



La fusion des communes en Grèce.

Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

Emmanuel Négrier. La fusion des communes en Grèce.: Le programme Capodistrias (1997-2001). 2001. hal-01436909

HAL Id: hal-01436909

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01436909>

Submitted on 16 Jan 2017

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

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

LA FUSION DES COMMUNES EN GRECE. Le programme Capodistrias (1997-2001)

Emmanuel Négrier

Introduction

Le programme de fusion des communes grecques, dénommé Capodistrias, en référence au premier gouverneur de la Grèce indépendante, en 1827, a constitué une double surprise¹. En faisant passer brutalement le nombre des communes de 5823 à 1034, la Grèce a d'abord rompu avec une histoire récente faite d'échecs à remodeler, par une politique incitative, la carte politique et administrative locale. En tant que pays du sud de l'Europe, elle a aussi apporté la démonstration qu'une transformation de cette carte est encore, sous certaines conditions, à la portée d'un gouvernement central. A cet égard, la réforme Capodistrias, dont nous allons détailler la mise en œuvre, fait figure de contre-modèle des processus à l'œuvre en France (loi Chevènement, loi Voynet), qui évitent, depuis l'échec de 1971, de recourir directement à l'instrument politique de la fusion de communes.

En premier lieu, la refonte globale du système s'inscrit dans une double histoire : celle de la Grèce contemporaine, et celle des programmes des dernières décennies qui avaient tenté d'adapter les institutions grecques aux défis de la modernisation européenne. Ensuite, l'originalité du système local grec, avec deux types de communes théoriquement distinguées par leur démographie, a conduit les réformateurs à une formule à la fois incitative et autoritaire qui n'a souffert que peu d'exceptions. Les changements dans la carte ont eu des conséquences extrêmement rapides sur la sociologie du personnel et les échanges politiques locaux. Enfin, la transformation du paysage politique local pourrait avoir des conséquences plus larges. La réforme s'est opérée en évitant de traiter l'épineux problème des grandes agglomérations (Athènes et Thessalonique) et en éludant le débat sur la régionalisation. Ces deux enjeux cruciaux d'action publique pourraient bien être les nouvelles priorités de l'agenda de la modernisation de l'Etat grec.

¹ L'auteur du présent article tient à remercier Georges Contogeorgis et Sylvie Patsias pour leur amical soutien lors de l'enquête de terrain.

1. Rupture et continuité dans la politique territoriale grecque

Le paysage communal grec résultait, avant la réforme de 1997-2000, d'une loi de 1912, qui avait manifesté la volonté du régime de Venizelos de bâtir un Etat moderne, parlementaire et centralisé (Contogeorgis 1992). Celui-ci était donc revenu sur un système hérité du XIX^{ème} siècle, par lequel la Grèce était divisée en 400 communes (demos), et où les maires disposaient de pouvoirs très importants, comme par exemple celui de décider de déclencher les élections législatives. Cette carte, qui recoupe largement celle qui est proposée aujourd'hui par la réforme Capodistrias, était d'inspiration allemande et avait pour objectif de mettre fin à un autre système d'autonomie, fondé sur la petite communauté villageoise (kinotis), tradition démocratique grecque dont la domination ottomane s'était accommodée.

Le territoire a donc été, pour chacun des régimes qui se sont succédés depuis 1827, l'instrument de fondation d'un nouveau projet politique, en inventant une carte inédite et, de ce fait, en sapant les bases de l'ancien. L'institution des demos voulait rompre avec la tradition de la démocratie hellénique de base. Elle construisit, au niveau local, un système politique puissant, que Venizelos démantèle à son tour pour instaurer sa propre domination sur le territoire. En donnant la possibilité aux communautés locales de se constituer en communes (kinotis), il ouvre sur une subdivision du territoire en plus de 5000 unités, trop petites pour pouvoir rivaliser avec le pouvoir central. Ce régime de 1912 était théoriquement fonction de la nature démographique des communautés : aux petites unités le statut de kinotis ; aux plus importantes (plus de 10 000 habitants) celui de demos. Les formules juridiques n'étant pas foncièrement différentes, la tentation de créer un kinotis, même dans les zones urbanisées, l'emporta au point que l'exception devint le demos et le kinotis la règle. Pendant des décennies, le pouvoir central s'accommoda fort bien d'un système qui lui garantissait un pouvoir considérable sur les collectivités territoriales. L'asymétrie de ressources financières, par laquelle ces dernières dépendaient presque exclusivement des transferts d'Etat, et l'absence de décentralisation à un autre niveau territorial (pas de collectivités départementales ou régionales élues) faisaient des députés et préfets les réelles clefs de voûte des échanges politiques entre le centre et la périphérie.

D'une certaine manière, la réforme en cours d'achèvement témoigne de la même logique. Le territoire grec a subi l'impact de deux changements, l'un institutionnel et l'autre économique.

Le premier s'est traduit par la loi de 1984, qui a institué à l'échelle provinciale une collectivité (le nomos) élue. Cette redistribution partielle des cartes politiques s'est accompagnée, à l'occasion de l'intégration européenne, d'un afflux de financements structurels sur le territoire grec. L'ensemble de la Grèce étant située en zone Objectif 1, ces fonds ont à la fois renforcé la pression pour l'accès aux ressources du développement et mis en question la structure émiettée du pouvoir local. La réforme Capodistrias obéit donc bien à un nouveau projet politique, d'inspiration européenne, par lequel les nécessités du partenariat des fonds structurels commandaient une organisation locale plus adaptée. Du point de vue de l'Etat, muscler le premier niveau démocratique était aussi une manière de limiter l'influence des collectivités provinciales (les nomos) qui étaient devenues les nouveaux médiateurs du pouvoir local.

Plusieurs projets ont vu le jour dans les années 1980 et 1990, afin de restructurer le paysage local d'action publique. La formule intercommunale a été tentée, comme en France, pour contourner l'obstacle de l'éparpillement communal. Le consortium, à vocation unique (avant 1984) puis multiple ressemblait fortement aux SIVU et SIVOM français, avec cependant un régime d'obligation plus fort. La carte des consortiums de développement fut établie sur l'ensemble du territoire, par décret présidentiel, comme une subdivision des provinces. Si 75% des communes d'une telle subdivision créaient un conseil de développement, le dernier quart était contraint d'y adhérer. C'est ce conseil qui devenait ensuite maître d'un programme de développement économique, destinataire de l'essentiel des fonds structurels, et fournisseur des services publics (eau, déchets, transports et travaux publics). Parallèlement, les communes de base (kinotis) étaient incitées financièrement à s'engager dans un processus de fusion, par le doublement de leur dotation par l'Etat.

A première vue, ces réformes, qui reposaient sur l'incitation plus que sur l'obligation, ont globalement échoué. Des 492 conseils de territoire créés en 1994, la moitié à peine s'est placée en situation de fonctionner dans l'esprit de la loi. Les autres sont restées des coquilles vides, notamment par le fait que les Conseils créés redistribuaient aux kinotis de leur ressort les ressources et capacités d'action dont elles devaient théoriquement assumer la charge. L'incitation à la fusion n'a pas eu plus d'efficacité. La résistance à celle-ci était en effet polymorphe. Les maires et secrétaires de kinotis tenaient, assez logiquement, à conserver l'usage direct des ressources politiques et le contact immédiat avec leurs concitoyens. Leurs réseaux d'échange privilégié avec les nomos (provinces) leur garantissaient une survie politique, malgré leur petite taille et leur déficit en ressources humaines et techniques. Par ailleurs, la grande majorité des kinotis, situés en zone rurale, comportait un nombre non

négligeable d'électeurs non résidents, installés dans les villes mais attachés à leur commune d'origine. Outre ce sentiment d'appartenance lié à la petite structure communautaire, leur souci de préservation du cadre du kinotis reposait sur les réseaux de relation hérités, la protection qu'ils en tiraient à l'égard de tout changement contraire à leurs intérêts patrimoniaux et, surtout, leur relative indifférence à l'égard d'améliorations « fonctionnelles », n'habitant pas à demeure les lieux. Le programme de fusion, considéré comme un péril politique et une catastrophe symbolique, a donc entraîné des polémiques très vives.

Pourtant, si les velléités de transformation « en douceur » du territoire grec semblent avoir été vidées de leur contenu, elles ne sont pas sans importance pour comprendre le succès du processus qui a immédiatement suivi, à partir de 1997, et qui a débouché sur une reconfiguration intégrale de la carte municipale.

2. La réforme Capodistrias : dynamique politico-administrative et changements sociologiques

Lorsqu'en février 1997 le Conseil des Ministres adopte le programme Capodistrias de fusion des communes, les réformes incitatives que nous venons de mentionner sont en cours de mise en œuvre. Pour un système d'acteurs rôdés au trio « grande loi – sourde résistance - application résiduelle », la fusion autoritaire devait conduire à la même impasse. La levée de boucliers n'eut pourtant pas lieu. Après avoir détaillé le nouveau système, nous en verrons les raisons et conséquences.

Le dispositif prévu est simple. Sur l'ensemble de la Grèce, la fusion entre kinotis est obligatoire et donne naissance, en fonction de données démographiques et territoriales (identité historique, île...), à une nouvelle municipalité, le demos. Celui-ci constitue la nouvelle unité de base, même si les anciens kinotis continuent d'avoir une certaine existence (conseils élus et représentants nommés au conseil du demos) sans avoir de compétence exécutive. Les représentants des kinotis, qui deviennent de fait des « quartiers » de la nouvelle entité, peuvent se voir attribuées certaines délégations de gestion. Après quelques tergiversations, la formule adoptée en 1997 se veut irréversible : la nouvelle carte est négociée au Parlement et avec les grandes associations de communes (KEDKE), dont l'orientation politique est proche du PASOK, alors au pouvoir. Elle aboutit à un millier de nouvelles municipalités qui, sitôt formées, font l'objet d'élections (en 1998). Alekos Papadopoulos, ministre de l'Intérieur chargé de cette réforme, fait adopter un principe qu'il

n'avait cessé de plaider lorsqu'il était conseiller au sein de ce même ministère dans les années 1980 : pour combattre efficacement les résistances locales, il convient d'instaurer un régime strict d'obligation, assorti d'une élection qui la parachève immédiatement et d'un programme d'appui qui en assure la mise en œuvre technique. L'année 2001 marque la fin de la période d'appui, qui se sera traduite par l'embauche de 2440 techniciens formés spécialement à la mise en œuvre du programme et mis à disposition des nouvelles municipalités, par une série de dispositifs techniques d'appui et de suivi (Comité consultable, informatisation, publication de données et communication...). Pour comprendre les raisons du succès de ce processus, qui ne préjugent en rien des effets réels de transformation du gouvernement local, il faut examiner la stratégie centrale, et les négociations centre-périphérie qui l'ont caractérisé.

Il faut indiquer tout d'abord que le principe de cette réforme était globalement bien accueilli par l'essentiel des leaders de la majorité et de l'opposition parlementaire. Les échecs des formules incitatives précédentes laissaient entrevoir que la seule solution pour vaincre les résistances était de recourir à l'obligation : le plus petit espace laissé à l'autonomie des unités de base s'était révélé plus fort que la plus massive incitation financière. Comme en France, l'idée qu'une réforme d'ensemble supposait de forcer un peu la main des élites locales était notoire. Par ailleurs, la multiplication des formules de coopération (consortiums, Conseils de développement...) avait créé sur une grande partie du territoire grec des institutions qui, même inachevées, préfiguraient une telle évolution.

Ensuite, le gouvernement a donné une part importante à l'association des communes (au niveau national, ainsi qu'au niveau de chaque province) dans la phase de lancement du processus législatif. L'enrôlement de ces associations a permis de délégitimer les résistances locales, au prix de compromis politiques (sur le maintien d'une certaine existence de la cellule de base (kinotis) ou personnels (les nouveaux centres municipaux accordés aux kinotis d'origine des acteurs influents au sein de ces associations).

Au niveau parlementaire, la réforme laissait à vrai dire peu de choix aux éventuels opposants (de l'intérieur du PASOK comme du parti d'opposition : la Nouvelle Démocratie). Ceux qui prenaient le risque de rejeter la réforme étaient de facto marginalisés dans des négociations pourtant capitales pour eux, puisqu'elles reconfiguraient leurs propres territoires électifs. Les députés du PASOK avaient donc intérêt à s'impliquer positivement dans la réforme, pour mieux en négocier la mise en œuvre, au sein de l'administration du Ministère, sur leur terrain. Les députés d'opposition, pour ne pas risquer de perdre trop d'influence au travers de la nouvelle carte, étaient pareillement incités à s'inscrire favorablement à la politique gouvernementale. Cette contrainte à l'implication positive explique le succès parlementaire.

Elle explique aussi que la première carte envisagée (celle des 550 consortiums de coopération) n'ait pas été adoptée, alors qu'elle était sans doute optimale du point de vue techno-administratif. L'écart de quelque 500 unités est directement le produit de cette double négociation politique : avec les associations de communes et avec les parlementaires. On ajoutera que, plus ponctuellement, la loi a dû reconnaître la spécificité de certaines petites communes qui, pour des raisons historiques essentiellement (Delphes par exemple), ne souhaitaient pas s'intégrer à des communautés plus vastes. Ainsi, un kinotis crétois, Anogia, successivement brûlé par les turcs puis par les allemands, a poursuivi jusqu'au bout son combat contre la fusion (menace de boycott des élections, manifestations...) et a conservé son indépendance, malgré ses quelques dizaines d'habitants. Au total, ce sont 133 kinotis qui, théoriquement visés par une fusion, se sont maintenus.

La mise en œuvre de la réforme s'est donc appuyée sur une contrainte réglementaire dont la traduction sur le territoire a fait l'objet d'une série de négociations nationales et locales accompagnée de dispositifs de soutiens logistiques. Ces derniers n'ont pas fait l'objet d'un financement extraordinaire, comme on l'a vu en France avec la loi Chevènement, mais sur une redistribution, au profit des nouvelles municipalités, des dotations centrales. Les conséquences de cette réforme peuvent être d'ores-et-déjà indiquées sur le plan politique et sociologique.

Au plan politique, elle se traduit par une certaine fragilisation du rôle du niveau provincial (nomos). Celui-ci était le pivot politique de l'organisation en kinotis. Cette petite unité, dépourvue de moyens, s'adressait au nomos pour la plupart de ses missions et subissait de fait sa hiérarchie. Le nomos disposait donc d'une influence sur les structures de base, et monopolisait la relation avec le niveau supérieur, la région, qui est en Grèce une structure déconcentrée (Hlepas 1999). La montée en puissance de communes dotées de territoires plus vastes et de moyens techniques et humains plus importants – il y a désormais 80 employés municipaux en moyenne par demos, au lieu de l'employé unique du kinotis – rend la relation au nomos moins asymétrique. Surtout, elle permet à ces nouvelles entités de tisser des liens directs avec le niveau régional de l'Etat et son Secrétariat Général. La réforme traduit donc une sorte de recentralisation de la politique territoriale, par une nouvelle influence que conquiert le niveau régional de l'Etat.

Certes ce changement n'intervient-il pas de la même manière partout. Dans les zones très rurales, le nomos dispose encore d'un pouvoir incontestable sur les communes, tandis que les régions plus urbaines voient ces dernières s'en affranchir. En tout état de cause, la nouvelle configuration entraînera une transformation des modes de vie communale. Le dispositif

d'appui, et la mise à disposition d'une nouvelle génération de techniciens aura pour conséquence une pression au développement de nouveaux services publics locaux (en matière de transports, d'eau, de déchets, de route ou de culture) qui entreront plus qu'auparavant dans une logique économique : management, fiscalité, tarification des services. Pour certains chercheurs, cette réforme induit ainsi un changement du rythme de vie locale, une « urbanisation » des sociétés rurales.

Du point de vue sociologique, on peut déjà repérer les changements qui affectent le pouvoir local. Les élites politiques municipales, dans l'émiettement antérieur, comportaient une large part de personnes âgées, dont les mandats étaient reproduits sans véritable compétition politique. La figure du vieux paysan, maire du *kinotis*, était ainsi dominante dans la Grèce rurale. Avec l'émergence des nouvelles municipalités, la compétition politique s'est fortement accrue. L'intérêt pour cette compétition aussi. Un nombre non négligeable de citoyens actifs se sont ré-engagés dans leur village, en conquérant des mandats politiques ou en candidatant pour les nouveaux postes administratifs. L'élite municipale s'est donc rajeunie et modifiée : plus de cadres, de fonctionnaires, de professions libérales, moins de retraités, de paysans. Cette nouvelle configuration sociologique du pouvoir local met à mal l'ancien système d'échange politique, où le député et le nomarque (exécutif provincial) s'imposaient en maîtres du jeu. Désormais, ils doivent compter avec ces municipalités et les « régions de programme », au nombre de 13, pour redéfinir leur rôle et leur influence dans les échanges politiques territoriaux. Il n'est pas impossible que les principales victimes de ce réarmement de l'administration locale soient précisément les partis politiques et leurs propres organisations territoriales.

2. Au-delà du municipal, les enjeux métropolitains

Le programme Capodistrias a été mis en œuvre en éludant volontairement deux dimensions : la région et les grandes métropoles de Thessalonique et d'Athènes. La première fait l'objet d'une forte méfiance des élites politiques nationales, soucieuses de ne pas encourager les tendances au développement séparé ou des velleités nationalitaires ou identitaires (en Thrace ou en Macédoine par exemple). Mais cette réticence à s'engager dans une véritable régionalisation, au-delà d'un découpage en 13 « régions de programme » largement dûes à l'intégration européenne (Spanou 2000), a partie liée avec la situation des métropoles. Régionaliser voudrait en effet dire accorder à Athènes ou Thessalonique un statut de région, et donc un rôle majeur à l'échelle nationale. C'est précisément l'une des grandes craintes de tous

les gouvernements successifs. A l'heure actuelle, le maire d'Athènes ne représente électoralement que 250 000 âmes, l'agglomération de plusieurs millions d'habitants étant fragmentée en plus de cent municipalités. Mais cette base électorale réduite lui permet toutefois de fonder un parti, de représenter dans les sondages quelque 10% des intentions de vote aux élections présidentielles... Conforter un tel personnage en le faisant rayonner sur une agglomération institutionnalisée, ou sur une région urbaine de millions de grecs est donc un risque politique qu'aucun gouvernement n'a encore été en mesure de prendre. Il en a été de même pour Thessalonique, moins peuplée, par un souci de parallélisme des formes. Le faire dans un cas aurait inévitablement entraîné des revendications chez l'autre.

En conséquence, la gestion de ces grandes métropoles présent aujourd'hui un visage doublement fragmenté, électoralement et dans la gestion publique. Il existe ainsi à Athènes des syndicats de coopération intercommunale distincts pour chaque fonction (déchets, eau par exemple), tandis que c'est l'Etat lui-même qui gère le réseau de transports publics. D'une manière générale, la région Attique, qui est dominée de manière écrasante par la métropole athénienne, n'a pas de niveau métropolitain d'action. Fragmentée en plus de cent communes et quatre provinces, elle subit un décalage persistant entre l'institution politique et la « politique des problèmes », et son échelle métropolitaine d'émergence. Une agglomération politiquement autonome est encore une impossibilité politique. Sur ce territoire singulier se pose donc le problème de la formule institutionnelle qui serait à la fois adaptée aux contraintes d'action publique et aux tabous politiques.

A la suite du succès du programme Capodistrias, le Ministère de l'Intérieur est donc discrètement en train de réfléchir à un « Capodistrias II » qui serait spécialement consacré aux aires métropolitaines. Les études qui sont commandées à cette occasion, à l'initiative du ministère et, concurremment, de l'association des maires d'Attique, en dit long sur l'extrême sensibilité politique du dossier. Deux hypothèses sont pour l'instant envisagées.

La première formule reposerait sur une extension des pratiques de coopération. La métropole serait gérée par une sorte de « super-SIVOM » à plusieurs degrés : celui des provinces et, dans un esprit subsidiaire, celui de la région. Les institutions de coopération ainsi créées présenteraient l'avantage de ne pas modifier les frontières, de maintenir une dose acceptable de fragmentation politique, tout en conduisant à un traitement des problèmes, par étape, à l'échelle métropolitaine. Mais cette solution présente le redoutable inconvénient des difficultés pratiques d'imposer des choix collectifs à des protagonistes demeurant autonomes, et où le niveau d'agglomération serait limité à un rôle confédéral. Les enjeux sensibles de la

métropolisation (exemple : l'implantation d'une décharge...) risqueraient donc en permanence de susciter des conflits ouverts sans solution.

La seconde formule reposerait au contraire sur une institution métropolitaine, mais d'un genre spécial. Il s'agirait d'une Région à statut particulier, dont l'Assemblée serait élue mais dont l'exécutif serait assuré par un Secrétariat nommé par le gouvernement. L'Assemblée pourrait incarner la légitimité démocratique nécessaire aux décisions cruciales d'aménagement, tandis que l'absence de légitimité directe de l'exécutif éloignerait le danger récurrent de faire du maître d'Athènes le concurrent direct...du Premier ministre.

Quelque soit le destin de cet éventuel programme Capodistrias II, la loi grecque sur la fusion des communes a déjà des effets considérables sur les rapports centre-périphérie et sur la sociologie du pouvoir local. Ce processus démontre qu'une série d'initiatives, même modestes ou en échec, peuvent contribuer à ouvrir une fenêtre d'opportunité politique de grande ampleur. Il a été ainsi des successions de lois incitatives et autres programmes de coopération horizontale qui, pour controversés qu'en ont été les fruits, n'en ont pas moins tramé un changement brutal, assorti de conséquences sociologiques et politiques considérables. Dans ce processus, sous-tendu par un projet de modernisation à l'europpéenne, les dynamiques politiques sont cruciales. Parce que le territoire demeure au fondement de l'exercice du pouvoir politique, sa transformation s'opère par un jeu d'échanges politiques dont les protagonistes sont, en Grèce comme dans le reste de l'Europe, toujours plus nombreux et toujours davantage soumis à la contrainte de coordination.

Références citées :

Contogeorgis, Georges (1992) « Histoire de la Grèce » Hatier Paris

Hlepas, Nicos (1999) « L'administration locale en Grèce : la concurrence dialectique entre déconcentration et décentralisation » Athènes, Sakkoulas, p.95 et s.

Spanou, Calliope (2000) « L'institution préfectorale en Grèce. De la déconcentration à la décentralisation » Université d'Athènes, dactylo, 16 p.