

interco *mmunalités*

Les politiques locales en Europe : regards comparatifs

Travaux réalisés par
des élèves-administrateurs
de l'Institut national des
études territoriales (Inet) pour
l'Assemblée des communautés
de France à l'occasion de
la 27^e convention nationale
de l'intercommunalité,
tenue en octobre 2016
à Strasbourg.

URBANISME P.2

- LA PLANIFICATION DES SOLS EN ESPAGNE, BELGIQUE, SUÈDE ET ALLEMAGNE

RESSOURCES HUMAINES P.6

- LA FONCTION PUBLIQUE EN SUÈDE, ALLEMAGNE, ITALIE ET ESPAGNE

POLITIQUE DE L'EAU P.10

- LA LUTTE CONTRE LES INONDATIONS

UNION EUROPÉENNE P.12

- L'APPROCHE INTÉGRÉE DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE P.14

- ANALYSE COMPARATIVE DES MODÈLES ITALIEN, ALLEMAND ET BRITANNIQUE

La planification en matière d'urbanisme chez nos voisins espagnols

Dans le cadre de la 27^e convention de l'intercommunalité, un groupe d'élèves administrateurs de l'INET a étudié l'organisation de la planification territoriale dans différents pays d'Europe. *Intercommunalités* vous livre les résultats de ce travail à travers plusieurs décryptages de pays. À la loupe dans ce numéro : la planification en Espagne.

L'Espagne présente un contexte géopolitique particulier. Son découpage territorial actuel est un héritage de la transition démocratique qui a donné au pays sa forme d'État quasi fédéral. La tension entre une volonté d'unité nationale et celle d'une reconnaissance de l'autonomie des régions a toujours alimenté les débats institutionnels.

L'Espagne compte 17 régions, appelées « communautés autonomes », aux profils très hétérogènes. Ces collectivités ne disposent pas toutes des mêmes compétences, et trois d'entre elles, en vertu de leur histoire, ont accédé au statut de « nationalités » avec des compétences élargies.

La Constitution espagnole délimite comme suit les domaines d'intervention des différentes échelles : la planification locale ou municipale est dévolue aux communes ou à leurs groupements, et correspond, en espagnol, au terme d'urbanisme ; la planification territoriale proprement dite correspond à l'échelle des régions et des *comarcas* (regroupements de communes) et est assurée par les communautés autonomes ; la planification stratégique et les plans spécialisés liés à des infrastructures d'intérêt national sont, eux, exercés par l'État central.

L'État central donne le cadre

L'État central fixe les conditions de base de l'exercice de la propriété des sols : classification des sols et détermination des droits et devoirs en fonction des types de sol ; législation sur l'expropriation, en matière d'indemnisation et de régimes juridiques ;

et, de façon exclusive, valorisation du sol à des fins fiscales et d'expropriation. Trois types de sol sont reconnus et peuvent être complétés par les communautés autonomes : le sol urbain, déjà transformé ; le sol urbanisable ; et le sol non urbanisable. La jurisprudence a qualifié ces plans de « norme à caractère réglementaire à tous les niveaux ».

L'État espagnol détient également une compétence exclusive en matière d'aménagement dès lors qu'il s'agit de projets d'intérêt national. Il est en revanche dans l'impossibilité légale d'élaborer un plan national d'organisation du territoire.

Les plans des communautés autonomes

Les communautés autonomes possèdent toutes les autres compétences et détiennent la compétence législative, réglementaire et exécutive en matière d'aménagement du territoire (avec notamment l'adoption des instruments et du contenu de la planification urbaine).

Au vu des tensions existant sur la répartition des compétences, le Tribunal constitutionnel a posé le principe que ces collectivités sont l'échelon de la planification territoriale et doivent, à cet égard, planifier cette activité, développer l'administration compétente et coordonner les administrations impliquées.

Les communautés autonomes votent des lois d'aménagement du territoire, avec ou sans lien direct avec les lois d'urbanisme : plans territoriaux sectoriels (sur certains territoires de la communauté),



Les communautés autonomes espagnoles jouent un rôle majeur en matière d'aménagement. / © morfeo86ts12 / Fotolia

plan d'aménagement des ressources ou du milieu naturels, projets d'intérêt régional ou territorial (outil permettant l'exécution immédiate de travaux en cas de conflit avec les communes), mais surtout un plan global. Ce dernier constitue un instrument ordinaire ou stratégique qui couvre l'ensemble du territoire de la communauté autonome. Il

“ Les communautés autonomes votent des lois d'aménagement du territoire ”

est adopté sous forme de loi par le Parlement autonome, ou par le gouvernement autonome après rapport du Parlement. Il contient des éléments obligatoires, des recommandations et des critères d'orientation, chacun nécessitant une procédure d'élaboration et d'adoption différente.

Le plan global fixe des grands objectifs de cohésion du territoire et de résorption des inégalités sociales et territoriales, et assure le rôle de coordination horizontale entre les plans sectoriels, et verticale entre les différents niveaux de planification. C'est aussi un instrument normatif qui, en choisissant chaque sol par son contenu et son utilisation. Sa procédure d'élaboration est longue et se déroule en trois phases : adoption initiale par les municipalités (avec possibilité d'enquête publique préalable) ; adoption provisoire par les municipalités (après information publique) ; puis, enfin, adoption définitive par la communauté autonome.

Les villes et leurs regroupements

Les plans municipaux doivent respecter le plan global et les directives d'aménagement du territoire. Ils sont adoptés définitivement par les communautés autonomes avant leur entrée en vigueur, de manière à faciliter le contrôle du respect de la législation

sectorielle nationale et d'autonomie. Une commission d'urbanisme composée de fonctionnaires des communautés autonomes et des municipalités est en charge d'apporter les documents nécessaires.

La tendance actuelle est ainsi à la planification stratégique et sectorielle au niveau des communautés autonomes et à une planification contraignante de la part des échelons subrégionaux. Les outils présentés ont un fort caractère normatif et tracent des solutions concrètes en matière de qualification des sols, de tracés des infrastructures, de régime de protection et restriction des usages. Pour l'heure, seules quelques collectivités – Pays Basque, Navarre, Catalogne, Andalousie ainsi que les archipels – s'en sont emparées, même si leur généralisation est en devenir.

La planification n'est pas une priorité

Excepté pour quelques régions identifiées, la planification du territoire ne constitue pas une priorité des administrations publiques. À la différence de la planification sectorielle liée à un thème particulier ou au secteur de l'urbanisme, elle nécessite un tour de table des administrations publiques très difficile à réunir, notamment du fait de l'histoire du pays. Les régions où une telle discussion s'est mise en place ont instauré de nouvelles formes de gouvernance.

Il existe un contraste fort à cet égard entre l'effort législatif qui a été consenti ces dernières années et la production effective de plans stratégiques qui peut également s'expliquer par l'absence d'une culture politico-administrative de coopération et de coordination territoriale.

Élodie Hiltenbrand, Thomas Lecomte, Pauline Malet, Carole Robert, Silvère Say, élèves administrateurs territoriaux, promotion Léo Lagrange

Domaines d'intervention des différents échelons territoriaux en matière d'urbanisme

Échelle territoriale		Actions en matière d'aménagement du territoire
Niveau national	État	<ul style="list-style-type: none"> élaboration de plans sectoriels (énergie, eau, infrastructures) d'intérêt territorial à l'échelle nationale élaboration de plans économiques d'intérêt national ou régional
Niveau régional	Communautés autonomes	<ul style="list-style-type: none"> élaboration de plans d'occupation du territoire d'échelle régionale ou infrarégionale approbation de manière définitive des plans d'urbanisme municipaux
Niveau subrégional	Provinces	<ul style="list-style-type: none"> pas de compétence en matière de planification territoriale mais élaboration de plans de secteur (en matière d'infrastructures) d'intérêt territorial rédaction de plans stratégiques de finalité territoriale
	Comarcas	<ul style="list-style-type: none"> Dans certaines communautés autonomes, les <i>comarcas</i> jouent un rôle en tant qu'échelle d'intervention administrative, à qui l'on reconnaît une existence et des compétences légales. Elles sont le cadre des plans subrégionaux, sous l'égide des communautés autonomes.
	Intercommunalités (<i>mancomunidad</i>)	<ul style="list-style-type: none"> Par transfert des villes ou par les lois les régissant, élaboration des plans d'urbanisme
Niveau municipal	Villes	<ul style="list-style-type: none"> Élaboration de plans d'urbanisme

REGARDS EUROPÉENS

La planification de l'urbanisme en région wallonne

Suite de l'étude de la planification territoriale en Europe, conduite pour l'AdCF par des élèves administrateurs de l'INET : ce mois-ci, découvrez la planification de l'urbanisme à la mode wallonne. Une planification régie par un ensemble de documents à valeur indicative ou réglementaire, et dans laquelle les orientations régionales jouent un rôle particulièrement important.

La Wallonie constitue l'une des trois régions de la monarchie fédérale belge. En Belgique, les régions sont pleinement compétentes en matière d'aménagement du territoire. Elles exercent leurs compétences législatives dans ce domaine, et peuvent donc promulguer des décrets

“ Le schéma de développement de l'espace régional détermine l'évolution souhaitée de la région et le rôle des territoires ”

régionaux ayant force de loi, sans aucune forme de rapport hiérarchique avec l'administration fédérale. C'est le cas du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

En juillet 2016, ce dernier a connu une importante réforme suite à l'adoption, par le Parlement de Wallonie, du Code du développement territorial (CoDT). Ce texte vise notamment à simplifier et accélérer bon nombre de procédures de demande de permis par l'abandon d'outils à valeur réglementaire au bénéfice d'outils à valeur indicative. Le droit applicable en Wallonie relèvera donc du CoDT à compter du printemps 2017 ; dès lors, les communes ne disposeront plus d'outils propres à valeur réglementaire.

Plans d'aménagement régionaux

En Wallonie, deux types de documents de planification coexistent : ceux relevant de la planification indicative, et ceux relevant de la planification réglementaire tels que les plans de secteur. À côté de ces documents, il existe des règlements régionaux d'urbanisme portant sur les règles de construction en zones protégées, en site rural ou sur l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, et des normes en matière acoustique à proximité des aéroports régionaux. Le premier plan à valeur indicative est le schéma de développement de l'espace régional (SDER). Celui-ci détermine l'évolution

souhaitée de la région, les rôles spécifiques des territoires et les interrelations par rapport aux territoires voisins. Il fixe ainsi les orientations du développement et de l'aménagement. Il est l'intégrateur territorial des politiques sectorielles, précisées par des plans et schémas thématiques indépendants. Certains choix de localisation peuvent être guidés par des contraintes autres que strictement territoriales.

De portée non contraignante, il est établi par le gouvernement wallon et reste le cadre général des options fondamentales qui présideront à l'élaboration ou à la révision des plans de secteur, tout en harmonisant ces derniers dans une démarche d'ensemble. L'objectif n'est pas de déterminer des options socio-économiques, mais d'avoir un outil politique.

Déterminer l'affectation des sols

Autre document relevant de la planification indicative : le guide régional d'urbanisme, qui décline, sur tout ou partie du territoire wallon, les objectifs du SDER en tenant compte des spécificités du territoire sur lequel il porte. Ce guide est établi et adopté par le gouvernement régional.

La région wallonne est également couverte par 23 plans de secteur, adoptés entre 1977 et 1989. S'inspirant du contenu des SDER, ils ont pour objectif principal de définir les affectations du sol – c'est-à-dire les activités, actes et travaux pouvant être admis dans chacune de leurs zones thématiques – afin d'assurer le développement des activités humaines de manière harmonieuse et d'éviter la consommation abusive d'espace. Ils comportent également le tracé existant ou projeté des principales infrastructures de communication et de transport de fluides et d'énergie et matérialisent des périmètres de protection particuliers. Ils ont valeur réglementaire et force obligatoire, et leurs

“ La réforme de juillet 2016 a fait disparaître les outils de planification réglementaire communaux ”



En Wallonie, c'est désormais au niveau régional que l'aménagement du territoire est déterminé, et non plus au niveau communal. / © Mkaté / Shutterstock

prescriptions peuvent impliquer des restrictions au droit de propriété, y compris l'interdiction de bâtir ou de lotir. C'est le gouvernement wallon qui arrête les plans de secteur et se charge de leur révision par le biais de la Direction de l'aménagement régional.

Réforme de l'urbanisme communal

La réforme portant Code du développement territorial de juillet 2016 a pour effet principal de faire disparaître les outils de

planification réglementaire de l'urbanisme qui existaient antérieurement au niveau communal.

Les documents d'orientation que sont le schéma de structure communal, le rapport urbanistique environnemental et les documents réglementaires tels que le plan communal d'aménagement et le règlement communal d'urbanisme disparaîtront donc au printemps 2017 ; ceux qui existaient préalablement seront automatiquement transformés en schémas de développement communaux.

De valeur indicative, le schéma de développement communal détermine le projet de territoire, les objectifs de développement et d'aménagement ainsi que des mesures de gestion et de programmation de leur mise en œuvre.

D'autres documents existent au niveau local. Établi à l'initiative du conseil municipal sous réserve d'approbation régionale, le schéma d'urbanisation détermine les objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme ainsi que des mesures de

gestion et de programmation de leur mise en œuvre. Il a une valeur indicative. Le conseil communal peut également adopter un guide communal d'urbanisme. Celui-ci complète le cas échéant les objectifs, indications ou normes du guide régional. Il décline, sur tout ou partie du territoire communal, les objectifs du SDER et des schémas communaux en objectifs d'urbanisme en tenant compte des spécificités locales. Il est établi à l'initiative du conseil communal et a aussi une valeur indicative.

Hierarchie des plans d'aménagement

Chaque schéma traduit les objectifs et s'inspire des mesures des schémas d'échelle de territoire supérieure. Toutefois, il est possible de déroger moyennant une motivation démontrant que les éléments essentiels du schéma supérieur ne sont pas compromis.

Des mécanismes de coordination particuliers conduisent à des adaptations spécifiques de certains documents communaux lors de l'élaboration des documents régionaux, et vice versa.

Lorsqu'un guide régional et un guide communal portent des indications sur un même thème, ce sont celles définies par le guide communal qui s'appliquent. Les normes sont donc cumulatives. En cas de contradiction entre un schéma communal et un guide communal, ce sont les indications du schéma qui prévalent. Enfin, une disposition prévoit que lors de la révision d'un plan de secteur, si celle-ci conduit à une perte de constructibilité, le propriétaire peut demander une indemnisation à hauteur de 20 % de la valeur initiale du bien.

Élodie Hiltenbrand, Thomas Lecomte, Pauline Malet, Carole Robert, Silvère Say, élèves administrateurs territoriaux, promotion Léo Lagrange



À Namur, la capitale de la Wallonie, le Code du développement territorial régit la planification. / © Dudlajzov / Fotolia

La planification de l'urbanisme en Suède

Dans le cadre de la 27^e convention de l'intercommunalité, un groupe d'élèves administrateurs de l'INET a étudié l'organisation de la planification territoriale dans différents pays d'Europe. *Intercommunalités* vous livre les résultats de ce travail à travers plusieurs zooms nationaux. Au sommaire ce mois-ci : la planification des sols en Suède.

Jusqu'en 1850, la Suède ignorait la propriété privée du sol au sens actuel du terme.

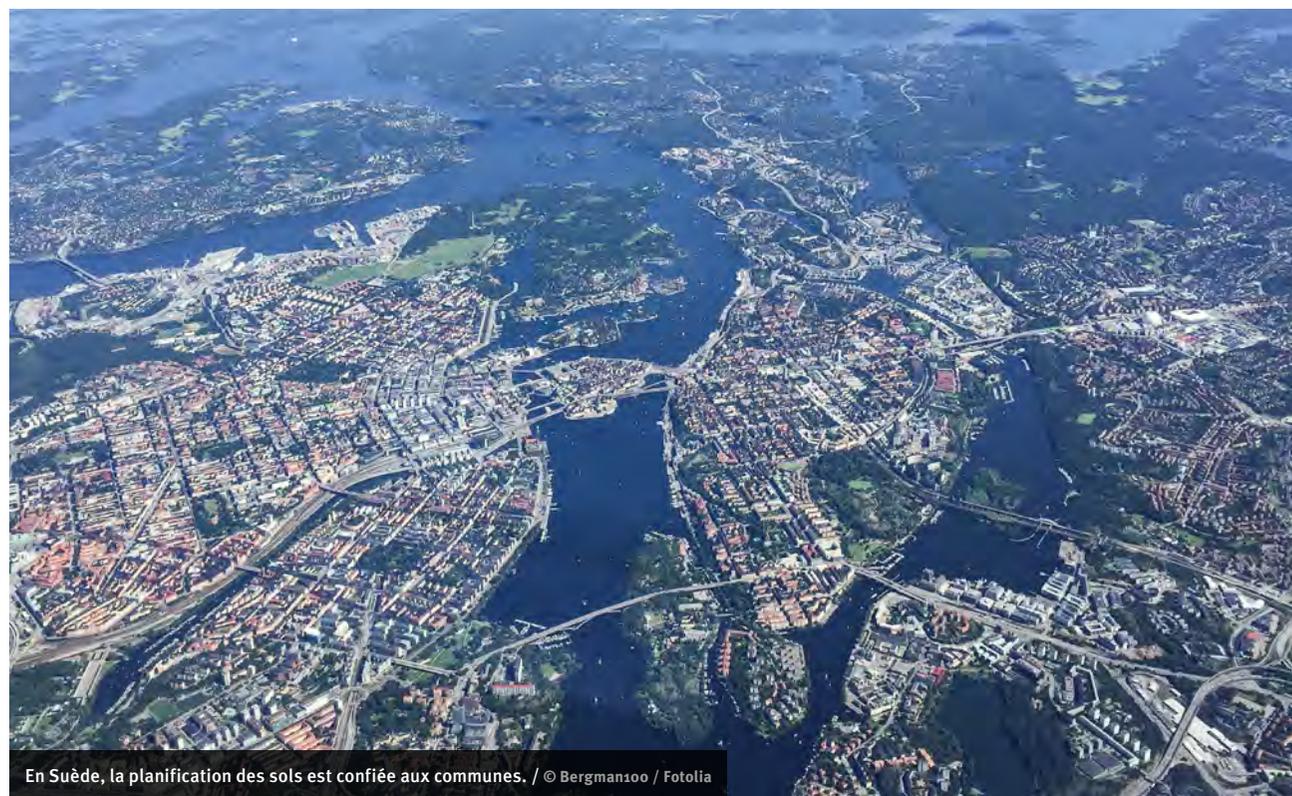
Dès la seconde moitié du XIX^e siècle, la plupart des communes ont procédé à des achats massifs de parcelles encore agricoles. À l'image de la majorité des villes suédoises, Stockholm contrôle donc aujourd'hui environ 70 % de la superficie totale de sa commune.

Par ailleurs, un regroupement municipal d'ampleur a été accompli dans les années 1970, réduisant à 277 le nombre de communes du pays. Ces dernières exercent de larges pouvoirs décentralisés et perçoivent une bonne part des impôts sur le revenu des citoyens. Elles disposent donc de moyens puissants, tant financiers que géographiques, pour mener leur politique en toute liberté.

Un monopole municipal de planification

Le pouvoir de planifier l'utilisation des sols est presque uniquement contrôlé par les communes, qui disposent d'un « monopole municipal de planification ». Cette tradition a débuté avec l'adoption de la loi sur la planification communale de 1907, la législation ayant peu évolué depuis. La planification communale distingue deux types de documents. Le plan d'ensemble donne les grandes orientations en matière d'aménagement (logements, équipements publics, transports...) ; il est non opposable et révisable à tout moment par l'exécutif municipal. Depuis les années 1980, ce plan est soumis aux administrés, à des groupes d'intérêt et au conseil régional pour avis. Le plan détaillé est quant à lui élaboré à l'échelle du quartier, et tous les permis de construire doivent s'y conformer.

L'État peut intervenir uniquement dans le cas d'un intérêt national bien identifié suivant une liste établie par le code suédois de l'environnement, tel que la défense du patrimoine écologique, l'intérêt de certaines industries ou encore le



En Suède, la planification des sols est confiée aux communes. / © Bergman100 / Fotolia

développement de certaines infrastructures structurantes. En outre, une autre restriction au « monopole municipal » réside dans les standards environnementaux et la protection des littoraux.

Une planification du développement régional limitée

Au niveau national, le gouvernement établit une stratégie nationale pour la compétitivité régionale, l'emploi et les entreprises, qui sert de base à la répartition des fonds structurels européens et définit les priorités régionales en matière d'innovation, de compétences, d'accessibilité ou encore de coopération transfrontalière.

La loi relative à la planification et à la construction de 1987 prévoit également la possibilité d'un plan régional de planification. Si les régions de Stockholm et

de Göteborg s'en sont dotées, chacune l'a toutefois adapté à ses préoccupations et modes de gestion.

Compte tenu de la tension sur le marché du logement dans certaines villes suédoises dont Stockholm, le système de planification fait l'objet de nombreuses critiques. Celles-ci portent sur les blocages liés à la possibilité donnée au titulaire d'un permis

“ Le ministre suédois du logement a pour ambition de digitaliser le processus de planification ”

de construire de ne pas engager de projet pendant la durée de validité du permis sans subir de pénalité ; sur le caractère fortement attaquant des permis de construire car les procédures représenteraient près de 7 % de la durée des projets ; mais aussi sur le manque d'articulation entre la planification du logement et la planification des transports, ces deux compétences appartenant à des niveaux de collectivités différents.

Une numérisation en cours

Par ailleurs, le ministre du logement et du développement urbain a pour ambition de digitaliser le processus de planification afin de faciliter et stimuler la construction de logements en Suède. Il a ainsi confié à Lantmäteriet, agence publique chargée du cadastre et de la cartographie du pays, la mission de numériser en 3D l'ensemble des cartes dont elle dispose. L'objectif est de permettre à chaque acteur impliqué dans le processus de planification urbaine en Suède, qu'il s'agisse de l'État, de la région, des municipalités, des entreprises de travaux publics ou des habitants, d'avoir accès à ces cartes et de les utiliser comme base de travail collective. Ces cartes fourniront par ailleurs des informations détaillées sur la composition des sols, renseigneront sur le passage d'éventuels réseaux et la réalisation de projets urbains et d'infrastructures.

Élodie Hiltenbrand,
Thomas Lecomte, Pauline Malet,
Carole Robert, Silvère Say, élèves
administrateurs territoriaux,
promotion Léo Lagrange

Comprendre l'organisation territoriale suédoise

La Suède recouvre la partie est de la péninsule scandinave : une grande partie de son territoire est couverte de forêts, les terres fertiles se situant dans la partie sud du pays. La Suède compte 9,6 millions d'habitants, dont près de 90 % vivent dans sa partie méridionale. Près de 40 % de la population est située dans les trois grandes aires métropolitaines (Stockholm, Göteborg et Malmö).

Des compétences fortement décentralisées

Le gouvernement suédois est composé d'un Premier ministre (actuellement Stefan Löfven), assisté de ministres de plein exercice (environ 20) et disposant d'une administration restreinte. Au total, 360 agences gouvernementales ont en charge la mise en œuvre opérationnelle des politiques et la gestion des compétences régaliennes ; elles représentent le gros des effectifs du secteur public suédois.

Il existe en Suède deux types de collectivités locales, disposant d'exécutifs et d'assemblées élues. Les communes, au nombre de 290, disposent d'un spectre élargi de compétences allant de l'éducation à la culture en passant par l'emploi et le développement des infrastructures. Les régions, au nombre de 21, exercent notamment la compétence santé, bien que leurs compétences soient plus nombreuses dans les territoires très urbanisés (Stockholm et Göteborg), notamment en matière de planification des transports.

Zoom : le plan de développement de la région de Stockholm (RUF 2010)

La région de Stockholm compte 26 communes pour une population de 2 millions d'habitants. Depuis 1958, six plans régionaux ont été adoptés. Le dernier, datant de 2010, se caractérise par une approche globale intégrant les enjeux de développement économique et spatial. Il vise un développement durable sur les plans économique, écologique, social et culturel. Plus spécifiquement, il fixe les zones de développement de l'immobilier avec l'objectif d'accueillir entre 300 000 et 500 000 nouveaux habitants dans la région, définit les objectifs en matière de niveau de service dans les transports et zones desservies, et identifie les huit territoires de développement en marge de la ville de Stockholm.

REGARDS EUROPÉENS

La planification des sols en Allemagne

Dans le cadre de la 27^e convention de l'intercommunalité, un groupe d'élèves administrateurs de l'Inet a étudié l'organisation de la planification territoriale dans différents pays d'Europe. *Intercommunalités* vous livre les résultats de ce travail à travers plusieurs zooms nationaux. Dernier épisode dans ce numéro avec la planification des sols en Allemagne.

Du fait de sa densité et du développement rapide de régions industrielles comme la Ruhr, l'Allemagne a cherché assez tôt à maîtriser son urbanisation. Alors que certains pays tels que la France ont développé une planification économique dans les années 1960, l'Allemagne a toujours privilégié la planification spatiale à la planification sectorielle. Ainsi, le pays dispose aujourd'hui d'un droit de l'urbanisme général et la loi allemande sur l'aménagement lie l'ensemble des problématiques ayant un impact sur l'aménagement physique du territoire.

Une volonté affirmée de planification supra-locale

L'État fédéral fixe un cadre législatif général mais il revient à chaque Land d'établir son plan d'aménagement (*Raumordnungsplan*), qui définit les

“ Les plans d'urbanisme communaux doivent s'adapter au plan régional ”

orientations spatiales recherchées pour le territoire : espaces verts à préserver, axes de développement, infrastructures, équipements structurants... Celui-ci se compose d'une partie écrite fixant les principes et objectifs et d'une représentation graphique.

Au plan d'aménagement de chaque Land viennent s'ajouter des plans régionaux d'aménagement du territoire. Potentiellement assez précis, ces plans contiennent deux types de prescriptions : des « principes » et des « objectifs ». Les « principes » sont des orientations non contraignantes ; en revanche, les « objectifs » doivent être pris en compte et respectés par les communes. Ils ont un impact direct sur les plans d'urbanisme communaux, qui doivent s'adapter au plan régional en cas de révision.

Une protection de la planification communale

Les plans des Länder réduisent la compétence de planification des communes. Toutefois, les autorités locales doivent être obligatoirement associées à l'élaboration des objectifs contraignants d'aménagement : il s'agit du principe de flux réciproque (*Gegenstromprinzip*). Ainsi, les plans régionaux ne peuvent pas être élaborés sans prendre en compte les plans locaux déjà existants ; les autorités planificatrices doivent donc en permanence mettre leurs plans en accord les uns avec les autres.

Cette concertation réciproque constitue une obligation juridique, l'objectif étant d'éviter que les autorités supérieures finissent par s'imposer. En outre, les communes peuvent tenter un recours contre des objectifs qu'elles considéreraient non justifiés. Elles détiennent *in fine* la



En Allemagne, l'État fédéral fixe un cadre général mais chaque Land établit son propre plan d'aménagement. / © IURII BURIK / Shutterstock

capacité d'arbitrer les choix en matière de planification de leur territoire. Par ailleurs, il est à noter que dans les aires urbaines très importantes, les communes peuvent s'associer pour prendre en charge le plan régional.

Planification communale : une approche en deux temps

Les plans communaux se composent de deux outils : le plan de zone et les plans d'urbanisme.

Le plan de zone (*Flächennutzungsplan*) couvre l'ensemble du territoire communal. Ce plan n'a pas d'effet direct sur le citoyen, il n'a d'impact que sur l'administration. Il s'agit d'une étape de planification dite préparatoire, qui s'appuie sur de grands zonages et non une échelle parcellaire.

Les plans d'urbanisme (*Bebauungspläne*), quant à eux, s'élaborent à l'échelle d'un îlot ou d'un petit nombre d'îlots. Ces plans très précis peuvent comprendre des prescriptions en matière de surface des logements, de nature des commerces... Toute la commune n'est pas nécessairement couverte par des *Bebauungspläne*, ceux-ci ne sont élaborés que pour les secteurs où la commune le juge nécessaire. Cette double approche macro et micro présente l'avantage d'articuler planification stratégique et opérationnelle.

Le *Leitbild* (image directrice) constitue un outil de planification permettant de créer une représentation claire d'une situation future souhaitable pour déterminer ensuite les moyens pour y parvenir. Il est le support de mobilisation le plus large possible de toutes les forces vives. Cet instrument, bien qu'à faible portée opérationnelle, est obligatoire dans le cadre de la réalisation des plans régionaux. Il s'agit d'un instrument de concertation. Il se fait support d'animation et de réflexion lors d'ateliers participatifs.

Perspectives

Dans de nombreux pays européens, la planification traditionnelle est mise

en concurrence par d'autres modalités d'aménagement du territoire comme les démarches stratégiques, les projets urbains ou des pratiques de négociation partenariale. L'Allemagne s'est engagée dans ce même mouvement en recherchant des alternatives à la planification classique pour faire face à de nouveaux enjeux de développement et de renouvellement de certains de ses territoires.

Les IBA (*Internationale Bauausstellung* : exposition internationale d'architecture) sont une illustration de cette volonté de planification plus stratégique dépassant les logiques de procédure. La démarche consiste à mobiliser, sur un territoire donné et un temps déterminé (cinq à dix ans), un maximum d'acteurs publics et privés autour de projets novateurs et fédérateurs. Un organisme *ad hoc* anime la démarche sans

“ L'Allemagne s'est engagée dans un mouvement de recherche d'alternatives à la planification classique ”

pour autant assurer la maîtrise d'ouvrage des projets qui restent aux mains des acteurs existants. Il facilite la mise en œuvre des projets, attire les opérateurs, organise les appels à projets et valorise le territoire. Il met en synergie les initiatives locales. L'IBA Emscher Park (1989-1999) a ainsi largement participé à la renaissance de la Ruhr. D'autres IBA se sont succédé depuis : IBA Saxony-Anhalt (2000-2010), IBA Hamburg (2006-2013), IBA Basel (en cours)... Ces démarches de projet amènent à des modalités contractuelles de la planification en s'éloignant des logiques de contrôle et d'encadrement. Plus efficace en matière de développement et plus réactive, cette approche peut toutefois interroger sur la place très large qu'elle laisse au marché.

Élodie Hiltenbrand, Thomas Lecomte, Pauline Malet, Carole Robert, Silvère Say, élèves administrateurs territoriaux, promotion Léo Lagrange



Un système institutionnel très différent du modèle français

Contrairement à d'autres États fédéraux, les Länder allemands n'ont pas la possibilité de définir leur propre cadre juridique en matière de planification. Ils ne peuvent que compléter la loi fédérale. Même si les compétences sont fortement décentralisées, la loi allemande sur l'aménagement du territoire (*Bundesbaugesetz*) constitue le texte de référence qui détermine les principaux instruments de planification. Il est complété par un code de l'urbanisme et un règlement fédéral sur l'utilisation des terrains en vue de la construction (*BauNVO*).

Un nombre limité de communes depuis les années 1960-1970

L'Allemagne comprenait près de 24 000 communes jusque dans les années 1960. Le pays, fortement influencé par les théories de Christaller¹ et la notion de fonction de centralité, n'en compte aujourd'hui plus que 8 500. L'échelle communale et les réalités spatiales tendent à se rejoindre, ce qui vient faciliter l'appréhension des enjeux de planification.

1- Walter Christaller (1893-1969) est un géographe allemand, auteur d'une théorie sur l'espace selon laquelle il existe six niveaux différents de villes, de services et de fonctions.

REGARDS EUROPÉENS

Suède : une fonction publique importante sans statut spécifique

Dans le cadre du forum Ressources humaines de la 27^e convention de l'intercommunalité, un groupe d'élèves administrateurs de l'INET a analysé la gestion des agents de la fonction publique dans plusieurs pays d'Europe. Les résultats de ce travail seront présentés en rubrique RH du mensuel *Intercommunalités* sous la forme de six « zooms pays ». Ce mois-ci, partez à la rencontre de la fonction publique suédoise.

L'exemple de la Suède remet en cause l'idée, couramment répandue en France, selon laquelle les pays attribuant un rôle majeur au service public sont aussi ceux où les agents sont, pour l'essentiel, des fonctionnaires relevant d'un statut dérogatoire au droit du travail. En effet, si plus d'1,3 million de Suédois, soit près du tiers de la population active, travaillent pour le service public, seule une

« Près du tiers de la population active travaille pour le service public »

minorité d'entre eux, à savoir les militaires, les policiers, les diplomates, les magistrats et les professeurs de l'enseignement supérieur, relèvent d'un statut. Le terme générique d'agents publics apparaît ainsi le plus adapté pour désigner les employés de l'État (près de 200 000 agents), des collectivités (un million) et des entreprises publiques (200 000).

Un système de l'emploi proche du privé

Les règles applicables aux agents publics sont quasiment identiques à celles applicables aux salariés de droit privé ; il n'existe pas de statut spécifique pour les fonctionnaires. Seule la loi sur la fonction publique de 1994 fixe des règles particulières pour les fonctionnaires en matière de manquements à leurs obligations et de sanctions disciplinaires.

Les agents publics ne disposent pas de la garantie de l'emploi. Les licenciements

ne peuvent se faire que sur des « bases objectives » (réorganisation des services, réduction d'emplois...).

► Liberté de recrutement

Chaque collectivité, ministère ou agence, recrute librement son personnel et définit les compétences requises en fonction des postes à pourvoir. Le recrutement à un emploi public est ouvert à tous et dans les

mêmes conditions que le secteur privé. Il se fait en général sur la base d'entretiens et la sélection

est à la discrétion de l'employeur, généralement une agence.

Seul le recrutement des juges et des diplomates se fait par voie de concours.

Le recrutement des employés publics en service auprès du gouvernement laisse peu de place aux critères politiques : en cas d'alternance, on estime que seules 100 à 150 personnes en moyenne quittent les services gouvernementaux et la chancellerie.

► Alignement sur le droit du secteur privé

Les agents publics suédois ont le droit de se syndiquer, de faire grève, de négocier leurs conditions d'emploi... La Constitution prévoit la liberté d'expression et d'accès à tous les documents publics pour les citoyens : c'est pourquoi les agents ont le droit de donner à des tiers les informations en leur possession, dans le cadre de certaines limites (telles que les informations personnelles des citoyens, les

Comprendre le modèle institutionnel suédois

La Suède est un État unitaire qui comporte trois niveaux institutionnels : l'État au niveau national, 21 régions et 290 communes au niveau local (de 3 000 à 800 000 administrés). La décentralisation, fortement ancrée dans la société et inscrite dans la Constitution, a permis aux collectivités de maîtriser de larges champs de compétences et d'accroître régulièrement leurs responsabilités. Les actions de l'État au niveau local peuvent être mises en œuvre par ses organes locaux (300 agences réparties dans tout le pays), mais c'est essentiellement aux municipalités que cette tâche incombe. La capacité des collectivités à financer leurs obligations par les impôts et les redevances est importante : les taxes locales constituent les deux tiers de leurs revenus, le reste étant issu de subventions annuelles d'État. Historiquement, la Suède possède un vaste secteur public et une administration caractérisée par la séparation des fonctions de conception, de mise en œuvre et de contrôle.

informations qui pourraient menacer la sécurité nationale ou certaines informations commerciales).

La tendance qui s'est affirmée pour les personnels du secteur public est un quasi-alignement sur les droits et obligations des employés du secteur privé par des conventions collectives. Ce rapprochement est facilité par l'existence d'un seul régime général de retraite, géré par l'État pour l'ensemble des salariés et par une pratique du dialogue social très structurée.

► Dialogue social : une culture du consensus

Les conditions d'emploi dans la fonction publique sont régies par des conventions collectives conclues entre l'agence suédoise représentant le gouvernement (Swedish Agency for Government Employers – SAGE) d'une part, et les organisations syndicales d'autre part. La signature de la plupart des accords définissant les conditions de travail des agents publics est décentralisée, sauf pour certains qui, en raison de leur importance, sont signés au niveau central. La loi confère à l'employé un « droit à la négociation » qui couvre toutes les relations entre employé et employeur. Tout changement de poste ou de conditions de travail, toute augmentation de salaire, toute décision est donc soumise à ce droit, sauf si des règles différentes sont prévues par un accord collectif.

La loi confère à l'employé un « droit à la négociation » qui couvre toutes les relations entre employé et employeur. Tout changement de poste ou de conditions de travail, toute augmentation de salaire, toute décision est donc soumise à ce droit, sauf si des règles différentes sont prévues par un accord collectif.

► Avancement et rémunération : une grande individualisation

Généralement, les grilles salariales sont prévues dans des accords collectifs d'abord négociés au niveau central, puis au sein de chaque agence et enfin individuellement. L'objectif est d'assurer une rémunération aussi attractive que dans le secteur privé au même niveau de compétences.

Aucun avancement automatique n'étant prévu, les augmentations individuelles des agents sont basées sur leurs résultats et leurs qualifications, évalués lors d'un entretien annuel.

Vers un fonctionnement par résultats et objectifs

Suite aux difficultés économiques rencontrées par la Suède durant les années 1970 puis au début des années 1990, l'administration suédoise a traversé deux périodes de réformes.

La première réforme, au cours des années 1980, a surtout porté sur l'amélioration de la gestion et a permis de nombreux ajustements administratifs internes au secteur public, alors très statique et rigide. La seconde, mise en œuvre depuis le début des années 1990, s'est principalement concentrée sur la productivité, l'autonomie et l'introduction de concepts basés sur l'économie de marché.

Ces réformes ont généralisé le fonctionnement par résultats et objectifs : à tous les niveaux, administrations et employés

« La modification complète de l'administration suédoise s'est faite sans heurts sociaux »

publics se voient attribuer des objectifs et doivent répondre de leurs résultats. S'ils bénéficient d'une grande latitude dans la conduite de leur travail et le choix de leurs méthodes, ils sont régulièrement soumis à un contrôle et à une évaluation. Chaque école et chaque commune doivent produire des rapports « qualité » ainsi que des évaluations régulières de leur activité. La modification complète de l'administration suédoise s'est faite sans heurts sociaux. Les Suédois sont syndiqués à 80 % et les syndicats, forts et bien organisés, comptent sur leur capacité de négociation et sur la collégialité pour obtenir des avancées globales.

Olivier Amps, Pauline Audebert, Sabra Bennisr, Daphné Bogo, Laurent Bouquin, Émilie Ganné et Mylène Joseph-Filin, élèves administrateurs territoriaux - promotion Léo Lagrange



En Suède, chaque collectivité, ministère ou agence recrute librement son personnel, et les agents publics ne disposent pas de la garantie de l'emploi. / © Andreas Ulvdell/Folio/Gettyimages

REGARDS EUROPÉENS

Allemagne : souplesse de gestion du secteur public

Dans le cadre du forum Ressources humaines de la 27^e convention de l'intercommunalité, un groupe d'élèves administrateurs de l'INET a analysé la gestion des agents de la fonction publique dans plusieurs pays d'Europe. Après la Suède (voir *Intercommunalités* n° 214), découvrez dans ce numéro la fonction publique allemande.

La République fédérale d'Allemagne est un État de type fédéral avec une répartition des compétences entre l'État fédéral et les Länder caractérisée par la subsidiarité. Dans ce cadre, la Loi fondamentale allemande (équivalent de la Constitution) pose le principe de l'unité des statuts des fonctionnaires, qu'ils soient au service de la Fédération ou des Länder. Le secteur public allemand comprend trois catégories de personnels aux régimes juridiques différents.

► Les « fonctionnaires » (*Beamter*) sont, selon la Loi fondamentale, les « membres de la fonction publique placés dans un rapport de service et de loyauté de droit public ». Les règles spécifiques qui leur sont applicables sont issues

de mesures prises unilatéralement par leur employeur. Ces agents sont soumis au système de la carrière (caractérisé en particulier par l'existence d'une procédure de titularisation), occupent les domaines de l'administration « traditionnelle » (direction, police, enseignement...) et, en 2010, étaient au nombre d'1,7 million.

► Les « employés » et les « ouvriers », qui composent les deux autres catégories, sont soumis au système de l'emploi et au droit privé, et déterminés non seulement par les contrats de droit privé qui les unissent à leur employeur, mais aussi par les conventions collectives résultant de négociations menées avec les syndicats de la fonction publique allemande. Ils représentaient 2,6 millions de personnes en 2010, auxquelles il convient d'ajouter près de 800 000 travailleurs auprès d'employeurs autonomes (caisses de sécurité sociale en particulier).

Une minorité d'agents travaille au niveau fédéral, l'essentiel des tâches de proximité incombant aux Länder et aux communes. Ces dernières emploient 85 % d'ouvriers et d'employés.

Droits et obligations classiques de la fonction publique

Le parallèle avec le droit public français de la fonction publique apparaît nettement à l'examen des droits et obligations des fonctionnaires allemands. Ainsi, seule la loi peut déterminer les dispositions essentielles applicables au traitement des fonctionnaires ou aux pensions de retraite.

La constitution allemande, telle qu'interprétée par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, pose également des obligations de loyauté du fonctionnaire à son employeur, d'impartialité et de réserve, en

« Chaque employeur organise ses recrutements de manière autonome »

particulier en matière politique, ou encore de désintéressement. Elle impose une obligation de service, un devoir d'obéissance hiérarchique, une obligation de fidélité à la Loi fondamentale ou encore un devoir d'assistance de l'employeur envers les agents et leur famille.

Égalité d'accès et de traitement

Bien que la Loi fondamentale pose le principe de l'égal accès de tous les Allemands (voire, dans une certaine mesure, des citoyens de l'Union européenne) aux emplois publics selon leurs aptitudes, qualifications professionnelles et capacités, la fonction publique allemande n'est pas soumise au principe du concours centralisé. Chaque employeur organise ainsi ses recrutements de manière autonome.

En termes de carrière, les fonctionnaires dits « politiques » (*politischer Beamter*) sont soumis au système des dépouilles. Recrutés parmi les fonctionnaires en poste, ils peuvent être révoqués de leurs fonctions selon une procédure souple pour l'employeur et réintègrent alors leur ancien poste.

Des effectifs en diminution et une souplesse de gestion accrue

Depuis la réunification, les effectifs de la fonction publique allemande ont considérablement diminué : de 6,7 millions en 1991, ils sont passés à 4,5 millions en 2008, et représentent aujourd'hui 5,9 agents pour 100 habitants (ce nombre est de 8 pour 100 habitants en France). Cette tendance s'accompagne également d'une augmentation du nombre d'employés à temps partiel (de 1,08 million en 1997 à 1,40 million en 2008) au détriment des employés à temps plein (de 4,08 millions à 3,11 millions sur la même période).

Des réformes successives du statut (surtout dans la loi précitée de 2007) ont introduit une souplesse de gestion accrue. Ainsi, la loi permet désormais de changer les fonctionnaires de poste, voire de lieu d'affectation, sans leur consentement. La création de postes de direction peut également s'effectuer à temps limité ou à titre d'essai, au terme duquel un licenciement peut être prononcé. La loi facilite enfin le recours au travail à temps partiel, afin de permettre à l'administration allemande d'adapter ses effectifs à la stricte mesure du besoin.

Majoritairement soumis, au regard du nombre d'agents concernés, au droit commun du droit du travail et caractérisé par une souplesse de gestion accrue, le secteur public allemand peut ainsi être considéré comme plus flexible que ne l'est le statut de la fonction publique tel que nous le connaissons en France.

Bien que la rémunération soit essentiellement calculée sur la base de l'ancienneté de l'agent, une loi du 1^{er} janvier 2007 relative à cette question introduit un système de rémunération lié à la performance, caractérisé notamment par des échelons de performance, des primes liées à la performance ou destinées à compenser un surcroît exceptionnel d'activité.

Exclusivité de certaines fonctions

La Loi fondamentale réserve par principe aux seuls fonctionnaires l'exercice de missions mettant en œuvre des prérogatives de puissance publique. Ce point peut être souligné dans la mesure où en France, des personnes de droit privé peuvent être amenées à exercer de telles missions.

Cette notion ne vise que les moyens de mettre en œuvre les missions qui sont confiées aux fonctionnaires et, aux travers d'eux, à leurs employeurs ; c'est la raison pour laquelle ni la constitution ni la loi

n'établissent de liste des fonctions visées. Ceci peut également s'expliquer par le fait que le périmètre des missions que l'État fédéral ou encore les Länder sont amenés à prendre en charge évolue au fil du temps, au gré des besoins socio-économiques en particulier.

Un dialogue social limité

Bien que les fonctionnaires allemands soient autorisés à exercer une activité politique en dehors de leur service, la Loi fondamentale leur interdit, à la différence

« Un système de rémunération lié à la performance a été introduit en 2007 »

des employés et des ouvriers, la possibilité de se mettre en grève. Caractérisés par un taux de syndicalisation élevé (entre 40 et 55 %), ils ne disposent pas non plus du droit de participer à des négociations collectives. Toutefois, ces éléments de principes sont nettement nuancés en pratique puisque les deux plus grandes fédérations de syndicats sont associées par les pouvoirs publics, via une procédure de concertation préalable, à la préparation des principales dispositions législatives relatives à leurs conditions de travail.

Le statut des employés et des ouvriers étant essentiellement régi par le droit privé classique, il résulte en grande partie des conventions collectives négociées entre employeurs publics et syndicats représentant ces salariés. Les employés et ouvriers bénéficient ainsi du droit de grève et du droit de participer à des négociations collectives.

Olivier Amps, Pauline Audebert, Sabra Bennisr, Daphné Bogo, Laurent Bouquin, Émilie Ganné et Mylène Joseph-Filin, élèves administrateurs territoriaux – promotion Léo Lagrange



En Allemagne, la majorité des agents sont soumis au droit privé. / © Christian Müller / Fotolia

REGARDS EUROPÉENS

Italie : 20 ans de réformes pour améliorer l'efficacité de la fonction publique

Dans le cadre du forum Ressources humaines de la 27^e convention de l'intercommunalité, des élèves administrateurs territoriaux de l'INET ont analysé la gestion des agents de la fonction publique dans plusieurs pays d'Europe. Ce mois-ci, partez à la rencontre de la fonction publique italienne.

L'Italie fait partie des pays européens qui ont engagé de longue date une mutation profonde de leur fonction publique. En effet, depuis plus de 20 ans, les gouvernements successifs ont mis en œuvre des réformes, toutes orientées dans le sens d'une recherche d'amélioration de l'efficacité de la fonction publique, et fortement inspirées par les théories du *New Public Management*. Depuis la réforme « Cassese » de 1993 jusqu'à la réforme « Madia » adoptée en 2015, la fonction publique italienne a évolué au fil du temps d'un « modèle de la carrière » vers un « modèle de l'emploi », à travers pas moins de cinq réformes successives en 22 ans.

Une « privatisation » de la fonction publique italienne

La fonction publique a vu ses règles évoluer par l'application, à l'égard des agents publics, de modalités de gestion directement inspirées du droit du travail applicable aux salariés du secteur privé. En ce sens, il est possible d'évoquer une forme de « privatisation » de la fonction publique.

► Négociation collective

Dès la réforme de 1993, l'Italie a fait application des dispositions du droit du travail aux agents publics. Exclues dans un premier temps, certaines catégories comme celle des cadres généraux de l'État ont été progressivement intégrées au dispositif.



La fonction publique italienne a évolué suite à une succession de réformes inspirées des théories du *New Public Management*. / © Leonid Andronov / Fotolia

Un système de négociation collective a été mis en place, avec la définition de 11 branches et de conventions collectives nationales. Sur la base de ces conventions, chaque administration négocie séparément, avec le personnel de direction d'une part et les non-dirigeants d'autre part.

► Rémunération à la performance

La rémunération à la performance connaît des incitations assez anciennes dans le

secteur public italien. En effet, dès les années 1980, le lien entre productivité et rémunération est établi, avec notamment un décret de 1983 qui introduit la notion de « productivité » au niveau des administrations locales.

Si les réformes successives prévoyaient des dispositions visant à diffuser la rémunération à la performance, sa mise en œuvre est cependant restée longtemps très limitée.

Aujourd'hui, la réforme dite « Madia » comporte à son tour des dispositions en ce sens. Sa phase finale est attendue courant 2017, avec notamment une révision des processus de recrutement, une réduction des effectifs et la limitation du renouvellement des contrats de travail.

► Rationalisation et « mutualisation »

La réforme « Madia » permet d'illustrer la tendance à la rationalisation. Elle diminue tout d'abord le nombre de structures publiques. Ainsi, un centre public unique de recherche devrait à terme remplacer les 20 existants, les 5 écoles de formation de l'administration sont amenées à fusionner en une seule et les préfectures passeront de 106 à 40. De plus, les administrations locales sont invitées à collaborer de façon plus importante à travers la mise en commun, pour certaines d'entre elles, de leurs ressources et de leurs bureaux. Cette dernière réforme de la fonction publique s'articule avec les réformes institutionnelles et électorales que le gouvernement de Matteo Renzi a engagées : suppression des provinces (équivalent des départements), nouvelle loi électorale, réforme du Sénat. Ces évolutions majeures ont été soumises aux Italiens par voie de référendum le 4 décembre 2016.

L'exemplarité attendue de la haute fonction publique

Dans cette mutation de la fonction publique italienne, la haute fonction publique est fortement challengée. Ainsi, toutes les missions de direction deviennent temporaires, aussi bien au niveau national que local. Les nominations sur ces postes de dirigeants sont possibles pour quelques

« Toutes les missions de direction sont temporaires, aussi bien au niveau national que local »

mois, la durée maximale étant de sept ans au niveau de l'État et de la durée du mandat au niveau local.

La part des postes de direction de l'État pouvant être occupés par des non-titulaires a été augmentée au fil des réformes. Elle est de 10 % pour les postes de directeur général et de 8 % pour les cadres de second niveau. De plus, les détachements ont été facilités pour accroître la mobilité horizontale au sein de l'administration mais également entre les secteurs public et privé.

La rémunération des cadres dirigeants est plafonnée à 240 000 euros annuels et est indexée sur l'évolution du PIB.

Mais si ces 22 années de réformes successives ont été marquées par leur volontarisme, il semble que la route vers la performance et l'efficacité soit encore longue : en 2013, parmi les 28 États membres de l'Union européenne, la Banque mondiale classait l'Italie en 25^e position en matière d'efficacité des organismes publics...

Olivier Amps, Pauline Audebert, Sabra Bennisr, Daphné Bogo, Laurent Bouquin, Émilie Ganné, Mylène Joseph-Filin, élèves administrateurs territoriaux - promotion Léo Lagrange



© Olysha / Shutterstock

Comprendre le modèle institutionnel italien

L'Italie est un État unitaire qui comporte quatre niveaux institutionnels : l'État au niveau national, 20 régions, 110 provinces et 8 000 communes au niveau local. Parmi les 20 régions, 5 sont munies d'un statut particulier leur conférant une large autonomie, à travers des pouvoirs législatifs importants et une autonomie financière (fiscale notamment). Les 15 autres régions disposent également d'un pouvoir législatif important mais avec des finances largement contrôlées par l'État central.

Les provinces exercent des compétences principales en matière de planification territoriale, d'environnement, de transports, de culture et de développement économique. Les communes sont compétentes en matière de protection sociale, d'éducation, de transport local, de planification et de développement économique. La Constitution garantit à la fois le principe d'autonomie locale et celui de subsidiarité. Elle énumère les compétences exclusives de l'État, les compétences partagées et les compétences exclusives des régions. L'Italie compte 3,2 millions d'agents publics, dont 15 % de fonctionnaires.

REGARDS EUROPÉENS

La fonction publique espagnole passée au crible

Dans le cadre du forum Ressources humaines de la 27^e convention de l'intercommunalité, des élèves administrateurs territoriaux de l'INET ont analysé la gestion des agents de la fonction publique dans plusieurs pays d'Europe. Ce mois-ci, découvrez le fonctionnement de la fonction publique espagnole.

L'organisation administrative et politique espagnole distingue quatre niveaux d'administration : l'administration centrale, les 17 communautés autonomes, les provinces et les communes, chaque niveau disposant d'une autonomie garantie par la Constitution.

La loi du 12 avril 2007 relative au statut de base de l'emploi public (*Estatuto Básico del Empleado Público*) est la principale norme régulatrice des différentes catégories de personnel dans l'administration publique. Elle instaure en Espagne un système de fonction publique mixte, à dominante d'emploi. En 2010, les fonctionnaires statutaires représentent 47 % des agents publics ; à titre de comparaison, ils sont 80 % en France.

Depuis la législation de 1963-1964, les liens juridiques qui unissent les agents publics espagnols à leurs administrations sont multiples. Il en résulte une grande diversité de personnels : fonctionnaires de carrière au service de l'État, fonctionnaires de carrière au service des entités territoriales, fonctionnaires dits « d'emplois » et contractuels.

Corps, groupes, échelles

L'organisation du personnel des administrations publiques espagnoles repose sur le regroupement des fonctionnaires en corps ou échelles, et le regroupement des corps en groupes. La terminologie et les concepts de corps et d'échelle sont utilisés

pour désigner un collectif de fonctionnaires ayant reçu une formation identique ou similaire pour occuper certains postes ou exercer des fonctions déterminées. La loi des « mesures urgentes » pour la réforme de la fonction publique a établi, en fonction des qualifications exigées pour l'admission, la classification de tous les corps et échelles en cinq groupes (A, B, C, D, E). Les fonctionnaires de carrière ont tous un niveau compris sur une échelle de 1 à 30, qui correspond aux différents niveaux de classification des postes de travail.

Recrutement et formation

L'État espagnol fixe les principes et les règles de base en matière de recrutement et de formation. Cependant, les communautés autonomes peuvent les compléter et les adapter à leur guise, à condition de

“ L'État espagnol fixe les principes et les règles de base en matière de recrutement et de formation ”

respecter le cadre juridique imposé. Pour le recrutement des fonctionnaires locaux qui leur sont propres, elles ne sont donc pas habilitées à fixer des exigences particulières de langue (notamment celle de la communauté) ou de diplôme.

Peut prétendre au processus de recrutement toute personne remplissant les conditions suivantes : être espagnol, avoir 18 ans révolus, disposer de l'aptitude mentale et physique pour l'accès à l'emploi postulé,



maîtriser la langue officielle, ne pas avoir de précédent disciplinaire dans l'administration publique, et ne pas avoir été déclaré inapte à la fonction publique.

Le concours est la règle générale de recrutement tant pour les fonctionnaires que pour les contractuels permanents. La sélection et la formation sont assurées par l'Institut national d'administration publique pour les fonctionnaires de l'État et les fonctionnaires d'habilitation nationale, et par les instituts d'études de l'administration locale pour les fonctionnaires locaux.

Avancement, promotion et mobilité

Les modes d'avancement et de promotion ainsi que les perspectives de carrière dépendent du mérite et de l'ancienneté de l'agent. Cependant, la nécessité de prendre en compte les exigences de modernisation de l'administration publique et de la gestion des ressources humaines, et le besoin d'accroître la productivité et la flexibilité du travail ont des incidences de plus en plus fortes sur le poids de ces deux critères.

La mobilité des agents publics est encouragée pour leur permettre d'occuper des postes tant dans l'administration de la communauté autonome qui les emploie que dans d'autres entités locales. De même sont encouragés aussi bien le passage de la fonction publique d'État à la fonction publique territoriale que l'inverse, même si cette dernière hypothèse reste très marginale : en effet, le transfert des fonctionnaires des communautés autonomes vers l'administration centrale nécessite une autorisation spéciale. Par ailleurs, l'existence de statuts spécifiques aux agents de l'administration d'État, des administrations des communautés autonomes et des administrations locales aggrave encore ces rigidités.

Rémunération

La rémunération des agents des administrations locales espagnoles se décompose en trois parts : la première, la plus importante (50 % du traitement), est fixée par l'État et constitue un minimum incompressible ; la deuxième (40 %) est déterminée par les

entités locales en fonction du corps, du groupe et du niveau de l'agent concerné ; enfin, la troisième part (10 %) est composée du régime indemnitaire et, le cas échéant, des primes. Il existe également, pour certains postes, un complément spécifique lié aux difficultés, responsabilités, incompatibilités et conditions particulières du poste. Les augmentations de salaire sont essentiellement fondées sur l'ancienneté. La tendance est d'aligner le traitement des fonctionnaires des entités locales sur celui des autres fonctionnaires des communautés autonomes et de l'État.

Réformes en cours et tendances actuelles

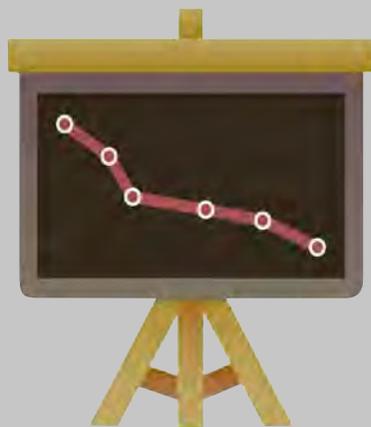
Le développement, depuis 1964, d'un processus de contractualisation qui confère au système un caractère mixte comprenant à la fois des éléments du système de carrière et des éléments du système d'emploi apparaît comme une manifestation de l'influence de la nouvelle gestion publique (NGP) sur la fonction publique espagnole.

Pour certains postes, le recours aux conventions collectives et aux contrats de droit privé est fréquent. Les contractuels constituent désormais plus de la moitié des effectifs des administrations publiques espagnoles. En effet, en dehors des fonctions exercées au niveau des collectivités locales par les fonctionnaires d'habilitation nationale, les administrations publiques sont libres de recruter, pour exercer une même fonction, un fonctionnaire de carrière ou un contractuel.

Par ailleurs, une autre incidence de la NGP consiste dans la variabilité du niveau de rémunération en fonction du degré de performance grâce au « complément de productivité ». Toutefois, en pratique, il n'existe pas encore de véritable évaluation individuelle de la performance et ce complément est souvent lié au poste occupé.

Olivier Amps, Pauline Audebert, Sabra Bennisr, Daphné Bogo, Laurent Bouquin, Émilie Ganné, Mylène Joseph-Filin

Élèves administrateurs territoriaux - promotion Léo Lagrange



Un emploi public en décroissance

Selon un rapport de l'OCDE, en 2010, l'emploi public en Espagne représente environ 15,2 % de la population active. À titre de comparaison, il représente en France environ 20,3 %.

Entre décembre 2011 et décembre 2013, le nombre d'employés publics a baissé de 11 %, soit 340 000 agents en moins. Cette diminution a concerné une minorité de fonctionnaires, l'essentiel étant constitué de salariés non fonctionnaires, de contractuels ou d'intérimaires. Une nouvelle réforme visant à rationaliser le secteur public par la suppression des doublons entre différentes administrations devrait accentuer la tendance. Sur la même période, le temps de travail est passé de 35 heures à 37,5 heures.

La politique de lutte contre les inondations

Dans le cadre du forum Environnement de la 27^e convention de l'intercommunalité en octobre dernier, un groupe d'élèves administrateurs de l'INET a réalisé un travail d'étude sur les politiques de lutte contre les inondations en Europe. Si celles-ci tendent à converger, des différences d'approches marquées apparaissent encore entre les pays. Leur comparaison permet une mise en perspective utile à la veille de la prise de compétence Gemapi par les communautés et métropoles.

La transposition de la directive « inondation » de 2007 a amené chaque pays européen à réinterroger sa politique de lutte contre les inondations. En France, le législateur a créé une nouvelle compétence, ciblée et obligatoire, relative à la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi). Instaurée par la loi Maptam du 27 janvier 2014, elle est attribuée aux communes avec transfert obligatoire aux communautés et métropoles.

L'étude comparée des politiques publiques en matière de lutte contre les inondations démontre que la compétence Gemapi est une spécificité française, qui pour autant ne regroupe pas tous les champs de la politique de prévention des inondations au sens large.

Aussi, la comparaison des différentes politiques en Europe ne peut être opérante par la simple recherche d'équivalents des compétences. Pour réaliser un comparatif fiable, il est nécessaire de distinguer les différents piliers de la politique de lutte contre les inondations. Historiquement, le poids donné par chaque État membre à ces piliers permet de conclure à l'existence de deux modèles dominants. Toutefois, l'entrée en vigueur de la directive « inondation » semble aujourd'hui faire converger les politiques européennes vers une stratégie globale de gestion du risque.

Les cinq piliers de la prévention des inondations

► La prévention des risques

Ce pilier recouvre l'ensemble des politiques de planification stratégique des espaces, qu'ils soient naturels ou anthropisés : politiques d'aménagement du territoire, mais aussi corpus de normes portant sur tous les types de construction. Il intègre l'existence tant du cours d'eau que des évolutions des volumes d'eau ainsi que l'implantation des activités humaines.

Éviter le risque « dommages aux biens et aux personnes » tend ainsi à éviter



La prévention des inondations repose sur cinq piliers : la prévention, la défense, l'atténuation, la gestion et la réparation. / © Mario Beauregard / Fotolia

l'implantation humaine à travers la définition d'espaces non constructibles, de zones d'expansion de crues et d'interdiction d'activités humaines sur des secteurs géographiques, ou via la constitution de réserves naturelles.

À l'inverse, éviter le risque « dommages létaux aux personnes humaines » peut permettre l'implantation d'activités humaines

“ La directive « inondation » semble faire converger les politiques européennes vers une stratégie globale de gestion du risque ”

sur des zones à risques et se traduira par l'édiction de prescriptions spécifiques. Ici se retrouvent les prescriptions d'urbanisme telles que l'obligation de construire sur pilotis, l'interdiction de créer un sous-sol à l'habitat ou l'obligation de constructions sur plusieurs étages permettant à chaque individu de trouver des points d'abri face à la montée des eaux et dans l'attente des secours organisés.

► La défense contre les inondations

En matière d'inondation, la défense fait appel aux conceptions de protection du Moyen Âge tendant à la perpétuation d'une vie collective la plus proche possible de la « normale » alors que le risque survient. Le pilier défense recouvre l'ensemble des constructions de digues et de barrages-réservoirs ainsi que les travaux de génie civil tels que ceux de drainage ou de canalisation des cours d'eau. Tous ces travaux modifient en profondeur l'écoulement naturel des eaux de surface et parfois des eaux souterraines en vue de préserver un secteur donné. C'est la raison pour laquelle ce pilier fait régulièrement référence à l'anthropisation des espaces.

► L'atténuation des inondations

Le principe d'atténuation vise la diminution des conséquences négatives des phénomènes naturels et présente également, à cet égard, un caractère de prévention des crises. C'est à travers ce principe que se développent les actions dites de renaturation. Il s'agit du développement d'infrastructures vertes, par exemple pour la gestion des eaux pluviales, ou des

opérations de réhabilitation des plaines d'inondation et de restauration des zones d'expansion des crues.

► La gestion de crise

Il est possible de considérer qu'un phénomène naturel de crue devient une crise dès lors qu'il porte atteinte aux biens ou aux personnes. La gestion de crise en matière d'inondation porte sur le maintien et la mise en œuvre des systèmes d'alerte, la préparation de plans de réaction face aux catastrophes et la détermination préalable de plans d'évacuation des populations et de certaines activités.

► La réparation des inondations

Le principe de réparation vise les politiques de reconstruction des biens endommagés par les inondations. Les performances de la reconstruction ainsi que l'adaptation à des phénomènes récurrents dépendent du degré des interventions publiques et des principes du système d'assurances.

Différents facteurs pour construire sa politique

Les modèles européens de gestion des inondations découlent des multiples combinaisons de ces cinq piliers de prévention. Les raisons de ces diverses orientations stratégiques dépendent de plusieurs facteurs.

Projets européens de renaturation des berges des fleuves

Plusieurs pays européens ont mis en œuvre des projets nationaux d'aménagement visant à accroître les zones d'expansion de crues et atténuer les effets des inondations. Aux Pays-Bas, le programme *Ruimte voor de Rivier* (De l'espace pour la rivière) a été lancé en 2007 et vise à réaménager 30 sites dans le pays par l'élargissement des plaines inondables, des déviations et des espaces de rétention d'eau. Cette initiative, qui associe l'État, les collectivités locales et les offices régionaux des eaux, prévoit un budget de 2,3 milliards d'euros entre 2013 et 2019. D'autres projets tels que *Making Space for Water* (Faire de la place à l'eau) au Royaume-Uni ou la *Estrategia Nacional de Restauración de Ríos* (stratégie nationale de restauration des fleuves) en Espagne ont également été mis en place.



Le réaménagement des cours d'eau, à travers le reméandrage par exemple, est une manière de prévenir les inondations. / © UllrichG / Shutterstock

en Europe

L'Italie : une gouvernance multi-niveau complexe

L'inondation de Crati en 2013 a permis de tirer les conclusions de la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau en Italie. Elle a révélé une gouvernance de l'eau dont les compétences sont éclatées entre divers acteurs ainsi qu'un manque de cohérence et de coordination entre les différentes autorités : les autorités de bassins dessinent la carte des risques d'inondation afin d'établir des plans de gestion des risques d'inondation ; les autorités régionales participent à l'élaboration des plans liés à chaque bassin hydrographique et mettent en œuvre le système d'alerte précoce en coordination avec les autres autorités régionales et le ministère de la Protection civile ; les provinces construisent et entretiennent les installations hydrauliques sur les rivières ; enfin, les communes adoptent toutes les mesures de protection contenues dans le plan inondation et accordent des dérogations le cas échéant ainsi que les permis de construire.

Le manque de coordination résulte également du nouveau découpage hydrographique imposé par la directive-cadre, qui ne correspond pas à la réalité géographique. Cette organisation est à l'origine de nombreux blocages. Alors que huit nouveaux districts de bassin hydrographique regroupant différentes autorités de bassin ont été créés, les autorités de district correspondant à leur périmètre n'ont toujours pas vu le jour. Ce nouveau schéma accroît la complexité de la gestion des inondations dans le pays. C'est pourquoi l'Italie cherche actuellement à améliorer sa gouvernance dans ce domaine.

Les facteurs géographiques et hydrologiques vont directement déterminer le degré d'exposition aux risques d'inondation : volumes d'eau devant traverser un territoire ; capacité des sols à les absorber, cinétique des phénomènes (lente par exemple en plaine, et rapide dans le cas de torrents de montagne).

Les facteurs sociétaux apparaissent également déterminants. La France a par exemple une tradition de solidarité nationale qui insiste sur la prise en charge collective des risques. À l'inverse, l'Angleterre favorise la résilience aux inondations en accentuant la responsabilité individuelle dans la lutte contre les inondations.

Les critères guidant les axes d'une politique de lutte contre les inondations sont également financiers et économiques. En effet, la construction en zone inondable a un coût variable en fonction des normes de protection et de l'occurrence des risques. Le calcul économique s'opère donc en conséquence entre le niveau de risque et l'avantage que peut procurer la construction en zone inondable (dans des territoires peu constructibles par exemple). De même, la construction d'ouvrages de protection tels que les digues est coûteuse et nécessite un entretien permanent. La Pologne, par exemple, n'a pas les ressources suffisantes pour se déployer

“ L'Angleterre favorise la résilience aux inondations en accentuant la responsabilité individuelle ”

sur tous les fronts de la lutte contre les inondations et a décidé de prioriser le pilier défense.

Les politiques nationales varient selon l'expertise et le degré d'avancement technologique des différents pays : génie hydraulique, bonne connaissance des flux en sous-sol comme en surface, techniques de construction. Parmi les ouvrages de protection les plus spectaculaires, on peut citer le *Thames Barrier* – le barrage sur la Tamise pour protéger Londres –, le projet MOSE pour sauver Venise de

l'Aqua Alta ou encore les polders et les barrages « écrêteurs » de crues.

Enfin, les attentes des citoyens pèsent sur les décisions politiques et les stratégies adoptées. Quand des pays comme la Suède, plus sensibles aux pressions de l'opinion sur le changement climatique et la préservation de l'environnement, s'orientent de plus en plus vers la ligne « atténuation des inondations », d'autres, comme la France, font le choix du renforcement des digues au lendemain de catastrophes meurtrières.

Plusieurs modèles européens de gestion des inondations

► Le modèle à dominante « défense »

Il s'appuie sur une prépondérance des ouvrages de protection. Ce modèle s'observe essentiellement dans les États faisant le choix d'une gouvernance centralisée. L'échelon central décide alors quelles sont les zones à protéger et quelles sont celles où les crues peuvent s'étendre. Il priorise l'affectation des moyens sur la construction d'ouvrages de défense.

En Angleterre par exemple, l'Agence de l'environnement joue un rôle central. Elle assure la maîtrise d'ouvrage, l'entretien des grands équipements de protection, la surveillance des cours d'eau et la gestion des alertes. Elle propose son expertise auprès des collectivités, assure la cartographie des zones inondables ou l'information du public. Cette centralisation des moyens permet l'élaboration de projets tels que la barrière de la Tamise pour protéger

Londres, qu'aucune collectivité n'aurait pu porter seule.

De la même manière, aux Pays-Bas ou en Suède, le rôle des acteurs centraux est très important dans la surveillance des ouvrages ou la production de normes, et ce malgré une organisation globalement plus décentralisée.

La Pologne, enfin, assure une gestion à l'économie en se focalisant sur la défense et la solidarité, et en assurant le financement exclusif de cette politique par l'impôt national.

► Le modèle à dominante « prévention »

Ce modèle retient une approche plus proactive de la réduction de l'exposition des biens et des personnes. Cette politique est étroitement liée à celle de l'aménagement du territoire et du droit de la construction. Elle se retrouve essentiellement dans les États ayant une gouvernance décentralisée : les autorités locales sont responsables de la politique spatiale stratégique de leur territoire au travers du droit de l'urbanisme et des décisions d'aménagement. Ce choix fait également appel à

un sens civique plus significatif qui implique le système éducatif dans le but de faire intégrer le risque et d'inculquer des réflexes de comportement en cas d'occurrence.

Dans les États fédéraux tels que les Pays-Bas et l'Allemagne, il existe une information accrue offerte aux habitants. Les autorités produisent des guides traitant de la construction, de la gestion des risques, des informations (prévision et avis de crue) et des mesures à suivre en cas d'inondation. Au Royaume-Uni, la sécurité étant une compétence plus décentralisée, des groupes d'actions collectives ont été mis en place, sorte de gardes volontaires contre les inondations.

Convergence vers un modèle intégratif

Aujourd'hui, la plupart des pays européens semblent converger vers un modèle intégratif défense-atténuation-prévention. Il s'agit d'un modèle de synthèse promu par la directive-cadre européenne sur l'eau de 2000 ou la directive « inondation » de 2007. Ce modèle vise à intégrer la lutte contre les inondations dans la politique globale de gestion de l'eau et de développement durable. Il se fonde sur un principe de limitation des ouvrages de protection, estimant que leur multiplication altère les milieux et, en

définitive, aggrave les phénomènes d'inondation. À titre d'exemple, la canalisation rectiligne des cours d'eau accélère les eaux ; ce qui accentue les effets d'érosion. Aussi, le modèle défend le passage de la protection à la prévention.

Pour ce faire, les directives obligent les États à procéder à une évaluation préliminaire

“ Le modèle convergent se fonde sur un principe de limitation des ouvrages de protection ”

des risques d'inondation, à cartographier les territoires à risques et à établir des plans de gestion de ces risques. On constate ici un détachement progressif de la politique de construction de digues pour une approche globale de la gestion du risque. La conséquence de l'application de ce modèle sur la gouvernance des risques est significative et se répartit entre agencification et décentralisation, en fonction de la culture politique du pays.

D'autres États optent pour une gestion par bassin versant. La France a été pionnière dans cette stratégie avec la création d'agences de l'eau par bassin. De la même manière, la Suède compte cinq districts hydrographiques relevant d'agences régionales ; la Pologne a développé en 2006 une autorité nationale de gestion des eaux comprenant sept bureaux régionaux coordonnateurs au niveau des bassins.

Toutefois, certains États n'ont pas encore trouvé leur équilibre face au processus de convergence. À cet égard, l'Italie rencontre des difficultés dans l'application de la directive européenne (voir encadré).

Cloé Chapelet, Thomas Doublet, Virginie Garnoix, Charlotte Loiseau, élèves administrateurs, promotion Léo Lagrange



Les offices de l'eau aux Pays-Bas

Spécificité des Pays-Bas, le pays est divisé en 25 administrations locales des eaux (*Waterschappen*) ; il s'agit d'autorités publiques décentralisées chargées de la gestion de l'eau et notamment de la prévention des inondations. Près de 20 % du territoire se trouve en effet au-dessous du niveau de la mer et plus de 50 % est exposé au risque d'inondation. Ces offices de l'eau sont la forme la plus ancienne de gouvernement démocratique aux Pays-Bas et, d'un point de vue hiérarchique dans la Constitution, ont une fonction similaire à celle des communes. Ils disposent d'un conseil élu au suffrage universel pour quatre ans, d'un pouvoir réglementaire et de ressources propres.

REGARDS EUROPÉENS

Quel usage local des outils territoriaux intégrés en Europe ?

À l'occasion de la 27^e convention nationale de l'AdCF, qui s'est tenue en octobre 2016, un groupe d'élèves administrateurs de l'INET a réalisé une étude comparée sur l'approche intégrée des fonds structurels européens aux Pays-Bas, en Espagne et en Pologne. Outils, avantages, freins... cette illustration internationale permet d'enrichir nos démarches locales.

Les fonds structurels sont un moyen de mobiliser des ressources supplémentaires dans un contexte budgétaire contraint. Grâce aux outils de développement intégré, ils constituent aussi l'occasion de mettre en cohérence l'action des acteurs publics et privés d'un territoire autour d'un projet partagé.

Or, le montage de dossiers de demande de fonds structurels mais aussi la mise en œuvre d'outils (investissement territorial intégré, développement local mené par les acteurs locaux) sont souvent perçus comme complexes et chronophages, notamment pour les structures intercommunales, pas toujours dotées d'équipes spécialisées. Qu'en est-il dans les autres États membres de l'Union européenne ? Que peut-on retenir comme exemples de bonnes pratiques ?

Dépasser les frontières de l'action publique locale

Pour la programmation 2014-2020, la Commission européenne a souhaité favoriser une approche intégrée du développement territorial dans l'usage des fonds. Objectif : fournir aux acteurs de la gestion des fonds une méthodologie leur permettant de mobiliser différentes sources de financement (approche multifonds, recours à des financements privés) sur un même projet et de concevoir les projets financés à une échelle territoriale cohérente. À cette fin, 10 % du Feder et du Feader ont été octroyés selon l'approche de développement territorial intégré, et deux nouveaux outils ont été créés : l'investissement territorial intégré (ITI) et le développement local mené par les acteurs locaux (DLAL) (voir tableau ci-dessous).

« 10 % du Feder et du Feader ont été octroyés selon l'approche de développement territorial intégré »

Une analyse comparée met en évidence la plus-value que peuvent offrir ces deux outils dès lors qu'il s'agit de dépasser les frontières traditionnelles de l'action publique locale, ces outils conduisant, en France comme dans les trois pays étudiés, à une forte sectorisation des politiques publiques.

► Pologne : des ITI pour porter des projets intercommunaux

À Gdańsk, plus grande ville portuaire polonaise et chef-lieu de la voïvodie de Poméranie, l'ITI permet le développement d'une coopération institutionnalisée au service d'un projet politique commun aux 48 communes et 8 intercommunalités concernées : développement des infrastructures de transport, d'incubateurs industriels, etc. Un comité de pilotage identifie les projets à financer puis assure leur suivi, un bureau réduit s'occupe de la mise en œuvre des mesures et un conseil stratégique consultatif associe des représentants du monde économique, du monde scientifique ou des ONG.

Dans la voïvodie polonaise de Basse-Silésie, autour de l'agglomération de Wrocław (1 100 000 habitants), l'ITI a été conçu

comme un outil dépassant la frontière entre urbain et rural, afin que les fonds structurels permettent à la fois la revitalisation des territoires périurbains et ruraux et le renforcement des capacités socio-économiques des centres urbains. Treize intercommunalités, six urbaines et sept rurales, siègent au comité permanent



À La Haye, la création d'un DLAL a permis d'impliquer les acteurs locaux et d'aboutir à un diagnostic partagé. / © Jan Kranendonk / Fotolia

de l'ITI, qui définit la stratégie et arrêtera les projets finalement présentés à l'autorité de gestion régionale des fonds.

► Rotterdam : développement métropolitain et inclusion sociale

À Rotterdam, plus grand port d'Europe et ville confrontée à des dynamiques d'exclusion urbaine et sociale, le principal enjeu a été de garantir une utilisation des fonds structurels qui permette le développement d'activités économiques métropolitaines innovantes à forte valeur ajoutée sans pour autant exclure les populations locales peu qualifiées, en particulier les jeunes, du marché du travail. Cela supposait de renforcer la coopération entre privé et public – qui, comme en France, ne va pas de soi aux Pays-Bas – à travers la constitution d'un ITI regroupant les crédits Feder et FSE, et visant au développement d'une filière spécialisée sur l'éolien offshore, accompagnée des formations permettant l'accès aux jeunes de Rotterdam aux nouveaux métiers ainsi créés. Le comité de pilotage de l'ITI rassemble la ville de Rotterdam, l'État, le port, des représentants du monde éducatif et des représentants d'entreprises et banques locales.

Associer les acteurs locaux

L'État central et les régions sont les deux niveaux de gestion privilégiés dans les pays étudiés. Néanmoins, ces deux niveaux n'ont pas une connaissance fine du tissu économique local ni de ses besoins. Dès lors, l'association d'acteurs locaux (collectivités, mais aussi entreprises et associations) paraît pertinente pour s'assurer que les fonds bénéficient aux projets les plus adaptés aux territoires et ayant le plus de

chance de succès. À l'instar de la France, les pays étudiés se caractérisent par des niveaux hétérogènes d'implication du bloc communal : par exemple, les Pays-Bas sont marqués par des relations apaisées entre acteurs, notamment grâce à des années de pratique ; à l'inverse, la Pologne connaît, dans une démocratie et une décentralisation récente, des relations entre acteurs souvent tendues.

► La Haye : faire converger des visions différentes

L'implication des collectivités territoriales, des associations et des entreprises permet de dépasser des tensions locales. L'exemple du projet mené dans le quartier de Scheveningen (Pays-Bas) illustre

« Les Pays-Bas sont marqués par des relations apaisées entre acteurs locaux »

cette possibilité. Ce quartier de La Haye, à proximité de la mer et du centre-ville, connaît un fort potentiel de développement. Néanmoins, la coexistence de fonctions parfois contradictoires, comme l'économie touristique, l'économie portuaire et un quartier résidentiel populaire avec une identité très forte, était un obstacle à l'émergence d'un projet partagé. La gestion par l'agglomération des fonds européens (crédits totaux de 1,2 million d'euros dont 400 000 euros de fonds européens) via la création d'un DLAL – par nature participatif – a permis de remédier à ces tensions et a favorisé l'installation d'un climat de confiance entre les acteurs : grâce à l'intégration, au sein du DLAL, de plusieurs associations professionnelles du tourisme,

ITI et DLAL : cartes d'identité

	DLAL	ITI
Définition	Mode de gouvernance <i>bottom-up</i> des conditions d'octroi des fonds structurels sur un territoire.	Outil de couplage des objectifs thématiques des fonds via l'élaboration d'une stratégie intégrée.
Objectifs	Approche intégrée des financements. Faire collaborer des acteurs publics et privés grâce au groupe d'action locale (GAL).	Transversalité de la stratégie de territoire.
Fonds concernés	Tous les fonds, notamment le Feader et le Feamp.	Au niveau européen, ouvert à tous les fonds mais l'accord de partenariat le concentre sur le Feder, le FSE et dans certains cas le Feader.
Structure porteuse	GAL : composé de partenaires publics et privés, aucun groupe d'intérêt ne peut être majoritaire, les partenaires privés doivent représenter au moins 50 % des voix. Il élabore la stratégie, anime et sélectionne les projets.	Libre sans obligation de créer une structure ascendante : la gouvernance peut être <i>bottom-up</i> , <i>top-down</i> ou mixte. Le cadre institutionnel est également libre.
Conditions	Population de 10 000 à 150 000 habitants (dérogations prévues par le programme) : le DLAL concerne principalement le périurbain, le rural, les littoraux et les territoires mixtes.	Absence de seuil de population : l'ITI concerne les agglomérations, les métropoles et les territoires urbains mais aussi les quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que les Pays et les parcs naturels régionaux.

du port et d'associations de riverains, l'ensemble des visions du quartier ont pu être représentées au comité de consultation pour faire émerger un diagnostic partagé. L'implication des acteurs locaux peut aussi permettre une ventilation des fonds plus en phase avec les besoins des territoires. À Gdańsk, la décentralisation de la mise en œuvre des fonds structurels a ainsi permis de choisir des projets financés selon une vision objective des besoins et des acquis du territoire. Par exemple, le financement d'infrastructures de prise en charge des seniors s'est fait au regard de la couverture préexistante du territoire et de la répartition des populations âgées.

Des difficultés persistent

Les outils de l'approche territoriale intégrée présentent cependant des problèmes de conception, aggravés par un manque d'appropriation de la part des acteurs locaux qui pénalise leur capacité à porter un véritable projet de territoire partagé. Deux difficultés principales peuvent être identifiées.

Sur le plan technique, la combinaison des différents fonds au service d'un même projet d'investissement reste complexe : lorsque celle-ci n'est pas légalement prosaïque, les critères d'obtention des fonds demeurent si précis qu'ils peuvent être incompatibles entre eux. Ainsi, à l'échelle de l'ITI de Gdańsk, tant le Feder que le FSE permettent d'abonder les projets d'investissement. En revanche, leur combinaison pour un même projet demeure impossible. Sur le plan politique, la capacité des outils de l'approche de développement territorial intégré à impulser la définition d'un projet de territoire partagé demeure balbutiante.

► Pologne : une démocratie locale encore faible

En Pologne, où l'accord de partenariat national permet pourtant les créations de DLAL, l'outil n'a été mis en place que par deux régions sur seize. Selon Peter Wolkowski, chercheur et consultant spécialiste de la question des fonds structurels, cela est dû

au caractère embryonnaire de la démocratie locale en Pologne, qui génère des doutes sur la capacité à pérenniser le financement des investissements dans une approche *bottom-up* de la gouvernance des subventions européennes. De même, sur l'ITI, l'association des acteurs communaux et intercommunaux se fait en aval, au moment de la mise en œuvre, ce qui pénalise leur capacité à peser sur la définition des axes stratégiques d'investissement et donc du projet de territoire. Par exemple, la région Poméranie n'a pas intégré l'éducation dans ses champs prioritaires de concentration des fonds structurels européens alors que celle-ci se trouvait au cœur des priorités politiques des élus du territoire.

► Cadix : s'adapter à toutes les réalités locales

Pour fonctionner, l'ITI ou le DLAL nécessitent la prise en compte de la culture du territoire et de réelles compétences de gestion de projet. L'exemple de l'ITI de Cadix, en Espagne, est à ce titre éclairant. La ventilation de ses lignes budgétaires reflète en effet une volonté d'adaptation à un territoire varié : sur les 1,2 milliard d'euros de l'ITI (dont 900 millions d'euros gérés par l'État),

“ La communauté autonome d'Andalousie a imaginé une animation ambitieuse de l'ITI de Cadix ”

certaines lignes budgétaires sont fléchées prioritairement vers les zones rurales de la province, comme le programme de développement rural pour 130 millions d'euros, tandis que d'autres vont surtout bénéficier aux zones urbaines et littorales.

En outre, la communauté autonome d'Andalousie, à laquelle appartient la province de Cadix, a imaginé une animation ambitieuse de l'ITI. En plus d'une commission nationale et de sept tables rondes thématiques au niveau provincial, un bureau a été mis en place pour recevoir les éventuels porteurs de projets bénéficiaires des fonds de



L'ITI de Cadix a permis une bonne répartition des fonds en s'adaptant à un territoire varié. / © Caron Badkin / Shutterstock

l'ITI (intercommunalités, entreprises). Les agents de ce bureau sont aussi missionnés pour aller à la rencontre, hors les murs, de ces différents acteurs. Le bureau est financé par la province de Cadix et les résultats sont au rendez-vous puisque 219 entités publiques ou privées avaient été rencontrées dans les six mois suivant le début du projet.

► Les clés de la réussite

Pour pallier ces difficultés intrinsèques, la réussite de l'approche de développement territorial intégré tient donc à l'existence de deux éléments principaux : d'une part une volonté politique forte, et d'autre part une capacité administrative dans les territoires. La volonté politique forte permet de définir une stratégie locale d'investissement afin de peser dans la stratégie régionale, mais également nationale et européenne, lors de

la définition du programme opérationnel. Les élus de l'ITI de Gdańsk ont ainsi choisi d'influencer les choix stratégiques de la Poméranie grâce à une feuille de route stratégique à l'horizon 2030 fixant leurs objectifs prioritaires d'investissement en vue de la prochaine programmation... Pour assurer à l'administration une réelle capacité d'agir, il convient de permettre aux organisations compétentes en matière de fonds structurels (les régions mais aussi, dans une certaine mesure, les intercommunalités en France) de définir et de mettre en œuvre les projets d'investissement au regard des critères européens. Le développement d'une ingénierie administrative en matière de gestion de projet est un enjeu essentiel et peut s'inspirer d'exemples étrangers, comme l'animation de l'ITI de Cadix.

Flora Autefage, Samantha Chevrier, Sylvain Chanzy, Florian Souillart, Kevin Mellou, élèves administrateurs territoriaux – promotion Léo Lagrange



Espagne, Pologne et Pays-Bas : de fortes similitudes avec la France dans la gestion des fonds structurels

L'Espagne, la Pologne et les Pays-Bas sont trois États au niveau de décentralisation hétérogène. La décentralisation en Pologne, impulsée dans les années 1990, reste ainsi modeste, tandis qu'en Espagne, État souvent décrit comme régionalisé, les communautés autonomes disposent d'une forte autonomie dans l'exercice de leurs compétences et qu'aux Pays-Bas, les relations sont plus équilibrées. Pour autant, les organisations territoriales de ces trois pays présentent d'importantes similitudes avec l'organisation française.

À l'exception des Pays-Bas, trois niveaux d'administration locale sont établis : communautés autonomes, provinces et municipalités en Espagne ; provinces et communes aux Pays-Bas ; voïvodies, comtés et communes en Pologne.

S'agissant des relations entre l'État central et les différentes collectivités, la Pologne reste marquée par un centralisme historique puisque l'État exerce des contrôles étendus sur les collectivités. Aux Pays-Bas, les relations sont plus équilibrées ; néanmoins, l'État

se garde la possibilité de s'immiscer dans les affaires locales contre les principes de subsidiarité et d'autonomie pour faire prévaloir la loi nationale. En Espagne, les pouvoirs des communautés varient mais l'État central est représenté dans chaque communauté autonome par un délégué chargé de diriger l'administration de l'État sur son territoire et de la coordonner avec les compétences décentralisées.

Dans tous les pays étudiés, la prégnance de l'État central dans l'organisation territoriale se retrouve également dans l'attribution et la gestion des fonds européens, malgré des dynamiques récentes de décentralisation.

À l'exception du cas particulier des Pays-Bas, où des autorités de gestion *ad hoc* (généralement des syndicats de provinces ou de villes) sont créées pour gérer les fonds structurels, l'État reste l'acteur principal pour les fonds européens. Dans les pays étudiés, lorsque les collectivités sont impliquées, c'est généralement à un échelon équivalent à celui de la région française.

Gouvernance des fonds européens en France, Espagne, Pays-Bas et Pologne

Pays / Fonds et outils	Feder	FSE	Feader	Feamp
France	Régions	Régions (35 %) et Délégation à l'emploi	Régions + 2 programmes nationaux	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
Espagne	Ministère des finances et de l'administration publique	Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale	Ministère de l'agriculture et de la pêche	Ministère de l'agriculture et de la pêche
Pays-Bas	Provinces et villes après délégation de 4 autorités de gestion <i>ad hoc</i>	Agence du ministère des affaires sociales	Ministère de l'agriculture	Agence du ministère des affaires maritimes et de la pêche
Pologne	Ministère et voïvodies	Ministère du développement économique (36 %) et voïvodies	Ministère de l'agriculture et du développement rural	Ministère de l'agriculture et du développement rural

REGARDS EUROPÉENS

Modèles de développement économique :

Dans le cadre du forum Développement économique de la 27^e convention de l'intercommunalité, un groupe d'élèves administrateurs de l'INET a réalisé une analyse comparative des modèles de développement économique italien, allemand et britannique. Alors que le développement local en Europe est partout en crise, comprendre ces modèles et les voies d'innovation choisies par chaque pays apporte un éclairage précieux sur le modèle français.

Les modèles européens (voir encadrés) sont aujourd'hui bousculés par la crise financière et la mondialisation. En Allemagne et en Italie, le système bancaire local, partie prenante de la gouvernance des politiques de développement économique, est en crise. Au Royaume-Uni, le retrait des financements étatiques et le retard important des infrastructures placent les acteurs locaux dans une situation critique qui les pousse à agir.

Depuis plusieurs décennies, les États ont préféré se désengager des politiques de développement économique et les confier à d'autres acteurs. En Italie, depuis les années 1990, les pouvoirs et les financements sont décentralisés vers les régions ; au Royaume-Uni, le gouvernement de Tony Blair a déployé des agences régionales. Dans ces deux pays, l'action de l'État se concentre sur la promotion du pays à l'international pour attirer des investisseurs à travers des agences nationales : UK DIT et Invest in Italy.

Des régions mobilisées

En parallèle, les collectivités locales montent en compétences et sont capables d'accompagner les projets des entreprises locales, d'animer les filières et de faire de la prospection pour attirer les investissements internationaux. Elles portent également



En Allemagne, les instituts Fraunhofer permettent à des universitaires et des industriels de travailler ensemble sur des projets innovants. / © Struivictory / Shutterstock

des politiques d'innovation, de tourisme et de développement durable. Ainsi, en Italie, l'Ervet, agence de développement de la région Émilie-Romagne, a de nombreuses cartes en main pour agir sur le

développement du territoire : gestion des fonds européens, marketing territorial, accompagnement des entreprises, aide à l'entrepreneuriat. De même, Toscana Promozione a pour rôle d'attirer les investissements étrangers, de faire du développement local et de promouvoir le tourisme. En France, un mouvement similaire de rapprochement des fonctions se produit. La grande majorité des régions ont fusionné leurs fonctions investissement et innovation dans une même agence ; certaines agences, comme en Alsace et en Pays de la Loire, rapprochent le développement économique et le tourisme.

L'entrée en scène des grandes villes

Le renforcement de la concurrence entre territoires pour attirer des entreprises, le phénomène de métropolisation et la désindustrialisation de certaines régions ont directement favorisé l'investissement des grandes villes dans les politiques de développement économique. Dans plusieurs

pays, la loi donne de nouvelles compétences aux intercommunalités. En Italie, elles reprennent les compétences des provinces supprimées. En France, elles acquièrent

“ Les Länder allemands se concentrent sur l'innovation, la prospection et le développement exogène ”

l'exclusivité des compétences économiques en complémentarité des régions. Les aires urbaines rivalisent pour promouvoir leurs infrastructures, le cadre de vie, les pôles logistiques, les incubateurs, les universités et les centres de recherche ; elles axent notamment leurs actions sur le marketing territorial.

Au Royaume-Uni, les grandes villes telles que Glasgow, Liverpool, Bristol et Manchester créent des agences de développement économique. Manchester Growth Company a ainsi pour tâche de développer les infrastructures de transport,



Italie : un développement porté par les districts industriels

En Italie, la politique de développement économique est principalement portée par les entrepreneurs via les « districts industriels », organisés à des échelles locales, de manière informelle et sur le modèle de l'entrepreneuriat familial. Face au faible investissement de l'État central, les entreprises ont développé ces districts caractérisés par un grand nombre de petites entreprises indépendantes et spécialisées dans le même type de production (chaussure, textile...). Ils constituent les leviers historiques du dynamisme économique italien et l'une des sources du concept de cluster. La Confindustria, équivalent du Medef, est très puissante et joue le rôle d'une agence de développement économique par la structuration de réseaux d'entreprises.

Si le modèle italien se caractérise par un rôle plutôt faible des structures publiques, concentré sur l'accompagnement, les régions italiennes jouissent d'une autonomie importante et de budgets conséquents pour financer ces politiques. Certaines régions ont récemment créé des agences de développement économique puissantes, comme la Lombardie, le Piémont, l'Émilie-Romagne ou la Vénétie. Les acteurs publics y sont très actifs dans la définition de la stratégie régionale, le suivi de sa mise en œuvre et son financement.

Allemagne : cogestion et clusters historiques

L'Allemagne se caractérise par une forte auto-organisation des acteurs privés, à l'origine d'une diversité des modèles de développement économique, ainsi que par des clusters anciens développés au croisement des voies de communication. Ces clusters sont renforcés par des programmes fédéraux de soutien à l'innovation. Les Länder, porteurs de la politique industrielle et commerciale locale, intègrent le concept de cluster dans la politique d'aménagement et leur consacrent des budgets importants, notamment par le biais d'une politique d'actionnariat dans les entreprises clés du territoire.

Le modèle de cogestion laisse une place importante aux chambres de commerce et au patronat. Les coalitions d'intérêt sont prégnantes et de nombreux projets de développement économique conjoints émanent des acteurs privés. Soutenus financièrement par l'État fédéral, les instituts Fraunhofer permettent de faire travailler ensemble universitaires et industriels sur des projets qui articulent recherche fondamentale et recherche appliquée et encouragent l'innovation.

un regard comparé

accompagner les entrepreneurs et soutenir la reconversion industrielle. De même, en Italie, des agences métropolitaines

et en Italie où tous les échelons territoriaux se dotent de leurs propres agences de développement.

“ *Les agences métropolitaines italiennes intègrent le développement économique à leurs missions* ”

En Allemagne, chaque échelon administratif a un rôle déterminé : les régions se concentrent sur l'innovation et sur la prospection et l'accompagnement des entreprises

émergent et intègrent le développement économique à leur modèle de développement urbain : par exemple à Milan où la municipalité est très proactive dans ce domaine (Exposition universelle, etc.). En France, les métropoles créent des agences de prospection et d'accompagnement des entreprises (OnlyLyon, Invest in Bordeaux, Lille's agency, Invest in Côte d'Azur...).

qui souhaitent s'installer sur le territoire (par exemple, Invest in Bavaria), et les grandes villes se chargent des actions de marketing territorial et des politiques d'aménagement.

“ *Au Royaume-Uni, le retrait des financements étatiques place les acteurs locaux dans une situation critique* ”

En Italie, la coordination entre les villes et les régions est très variable : en Émilie-Romagne, les observateurs notent une

bonne coordination avec les communes et la chambre de commerce ; en Lombardie en revanche, il existe un conflit entre l'agence Invest in Lombardy et la ville de Milan, qui a développé sa propre stratégie à l'échelle métropolitaine.

bonne coordination avec les communes et la chambre de commerce ; en Lombardie en revanche, il existe un conflit entre l'agence Invest in Lombardy et la ville de Milan, qui a développé sa propre stratégie à l'échelle métropolitaine.

Articuler les acteurs

L'enjeu des politiques de développement économique apparaît aujourd'hui dans la coordination des interventions sur un même territoire, notamment en France

En France, de nombreux observateurs notent un risque de dilution des métiers du développement économique avec le

renforcement des compétences des régions et des communautés. Des comités départementaux du tourisme, des SEM d'aménagement, des clusters, des chambres de commerce et d'industrie ont également la volonté de faire de la prospection et de l'aide aux entreprises, avec un risque de multiplication des parties prenantes. La région Hauts-de-France a pris le parti inverse : l'agence Nord Invest s'est spécialisée dans

les seuls métiers de développement économique « externe », autrement dit dans la prospection à l'international, l'innovation et l'aide à l'export ; pour l'accompagnement des entreprises au quotidien, l'agence s'appuie sur les villes.

Yoann Geneslay, Dounia Goudadi, Olivier Laigneau, Natacha Vieille, élèves administrateurs territoriaux, promotion Léo Lagrange 2016-2017



© e X p o s e / Shutterstock

Royaume-Uni : délégation aux acteurs privés

Le modèle anglo-saxon, centré sur l'attractivité internationale, est principalement porté par les acteurs privés. Ceux-ci s'auto-organisent et se voient même déléguer certaines missions relevant des acteurs publics. Ces derniers accompagnent les entreprises en matière de formation ou marketing territorial. L'organisation et le financement des clusters, avant que ceux-ci ne soient remis en cause par des politiques économiques privilégiant une logique de filières, étaient principalement privés. Les institutions, telles que l'Enterprise Fellowship ou les Intermediary Technology Institutes (ITI), jouent un rôle essentiel dans le transfert de connaissances et l'aide à la commercialisation des résultats de recherche ou de développements technologiques existants.

Ce modèle a été accentué par le retrait de l'État avec la suppression en 2009 des agences de développement régionales, qui élaboraient des stratégies. Si les grandes villes tentent d'agir, elles ne disposent ni d'une compétence en matière de développement économique, ni de moyens financiers, leurs dotations ayant diminué de 40 % dans le cadre des politiques d'austérité.

La spécialisation des métiers du développement économique en question

La politique de développement économique repose sur deux métiers : d'un côté, la prospection externe d'entreprises et d'investisseurs, notamment à l'international, et le marketing territorial ; de l'autre, le « développement endogène » qui consiste à accompagner localement les entreprises, améliorer les infrastructures, l'immobilier d'entreprise et le cadre de vie. En France, les actions aux différents niveaux sont souvent redondantes, y compris entre l'échelon national, avec l'agence Business France, et l'échelon local.

En Europe, la distinction entre les différents outils du développement économique est souvent fonctionnelle. En Irlande par exemple, des agences spécialisées sur l'appui externe et l'accompagnement local ont été créées. En Écosse, l'agence Scottish Enterprise intègre les fonctions attractivité, investissement, formation, entrepreneuriat et équipement. À l'inverse, en Allemagne, les Länder ont une approche essentiellement endogène : leurs agences se concentrent d'abord sur le développement local. Il en est de même en Émilie-Romagne, région italienne, au détriment de l'accompagnement à l'international.

Abonnement

interco *mmunalités*

à découper et à retourner à ABO *Intercommunalités*
19, rue de l'Industrie - BP 90053 - 67402 Illkirch cedex
Tél. : 03 88 66 26 19 - Mail : intercommunalites@abopress.fr



Abonnement 1 an (11 numéros) 1 x 50 € = €

Abonnement supplémentaire x 25 € = €

Abonnement étudiant x 25 € = €
(Joindre la copie de la carte d'étudiant)

Total = €

Nom, prénom :

Qualité :

Collectivité :

Code postal : Ville :

Paiement par :

Chèque bancaire ou postal joint à l'ordre de l'AdCF

Mandat administratif

Je désire recevoir une facture administrative

Date : / /

Cachet et signature

interco *mmunalités*

Édité par l'AdCF - 22, rue Joubert - 75009 Paris -
Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01
Directeur de la publication : Charles-Éric Lemaignan
Rédaction, tél. : 01 55 04 89 09 - **Rédactrice en chef** : Apolline Prêtre - a.pretre@adcf.asso.fr
Réalisation et secrétariat de rédaction : epiceum
Correctrice : Angéline Blard
Déléguée agence : Marie Stroobants
Ont collaboré à ce numéro : Olivier Amps, Pauline Audebert, Flora Autefage, Sabra Bennisar, Daphné Bogo, Laurent Bouquin, Sylvain Chanzy, Cloé Chapelet, Samantha Chevrier, Thomas Doublic, Émilie Ganné, Virginie Garnois, Yoann Geneslay, Dounia Goudadi, Élodie Hiltenbrand, Mylène Joseph-Filin, Olivier Laigneau, Thomas Lecomte, Charlotte Loiseau, Pauline Malet, Kevin Mellou, Apolline Prêtre, Carole Robert, Silvère Say, Florian Souillart, Natacha Vieille
- Abonnements : Intercommunalités Service abonnements - Abopress - 19, rue de l'Industrie - 67400 Illkirch - Tél. : 03 88 66 26 19
Mail : intercommunalites@abopress.fr
Délégué général : Nicolas Portier
Secrétaire général : Philippe Schmit



Retrouvez Interco
sur le site www.adcf.org



Assemblée des communautés de France
22 rue Joubert – 75009 Paris
01 55 04 89 00
www.adcf.org

Apolline Prêtre
rédactrice en chef d'Intercommunalités, AdCF
01 55 04 89 00
a.pretre@adcf.asso.fr

Françoise Anne-Braun
responsable de promotion d'élèves
administrateurs, CNFPT/Inet
03 88 15 52 90
françoise.annebraun@cnfpt.fr