

# La notion de collectivité-pivot dans le système européen d'administration territoriale

Guillaume Protière

► **To cite this version:**

Guillaume Protière. La notion de collectivité-pivot dans le système européen d'administration territoriale. L'autonomie locale en Europe, OLA, May 2014, Vilnius, Lituanie. hal-01964273

**HAL Id: hal-01964273**

**<https://hal.univ-lyon2.fr/hal-01964273>**

Submitted on 21 Dec 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# La notion de collectivité-pivot dans le système européen d'administration territoriale

Guillaume Protière, Maître de conférences HDR à l'Université Lumière Lyon 2  
guillaume.protiere@univ-lyon2.fr

## 1. Introduction

Envisagée du point de vue constitutionnel, la modélisation d'un système européen d'administration territoriale peut laisser l'observateur perplexe tant le chemin paraît semer d'embûches. L'exemple, modeste, de la forme de l'État illustre parfaitement ce double écueil ; la typologie classique est discutée (faut-il intégrer la catégorie de l'État régional ?) et sa portée descriptive relativisée (la catégorie d'État unitaire apparaît large et son contenu semble parfois se réduire à un plus petit commun dénominateur). L'apport de l'approche constitutionnelle à l'entreprise de modélisation du système d'administration territoriale européen paraît ainsi limité. Malgré cela, et afin de nous associer modestement aux travaux menés, nous proposons d'appréhender les systèmes d'administration locale à travers l'analyse de l'une des dimensions de la forme de l'État, que nous avons appelé la « **collectivité-pivot** ».

Une telle collectivité peut être entendue (et la définition sera ici stipulative) comme le niveau de collectivités autour duquel le système territorial est construit et organisé.

En ce sens, si la collectivité-pivot a des conséquences dans la structuration de la carte territoriale, elle ne s'épuise pas dans la seule thématique de l'agencement territorial et institutionnel, mais constitue un cadre qui conditionne les grands enjeux territoriaux (on peut ainsi s'interroger sur l'identité de la collectivité-pivot quand on songe à la démocratie locale, quand on envisage la forme de l'État, etc.). L'intuition d'un tel type de collectivités se nourrit de deux séries de constats. Premièrement, les notions d'État fédéral et d'État régional induisent la prééminence d'un niveau de collectivités sur les autres, laissant penser que le système administratif territorial est tout entier conçu et structuré à partir de cette catégorie de collectivités territoriales (qui permet d'ailleurs de caractériser l'État). En ce sens, elles en constitueraient le pivot, la clé d'articulation. Une étude du système local français avait permis de voir que même au sein de certains États unitaires, un dispositif analogue pouvait *mutatis mutandis* être retrouvé (e.g en France, le département a longtemps servi de prisme de construction du système territorial). Deuxièmement, l'Union européenne paraît *a priori* encourager (ou à tout le moins, favoriser) l'émergence d'un niveau régional, à travers lequel la « question territoriale » est appréhendée, semblant postuler que la région constitue le niveau structurant dans l'appréhension de son territoire par l'Union européenne.

La congruence de ces deux observations semble faire de **la région le niveau territorial-pivot du système européen d'administration** ; ce qui peut apparaître logique et ne manquera pas, dès ce stade de l'exposé, de ranimer des thématiques répandues dès les années 1990 (on songe évidemment à l'Europe des régions). Pourtant, des nuances peuvent être apportées ; en effet, la notion de collectivité-pivot n'a pas forcément les mêmes implications selon qu'on l'envisage au niveau européen ou dans le cadre étatique. Cela fait apparaître d'ores-et-déjà une caractéristique de cette notion ; elle ne prend sens qu'au regard d'un système donné. Or rien n'indique que la collectivité-pivot pertinente dans le cadre d'un système européen d'administration territoriale le soit également quand elle est envisagée dans chaque système national d'administration territoriale. Aussi, cette notion met-elle bien en avant les contraintes et les limites de l'articulation entre les différents systèmes nationaux d'administration territoriale dans le cadre de ce qui pourrait devenir un système européen d'administration territoriale.

À cette aune, si la région peut constituer une collectivité-pivot du système européen d'administration territoriale (**2.**), une telle fonction n'est pas pour autant dépourvue d'ambiguïtés (**3.**).

## 2. La région, apparente collectivité-pivot du système européen d'administration territoriale

L'Union européenne manifeste une appétence incontestable pour le niveau régional (a.) ; appétence qui n'est pas sans conséquences dans les différents États membres (b.).

### a. L'appétence de l'Union européenne pour le niveau régional

Partons d'un constat qui apparaîtra évident : la construction européenne a alimenté et renforcé le fait régional, celui-ci constituant le niveau pertinent d'appréhension des thématiques territoriales. Quelques exemples peuvent ici être évoqués.

- La politique de solidarité territoriale est mise en œuvre au niveau régional, d'où elle tire son appellation de « politique régionale ». Les États-membres dépourvus de niveau idoine de collectivités ont ainsi été encouragés à adopter des régions.
- L'article 2 de la Charte communautaire sur la régionalisation, adoptée en novembre 1988 par le Parlement européen, encourage ainsi les États à institutionnaliser (ou à pérenniser) des collectivités de niveau régional sur leur territoire. Bien que ce texte demeure dépourvu de force contraignante, sa philosophie a pesé au moment des élargissements les plus récents.
- Par ailleurs, du point de vue institutionnel, le Comité des régions, créé par le Traité de Maastricht et entré en fonction en 1994, associe, certes de façon marginale, les collectivités européennes, au premier titre desquelles les régions, à l'élaboration des normes unionistes.

Il ressort de ces différents éléments (et on nous excusera le procédé impressionniste) une réelle appétence de l'Union pour le niveau régional, véritable prisme d'appréhension de son territoire. Cette dynamique alimente un phénomène de standardisation de l'organisation des systèmes locaux des États membres (et nous nous permettrons ici de renvoyer aux travaux du colloque de Constanta consacré à la régionalisation pour plus de détails). La promotion du phénomène régional par l'Union européenne s'avère en fait assez logique ; niveau de taille suffisamment importante au regard de l'étendue du territoire européen, non dépourvu de réalité socio-identitaire dans un certain nombre d'États-membres, la région constitue un espace d'institutionnalisation par lequel l'Union entreprend de territorialiser son organisation plutôt évanescence.

### b. Vers la généralisation des États régionalisés ?

Envisagée du point de vue de la forme de l'État, l'invitation européenne à la régionalisation n'est pas restée lettre morte. Conformément aux prescriptions de la Charte européenne de l'autonomie locale (reprises dans le projet de Charte européenne d'autonomie régionale), la plupart des États mentionnent leur organisation territoriale dans leur Constitution. Le mouvement de régionalisation s'est ainsi traduit par l'augmentation du nombre d'États composés, l'Union comptant désormais trois États fédéraux (Allemagne, Autriche et Belgique) et trois États régionaux (Espagne, Italie et Royaume-Uni). Si l'Union n'est pas à l'origine de la forme de ces États (née de leurs histoires nationales), elle a tout de même participé *nolens volens* à l'affirmation de certains irrédentismes (le cadre européen semble fournir un cadre qui sécurise les velléités souverainistes).

À côté de ces États composés, la majorité des États membres de l'Union européenne demeurent unitaires sans que cela empêche les politiques de régionalisation, l'État unitaire adaptant sa forme à son nouvel environnement en organisant le fait régional. Cette régionalisation prend différentes formes. Elle peut ainsi être opérée par les « marges », c'est-à-dire pour organiser l'intégration d'un espace spécifique (une île ou des territoires ultra-marins – e.g le Portugal, la France ou la Finlande). Parallèlement, de nombreux autres États ont entrepris une régionalisation administrative destinée à adapter leurs cadres administratifs à l'environnement européen. On peut ici songer tant à la Roumanie qu'à la Pologne, États dans lesquels la région devient un véritable niveau d'agencement de l'administration territoriale. Il faudrait étudier plus précisément chaque système national d'administration territoriale pour affiner l'analyse et envisager le degré de régionalisation de chaque État ; on se contentera ici de ce double constat : *primo*, la régionalisation formelle constatée par

nombre d'observateurs (là encore, nous renvoyons aux travaux du colloque de Constanta) ne peut pas, à long terme, demeurer sans effet sur le fonctionnement des systèmes administratifs (le fond étant *in fine* rattrapé par la forme). *Secundo*, les États européens sont sans doute les États les plus préoccupés du monde par la réforme régionale (l'intensité des débats sur ce thème n'a pas d'équivalent sur les autres continents). Étant les États membres de l'organisation internationale la plus intégrée, il est sans doute possible, compte tenu de tout ce qui vient d'être dit, de considérer que ce n'est pas là pure coïncidence mais des phénomènes connexes.

L'appartenance à l'Union européenne rétroagit sur la forme de l'État (ce qui apparaît d'ailleurs conforme à sa nature fédérative), semblant favoriser l'alignement de l'organisation territoriale des États autour du niveau de collectivités le plus pertinent de son point de vue. **La collectivité régionale constituerait ainsi un triple pivot :**

- 1°) pivot dans le cadre de l'appréhension de son territoire par l'Union européenne,
- 2°) pivot d'organisation de l'administration territoriale des États et
- 3°) pivot des rapports entre l'ordre territorial unioniste et les ordres territoriaux étatiques.

L'Union européenne marquerait ainsi l'avènement d'une nouvelle ère, articulée autour de la notion de régionalisation. Une telle conclusion, positive et cohérente, appelle toutefois une série de nuances.

### **3. La région, collectivité-pivot discutable du système européen d'administration territoriale**

La promotion de la région comme collectivité-pivot dans la structuration du système européen d'administration territoriale se heurte à plusieurs écueils ; les ambiguïtés dont est frappée la conception européenne de la région **(a.)** alimentent des résistances nationales **(b.)**.

#### **a. Une appétence européenne non dépourvue d'ambiguïtés**

Cet effort de territorialisation de l'Union européenne au niveau régional n'est pas dépourvu d'ambiguïtés. La plus évidente pourrait se résumer en une question :

« la région, oui, mais laquelle ? ».

La régionalisation induite par la mise en œuvre des politiques unionistes agrège en effet des réalités très disparates tant économiquement, démographiquement, politiquement qu'administrativement. Plus, le réagencement statistique auquel procède par ailleurs la nomenclature NUTS brouille les repères et conduit à faire de la région une sorte de notion standard à la portée descriptive (et partant compréhensive) très faible. Si la région fournit une clé de lecture, la superposition des cartes – administrative et statistique – en brouille la compréhension. Partons de l'exemple français. Alors que les régions sont désormais les autorités de gestion des fonds structurels (L. du 27 janv. 2014), la nomenclature NUTS a retenu neuf aires NUTS I, plus proches par leur nombre des huit circonscriptions électorales au Parlement européen que des collectivités territoriales... Difficile dès lors de comprendre à quel niveau régional précis l'Union européenne se réfère. Ce qui confirme que plus qu'une collectivité-pivot, il semble que l'Union ait retenu un niveau-pivot (dont l'appellation – connotée plutôt positivement – est sensée renforcer la légitimité).

Une seconde ambiguïté peut être également évoquée, concernant ses conséquences sur l'Union européenne elle-même. Si l'on admet que la politique régionale est le pendant du marché (selon l'idée que la construction d'un espace économique libéralisé induit comme contrepartie la promotion d'un territoire de solidarité, conformément aux deux composantes de l'économie sociale de marché [art. 2 TUE]), la territorialisation recherchée par la promotion du niveau régional est pour le moins incertaine. Outre que l'on peut se demander si le niveau régional (même reconfiguré) est le niveau le plus pertinent de solidarité (notamment au regard du marché intérieur), une telle entreprise relève davantage de la projection que de l'ancrage territorial puisque outre la plasticité du niveau régional, les structures utilisées demeurent toujours sous le seul contrôle des États. Ainsi, le niveau régional

constitue un niveau pivot dans la mise en œuvre des politiques européennes de solidarité mais n'institutionnalise pas (encore ?) un véritable ordre territorial européen *sui generis*.

## **b. La résistance des systèmes nationaux d'administration territoriale**

Au niveau étatique, l'uniformisation de la forme de l'État que l'on a pu constater doit être précisée. Il semble en effet qu'elle constitue un simple aménagement des différents modèles d'administration territoriale (français, germanique, anglo-saxon et scandinave), la régionalisation s'adaptant à leurs caractères constitutifs. Ainsi, dans le cadre du **modèle français**, la collectivité-pivot a toujours été celle qui permettait à l'État de conserver le contrôle de son territoire. Précisément, en France, l'ordre territorial est conçu et appréhendé à partir du département, territoire de compétence du Préfet. Or, la régionalisation en cours dans ce pays ne se traduit pas par une remise en cause de cette caractéristique mais par l'adaptation du modèle préfectoral à un niveau territorial plus élevé (cf. le renforcement du préfet de région en 2009). La région ne deviendra collectivité-pivot de ce modèle administratif que dans la mesure où l'État pourra y reproduire sa conception du territoire. Il n'est dès lors pas étonnant de constater que ce modèle offre le plus de résistance à la généralisation du modèle régional (e.g le Portugal et la Slovénie ont de grandes difficultés à imposer un niveau régional).

De son côté, le **modèle germanique** n'est que peu impacté, le niveau régional bénéficiant déjà d'une existence consacrée et protégée par le caractère fédéral de l'État. La régionalisation y joue donc un grand rôle (même si celui-ci varie selon les États). Le *modèle anglo-saxon* évolue quant à lui de façon asymétrique ; si les Nations écossaise et galloise et l'Irlande du nord ont obtenu un statut régionalisé, il n'en est rien pour l'Angleterre au sein de laquelle il n'existe pas de niveau régional. Le prisme régional constitue en conséquence un pivot asymétrique permettant de gérer des tensions nationales. Enfin, le **modèle scandinave** a laissé les collectivités inférieures s'organiser au niveau régional. Difficile dans ses conditions d'y voir un véritable pivot du système administratif. Il serait en effet logique de considérer que le véritable niveau-pivot est celui des « comtés » (selon la dynamique *bottom-up* à l'œuvre). La régionalisation paraît donc loin de constituer un mouvement homogène.

En conclusion, si l'on peut admettre que la région constitue aujourd'hui le pivot des systèmes européens d'administration territoriale, on doit constater que **seule une grande plasticité de la notion de « région » le rend possible**. En ce sens, la notion de collectivité-pivot ne permet pas de véritablement éclairer la typologie des formes de l'État et nous renvoie à la dualité (constitutionnelle et administrative) des institutions territoriales. Elle permet en revanche de mieux comprendre les raisons de l'essor de la régionalisation, l'Union européenne et les États trouvant là une clé d'articulation-acculturation entre les différents systèmes. À ce titre, l'acculturation, si elle doit avoir lieu, prendra du temps, mais c'est la condition pour que la plasticité constatée s'estompe et qu'un véritable ordre européen administrativement homogène se structure. L'heure des régions est donc encore à venir...