

Évolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé

*Luciano Vandelli e Marzia De Donno**

Con un calendario di riforme pressoché identico e con degli interventi normativi di contenuto assai simile, Francia e Italia, tra i Paesi maggiormente rappresentativi del modello amministrativo napoleonico, si sono avviate verso una significativa trasformazione del loro sistema locale e regionale. Il contributo offre una comparazione delle riforme intervenute sui diversi enti e livelli territoriali dei due Paesi, mettendo in evidenza le tendenze comuni e le persistenti diversità tra i due ordinamenti.

1. Un nouveau «train» de réformes territoriales en France et en Italie

Le droit des collectivités locales contemporain met en évidence plusieurs évolutions. D'un côté, on constate une prise de conscience très nette du rôle fondamentale qu'elles peuvent et doivent jouer pour le développement économique et social d'un Pays, pour la croissance et la lutte contre la crise, aussi bien que pour la vitalité de la démocratie. De l'autre, il est évident que ces institutions tendent souvent à amplifier la complexification des systèmes administratifs, à produire des enchevêtrements de compétences, à multiplier les appareils bureaucratiques et les classes politiques.

Les problèmes de ce type ont acquis une évidence insupportable avec la crise économique et financière, et ils sont communs à plusieurs Pays de l'Union européenne¹.

Sous l'influence directe de l'Union européenne ainsi que d'autres orga-

* Le travail – à paraître dans les *Mélanges en l'honneur de Gérard Marcou*, IRJS, Paris – est le fruit d'une réflexion commune des deux auteurs. Ils faut cependant attribuer à L. Vandelli les paragraphes 1, 2, 3, et 7 et à M. De Donno les paragraphes 4, 5 et 6.

(1) Comme Gérard Marcou l'a souligné dans plusieurs de ses œuvres. V., par exemple, Id., *Les réformes des collectivités territoriales en Europe: problématiques communes et idiosyncrasies*, *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n. 141, pp. 183-205.

nisations internationales (FMI, OCDE), dans plusieurs Pays européens des réformes visant à simplifier le système local ont dû être mises en œuvre, au nom des principes d'équilibre des budgets publics, de simplification et de rationalisation des dépenses publiques.

À ce sujet justement, il est frappant d'observer que l'Union a adressé des recommandations ou signé des *mémoires*, qui prévoient une correction des trajectoires budgétaires à travers une simplification et une réduction du nombre de collectivités territoriales, notamment dans les Pays influencés par la tradition administrative française, tels que le Portugal, l'Espagne, la Grèce, l'Italie et la France même, Pays parmi les plus touchés par la crise².

Dès lors, la crise et les remèdes proposés remettent directement en cause le modèle d'administration territoriale d'origine révolutionnaire-napoléonienne.

Ce type d'organisation des pouvoirs locaux, dont la physionomie actuelle est le résultat de plus de deux siècles de réformes, a profondément changé dans le temps et manifeste aujourd'hui de forts signes de rupture. La superposition d'un double échelon territorial de pouvoirs (un plus ancien, fondé sur le bloc Etat-Départements-Communes, et l'autre fondé sur le bloc Régions-Intercommunalités) est une source de complexité, de chevauchements de compétences, de dispersions des moyens, d'éparpillements des responsabilités auquel il a fallu apporter des solutions immédiates et des réponses innovantes.

C'est dans ce cadre que se placent justement les réformes françaises et italiennes, qui – en utilisant une image qui indiquait, à l'époque, la décentralisation mitterrandienne – ont formé un nouveau «train» de réformes territoriales.

Ces réformes, qui se présentent, parfois, soit comme la poursuite soit comme le dépassement des réformes mises en œuvre à partir des années

(2) V., par exemple, pour le Portugal, le *Memorando de Entendimento sobre as condicionales de Política Económica de 17 de maio de 2011*; pour la Grèce, le *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality of 9 February 2012*; pour l'Espagne, le *Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera de 23 de julio de 2012* et l'*Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, de julio de 2012*; pour l'Italie, la lettre de la BCE du 5 août 2011; et, en fin, pour la France l'*Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité 2013 du 29 mai 2013*.

70, reprennent des buts identiques tels que la «modernisation», la «rationalisation», la «simplification», la «cohérence de l'action publique», la «transparence». Et si nous allons ici mener une comparaison entre le système français et l'italien les réponses à ces exigences sont quelquefois semblables, quelquefois divergentes, notamment par rapport à certains éléments spécifiques qui les composent.

2. Nouvelles tendances du statut des collectivités territoriales. Les métropoles vers la fin de l'uniformité

L'évolution récente des systèmes européens et, notamment, français et italien semble marquer, tout d'abord, quelques éléments d'éloignement, sinon de dépassement, du critère d'uniformité qui avait inspiré le système traditionnel d'administration d'origine révolutionnaire-napoléonienne.

Ce point est bien mis en évidence, à notre époque, par la différenciation des statuts des Métropoles. L'institution des Métropoles rompt en effet l'uniformité administrative et s'inscrit justement dans un contexte plus accentué de différenciation.

Dans les territoires où elles sont constituées, les Métropoles remettent en cause l'agencement de l'ensemble du système local français et italien, puisqu'elles ont la capacité administrative d'assumer non seulement les compétences du Département mais aussi celles de la Région. Ainsi l'introduction de ces pôles urbains, en ébranlant de manière irréversible les équilibres consolidés dans les temps entre les différents échelons territoriaux des deux Pays, constitue un vrai signal de redécoupage de la carte territoriale.

D'ailleurs, il s'agit d'une différenciation qui ne concerne pas simplement le rapport entre les réalités «métropolitaines» et le reste du territoire national, mais qui s'étend même à l'intérieur des Métropoles.

Le cas de la France est, dans ce sens, emblématique: la loi n. 2014-58, du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, prévoit des statuts particuliers pour ces territoires, en divisant le régime en quatre modèles (Paris, Lyon, Aix-Marseille-Provence, et un régime commun), et en utilisant différentes formules juridiques, de l'établissement public de coopération intercommunale à la collectivité territoriale à statut particulier. Et le Conseil constitutionnel

a jugé conformes à la Constitution ces dispositions, dans la mesure où, entre autres choses, «la différence de traitement qui en résulte ... repose sur une différence de situation en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur» et que «le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et dans l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit»³.

La différenciation est aussi évidente dans le cas italien, mais selon une technique d'un autre type, et dans un cadre constitutionnel tout à fait différent: d'une part, la Constitution italienne, après la révision de 2001, inclut les Métropoles dans la liste des collectivités territoriales de la République (art. 114)⁴ et, d'autre part, celles-ci substituent déjà totalement les vieilles Provinces au niveau intermédiaire entre les Communes et les Régions.

Dans ce contexte, il faut souligner aussi la possibilité de différenciation liée à la variété des options prévues par la loi du 7 avril 2014⁵ et à l'autonomie statutaire de chaque Métropole.

De cette façon, elles peuvent choisir de suivre le modèle de l'élection indirecte (avec un Maire métropolitain identifié avec le Maire de la Commune chef-lieu et un Conseil métropolitain composé par des Maires et des Conseillers municipaux, élus par tous les Maires et les Conseillers) ou, dans les conditions prévues par la loi, d'adopter un modèle alternatif d'élection directe par la population métropolitaine.

D'ailleurs, une large gamme d'hypothèses est ouverte dans le statut de chaque Métropole par rapport au rôle et aux compétences du Maire métropolitain et du Conseil. Il est possible et légitime de mettre en place soit une forte concentration du pouvoir en faveur du Maire, soit des solutions valorisant le rôle du Conseil. En outre, les statuts peuvent être

(3) Décision n. 2013-687 DC du 23 janvier 2014.

(4) Sur un plan général, d'ailleurs, il faut rappeler que la réforme constitutionnelle de 2001 a introduit dans la Constitution (art. 118) un principe explicite de différenciation, notamment comme critère qui, avec la subsidiarité et l'adéquation, doit inspirer la distribution des compétences entre les collectivités territoriales.

(5) Loi n. 56 du 2014, portant *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di comuni* (Legge Delrio).

adaptés en fonction de plusieurs paramètres: la définition des formes d'articulation du territoire métropolitain en zones, la configuration des relations entre la Métropole, d'un côté, les Communes et les Unions intercommunales, de l'autre⁶.

3. Le sort du niveau départemental et la complexe rationalisation des compétences

Si la Métropole répond en France comme en Italie à un but de modernisation et de valorisation du «fait urbain» en permettant aux plus grandes villes de peser dans la concurrence européenne et mondiale à laquelle se livrent aujourd'hui les grandes agglomérations, cette institution n'entraîne cependant pas une simplification du «millefeuille» territorial ou, autrement dit, en utilisant une référence plus italienne, des «lasagnes territoriales». Elle constitue au contraire la mille et unième feuille et ce n'est pas un hasard si sa création a attiré au législateur français même les critiques de l'Union européenne.

Dans l'évaluation du Programme national de réforme et du Programme de stabilité 2013 de la France, par exemple, la Commission européenne n'a pas manqué d'observer que l'institution, qui n'était alors qu'à l'état de projet, du nouvel échelon métropolitain aurait entraîné un accroissement de la complexité du système administratif territorial français. Contre le manque d'efficacité et la croissance des dépenses des multiples niveaux locaux il est nécessaire de procéder à leur rationalisation, selon la Commission⁷.

L'OCDE a exprimé un avis similaire en suggérant à la France, alors, de supprimer les Départements⁸.

La même recette, du reste, avait été avancée, en août 2011, par la BCE à l'Italie, avec une lettre emblématique à la signature de Draghi-Trichet.

(6) Pour une vue d'ensemble sur les solutions choisies dans les nouveaux statuts métropolitaines, vr. L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, en *Istituzioni del Federalismo. Numero Speciale 2014*, p. 213 et ss.

(7) Vd. COM(2013) 360 final, *Évaluation du Programme national de réforme et du Programme de stabilité 2013 de la France*, p. 14.

(8) ... outre à la fusion des petites communes. Vr. *Études économiques de l'OCDE France, Mars 2013. Synthèse*, p. 3.

Les exigences de simplification du dessin territorial, exprimées par l'Union européenne, ont donc amené à mettre en cause le traditionnel système en forme de «millefeuilles», et ces exigences se sont traduites, en France et en Italie ainsi que dans d'autres Pays, avant tout dans la proposition de supprimer le niveau départemental.

En France comme en Italie, on n'en est pas arrivé là. Pour le moment, l'orientation favorable à la suppression définitive des Départements ne s'est pas traduite expressément dans les réformes actuelles⁹.

L'hypothèse de l'élimination reste, en tout cas, une perspective à plus long terme. En France, la suppression des Conseils généraux et la transformation des Départements en une simple circonscription de référence pour l'administration déconcentrée font partie des projets du Gouvernement à l'horizon 2020. En revanche, en Italie, la réforme constitutionnelle, approuvée par le Parlement, prévoyait l'abolition du mot «*Province*» dans la Constitution¹⁰, mais elle a été rejetée par la population au *référendum* du décembre 2016.

Pour l'instant, donc, les réformes françaises et italiennes des dernières années ont visé simplement à affaiblir les compétences des départements, en combinant aussi une forte réduction de leur dotation globale de fonctionnement.

Celle-ci a été l'occasion de procéder aussi à une réorganisation des compétences de chaque collectivité territoriale. Concrètement, dans les deux Pays, le net amincissement des fonctions départementales s'accompagne d'une redistribution de ces fonctions parmi les Régions, les Métropoles et les Communes.

L'opération est conduite en France par la loi n. 2015-991 du 7 août 2015 portant *Nouvelle organisation territoriale de la République*, qui a tout d'abord – et encore une fois – supprimé la clause de compétence générale des Départements et des Régions, dans le but d'éliminer cet

(9) Et Gérard Marcou, en analysant les dispositions de la Loi Notre, parle justement de «forme manquée des niveaux intermédiaires». Vr. ID., *L'Etat, la décentralisation et les régions*, RFDA, n. 156, 2015, pp. 887 ss., p. 893.

(10) Vr. d.d.l. A.S. 1429-B. *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*.

élément qui, «par son caractère général et sa dimension jurisprudentielle ... ne favorise pas la clarification des compétences»¹¹.

D'ailleurs, si l'expérience passée de la répartition des fonctions en France entre les différents échelons tendait à s'inspirer d'une conception des blocs de compétences» visant à bien séparer, en principe, les missions de chaque niveau, maintenant la loi Notre vise justement à clarifier les capacités d'action à travers une «articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des compétences des différents niveaux».

Dans cette optique, les compétences attribuées par la loi aux Régions concernent le développement économique et les aides aux entreprises, alors que, pour le Département, son action est orientée vers la promotion de la solidarité territoriale et humaine.

Ainsi plusieurs fonctions départementales en matière économique figurent maintenant dans les prérogatives des Régions, qui peuvent les déléguer aux EPCI ou qui peuvent être transférées aux Métropoles.

En Italie, la question se présente de façon très différente. La clause de compétence générale n'a pas été remise en cause par la loi. Mais, en fait, son application pose beaucoup de difficultés, dans la période actuelle, caractérisée par une considérable réduction des ressources disponibles et par les contraintes du pacte de stabilité.

En outre, dans le cadre de pouvoirs législatifs partagés entre État et Régions, la répartition de compétences est établie suivant une méthode particulière: la loi de l'État doit identifier les «fonctions fondamentales» des Communes et des Provinces, alors que les lois de secteur (étatiques ou régionales, selon les matières concernées) s'occupent des détails.

Les fonctions administratives, dans ce contexte, ont été partagées selon des critères d'intégration en donnant, à l'intérieur de chaque matière, des tâches différenciées à plusieurs niveaux (communal, provincial, régional...). De cette façon, la répartition des compétences se présente trop souvent comme partagée et superposée et la clarification et l'agrégation des fonctions deviennent donc un but fondamental des réformes, tant au niveau constitutionnel qu'au niveau législatif.

(11) *Projet de Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Etude d'impact*, par M. Lebranchu et A. Vallini, Ministre et Sous-secrétaire de la décentralisation et de la fonction publique, 18 juin 2014.

Dans ce cadre, la loi n. 56 du 2014 a donc confirmé l'existence d'un noyau dur de «fonctions fondamentales» aux Provinces. Toutefois, les ultérieures fonctions, jusque-là exercées au niveau provincial, ont été redistribuées, selon un long processus législatif développé surtout au niveau régional, parmi les Régions, les Métropoles, les Unions intercommunales et les Communes mêmes.

Mais la réduction des fonctions provinciales répond, en Italie, à un double objectif. Si, d'un côté, elle vise à la clarification des compétences, dans un but de réduction des dépenses publiques, de l'autre, elle constitue un fondement logique pour la transformation de la Province en collectivité à élection indirecte.

En outre il s'agit d'un premier pas pour élaborer un nouveau modèle de collectivité au niveau supramunicipal, désigné par la loi *Delrio «ente di area vasta»*, qui pourra éventuellement se substituer aux Provinces à l'heure de leur suppression, pour le moment seulement renvoyée¹².

4. La recherche de l'optimum dimensionnel. Intégration des services et coopération intercommunale

Les exigences et les contraintes engendrées par la crise amènent aussi à rechercher des économies d'échelle, à travers différentes modalités d'intégration et de collaboration pour la gestion des services et des fonctions administratives.

Ces formules s'étendent dans de nombreux Pays, notamment en ce qui concerne les rapports entre collectivités territoriales. La France, avec ses 36.700 Communes et avec ses formules d'intercommunalité, représente, sur ce terrain, le modèle le plus avancé et le plus intéressant, du point de vue d'un italien.

En effet, la fragmentation territoriale excessive, la multiplicité et l'éparpillement des Communes sont aussi une caractéristique de l'Italie. Les fortes traditions culturelles plutôt que juridiques font, d'ailleurs, de la Commune italienne le noyau essentiel et identitaire des relations lo-

(12) Vt., sur ce point, C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, p. 197 et ss.; E. CARLONI, *Le Province dopo l'abolizione delle Province*, in A. STERPA, *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014, p. 65 et ss.

cales: ce qui constitue, encore aujourd'hui, la principale raison du traditionnel échec des tentatives de fusion.

En fait si, en Europe, les deux constituent des solutions à ces problèmes – la réduction obligatoire des Communes par voie législative et la promotion de la coopération intercommunale – l'Italie, sur l'exemple de la France, a continué à préférer cette dernière.

Et maintenant, la France, après les dispositions de la Loi RCT (loi n. 2010-1563), a ouvert avec la loi Notre une nouvelle phase pour les EPCI, visant à en simplifier les modèles (avec la suppression des syndicats de communes et des syndicats mixtes), à en augmenter la taille (de 5.000 à 15.000 habitants), enfin, à renforcer le processus d'intégration forcée des communes dans une intercommunalité.

Sous ce dernier aspect, il faut noter en effet que même si l'art. L. 5210-1 du CGCT prévoit encore que «le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des Communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité», les nouvelles dispositions sur les pouvoirs du Préfet ont désormais transformé radicalement les modalités d'agrégation et de coopération des Communes en France.

De l'autre partie, avec l'avènement des supers-Régions, il est indispensable que les intercommunalités grandissent: ces changements d'échelle impliquent les nouvelles cartes intercommunales, mais il ne faut pas oublier le rôle irremplaçable de l'échelon communal.

Sur une diffusion et un renforcement de la coopération intercommunale s'appuie aussi l'Italie, qui, après les réformes du Gouvernement Monti et, aujourd'hui, avec la *legge Delrio*, a connu une forte simplification des formules de coopération intercommunale, avec la suppression des *Consorzi di funzioni* et la disparition progressive des *Comunità montane*, et une augmentation de la taille de celles qui restent.

Concrètement, la seule formule possible maintenant est l'*Unione di Comuni*. Elle est devenue – notamment pour toutes les petites Communes – le centre obligatoire d'exercice des fonctions fondamentales¹³.

(13) Pour une description plus spécifique de l'actuelle discipline et de l'évolution de la coopération intercommunale en Italie, et pour une comparaison plus efficace, aussi à ce sujet, entre France et Italie, vt. M. DE DONNO, *Le Unioni di Comuni*, in M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P.

Les Communes inférieures à 5.000 habitants doivent gérer des fonctions fondamentales telles que l'organisation générale de l'administration, la gestion comptable, les services publics d'intérêt général, la planification territoriale, la gestion des déchets, les services sociaux et scolaires, la police locale, l'état civil, le cadastre, et ce au moyen d'unions intercommunales (dont la taille minimale doit être d'au moins 10.000 habitants), ou au moyen de conventions. Il s'agit de la grande partie des tâches attribuées aux communes, qui changent de mode gestion et qui montent à un niveau administratif supérieur – le niveau intercommunal – à la recherche d'un nouvel optimum dimensionnel.

Sur ce point, donc, la voie explorée par le législateur italien est très proche de celle empruntée par la France. Cependant, la France semble, elle, avoir atteint un équilibre dans ce domaine, entre les exigences opposées de rationalisation des dépenses publiques, de réorganisation de la carte administrative territoriale et de valorisation de la libre administration des Communes, alors qu'un juste compromis entre toutes ces exigences est difficile à trouver en Italie.

Bien qu'en France la coopération intercommunale obligatoire a été critiquée sous l'angle d'une violation supposée du principe de libre administration¹⁴, dans leur ensemble, les nouvelles dispositions françaises assurent un modèle plus démocratique grâce, en particulier, au système d'élection des Conseillers communautaires institué déjà par la Loi RCT. En revanche, en Italie, le transfert obligatoire des fonctions communales, s'il affaiblit d'un côté la Commune en renforçant l'union, il soustrait de l'autre l'exercice de ces fonctions au contrôle direct du corps électoral, car l'élection des organes de l'Union se fait au suffrage indirect.

COSTA GONÇALVES, *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Aranzadi Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2015, p. 317 ss.; *Id.*, *Verso un nuovo ordine territoriale in Europa: Francia e Italia a confronto*, in *Anuario del Gobierno Local 2014*, pp. 105-150.

(14) Comme il a été affirmé par le Conseil constitutionnel lui-même (vr. *Consid.* 4, Cons. const., 26 avr. 2013, n° 2013-303 QPC, *Commune de Puyravault*; Cons. const., 26 avr. 2013, n. 2013-315 QPC, *Commune de Couvrot*; Cons. const., 26 avr. 2013, n. 2013-304 QPC, *Commune de Maing*), bien qu'il a puis déclaré conforme à la Constitution les dispositions concernées de la Loi RCT. Vr. M. VERPEAUX, *L'émergence d'un droit constitutionnel de l'intercommunalité. A propos de quelques décisions QPC récentes intéressant l'intercommunalité*, en *JCP A*, 2014, p. 2274 et ss.

Selon cette orientation, le droit actuel des Unions devrait être complété en Italie, en suivant justement l'exemple français, afin d'assurer à la coopération intercommunale un modèle plus démocratique et participatif, qui pourrait constituer aussi la base d'une refondation de la Commune.

Mais il s'agit encore d'un premier pas. Et, dans ce cadre, on peut bien retenir, comme le souligne avec autorité Gérard Marcou, que «ni la fusion autoritaire ni l'intercommunalité, telle qu'elle s'est développée, ne sont les solutions: la première en raison des oppositions politiques qu'elle soulèverait, la seconde parce qu'elle ne permet pas d'organiser la société locale à la bonne échelle. L'élection au suffrage direct des Conseillers communautaires, sur les listes présentées aux élections municipales, ne suffit pas, car ceux-ci demeureront [encore et simplement] des délégués des Communes»¹⁵.

5. Le nombre des collectivités territoriales en cause. La fusion des Communes

La réforme des collectivités locales peut prendre encore une autre forme. Partout en Europe, les États tentent de réduire le nombre de collectivité d'un certain niveau, en révisant la géographie administrative et ce dans le but d'atteindre une taille critique suffisante. Plusieurs types de procédures ont été mis en place dans ce but.

Le changement de la carte administrative locale se présente souvent comme un phénomène complexe. Toutefois, cette complexité n'a pas empêché qu'en Europe se soient produits, à partir des années Soixante-dix, d'importants processus de fusion dans des systèmes juridiques aussi variés que l'Allemagne, la Belgique, l'Angleterre ou les Pays Scandinaves. Quelques fois, comme aux Pays Bas, la tendance à la réduction – qui a amené, déjà, à une diminution à 403 Communes – est encore en cours.

D'ailleurs, à ces expériences, d'autres – à partir de la Grèce – se sont ajoutées récemment, précisément sous pression et dans le cadre de la crise. Et bien qu'en France et en Italie on utilise plutôt une perspective

(15) G. MARCOU, *L'Etat et les collectivités territoriales: où va la décentralisation?*, in *AJDA*, 27, 2013, p. 1556 et ss.

d'agrégation des petites Communes, on constate en ce moment une nouvelle tendance dans ces deux Pays.

En France, par exemple, le renforcement des intercommunalités a suscité des inquiétudes pas simplement entre les Départements mais aussi entre les Communes mêmes. C'est pour cette raison qu'ils ont réagi de façon positive à la récente loi sur les fusions, la Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la Commune nouvelle, pour des Communes fortes et vivantes.

Dans la soi-disant *Commune nouvelle* certains ont en effet reconnu une solution convenable pour les petites Communes, la réponse de proximité à la mise en place de groupements intercommunaux plus grands. Et, d'autre part, cela paraît dans l'esprit de la nouvelle loi qui vise à une série de modifications destinées à encourager les petites Communes à la fusion, en sauvegardant les identités communales originaires mais, surtout, en permettant aux petites Communes mêmes de continuer d'exister et de maintenir une certaine influence dans des EPCI de plus en plus vastes. La même direction a été suivie par le législateur italien avec la *legge Delrio*.

D'ailleurs, en Italie aussi, le retour de la solution de la fusion est une conséquence de nouvelles dispositions en matière de coopération intercommunale: l'encouragement économique fort aux fusions, prévu par le législateur italien, apparaît, parfois, comme une alternative beaucoup plus attrayante que l'agrégation forcée.

Les deux lois misent donc sur le caractère volontaire et facultatif de la fusion et sur des incitations financières et fiscales pour les Communes nouvelles – si elles atteignent la taille de 5.000 (en Italie) et 10.000 (en France) habitants – tels qu'une dérogation au pacte de stabilité ou le bénéfice d'une bonification forfaitaire pour les premières années de leur création.

Il existe aussi des dispositions visant à préserver les communautés locales et à rassurer la classe politique. En France comme en Italie, la reconnaissance des anciennes Communes au sein de la commune nouvelle est garantie avec le maintien d'une articulation institutionnelle décentralisée (Communes déléguées et *Municipi*). Quant à la classe politique, de laquelle dépend la réussite effective de la fusion, il faut remarquer, à vrai dire, l'existence de dispositions plus favorables en France.

En France, les Maires des anciennes Communes restent, pendant la période «transitoire», Maires délégués et Adjoints au Maire de la Commune nouvelle (art. 3 de la loi n. 2015-292), en cumulant aussi les deux indemnités. Le Conseil municipal de la Commune nouvelle sera composé, sans prendre en compte la répartition de la population, de l'ensemble des élus des anciennes Communes (art. 1). En revanche, en Italie, la *legge Delrio* confie la gestion de la Commune nouvelle à un commissaire et à un comité consultatif, ce dernier composé simplement par les Maires des anciennes Communes, qui exercent leur mandat à titre gratuit.

De toute façon, quels que soient les limites de ces lois, il faut noter qu'après plusieurs dizaines d'années de croissance constante du nombre des Communes (qui, en Italie, est arrivé à plus de 8.100 et qui aujourd'hui correspond à 7.978), maintenant ce nombre tend, dans les deux Pays, à une (petite) diminution. Et la tendance à l'augmentation en fin semble s'inverser.

6. *Quel rôle pour les Régions?*

Mais c'est surtout en analysant les réformes concernant le niveau régional¹⁶ que l'on peut comprendre l'ampleur du changement en acte dans la carte administrative de ces deux Pays.

En France, la suppression annoncée des Départements a déjà ébranlé l'architecture napoléonienne traditionnelle, laquelle était fondée depuis le début sur cet échelon. A côté, on constate une tendance opposée tendant au renforcement de la Région, dans la continuité des réformes des années 1982 et 2003.

Avec la loi n. 2015-29 du 16 janvier 2015¹⁷ et, donc, avec la construction de 12 nouvelles Régions plus grandes, et – au moins dans l'intention –, plus fortes, compétitives, et aptes à répondre aux enjeux économiques européens, il semblerait que l'on assiste au dépassement des solides traditions centralistes.

(16) Pour une plus vaste perspective, vt. A. LUCARELLI, M. VERPEAUX (dirs.), *Régionalisme italien et régionalisme français*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2012.

(17) Sur laquelle vt. M. VERPEAUX, *La réforme territoriale ou la bataille des régions*, en *JCPA*, 2014, p. 2265 et ss.

En outre, la loi Notre, d'une part, procède au renforcement du pouvoir réglementaire en affirmant qu'il « s'exerce dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi », et, d'autre part, a reconnu un pouvoir de proposition législative aux chambres régionales dans les domaines qui concernent les matières d'intérêt régional.

Il reste cependant un doute concernant la volonté du législateur français de poursuivre une réelle impulsion en faveur de la Région, car ils restent encore trop fortes les traditions de l'Etat centralisateur jacobin et les raisons de la pure simplification institutionnelle.

D'un autre côté, après le décret n. 2010-146 du 16 février 2010 sur la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat, qui avait déjà reconnu le niveau régional comme le domaine principal de coordination territoriale des politiques publiques nationales, le décret n. 2015-510 du 7 mai 2015 portant Charte de la déconcentration, dans son article 5, a définitivement consacré la circonscription régionale comme « l'échelon territorial de l'animation et de la coordination des politiques de l'Etat [et] de la mise en œuvre des politiques nationales et de l'Union européenne ».

De son côté, la loi du 16 janvier 2015 avait déjà donné le feu vert à une importante réduction du numéro des préfets, un pour chaque nouvelle Région.

En revanche, la simplification du nombre des Régions italiennes reste, pour le moment, à l'état de simple perspective¹⁸. Récemment en effet un projet de loi visant à une leur réduction drastique (de 20 à 12 Régions)¹⁹ avait été présenté au Parlement, mais il fut immédiatement après retiré. Dans la phase actuelle, le mouvement de transformation de l'échelon régional italien est lié à un long processus de réformes.

D'un côté, il faut regarder la refonte de l'échelon départemental mise en place par la *legge Delrio*. Le remplacement des fonctions provinciales par les autres niveaux administratifs a ouvert en effet un double scénario pour les Régions italiennes.

(18) Et justement sur ces perspectives vt. F. MERLONI, *Ruolo degli enti territoriali e riordino dei territori regionali: spunti per il dibattito*, en F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI, *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 53 et ss.

(19) Il s'agit du d.d.l. cost. A.C. 2749, *Modifica dell'articolo 131 della Costituzione, concernente la determinazione delle Regioni italiane*.

Il y a ainsi des Régions qui ont choisi de prendre en charge presque toutes les compétences des Départements, en se substituant à eux, et des Régions qui en revanche ont décidé de s'appuyer sur des collectivités de niveau supramunicipal (Métropoles, Départements et Unions intercommunales) réellement opératoires sur le plan administratif, en gardant pour elles-mêmes un rôle de programmation et de législation. Il est facile de prévoir qu'à l'avenir la question d'une fusion pour les premières sera posée.

En deuxième lieu, il faut rappeler que la *legge Delrio* et la loi n. 7 août 2015, n. 124 portant *Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche* (*legge Madia*) rompent avec la règle selon laquelle le Département (ainsi que la Métropole, quand elle existe) est l'échelon obligatoire de l'organisation de l'administration déconcentré de l'Etat. Et même si son déplacement est remis à des évaluations de chaque contexte, elle en principe devrait monter sur le niveau régional.

Enfin, la réforme constitutionnelle, déjà évoquée, prévoyait une importante réduction des pouvoirs législatifs régionaux, ce qui confirmait une tendance, pas seulement italienne mais européenne, à la recentralisation. Par ailleurs, le transfert des pouvoirs législatifs en faveur de l'Etat était compensé par une nouvelle composition du Sénat, qui aura du devenir, comme en France, la Chambre de représentation des collectivités territoriales.

Cela dit, dans les faits – et aussi selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle – les pouvoirs législatifs régionaux sont déjà beaucoup plus limités que ce qu'on pourrait penser du point de vue théorique et constitutionnel. L'Etat peut déjà intervenir, à plusieurs titres, dans les différentes compétences régionales: par exemple, en réglant les liens financiers, en établissant les règles de droit privé, en précisant les normes en matière de concurrence, en intervenant à titre subsidiaire, en établissant les «niveaux essentiels» des prestations qui doivent être garanties sur tout le territoire national, etc. Concrètement, donc, les lois en vigueur dans les diverses Régions présentent déjà des contenus très unifiés de ce qu'on pourrait imaginer.

De ce point de vue, la réforme constitutionnelle n'aurait fait que confirmer une situation déjà en partie consolidée dans la pratique. Et s'il est vrai, donc, que du point de vue de la flexibilité normative territoriale

les deux Pays présentent une situation constitutionnelle incomparable, il est aussi vrai que la différenciation normative est en diminution en Italie, alors que la France semble ouvrir la voie à de nouvelles possibilités de flexibilité.

7. Quelques considérations finales

De la comparaison synthétique que l'on vient d'esquisser, il est évident que les réformes des systèmes territoriaux français et italien – quoique dans des contextes différents – semblent s'inspirer de motivations et de buts semblables.

D'un côté on renforce la coopération intercommunale et on encourage les fusions, de l'autre on essaie de préserver la cellule communale. Les Métropoles s'affirment tandis qu'on annonce la suppression des Départements. Les Régions s'agrandissent mais elles sont liées davantage au centre. Lorsque les bases départementales de l'administration déconcentrée s'écroulent, elles montent au niveau régional. Le double échelon des pouvoirs est ainsi vraiment mis en cause: le niveau d'origine révolutionnaire-napoléonienne (Etat-Départements-Communes) perd, alors que le niveau d'origine européenne (Régions-EPCI) est renforcé.

Du reste, même si on considère les aspects particuliers de l'organisation et du fonctionnement de l'administration locale, des tendances semblables apparaissent.

En concrets, on peut considérer que:

- par rapport aux Communes, les traditions liées à une conception dominante de l'uniformité administrative, en France comme en Italie, semblent ouvrir des nouveaux espaces de différenciation, notamment par rapport au régime à appliquer aux Métropoles;
- si la tradition française, ainsi bien que l'italienne, ont produit des problèmes de superposition de niveaux et de complexité du système territorial, les deux Pays sont maintenant à la recherche d'une simplification qui a pour horizon à plus long terme la suppression des Provinces-Départements. Mais dès maintenant les réformes visent déjà à réduire le rôle de ce niveau et son poids administratif;
- bien que les techniques de répartition des tâches publiques soient bien différentes, les deux Pays sont en train de rechercher, chacun

- à sa manière, un certain éclairage et une simplification des compétences. Ce résultat n'est pas lié, en Italie, à la suppression formelle de la clause de compétence générale des collectivités territoriales, ni même à l'adoption générale d'un critère de «bloc de compétences». Mais il est évident que l'objectif de simplification est poursuivi, en réduisant sensiblement les fonctions des Provinces et en prévoyant le transfert de ces fonctions aux niveaux communal et régional;
- malgré la législation récente, dans la réalité, les deux Pays manifestent encore – s'opposant en cela aux tendances dominantes dans la majorité des États européens – une résistance face aux projets de fusion des communes; et ils semblent partager les mêmes outils avec l'utilisation des associations intercommunales pour remédier aux insuffisances des petites Communes;
 - la France est en train de simplifier sa géographie administrative, tout d'abord en réduisant le nombre des Régions. L'Italie n'a pas réalisé un pareil résultat; mais le débat est ouvert, et le sujet est encore à l'ordre du jour;
 - enfin, le taux de flexibilité normative est bien différencié, dans les deux Pays, compte tenu du pouvoir législatif attribué aux Régions en Italie. Mais les réformes en cours dans ce Pays tendent à réduire remarquablement l'ampleur de ce pouvoir; alors que le pouvoir normatif-réglementaire des Régions françaises tend actuellement à être valorisé.

Dans ces termes, les distances entre les systèmes français et italien restent encore importantes; mais les dernières réformes tendent à les réduire, surtout si on ne considère pas tellement les formules juridiques, mais plutôt la substance des mesures adoptées.

