en évolution rapide, notamment en termes de compétitivité par rapport aux autres grandes villes dans le même pays ou dans le contexte international.

Il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau, mais il est devenu plus intense en raison de la mobilité accrue de population et de la recherche de conditions économiques et sociales meilleures. Ces facteurs ont amené à un degré beaucoup plus grand d'interaction et d'interdépendance entre les villes-centre et leur périphérie; en même temps, ils ont engendré un processus d'urbanisation croissante et une augmentation disproportionnée de la population des grandes villes.

Une réponse appropriée au besoin d'adaptation des grandes villes pourrait être l'établissement de structures politiques et administratives nouvelles et l'introduction de méthodes adéquates de gestion, tout en gardant à l'esprit les conflits d'intérêt et les sensibilités politiques

Par ailleurs, l'évolution naturelle des zones métropolitaines implique un choix concernant le type d'arrangements institutionnels recouvrant la grande ville et la périphérie métropolitaine. Les municipalités périphériques craignent les centres urbains voisins et pour cette raison s'opposent à des liens institutionnels avec ces centres, qui impliquent nécessairement des transferts de compétences et de ressources financières.

Ainsi, coordination et coopération entre les autorités de la ville-centre et celle des communes périphériques sont indispensables pour répondre efficacement aux exigences d'une gestion adéquate des fonctions publiques et pour corriger les déséquilibres graves et qui se renforcent d'eux-mêmes entre les secteurs prospères et les secteurs appauvris à l'intérieur de la zone métropolitaine.

Néanmoins, ce n'est pas seulement la périphérie qui craint l'établissement des structures métropolitaines. Lorsque les zones métropolitaines sont très étendues par rapport à la population nationale globale, les structures à créer constituent une question extrêmement délicate, tant au niveau national que régional, et les gouvernements pourraient être réticents à institutionnaliser des entités pouvant être perçues comme «un Etat dans l'Etat», en termes de compétences et ressources, et comme une cause de développement déséquilibré du pays.

Finalement, les changements ne sont pas faciles à comprendre pour les citoyens, qui souvent ne connaissent pas les raisons pour lesquelles ces changements sont nécessaires et les alternatives non appropriées. Il semble, donc, que le besoin de changement, s'il est toujours présent, a en quelque sorte comme contre-poids le besoin de stabilité.

D'une part, le besoin de stabilité est particulièrement important pour les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale, mais c'est un élément crucial pour tous les citoyens européens et pour les responsables politiques. D'autre part, le besoin de changement doit être satisfait sans oublier les avantages pour la population et puisque ceci implique la redistribution des compétences, la stabilité ne doit pas devenir un prétexte pour les individus ou groupes dont les intérêts et les compétences pourraient être négativement affectés.

En conséquence, il faut mettre en harmonie changement et stabilité; en même temps, il faut faire participer les citoyens au processus et assurer la transparence de l'action publique. En d'autres termes, il est nécessaire de respecter la «démocratie».

L'élément démocratique ne doit pas être entendu seulement comme le pouvoir d'élire les organes décisionnels au niveau local (métropolitain), mais également dans le sens plus large d'une participation directe des citoyens à la vie publique, à la détermination des structures et des arrangements institutionnels autant que possible.

De plus, lorsque les changements indispensables ont été identifiés et les décisions ont été prises, l'action doit s'y conformer. Dans cette dynamique cohérente, la stabilité n'est pas en conflit avec le changement.

Il apparaît que le principe d'égalité entre les autorités locales peut faire obstacle à l'adoption de structures spéciales pour les zones métropolitaines qui obligent à revoir la distribution des compétences et les relations entre les différents niveaux de gouvernement concernés. Toutefois, il est important de noter qu'une égalité juridique formelle ne veut pas dire forcément que l'égalité est garantie dans la réalité. Il semble, dès lors, opportun de conseiller la recherche d'un juste équilibre des pouvoirs, au moins à l'intérieur d'une même région, plutôt qu'une pure égalité formelle.

Pour aboutir à un tel équilibre de pouvoirs, il devrait être nécessaire de réduire en partie l'autonomie des autorités locales à l'intérieur d'une même zone urbaine et renforcer leur coopération et l'information réciproque dans le cadre d'une structure institutionnelle métropolitaine.

Pour finir, il est important de souligner que la recherche de structures institutionnelles meilleures pour les zones métropolitaines donne également l'opportunité d'établir de nouvelles formes de coopération et de partenariat entre les acteurs publics et privés, dans l'optique d'un développement urbain durable.

La position des grandes villes européennes, leur capacité de soutenir la concurrence, de développer des relations harmonieuses avec leurs zones périphériques et d'améliorer la qualité de la vie des populations concernées dépendra de décisions appropriées concernant leurs statuts.

Ces décisions ne peuvent être prises sans avoir égard aux spécificités de l'environnement politique, social et économique. Néanmoins, il est possible, sur la base des expériences analysées antérieurement, de donner quelques orientations sur les structures, les compétences, l'organisation administrative et les finances des grandes villes, qui devraient être tenues en considération pour assurer qu'elles affrontent efficacement les défis qui leur sont lancés.

I. En ce qui concerne les **structures**, les pays ont répondu de manière très variée

au besoin de donner une structure administrative aux zones métropolitaines. Les différentes réponses peuvent être groupées en quelques catégories comprenant plusieurs structures possibles: la fusion de la ville-centre avec la périphérie, pour former une seule autorité locale; la création d'une autorité métropolitaine (locale) indépendante des autorités locales des différentes communes constituant la zone métropolitaine; des autorités métropolitaines *ad hoc* à vocation unique ou multiple, établies par les communes concernées; des organes administratifs spéciaux dépendant du gouvernement central; l'attribution de responsabilités particulières aux autorités locales ou régionales ordinaires de niveau supérieur.

De plus, des structures consultatives informelles et les formes traditionnelles de coopération intermunicipale peuvent être envisagées en alternative ou cumulativement.

L'extrême diversité des zones urbaines porte à croire qu'il est illogique de vouloir forger un modèle uniforme pour l'ensemble des cas, et ce même à l'intérieur d'un même pays. La préférence devrait donc être donnée à des solutions faites sur mesure qui s'accordent aux particularités du contexte urbain en cause et sont plus à même de corriger les dysfonctionnements du système dans son ensemble.

Ceci n'implique pas forcément la multiplication des structures pouvant être adoptées, mais demande une certaine souplesse de ces structures, voire leur capacité de s'adapter à des réalités différentes et surtout en évolution.

Les formes traditionnelles de coopération intermunicipale assurent la souplesse mais, en même temps, diluent les responsabilités et leurs organes ne sont pas vraiment reconnus par les citoyens comme des autorités responsables devant eux.

En conséquence, sans méconnaître les mérites que d'autres solutions comme la fusion des communes concernées ou le recours à une autorité supérieure peuvent avoir dans des circonstances déterminées, il semble utile de prévoir (le cas échéant à côté d'autres) la possibilité, pour les autorités centrales et/ou pour les communes intéressées, de mettre en place des structures spécifiques, à vocation unique ou multiple, dotées de capacité juridique et de leur propre sphère d'autonomie.

Le respect de l'autonomie locale devrait amener les autorités compétentes à limiter les cas où la création d'une telle structure est obligatoire. Par ailleurs, même lorsque l'imposition d'une telle structure est la seule solution appropriée, les communes et éventuellement les autres autorités concernées devraient être associées à la détermination de la zone couverte par la nouvelle structure et à toute modification ultérieure de celle-ci.

Les choix seront nécessairement le résultat d'un compromis dépendant des priorités des décideurs politiques et qui doit représenter un point d'équilibre entre le besoin de stabilité – qui implique que le choix d'une structure à vocation multiple ou l'adoption d'une solution sur mesure doit se faire, pour autant que possible, parmi les structures existantes – et le besoin de changement – qui implique que la solution adoptée doit être efficace.

Enfin, il semble clair qu'en règle générale, aucun changement institutionnel de nature à modifier le cadre de l'administration de la ville, particulièrement dans le cas d'une fusion, ne devrait avoir lieu sans la consultation préalable de la population soit directement, soit à travers leurs représentants élus.

II. En ce qui concerne les **compétences**, il semble qu'un certain consensus existe sur le noyau de compétences qui devraient être attribuées aux autorités métropolitaines. Ainsi, la planification de l'usage des sols, les transports publics, les services essentiels (telles que la distribution et l'épuration de l'eau, l'assainissement, la collecte et la gestion des déchets, etc.), la protection de l'environnement, les loisirs et les infrastructures de la métropole sont en général attribuées à l'autorité métropolitaine sur une base volontaire ou contraignante.

Néanmoins, cette attribution est dans une large mesure déterminée par la nature de la structure établie. Ainsi, quand les fonctions de la grande ville sont assumées par une autorité locale ordinaire, ses compétences sont proportionnées à celles de toute autre autorité locale du même niveau.

Le critère guide pour l'attribution de compétences, surtout lorsqu'il s'agit de services essentiels ou techniques, devrait être le respect du principe de subsidiarité et il ne faudrait donc conférer aux structures créées à l'échelle de la zone métropolitaine que les fonctions pouvant être exercées plus efficacement dans ce cadre plus large.

Tel semble être le cas pour les compétences en matière de planification générale de l'usage du sol et de développement économique. Les dispositions arrêtées par plusieurs Etats membres prévoient ainsi que les documents d'urbanisme (comme les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols) ainsi que la création et l'aménagement des zones d'activité industrielle ou autre relèvent ou peuvent relever de ces autorités. La protection de l'environnement est étroitement liée aux deux domaines susmentionnés et l'étendue de la zone considérée pourrait justifier de confier à la structure de la zone métropolitaine des attributions dans ce domaine.

Il en est de même, en règle générale, pour la gestion de certains services concernant l'ensemble de la population de la zone métropolitaine ou la plupart de celle-ci, tels par exemple la distribution d'eau et d'énergie, l'assainissement, la collecte et la gestion des déchets, les transports, les hôpitaux et autres centres de soins, les services de secours et de lutte contre les incendies.

Il serait donc avisé de transférer obligatoirement à la structure au niveau de la zone métropolitaine ces compétences et ce même lorsque son institution est facultative, pour autant que des formes de coopération moins contraignantes restent possibles.

Par ailleurs, il est utile de prévoir la possibilité pour les communes de transférer d'autres compétences et celle pour l'autorité de la zone métropolitaine de déléguer aux communes certaines attributions qui lui sont normalement confiées lorsque ceci est justifié par les circonstances.

Quelles que soient les compétences attribuées, il faut que les partages entre les deux niveaux soient clairs, de manière à ne pas engendrer des foyers de désaccord, et il conviendrait que les communes directement concernées par une mesure soient pleinement informées et consultées, de manière à ne pas être complètement écartées du processus décisionnel

Enfin, l'exercice efficace des compétences en question exige la possibilité d'une application forcée, c'est-à-dire que l'autorité responsable de l'exercice d'une compétence donnée devrait disposer des moyens nécessaires pour assurer la mise en oeuvre des décisions prises. Ceci est particulièrement vrai quand il s'agit des services essentiels comme la distribution de l'eau ou la collecte des déchets.

L'application forcée est également nécessaire afin que les autorités des grandes villes puissent affronter les problèmes de conflit d'intérêt (NIMBY). Quand de tels conflits apparaissent et le compromis n'est pas bien accepté, il est important non seulement d'arriver à une décision finale, mais aussi d'être en mesure de la mettre à exécution de manière efficace.

III. En ce qui concerne l'**organisation administrative** des structures de la zone métropolitaine, une attention particulière doit être accordée à la nature des organes décisionnels de la structure métropolitaine en question. Dans plusieurs pays, les organes décisionnels sont composés de représentants élus par la population (tel est le cas pour les autorités des grandes villes en Belgique, en Hongrie, en Lettonie, pour Paris, Marseille et Lyon en France, pour Stuttgart, Francfort et Saärbrücken en Allemagne, pour Rotterdam aux Pays-Bas, etc.). Dans d'autres cas, l'autorité métropolitaine est formée de représentants nommés par les communes concernées (comme dans le cas de la région de Dublin en Irlande, la métropole d'Helsinki en Finlande, Brunswick et Hanovre en Allemagne, les communautés urbaines et les communautés de villes en France, etc.).

La nature des organes de décision (et par conséquence celle des organes de gestion) détermine dans quelle mesure ces organes sont l'émanation des communes ou, au contraire, sont indépendants d'elles.

Lorsque la gestion de la zone métropolitaine est confiée à une autorité de l'échelon supérieur cette indépendance est assurée tout naturellement, car l'organe délibérant est en principe élu sur la base du suffrage universel. Cette indépendance correspond ainsi à une responsabilité directe à l'égard des électeurs, voire des habitants de la zone métropolitaine.

S'agissant de structures spéciales, la solution généralement adoptée est que les membres de l'organe délibérant de la zone métropolitaine sont délégués par les communes, selon des modalités variables mais qui s'efforcent de garantir à la fois la représentation de toutes les communes intéressées et une pondération équilibrée de cette représentation qui tient compte de leurs populations respectives. Il existe néanmoins des exemples de structures spéciales à vocation multiple dont l'organe de décision est élu au suffrage universel.

Le choix entre ces deux solutions ne peut se faire qu'au vu de la situation concrète. Par exemple, une structure fortement intégrée (voire une structure dont l'organe décisionnel est élu directement par la population), n'est pas nécessairement à même de trancher les questions plus sensibles sur la seule base des intérêts de l'ensemble.

En effet, le poids de la ville-centre peut fortement augmenter lorsqu'elle est plus peuplée que sa banlieue. Par contre cette structure pourrait s'avérer plus efficace lorsqu'elle intègre de nombreuses communes de taille plus au moins équivalente et dont les divergences d'intérêts risqueraient de paralyser le processus décisionnel d'une structure moins intégrée.

Dans tous les cas, il est nécessaire de considérer que le transfert ou l'attribution de compétences importantes aux autorités des grandes villes nécessite d'être équilibré par une composante démocratique proportionnelle. Plus ces autorités disposent de compétences, plus il apparaît approprié de les rendre responsables devant les citoyens en les constituant sur la base d'élections directes.

IV. En ce qui concerne les **finances**, en ligne avec l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, il convient que des ressources nécessaires pour les structures de la zone métropolitaine soient disponibles par rapport aux compétences qu'elles doivent exercer et qu'elles jouissent de la pleine capacité d'affecter ces ressources en accord avec la politique choisie, de la manière qu'elles jugent appropriée.

Puisqu'il résulte que le financement des structures des grandes villes suit généralement le modèle applicable aux communes qui les forment, ces ressources pourraient comprendre, notamment:

- le produit d'une fiscalité propre ou de la participation aux impôts perçues par les communes membres;
- les taxes ou redevances correspondant aux services rendus;
- les transferts obligatoires effectués par les communes à l'autorité de la zone métropolitaine;
- les transferts de l'Etat et/ou d'autres collectivités ou établissements publics dont pourraient bénéficier les communes.

Il apparaît que, dans la plupart des Etats membres, il n'y a pas de forme de péréquation fiscale directe entre les grandes villes et les communes périphériques. Les ajustements, lorsqu'ils sont pratiqués, relèvent en principe du système général de péréquation appliqué à toutes les collectivités locales.

Il serait peut-être possible d'imaginer des formules où la structure de la zone métropolitaine aurait un rôle à jouer à cet égard. Par exemple, les sommes qu'elle reçoit à la place des communes et qui lui sont versées par l'Etat ou par tout autre organisme pourraient être affectées, en tenant compte des exigences de péréquation et en vue de corriger les déséquilibres socio-économiques existants. Ce rôle pourrait, en outre, être explicitement reconnu par la législation.