

Council of Europe
Conseil de l'Europe



La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale

Communes et régions d'Europe, n° 64

LA REGIONALISATION ET SES CONSEQUENCES SUR L'AUTONOMIE LOCALE

Rapport du Comité directeur
des autorités locales et régionales (CDLR)
préparé avec la collaboration du professeur Gérard Marcou

Communes et régions d'Europe, n°64

Editions du conseil de l'Europe

Edition anglaise :

Regionalisation and its effects on local self-government

ISBN 92-871-3544-4

Publications éditées dans la même série:

La participation des citoyens-consommateurs à la gestion des services publics locaux, n° 54

ISBN 92-871-2491-4

Définition et limites du principe de subsidiarité, n° 55

ISBN 92-871-2521-X

La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens, n° 56

ISBN 92-871-2657-7

Intervention économique des autorités locales et régionales, n° 57

ISBN 92-871-2870-7

Déficits budgétaires et surendettement des collectivités locales, n° 58

ISBN 92-871-3023-X

Le statut des grandes villes et leur périphérie, n° 59

ISBN 92-871-3139-2

L'environnement et les collectivités locales et régionales, n° 60

ISBN 92-871-3163-5

Les finances locales en Europe, n° 61

ISBN 92-871-3205-4

Le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales dans les Etats d'Europe centrale et orientale, n° 62

ISBN 92-871-3212-7

L'utilisation des indicateurs de performance dans les services publics locaux, n° 63

ISBN 92-871-3295-5

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-3543-6

© Conseil de l'Europe, janvier 1998

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	5
I. RÉGIONALISATION ET RÉGIONS	9
1. Définitions	9
2. Typologie de la régionalisation.....	11
A. La régionalisation sans création d'un échelon régional.....	11
B. La décentralisation régionale	17
C. La régionalisation politique (le régionalisme institutionnel)	18
D. Etat fédéral et régionalisation	20
3. Le contexte de la régionalisation	22
A. Les finalités de la régionalisation.....	22
B. Les obstacles à la régionalisation.....	25
II. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉGIONALISATION	28
1. Les rapports entre Etat et régions, et les rapports entre régions	28
A. Coordination et coopération.....	28
B. Finances régionales, solidarité et péréquation.....	34
2. L'autonomie locale face aux régions	37
A. Les collectivités locales infrarégionales et la régionalisation dans l'Etat unitaire	37
B. Les collectivités infrarégionales et la régionalisation politique	39
C. Les collectivités locales dans l'Etat fédéral.....	42
CONCLUSIONS DU CDLR.....	44
ANNEXE: Rapports nationaux sur la régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale	53

INTRODUCTION

Le présent rapport a pour objet d'étudier la place de la régionalisation dans l'organisation politique et administrative des Etats européens, en particulier sous l'angle de ses rapports avec l'autonomie locale.

La popularité du thème de la régionalisation et de la notion de région contraste avec la difficulté que l'on rencontre à les définir. Dans son sens traditionnel, la région est une notion de géographie humaine: elle désigne un espace défini par un ensemble de caractéristiques physiques, climatiques et humaines relativement stables dans le temps. En tant qu'unité politique ou administrative, il s'agit au contraire d'une notion relativement récente, si l'on considère que les mouvements régionalistes du XIX^e siècle, tournés vers le passé, n'ont pas eu de postérité directe.

L'Italie a longtemps été le seul pays dont la constitution prévoyait l'institution de régions (encore les régions à statut ordinaire ne seront-elles mises en place qu'en 1970), tandis qu'en France la région n'était qu'un cadre géographique défini pour la mise en œuvre de la politique de développement régional du gouvernement. La plupart des Etats européens étaient des Etats unitaires, dans lesquels les collectivités locales jouissaient d'une certaine autonomie dans les limites fixées par la loi, tandis que quelques Etats fédéraux (l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse) faisaient figure d'exceptions¹.

Aujourd'hui, le thème de la régionalisation s'est tellement diffusé que l'on en oublie parfois la singularité et l'ambiguïté de l'institution régionale. En effet, le droit et les institutions de nombreux pays l'ignorent et les autres mettent en œuvre des conceptions si différentes qu'il paraît presque impossible de les ramener à une catégorie unique; enfin, la question se pose des rapports entre les régions et le fédéralisme: les Etats fédérés peuvent-ils être assimilés à des régions ?

Ce sont les réformes tentées ou réalisées dans les années 70 qui semblent avoir projeté la régionalisation au centre des débats politiques² en permettant d'y voir une manifestation de la «crise» de l'Etat-nation hérité du XIX^e siècle, et dont la France était l'archétype. Ces années sont marquées par la mise en œuvre de la régionalisation italienne (1970), au Royaume-Uni le projet de «dévolution» à des assemblées régionales en Ecosse et au Pays de Galles, qui a finalement échoué au référendum de 1979, les débuts de la régionalisation belge avec les réformes constitutionnelles de 1970 et 1980 qui ont mis en place les communautés linguistiques et deux régions, la régionalisation française de 1972, qui succédait à un projet plus ambitieux rejeté par le référendum d'avril 1969, et l'institution des communautés autonomes avec la constitution espagnole de 1978.

L'accumulation de ces réformes, dans des contextes politiques et institutionnels très divers, a rendu plus sensible à la généralisation apparente du fait régional qu'à leurs différences; du coup, et compte tenu des Etats fédéraux existants, c'est l'Etat unitaire classique qui paraissait devenir l'exception, et les progrès de la construction européenne semblaient en consacrer l'obsolescence.

1 On laisse volontairement de côté ici le cas des Etats fédéraux de l'Europe de l'Est (URSS, Yougoslavie, Tchécoslovaquie à partir de 1969), qui ont disparu et qui appelleraient une autre discussion.

2 Voir l'Introduction d'Yves Meny (pp.5-21) in: Meny, Y. (dir.) (1982), *Dix ans de régionalisation en Europe. Bilan et perspectives 1970-1980*, Cujas, Paris.

Aucune de ces réformes ne pouvait être rattaché à la construction européenne. Non seulement les traités ignoraient les entités subnationales, quel qu'en fût le statut juridique, mais ces «régionalisations» répondaient toutes à des problèmes et à des situations spécifiques à chacun des pays concernés¹: problème linguistique en Belgique, réponse aux succès électoraux des partis nationalistes écossais et gallois au Royaume-Uni, recherche d'une issue au blocage du système politique italien au niveau central, contrecoup de la crise de la fin des années 60 et réponse au besoin de décentralisation en France.

Cependant, le processus de l'intégration européenne a bientôt joué un rôle important dans le renouvellement de l'idée régionale. Avec la mise en place en 1975 de la politique régionale européenne, la construction communautaire devenait susceptible d'applications territoriales directes, et la croissance rapide des fonds structurels a stimulé l'intérêt des collectivités territoriales pour l'Europe. La Commission a été amenée à découper des zones statistiques pour apprécier les situations économiques régionales (la nomenclature NUTS I, II et III).

La formulation d'une politique communautaire ayant pour but de corriger les déséquilibres régionaux, ou de les prévenir, et donc d'intervenir au bénéfice des régions souffrant d'un handicap économique, légitimait les régions (en fait toutes les collectivités pouvant représenter les zones concernées) à faire valoir les intérêts de celles-ci. On peut observer que toutes les associations de régions se sont constituées à la suite de la politique régionale communautaire. Leur cible est la Commission de Bruxelles, le principe de leur action est le lobbying.

A partir de 1980 la crise budgétaire de la Communauté a conduit une diminution de la part relative de la Politique Agricole Commune dans le budget communautaire, tandis que l'adhésion de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce devait donner lieu à une augmentation de la masse budgétaire consacrée à la politique régionale, et finalement à sa consécration dans le Traité à l'occasion de l'Acte unique européen de 1987.

Cependant, les réformes successives de la politique régionale et des fonds structurels, en 1979, en 1985, puis en 1988 n'ont pas seulement abouti à une augmentation de leur budget²; elles ont aussi augmenté considérablement le pouvoir propre d'appréciation et de décision de la Commission et de ses agents par rapport aux gouvernements nationaux³. Cette évolution a aiguë la concurrence entre les Etats, mais aussi entre les régions ou groupes de régions, pour le partage des ressources de la politique régionale.

Les régions, ou les collectivités qui prennent en charge les intérêts régionaux, ont établi des représentations à Bruxelles; les associations de régions se sont multipliées (régions périphériques maritimes, régions de vieille tradition industrielle, régions des Alpes centrales, régions des Alpes occidentales, régions viticoles, régions de capitales nationales...); cela a débouché sur la revendication d'une participation aux institutions, à laquelle a répondu la création du Comité des Régions par le Traité de Maastricht.

1 Voir: Portelli, H. (1993), «Aux origines de la décentralisation dans les Etats européens: l'absence de prospective européenne», pp.17-19 notamment dans: Portelli, H. (dir.), *La décentralisation française et l'Europe*, Ed. Pouvoirs Locaux, Boulogne-Billancourt.

2 La politique régionale représentait à sa création en 1975 ,1,2% du budget communautaire; elle atteignait 7,8% en 1980; mais en 1986 l'ensemble des fonds structurels représentaient 17,6% du budget communautaire, pour atteindre 27,6% en 1992, et, selon les prévisions, 36% en 1999.

3 Smith, A. (1996), *L'Europe au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, L'Harmattan, Paris, pp.54-57.

L'Assemblée des Régions d'Europe est née en 1985 de la réunion de ces organisations interrégionales et des régions, au sens de ses statuts, qui y adhèrent; elle se fixe notamment pour objet «de renforcer la représentation des régions auprès des Institutions Européennes, et de faciliter leur participation à la construction de l'Europe et à la vie communautaire pour tout ce qui les concerne» (art.2, point 2) et de renforcer la coopération interrégionale¹; en 1994, elle comptait 250 membres, dont seulement les deux tiers dans les Etats membres de la Communauté européenne².

Au-delà de ses objectifs socio-économiques, la politique régionale communautaire a donc produit des effets institutionnels importants. D'une part elle a favorisé la constitution de nouveaux réseaux d'acteurs qui échappent en partie à la logique intergouvernementale dominante. D'autre part elle a légitimé à la fois les instances communautaires auprès des collectivités territoriales, et la reconnaissance de la dimension régionale dans les institutions nationales, faisant ainsi de la région une sorte de référent institutionnel commun, alors même qu'il n'existe pas une notion européenne de région.

Cette évolution autorise à reconnaître dans la «régionalisation» une tendance générale commune, mais cette tendance revêt, sur le plan institutionnel, des formes tellement diverses qu'il demeure impossible de dégager une notion de région commune à tous les pays européens, ou même aux seuls Etats membres de l'Union européenne³. Une définition n'est possible qu'à un degré de généralité si élevé que la spécificité institutionnelle de la région disparaît.

Tel est le cas de la définition donnée par les statuts de l'Assemblée des Régions d'Europe, qui se réfère, à celles retenues par la Communauté européenne et par le Conseil de l'Europe: «les entités situées immédiatement au-dessous du niveau de l'Etat central, dotée de la représentativité politique, celle-ci étant assurée par l'existence d'un conseil régional élu, ou, à défaut, par une association ou un organisme constitué au niveau de la région par les collectivités de niveau immédiatement inférieur» (art.3).

Une telle définition est purement descriptive et présente l'inconvénient de ranger dans la même catégorie des entités aussi différentes que les *Länder* allemands, les provinces néerlandaises, les régions françaises, les comtés suédois ou même les nouveaux «conseils unitaires» qui sont issus de la dernière réforme territoriale, actuellement mise en œuvre au Royaume-Uni.

1 L'Assemblée des Régions d'Europe est issue, en fait, du Conseil des Régions d'Europe, par une modification des statuts de celui-ci en 1987. Il s'agit d'une association de droit alsacien, dont le siège est à Strasbourg. Ses statuts sont publiés, avec ceux de diverses autres organisations, dans: Luchaire, Y. / Dolez, B. / Vantroys, A. (1992), *Les relations extérieures des régions françaises*, ministère de l'Intérieur, La Documentation Française, Paris.

2 Hrbeck, R. (1996), "Regionen in Europa und die regionale Ebene in der EU", p.18 dans: Färber, G. / Forsyth, M. (ed.), *The regions - Factors of integration or desintegration in Europe?*, Nomos, Baden-Baden. Voir également: Hrbeck, R. (1994), "Die Regionen in der Europäischen Union", p.136 dans: Schneider, H. / Wessels, W. (dir.), *Föderale Union - Europas Zukunft?*, C.H. Beck, Munich. Avec l'adhésion de la Suède, de la Finlande et de l'Autriche à l'Union européenne, le nombre des régions des Etats membres a dû augmenter.

3 Voir: Marcou, G. (1993), "New tendencies of local government in Europe", notamment p.54-55 dans: Bennett, R.J. (ed.), *Local government in the new Europe*, Belhaven Press, Londres; Marcou, G. / Verebelyi, I. (1993), "Size, levels and functions of local government", notamment pp.51-99 dans: Marcou, G. / Verebelyi, I. (ed.), *New trends in local government in Western and Eastern Europe*, Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles.

Elle présente aussi l'inconvénient de conduire à qualifier de région des entités différentes d'un même Etat, en fonction des réformes administratives qu'il introduit: par exemple, le département français répondait à cette définition avant 1972, avant que la région ne soit instituée par la loi du 5 juillet 1972. Aux Pays-Bas, on utilise la notion de région pour désigner des circonscriptions administratives au-dessous du niveau de la province, ou les «régions métropolitaines» au sens de la loi-cadre d'avril 1994.

La qualification scientifique retenue par Jim Sharpe, le «mésogouvernement», choisie pour éviter la confusion avec la région¹, présente l'avantage de désigner le ou les niveaux intermédiaires de l'organisation territoriale de l'Etat comme celui ou ceux où se produisent les évolutions les plus marquantes, mais sans constituer une impossible catégorie.

C'est pourquoi, il ne semble pas possible de recommander un modèle unique ou une conception particulière de la région; on peut néanmoins proposer une méthode pour aborder la dimension régionale des problèmes et y apporter des réponses institutionnelles qui soient en cohérence avec les données politiques et administratives de chaque pays.

Les travaux comparatifs menés par le comité d'experts sur la régionalisation constitué par le CDLR permettent d'appuyer cette approche sur une analyse précise des différentes formes de régionalisation que l'on rencontre, en partant des expériences de pays choisis en raison de la diversité d'expériences et de traditions institutionnelles qu'ils représentent, et en tenant compte des réformes qui sont envisagées ou en discussion.

Ce rapport est une synthèse de ces travaux. Il s'appuie sur un rapport préliminaire préparé par les professeurs De Bruycker et Nihoul, et sur neuf rapports nationaux portant sur les pays suivants: France, Allemagne, Hongrie, Pologne, Portugal, Suède, Suisse, Espagne et Royaume-Uni. Des références ponctuelles seront faites en notes, en tant que de besoin, à d'autres pays ou à d'autres auteurs.

1 Sharpe, L.J. (1993), "The European meso: an appraisal", p. 1 dans: Sharpe, L.J. (dir.), *The rise of meso government in Europe*, Sage, Londres.

I. RÉGIONALISATION ET RÉGIONS

Pour rendre compte à la fois de la tendance générale à la régionalisation et l'irréductible hétérogénéité institutionnelle des pays européens en ce qui concerne les niveaux intermédiaires de leur organisation territoriale, il est essentiel d'essayer de préciser les rapports qu'entretiennent les notions de régionalisation et de région (§1). Cette clarification permettra ensuite de distinguer et de caractériser les différentes formes de la régionalisation (§2), avant de les replacer dans leur contexte (§3).

1. Définitions

La notion de régionalisation est généralement comprise dans un sens étroitement institutionnel. On l'oppose ainsi au régionalisme, qui est un courant politique ou idéologique¹.

Par régionalisation on entend généralement la création d'un nouvel échelon dans l'organisation territoriale de l'Etat; les nouvelles institutions peuvent beaucoup varier en ce qui concerne les organes, les compétences et les pouvoirs de la région, mais elles se superposent toujours aux institutions locales existantes. On peut en donner une définition large, incluant les régions qui sont simplement des échelons subordonnés de l'administration étatique, ou au contraire une définition étroite qui ne retient, comme expression de la régionalisation, que les régions collectivités territoriales, qui peuvent encore se différencier en fonction de leur statut constitutionnel.

Le régionalisme au contraire correspond à l'idée que la région se définit par un ensemble de caractéristiques humaines, culturelles, linguistiques ou autres qui justifient d'en faire un corps politique auquel une autonomie plus ou moins large doit être reconnue.

La tendance à la régionalisation telle qu'elle se manifeste en Europe aujourd'hui conduit à abandonner ces définitions classiques. Cette tendance se manifeste en effet même dans des pays où l'on ne créera pas un nouvel échelon territorial, et même où des conseils élus existent déjà à chaque niveau. La régionalisation correspond plus généralement à une façon nouvelle de considérer l'organisation territoriale d'un Etat, mais plus précisément le niveau intermédiaire, les fonctions qu'elle doit remplir, et le type de finalité auquel elle doit répondre.

Comment caractériser alors la régionalisation ? Il convient de la définir à partir de la région des géographes et de la région des économistes. Si on veut bien faire abstraction des débats théoriques dont cette notion fait l'objet dans les deux disciplines, on peut retenir quelques points peu contestés²:

- La région est un espace intermédiaire: elle désigne un espace plus vaste que celui des relations locales (tel que le bassin d'emploi ou le bassin de vie), mais qui s'intègre lui-même dans un espace plus vaste, national ou étatique.
- Si la définition de la région dépend du critère que l'on retient, il n'en reste pas moins que l'on observe souvent la coïncidence approximative de variables différentes (naturelles, sociales, culturelles, économiques) qui justifie l'identification de tels espaces comme régions, sur la longue période.

¹ Sur ces définitions, voir notamment: 1) sur la régionalisation: Duhamel, O/Meny, Y. (dir.) (1992), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, article «Régionalisation» par Wallon-Leducq, C.-M.; sur le régionalisme voir: VOB, D.-H. (1989), *Regionen und Regionalismus im Recht der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Peter Lang, Francfort/Berne, New-York/Paris, notamment pp. 21-51.

² On se réfère ici à: Perrin, J.-C. (1985), «La région revisitée», pp.175-195 dans: *Région et aménagement du territoire. Mélanges offerts au Doyen Joseph Lajugie*, Ed. Bière, Bordeaux; Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1995), *Handwörterbuch der Raumordnung*, Verlag der ARL, Hanovre, article "Region", par Manfred SINZ, pp.805-808

- L'organisation économique comporte aussi une logique territoriale: dans la mesure où les agents économiques modifient leur environnement territorial en développant leur activité, ils contribuent à accroître l'attractivité de la structure territoriale par les ressources qu'ils y ajoutent.
- Le développement est un processus interterritorial qui combine la différenciation et l'interdépendance des niveaux. La région peut alors être définie comme un niveau intermédiaire d'organisation territoriale des rapports économiques¹. Le développement étant produit par la combinaison des différents systèmes territoriaux, les opportunités de mobilisation des ressources du système régional doivent être exploitées².

Ainsi considérée, la région n'est pas un cadre d'action, mais un potentiel. Une meilleure intégration territoriale peut permettre de valoriser ce potentiel; dans une certaine mesure le sentiment régional peut y contribuer. La région, dans un sens économique, n'est pas une institution, elle est «un espace simultanément urbain, industriel et politique»³, c'est-à-dire qu'elle se caractérise par une certaine polarisation de l'espace par de centres urbains, par des ressources industrielles permettant des spécialisations intra et interrégionales, et enfin par «des formes d'organisation assurant la solidarité, la coordination et l'intégration des décisions privées et publiques»⁴.

Les institutions publiques doivent alors concourir à assurer un fonctionnement efficace de cet espace. Dans tous les pays européens, en effet, on observe une tendance à faire appel, par des moyens divers et dans des contextes institutionnels différents, au développement régional et local pour soutenir l'emploi et le niveau de l'activité économique; une meilleure participation des citoyens et des groupes économiques à la définition des orientations de l'action publique apparaît comme nécessaire pour y parvenir.

La valorisation du potentiel régional, économique et humain, et l'animation de l'espace régional n'appellent pas nécessairement la création d'un niveau intermédiaire supplémentaire dans l'organisation territoriale de l'Etat. L'important est que les institutions publiques soient orientées vers ces deux finalités. D'une certaine manière, les institutions publiques doivent alors favoriser l'expression régionale; en ce sens, on peut parler d'une tendance à la «régionalisation» des institutions publiques.

Mais plus généralement, on pourra parler de régionalisation quand les institutions publiques sont établies de manière à refléter un certain nombre de caractéristiques qui distinguent une région: en ce sens, le maintien du droit local dans certains domaines, et dans les institutions communales dans les deux départements d'Alsace et en Meurthe-et-Moselle après 1919 est une forme de régionalisation, bien antérieure à l'institution de la région.

1 Marcou, G. (1988), *L'aménagement du territoire et les pouvoirs locaux et régionaux face aux mutations économiques*, Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, p17

2 Les points 3 et 4 sont directement inspirés de Jean-Claude Perrin, op. cit.

3 Arena, R. / Maricic, A. / Romani, P.-M. (1987), «Pour une appréhension de la notion et des formes de la notion de tissu industriel régional», p.21 dans: Fourcade, C. (dir.), *Industries et régions*, Economica, Paris.

4 Perrin, J.-C. (1983), «Economie spatiale et méso analyse», p.207 dans: Paelinck, J.H.P. / Salles, A. (dir.), *Espace et localisation*, Economica, Paris.

Pour mesurer la portée de ce changement institutionnel, il faut se rappeler que dans l'organisation territoriale des Etats le niveau intermédiaire n'est jamais une simple transposition homothétique du niveau local (communal). Au contraire, alors que le niveau local était l'expression directe des communautés d'habitants, le niveau intermédiaire a toujours été organisé comme un relais d'autorité du pouvoir central; jusqu'à une époque récente, il n'avait jamais été conçu comme devant assurer l'expression d'une communauté politique à ce niveau mais comme devant assurer des fonctions d'autorité et d'administration générale pour le pouvoir central. Cette logique est bien celle du département français, et des transpositions auxquelles il a donné lieu; mais c'était aussi celle des comtés anglais autrefois, et même dans les Etats allemands du XIXème siècle le *Landrat*, au niveau de l'arrondissement (*Kreis*) remplissait des fonctions d'administration et des fonctions contentieuses au nom du roi¹.

La régionalisation correspond donc à un changement de fonctionnalité des institutions territoriales du niveau intermédiaire. Ce changement peut se réaliser sous des formes très variées, avec ou sans la création d'un nouvel échelon territorial. Il n'y a pas de concordance nécessaire entre le fédéralisme et la régionalisation. L'Etat fédéral procède en effet d'une union d'Etats et il n'y a aucune raison pour que les Etats fédérés correspondent à des entités régionales, compte tenu de la façon dont ils se sont constitués au cours de l'histoire; ils peuvent même présenter une certaine hétérogénéité interne, d'autant plus manifeste que la loyauté politique fondamentale se porte sur l'Etat fédéral lui-même. Néanmoins, il ne faut pas oublier que les Etats fédérés considèrent qu'ils sont également des régions et, comme telle, sont représentés au niveau institutionnel européen.

On peut sur cette base, et en se fondant sur les rapports nationaux, élaborer une typologie de la régionalisation qui permettra de mieux apprécier sa portée (§2). L'extrême hétérogénéité des formes que prend la régionalisation et l'impossibilité d'une notion commune de la région s'explique donc non pas par le changement de fonctionnalité du niveau intermédiaire que l'on vient d'énoncer mais par l'hétérogénéité des systèmes politiques et des systèmes juridiques, ainsi que par la combinaison de finalités différentes (§3).

2. Typologie de la régionalisation

On peut distinguer en fait trois types de régionalisation: a) la régionalisation sans création d'un échelon régional; b) la décentralisation régionale; c) la régionalisation politique (ou régionalisme institutionnel). L'on pourra classer les Etats fédéraux dans l'un ou l'autre de ces trois types. A chacun de ces trois types correspondent des notions différentes de la région. Mais, comme on le verra, plusieurs formes de régionalisation peuvent coexister au sein du même Etat. On reviendra en dernier lieu sur le cas spécifique de l'Etat fédéral par rapport à la régionalisation.

A. La régionalisation sans création d'un échelon régional

On rencontre cette situation ou cette orientation dans des Etat unitaires comme dans des Etats fédéraux. A l'échelle européenne, c'est la situation la plus fréquente. La régionalisation ne débouche pas ici sur la création d'un nouvel échelon territorial, mais sur une adaptation des institutions existantes aux finalités de la régionalisation.

1 Marcou, G. / Verebelyi, I.(1993), op. cit. p.52-53.

L'exemple à la fois le plus caractéristique et en même temps le plus singulier est celui du Royaume-Uni. Le régionalisme y a une longue histoire, qui plonge ses racines de la réunion sous la même Couronne de quatre pays distincts: l'Angleterre, l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord, sans parler des régimes particuliers d'un certain nombre d'îles, et il reflète les particularismes que conservent les trois pays rattachés au cours de l'histoire à la Couronne d'Angleterre.

On en trouve l'expression dans la culture, mais aussi dans l'organisation administrative et, en ce qui concerne l'Ecosse, dans le système juridique, dont les institutions essentielles n'appartiennent pas à la famille de la Common Law.

En revanche, l'Angleterre n'a jamais été comprise comme une région, et au sein de l'Angleterre le découpage de régions administratives n'a jamais été qu'un cadre d'exécution pour les différents ministères, sauf pendant la période relativement brève d'existence des conseils régionaux de planification économique (1964-1979), qui, cependant, procédaient du pouvoir central et non des autorités locales.

En avril 1994 ont été mis en place des Bureaux gouvernementaux pour les régions (*Government Offices for the Regions – GOR*), réunissant les services régionaux de quatre ministères (Environnement, Transports, Commerce et Industrie, la division de la Formation et de l'Emploi du ministère de l'Emploi) sous la responsabilité d'un directeur régional. Celui-ci est surtout chargé du Budget unique de rénovation urbaine (*Single Regeneration Budget*).

Les bureaux régionaux doivent travailler en «partenariat avec les populations locales» pour développer «la compétitivité, la prospérité et la qualité de la vie» dans les régions, ils sont les interlocuteurs des autorités locales, mais les directeurs ne sont responsables que devant le ministre de l'Environnement et les autres ministres, dont relèvent les programmes mis en œuvre par les services régionaux.

En ce qui concerne l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord, chacune de ces régions est placée sous la responsabilité d'un ministre qui est membre du Cabinet et opère sous le contrôle d'un comité permanent de la Chambre des Communes, composée de députés de la région concernée. Les compétences administratives ne sont pas les mêmes dans les trois cas; le plus important est le ministère pour l'Ecosse (*Scottish Office*).

Ce système est ambivalent. D'un côté, il assure la participation de la région concernée au centre du système politique, et ces ministères comme les commissions parlementaires se font les porte-parole des intérêts de la région au sein du gouvernement et du parlement; mais d'un autre côté, ils sont avant tout des rouages gouvernementaux et le ministère doit assurer l'application de la politique générale du Gouvernement dans sa région.

Il ne s'agit donc pas d'une forme de régionalisation au sens où on l'a défini, mais plutôt d'une forme particulière d'administration régionale déconcentrée.

La réorganisation des autorités locales qui a été engagée en 1991 va même en sens inverse de la régionalisation, puisqu'elle a pour objectif d'établir partout où c'est possible un système d'administration locale fondé sur des «conseils unitaires», c'est-à-dire sur un seul niveau d'autorités locales; il n'aurait donc plus d'autorités élues au niveau intermédiaire. Cette réforme a été pleinement appliquée en Ecosse et au Pays de Galles, mais rencontre une résistance importante en Angleterre, où la plupart des comtés seront maintenus dans les zones non métropolitaines.

Dans le cadre européen, les comtés et, après la dissolution en 1985 des conseils des comtés métropolitains, les districts métropolitains, et les neuf régions écossaises¹ se sont présentés comme interlocuteurs régionaux auprès des instances européennes. Les ministères régionaux se font aussi les avocats de leur région auprès de la Commission. La victoire du Parti travailliste aux élections législatives de mai 1997 a débouché sur des propositions spécifiques en matière de transfert de compétences aux régions. Les Ecossais et les Gallois auront ainsi la possibilité de voter, dans le cadre de référendums séparés, sur des propositions tendant à créer, respectivement, un Parlement écossais et une assemblée galloise. En ce qui concerne le référendum écossais, il portera également sur une proposition tendant à donner à l'éventuel parlement des pouvoirs définis et limités en matière de diversification des recettes. En ce qui concerne l'Angleterre, le gouvernement propose de développer les accords existants en matière de coordination volontaire entre les collectivités locales en créant des chambres régionales. A plus long terme, le gouvernement a également l'intention d'introduire une législation permettant aux électeurs anglais de décider, région par région, s'ils souhaitent un gouvernement régional directement élu.

La Suède est un Etat unitaire dans lequel existe un système d'administration locale à deux niveaux, la commune et le comté. Au niveau du comté, coexistent et coopèrent une collectivité locale et une administration d'Etat, placée sous l'autorité d'un gouverneur. Les collectivités locales disposent, surtout au niveau communal, de compétences et de ressources financières très importantes.

La perspective de l'adhésion de la Suède à la Communauté européenne, puis l'adhésion elle-même ont provoqué un débat sur la régionalisation, alimenté par les nouvelles possibilités de coopération transfrontalière et par l'accès aux fonds structurels. Depuis 1991, plusieurs rapports officiels se sont penchés sur les adaptations qui devraient en résulter dans l'organisation territoriale de la Suède.

Il faut remarquer que si les communes ont fait l'objet d'une réforme fondamentale qui en a réduit le nombre à 278, au lieu de 2 500 en 1952, la carte des comtés (au nombre de 24) est à peu près la même qu'en 1634. Cependant, l'organisation du comté a beaucoup évolué. Depuis la réforme de 1862, le comté est doté d'un conseil élu qui est indépendant de l'administration d'Etat.

De plus, depuis 1989, la plupart des administrations étatiques sectorielles ont été regroupées sous l'autorité du gouverneur, mais celui-ci est entouré d'un conseil dont les quatorze autres membres sont élus par le conseil de comté, et qui prend les décisions les plus importantes, de sorte que l'administration d'Etat dans le comté est en fait placée dans une large mesure sous le contrôle du conseil de comté. Cependant, le développement régional demeure une compétence de l'administration d'Etat et non du conseil de comté.

La position du comté présente donc une certaine ambiguïté, mais on peut estimer que sur le plan institutionnel il est plutôt orienté vers l'expression des intérêts régionaux, et les conseils de comté aspirent à jouer un rôle plus important en matière de politique régionale en prenant appui sur les politiques européennes. Toutefois, l'administration d'Etat au niveau du comté tend à considérer que ses principaux partenaires en ce domaine sont les communes plutôt que le conseil de comté.

Dans ce contexte, plusieurs voies ont été envisagées pour adapter le niveau intermédiaire au développement de la régionalisation. La réforme la plus radicale, envisagée dans un rapport de 1992 est de réduire le nombre des comtés, entre 6 et 12 au lieu de 24, et d'instituer dans chaque région ainsi constituée à la fois une administration d'Etat et une collectivité locale dotée d'un conseil régional élu. Cette réforme ferait alors passer la Suède dans le second type de régionalisation que l'on a défini, celui de la décentralisation régionale.

1 Second niveau d'administration locale, doté d'un conseil élu, mis en place par la réforme territoriale de 1974.

D'autres voies sont cependant préconisées, dont certaines pourraient d'ailleurs se combiner avec la précédente, mais pas nécessairement:

- le renforcement de la responsabilité de l'Etat au niveau du comté, dans le prolongement de la concentration des administrations étatiques sous l'autorité du gouverneur; ce modèle irait en fait en sens inverse de la régionalisation, au sens où on l'a entendue;
- le développement de la coopération entre communes: des «supercommunes» se verraient alors transférer des attributions actuellement exercées par le conseil de comté ou l'administration d'Etat dans le comté;
- le renforcement du pouvoir régional par le transfert d'attributions de l'administration d'Etat au niveau du comté au conseil de comté, qui pourrait s'accompagner d'une réduction du nombre des comtés (v. supra).

Des mesures partielles, inspirées par les deuxième et troisième voies, ont été introduites par la loi en 1995, en faveur de la Suède occidentale (quatre comtés) et de la Scanie (deux comtés). La loi définit les matières dans laquelle la coopération régionale entre les collectivités locales peut être engagée (santé, transports publics, aménagement, développement régional, développement industriel, culture, environnement, enseignement); un conseil formé de représentants des conseils municipaux et des conseils de comtés est mis en place dans chaque région; des compétences nouvelles pourraient être transférées aux comtés mais le redécoupage des comtés n'est pas annoncé.

En Allemagne également la régionalisation est poursuivie par la coopération entre collectivités locales dans les *Länder*; la création d'un échelon régional dans les grands *Länder* a été discutée, sous l'influence des collectivités locales, mais les *Länder* se veulent aussi une expression régionale et aucun d'entre eux ne s'est réellement engagé dans cette voie¹. L'institution d'un niveau régional fondé sur la coopération entre collectivités locales a cependant été entreprise en Basse-Saxe (sept régions) et en Rhénanie-du Nord - Westphalie (conférences régionales établies sur une base volontaire).

Par ailleurs, il existe dans les grands *Länder*, de manière plus générale, une régionalisation interne fondée sur la coopération entre collectivités locales. On ne vise pas ici les districts de gouvernement (*Regierungsbezirke*) qui existent dans huit des seize *Länder* et qui forment un échelon intermédiaire de l'administration étatique, subordonné au gouvernement du *Land*. Mais on rencontre dans cinq *Länder* des syndicats régionaux de communes, qui couvrent en général un territoire plus vaste que les districts de gouvernement (mais coïncident avec eux en Bavière); ils sont l'expression de solidarités historiques, et exercent des attributions dans les domaines de la culture régionale, de la santé et des services sociaux. On peut citer à cet égard le syndicat régional du Palatinat (en Rhénanie-Palatinat).

Plus importantes peut-être sont les régions de planification, au nombre de 113 dans 12 *Länder*, mais de dimensions plus petites que les districts de gouvernement (sauf dans trois *Länder*), et qui comptent en moyenne 700 000 habitants et 3 150 km². Elles sont le cadre de l'établissement des plans régionaux, prévus par la loi-cadre fédérale sur l'aménagement du territoire, et qui correspondent à une compétence étatique.

1 Sur la régionalisation en Allemagne, voir les sources complémentaires suivantes: Marcou, G. (1995), "L'évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de l'unification", *RDP*, n°4, pp.883-919 (notamment pp.912-914); Seele, G. (1994), "Staatsaufbau, Raumordnung und raumwirksame Fachpolitik", pp.28-70 (notamment pp.35-38) dans: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Conditions institutionnelles d'une politique européenne de développement spatial*, Verlag der ARL, Hanovre.

Toutefois, l'élaboration du plan régional associe de façon plus ou moins importante les collectivités locales, ce qui se justifie notamment par le fait que ce plan est impératif pour les documents d'urbanisme. Ainsi, dans les *Länder* de Bade-Wurtemberg, Bavière, Basse-Saxe, Rhénanie-Palatinat, la planification régionale est confiée à des structures décentralisées sous la tutelle du *Land*, syndicat de planification régionale (expression des arrondissements et des villes à statut d'arrondissement) ou, en Basse-Saxe arrondissement (*Kreis*). Dans trois *Länder*, c'est une représentation élue des collectivités locales qui se prononce sur le plan régional élaboré par l'administration du *Land* du niveau intermédiaire (*Regierungsbezirk*).

Les collectivités locales et leurs organisations représentatives au niveau fédéral et au niveau des *Länder* affirment leur vocation à articuler et à représenter les intérêts régionaux, en se fondant sur leur proximité avec la population et sur le fait que le *Land* est l'Etat, dans le système fédéral, et que sa mission n'est pas de représenter les intérêts régionaux; il correspond d'ailleurs au niveau NUTS I dans la nomenclature communautaire. Elles contestent en particulier l'hégémonie des *Länder* et de leurs gouvernements dans la représentation allemande au Comité des Régions institué par le traité de Maastricht.

En Suisse, au contraire, Etat fédéral de petites unités, la régionalisation conduit au développement de la coopération entre les cantons. Il existe en Suisse plus qu'en Allemagne un régionalisme inhérent à l'identité cantonale. Celui-ci s'alimente de la diversité géographique, linguistique et religieuse de la Suisse, comme l'ont rappelé les conflits qui ont conduit à la création du canton du Jura en 1978, et par la grande stabilité des frontières de la plupart des cantons dans l'histoire, ce qui a entretenu de nombreux particularismes, bien qu'au fil du temps de nombreuses compétences aient été attribuées à la Fédération.

Cependant, les impératifs de l'aménagement du territoire et du développement économique conduisent aujourd'hui à de nouvelles alliances ou à de nouvelles solidarités, aussi bien au niveau intra-cantonal qu'au niveau intercantonal. Les collectivités publiques sont capables d'organiser et d'adopter des espaces économiques de production qui débordent les limites de leur territoire politique¹. La formation d'agglomérations fondées sur la coopération entre les communes, et les groupements intercantonaux illustrent cette possibilité et correspondent à une régionalisation à finalités essentiellement économiques.

En effet, les groupements intercantonaux qui se sont constitués progressivement depuis la fin des années 60 en partie pour faire contrepoids à la prédominance du canton de Zurich, qui n'appartient justement à aucune de ces organisations: l'Espace lémanique, l'Espace Mittelland, l'Espace Suisse centrale, l'Espace du Nord-Ouest, l'Espace Suisse orientale. On doit souligner qu'il s'agit d'initiatives cantonales et non d'initiatives du pouvoir fédéral.

Enfin, aux Pays-Bas, où l'organisation provinciale est profondément ancrée, la régionalisation est dominée par la recherche d'un cadre administratif adapté à la structure urbaine très particulière du pays. Comme le relèvent Kleinfeld et Toonen, le niveau intermédiaire ne souffre pas de l'absence de régions; il serait plus exact de dire qu'il existe une «surpopulation» institutionnelle au niveau intermédiaire².

1 Voir le rapport national sur la Suisse.

2 Kleinfeld, R / Toonen, T.A.J. (1996), "Political, institutional and legal aspects of the regions in the Netherlands", p. 105 dans: Färber, G. / Forsyth, M. (ed.) (1996), op. cit.

Plutôt que les douze provinces, qui jouent un rôle assez modeste (leurs budgets ne représentent que le dixième des budgets des communes) bien qu'elles montrent un certain dynamisme depuis quelques années, la notion néerlandaise de région désigne un niveau intermédiaire entre la commune et la province, et à ce niveau il existe en effet de nombreuses institutions: 60 districts de coopération intercommunale, 100 commissions de contrôle des eaux (*waterschappen*), pour s'en tenir à celles qui sont dotées d'organes élus, auxquelles s'ajoutent de nombreuses circonscriptions pour l'administration déconcentrée de l'Etat.

De nombreuses réformes ont été entreprises, abandonnées ou projetées en vue d'établir des régions infraprovinciales adaptées, mais sans succès durable, de sorte que le *statu quo* prévaut. Le dernier projet, qui a débouché sur une loi entrée en vigueur le 1er juillet 1994, est particulièrement intéressant: il vise à créer sept régions urbaines regroupant chacune des plus grandes villes du pays avec les communes environnantes, dans le but de favoriser leur développement et leur compétitivité dans le cadre du grand marché européen.

Dans une étape ultérieure, cette réforme devrait conduire à un redécoupage des provinces, chaque région étant soustraite à la province et érigée elle-même en échelon provincial. Toutefois, la mise en œuvre de la réforme, qui concernait dans sa première phase Amsterdam, Rotterdam et La Haye, est aujourd'hui bloquée par l'opposition des conseils municipaux et des populations, consultées par référendum dans les deux premières villes, qui refusent l'éclatement de leurs villes en de multiples communes plus petites dans le cadre du nouvel ensemble¹.

Quel que soit l'avenir de cette réforme, on voit qu'aux Pays-Bas la régionalisation s'exprime par la recherche d'une nouvelle organisation territoriale toujours fondée sur les trois niveaux traditionnels, Etat / provinces / communes.

Dans les pays de l'Europe centrale et orientale, l'organisation territoriale actuelle ne prend pas en compte des finalités de la régionalisation. Seules la Hongrie et la Roumanie ont actuellement institué des collectivités locales au niveau intermédiaire, mais par leurs dimensions et leur découpage comme par leurs fonctions, elles correspondent plutôt à un échelon provincial qu'à un échelon régional. Des projet de régionalisation sont en discussion dans plusieurs autres pays (Pologne, République tchèque, Slovaquie)².

1 Sur cette réforme, voir: Marcou, G. (1993), «La coopération intercommunale et la réforme territoriale aux Pays-Bas», rapport (12 pages), Institut de la Décentralisation, Paris; Toonen, T.A.J. (1995), "Provinces versus urban centers. Current developments, background and évaluation of regionalisation in the Netherlands", Colloque *Les Régions en Europe*, Institut d'Etudes Politiques de Rennes, CRAP / CERI, Rennes, 4-6 octobre; Raadschelders, J.C.N. (1996), contribution à "Riforma delle Autonomie in Europe", chronique annuelle (dir. G. Marcou), *Annuario 1996 delle Autonomie locali*, Edizioni delle Autonomie locali, Rome, vol.1 pp.449s.; Kleinfeld, R. / Toonen, T.A.J. (1996), op. cit.

2 Pour une vue d'ensemble de la situation actuelle, voir: Marcou, G. (1996), «L'administration locale et régionale en Europe centrale et orientale», pp.33-67 dans: *L'Europe centrale et orientale 1996*, ouvrage coordonné par Edith Lhomel et Thomas Schreiber, La Documentation Française, Paris.

B. La décentralisation régionale

La décentralisation régionale désigne la création ou la substitution d'une nouvelle collectivité locale au niveau de la région. La régionalisation prend alors une expression institutionnelle spécifique, qui se caractérise par l'application du régime général des collectivités locales à la région; celle-ci n'a donc pas un statut juridique supérieur, ou une nature différente de ceux des collectivités locales existantes, mais elle se définit par un cadre géographique plus large et une vocation essentiellement économique. Elle s'inscrit dans l'ordre constitutionnel d'un Etat unitaire¹.

La France est actuellement le seul Etat, parmi ceux dont l'expérience est présentée par le présent rapport, qui corresponde à ce type, mais les réformes en discussion dans d'autres pays d'Europe de l'Ouest ou de l'Est permettent de penser que d'autres pays pourraient s'engager dans cette voie.

Les circonscriptions actuelles des régions françaises sont nées des besoins de la politique d'aménagement du territoire de l'Etat; elles ont un caractère purement fonctionnel, bien que de ce point de vue leur découpage ait été critiqué. En raison de l'ancienneté de la formation de la nation, très tôt associée à la formation de l'Etat, les idées fédéralistes ou régionalistes n'ont jamais eu beaucoup d'influence en France. Il est significatif que la première institution régionale moderne ait été le préfet de région.

Du point de vue juridique, les régions sont aujourd'hui des collectivités territoriales au même titre que les communes et les départements, mais sans bénéficier de la garantie constitutionnelle de leur existence. En revanche, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales (Constitution: art.72) leur est applicable. La régionalisation française respecte les principes de l'Etat unitaire, qui trouvent dans le principe constitutionnel de l'indivisibilité de la République une garantie constitutionnelle.

Sauf disposition législative expresse, le principe de libre administration des collectivités territoriales n'est pas la source d'un pouvoir réglementaire. En pratique la compétence normative de la région est beaucoup plus limitée que celle des communes et des départements, et en particulier du maire. Les régions ne peuvent exercer ni s'arroger aucune tutelle sur les collectivités locales de leur territoire.

Les institutions, les compétences et les finances des collectivités territoriales sont fixées par la loi. Les régions sont administrées par un conseil régional élu au suffrage universel direct au scrutin proportionnel dans le cadre départemental. Les fonctions exécutives sont exercées par le président du conseil régional, élu par celui-ci. Les régions bénéficient de la clause générale de compétence comme les autres collectivités locales. En outre, la loi leur a attribué ou transféré des compétences dans les domaines suivants: aménagement du territoire, contrat de plan Etat-région, enseignement secondaire (planification et locaux d'enseignement), développement économique local, transports, formation professionnelle, tourisme.

La conception française de la République unitaire n'interdit pas la prise en compte des particularismes locaux. La loi française a ainsi repris et maintenu une partie de la législation allemande introduite dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle avant 1919; le statut de la Corse de 1991 en fait une collectivité territoriale *sui generis* avec des institutions différentes et des compétences plus larges que celles des régions. Des régimes particuliers s'appliquent aussi aux régions d'outre-mer, à la ville de Paris et à l'Ile-de-France.

1 Voir: Marcou, G. (1996), «L'expérience française de régionalisation (la décentralisation régionale dans l'Etat unitaire)», pp.505-520 dans: *L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, Paris. Voir une version plus développée de cet article dans: Färber, G. / Forsyth, M. (ed.) (1996), op. cit. pp.157-188.

Dans plusieurs pays, l'expression institutionnelle de la régionalisation pourrait prendre des formes comparables. Ce serait le cas en Suède si des comtés plus grands sont créés, avec des conseils élus dotés de nouvelles compétences, tout en maintenant une administration d'Etat à ce niveau.

Au Portugal, mises à part les régions d'outre-mer dont on reparlera, les régions prévues par la Constitution de 1976 sur territoire métropolitain n'ont pas encore été créées. Cependant les anciens districts, inspirés du modèle napoléonien, ont à ce moment perdu leur statut de collectivités locales, et la loi-cadre de 1991 fixe les dispositions générales relatives à la création des régions administratives, qui seraient administrées par une assemblée composée à la fois de représentants des communes et de membres directement élus par les citoyens. Les régions exerceraient des compétences administratives, à vocation économique, culturelle ou environnementale, pour lesquelles elles seraient dotées d'un pouvoir réglementaire. Cependant leurs circonscriptions ne sont pas encore déterminées.

En Pologne, en République tchèque et en Slovaquie, les projets de régionalisation paraissent proches de ce modèle également. En Pologne, la régionalisation passerait par une réduction du nombre de voïvodies, qui seraient désormais définies autour des centres urbains régionaux, ou autour des plus grandes villes, selon les projets; il devrait y avoir un conseil élu, mais, bien que la discussion ne se soit pas concentrée sur ce sujet, les récents transferts de compétences dont les villes ont bénéficié limitent l'ampleur des compétences qui pourraient être transférés aux régions.

La réforme régionale n'est pas prêt d'aboutir en Pologne. Elle paraît en revanche plus avancée dans les deux autres pays, notamment en Slovaquie où l'on s'apprête à instituer sept régions, qui auraient le statut de collectivités locales, chargées d'administrer, par un conseil élu, un certains nombre de compétences qui leur seraient transférées par l'Etat (établissements d'enseignement secondaire, hôpitaux, planification régionale, équipements culturels). L'élaboration du nombre et des compétences des régions tchèques est moins avancée, mais; comme dans les deux autres pays, la région s'inscrirait dans la logique institutionnelle de l'Etat unitaire.

Certains Etats ont créé des régions administratives sans décentralisation, pour les seuls besoins de la planification régionale ou de l'aménagement du territoire. C'est le cas de la Grèce, cela correspond à la situation actuelle du Portugal, c'était également le cas de la France avant 1972. Les régions administratives actuelles de l'Angleterre, récemment dotées des Bureaux du gouvernement pour les régions (v. supra), en sont des exemples. De telle régions administratives peuvent conduire à la décentralisation régionale, si des institutions élues et dont le statut assure l'autonomie sont ensuite mises en place, comme le montrent les exemples de la France et peut-être bientôt du Portugal. Cela n'est cependant pas une nécessité. En Hongrie, les commissaires de la République qui avaient été mis en place dans huit régions en 1990 ont été supprimés par la loi de 1994.

C. *La régionalisation politique (le régionalisme institutionnel)*

Ce type recouvre en fait une grande diversité de situations. Seule l'Espagne en est pleinement représentative. Elle s'est dans une certaine mesure inspirée de la constitution italienne, mais en réalité en Italie le régionalisme institutionnel répondait à un projet politique national, et non à la poussée des régionalismes, comme c'était le cas en Espagne. La Belgique entre également dans ce type, bien qu'elle soit devenue en 1993 un Etat fédéral. Enfin, la régionalisation politique peut trouver des applications territoriales partielles dans certains Etats, comme c'est le cas en France et au Portugal.

La régionalisation politique de l'Espagne, telle que l'organise la constitution de 1978, était avant tout motivée par le rétablissement des droits des régions «historiques», qui avaient été reconnus par la II^e République mais abolis par le régime franquiste. Elle reflète les relations complexes entre la nation espagnole, «patrie commune et indivisible de tous les Espagnols», et «le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent» (constitution de 1978, art.2).

Les dix-sept communautés autonomes disposent d'une autonomie politique, dans la mesure où leurs statuts constitutifs ont en même temps fixé leur organisation et leurs compétences, dans les limites définies par la constitution, sous réserve de leur approbation par les *Cortes generales*, et où elles exercent un pouvoir législatif dans les matières de leurs compétences.

Le Tribunal constitutionnel a précisé la notion juridique d'autonomie dans de nombreuses décisions. L'autonomie n'est pas la souveraineté et la constitution assure la supériorité de l'Etat, expression de l'unité et de la primauté de l'intérêt de la nation espagnole. Cependant, l'autonomie régionale n'est pas de même nature que l'autonomie administrative reconnue aux collectivités locales; les pouvoirs législatifs et gouvernementaux des communautés autonomes leur confère une «autonomie de nature politique» (sentence 25/1981, 14 juillet 1981).

L'existence dans l'Etat d'entités auxquelles une autonomie politique est reconnue suppose nécessairement une diversité de régimes juridiques, et fait de l'Espagne un Etat composé (sentence 1/1982, 28 janvier 1982). Mais la solidarité est le corollaire du principe d'autonomie (sentence 25/1981).

Le système régional espagnol n'est pas homogène. Plusieurs régimes particuliers se chevauchent et correspondent à des groupes différents de communautés autonomes.

Les Communautés autonomes sont très différentes les unes des autres eu égard à leurs expériences historiques, de leurs identités culturelles et de leurs aspirations respectives, ainsi que de leur niveau de développement et de cohésion sociale. Elles n'ont donc pas toutes les mêmes responsabilités et compétences politiques, de même que leur rythme d'accession à l'autonomie n'est pas le même dans tous les cas.

Cette différenciation était prévue à titre transitoire, en ce qui concerne les compétences, par la constitution, et le Pacte autonome de 1992 prévoyait le transfert aux communautés autonomes «ordinaires» de la plupart des compétences de l'article 151 compétences (sauf les services de santé, les établissements pénitentiaires et la police autonome). Mais l'hétérogénéité subsiste, d'une part en raison du fait que les transferts de compétences ne sont pas achevés pour toutes les communautés autonomes concernées, et d'autre part en raison de la revendication par la Catalogne et le Pays Basque de nouvelles compétences correspondant à leur situation particulière dans l'Etat espagnol.

Bien que la constitution espagnole de 1978 se soit inspirée dans une certaine mesure de la constitution italienne de 1947, en Italie, la régionalisation est moins poussée, en tout cas pour le moment. Comme en Espagne, l'autonomie régionale n'est pas considérée comme de même nature que l'autonomie locale, les régions établissent leur statut, qui doit être approuvé par le Parlement et elles exercent un pouvoir législatif dans les matières de leur compétence.

Il existe aussi une hétérogénéité marquée par l'existence de régions à statut spécial, dont les compétences et le pouvoir législatif sont plus étendus. Cependant, les régions italiennes ne répondent pas à des aspirations régionalistes, en dehors des régions à statut spécial du nord qui comportent des minorités linguistiques; les régions ordinaires ont été créées dans le cadre de régions statistiques.

La régionalisation politique peut se rencontrer sous des formes particulières dans d'autres Etats. Le statut d'autonomie de la Corse établi par la loi du 13 mai 1991 reconnaît le particularisme de l'île et lui attribue des compétences plus étendues que celles des régions, mais l'assemblée de Corse n'exerce pas un pouvoir législatif. L'Ecosse et le Pays de Galles pourraient devenir des régions politiques à la suite des prochaines élections si les conservateurs perdent la majorité.

En Belgique, ce sont les lois linguistiques de 1962-1963 qui ont ouvert le processus de réforme de l'Etat. A l'époque, la frontière linguistique est fixée et le principe territorial acquis. L'idée d'autonomie culturelle s'impose et c'est sur cette base que quatre révisions de la Constitution vont prendre racine (1970, 1980, 1988 et enfin 1993) et que sont progressivement mis en place les trois communautés, les trois régions et les quatre régions linguistiques.

La Constitution belge permet aux institutions de la Communauté flamande et de la Communauté française d'exercer les compétences de la région flamande et de la région wallonne. Cette absorption des compétences régionales par les institutions communautaires a été mise en œuvre dès 1980 pour les institutions flamandes. Il n'existe dès lors qu'un Conseil flamand et un Gouvernement unique pour le nord du pays.

En revanche, dans le sud du pays, a été maintenue une dualité entre la Communauté française et la région wallonne qui sont chacune dotées d'institutions propres.

La Constitution autorise toutefois que des compétences communautaires soient exercées par la région et inversement (articles 137 et 138).

D. Etat fédéral et régionalisation

On a souvent tendance à opposer la forme de l'Etat fédéral à l'Etat-nation que l'on a tendance à assimiler à l'Etat unitaire. Le fédéralisme serait ainsi le moyen de faire droit, dans l'organisation de l'Etat, aux particularismes régionaux, qu'ils soient de nature culturelle, linguistique ou autre, en leur accordant une large autonomie politique.

En réalité, le fédéralisme¹ et le régionalisme désignent des réalités politiques différentes. L'Etat fédéral procède toujours d'une union d'Etats, et chacun de ces Etats est lui-même une entité politique qui n'est pas nécessairement homogène, comme le montrent les exemples de la Prusse dans l'Empire allemand et pendant la République de Weimar, de nombreux Etats des Etats-Unis ou des provinces canadiennes.

Certes, c'est la constitution fédérale qui définit les compétences et la place dans les institutions des entités fédérées, et qui assure ainsi leur autonomie politique, mais ce n'est que par une reconstruction *a posteriori* que le fédéralisme est justifié par l'autonomie qu'il permet d'accorder aux unités fédérées. De plus l'histoire des Etats fédéraux qui ont duré montre que leur formation a été aussi un mode d'intégration nationale; ces Etats fédéraux sont eux-mêmes des Etats-nations, comme l'illustrent les exemples de la Suisse, des Etats-Unis d'Amérique ou de l'Allemagne.

Au contraire, il n'existe aucun exemple d'Etat multinational que le fédéralisme ait préservé des tensions qui menaçaient son existence; l'URSS, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie n'ont pas éclaté parce que leur fédéralisme était artificiel, ils ont duré parce que le pouvoir communiste masquait le faible degré d'intégration nationale sur lequel l'Etat s'appuyait.

Fédéralisme et régionalisation correspondent donc à deux types d'arrangements institutionnels qui peuvent entrer dans des combinaisons différentes selon l'histoire et les conditions particulières de chaque pays.

1 Par commodité, compte tenu du sujet traité, on assimile ici fédéralisme et Etat fédéral. Mais en réalité, le fédéralisme est une notion beaucoup plus large, l'Etat fédéral n'est que l'une des formes qu'il peut prendre, et à certains égards une forme négatrice puisque l'Etat fédéral absorbe la souveraineté de ses composantes.

Il peut arriver que le régionalisme institutionnel s'exprime dans un Etat fédéral. La naissance d'entités fédérées autonomes est un phénomène qui se retrouve en Belgique ainsi que dans d'autres Etats européens qui ont créé des entités disposant d'une autonomie nécessaire à l'expression de leur identité culturelle, linguistique, religieuse ou de leurs spécificités socio-économiques (Espagne, Suisse).

Dans l'Etat fédéral comme dans l'Etat unitaire, le régionalisme institutionnel reflète les faiblesses de l'intégration nationale, et la régionalisation politique peut aboutir au fédéralisme, comme cela s'est produit en Belgique, et comme cela peut se produire en Espagne et en Italie.

Toutefois, on est alors en présence d'un fédéralisme bien différent du fédéralisme classique, qui procédait d'une volonté d'union et qui a été un mode particulier d'intégration nationale; c'est ici une dynamique centrifuge qui est à l'origine de la solution fédérale, et il n'est pas acquis d'avance que la solution fédérale, qui aboutit à reconnaître la qualité d'Etat à une entité qui revendique l'autonomie politique, permettra de reconstruire l'unité.

Sur le plan institutionnel, le régionalisme institutionnel se différencie nettement du fédéralisme. Tout d'abord il est toujours asymétrique, puisqu'il procède de la reconnaissance de certains particularismes, alors que dans l'Etat fédéral tous les sujets de la fédération sont égaux; les exemples que l'on a cités montrent que la rencontre de la régionalisation politique et du fédéralisme soulèvent des difficultés qui ne peuvent trouver que des solutions hybrides.

En outre, l'Etat fédéral se caractérise avant tout par le fait que les attributs de l'Etat sont partagées entre deux degrés et que les Etats fédérés participent sous une forme ou sous une autre à l'exercice des compétences étatiques à l'échelle fédérale. Au contraire les régions politiques ne sont pas des collectivités étatiques, n'ont pas de pouvoir constituant, et ne participent pas à l'exercice des compétences étatiques à l'échelle fédérale.

La cohésion et l'unité de l'ensemble sont assurées par la constitution fédérale, dont découlent les compétences respectives de l'Etat fédéral et des Etats membres, et qui prévoit des procédures de règlement des conflits. Mais l'élément fédéral tient à l'indépendance réciproque des collectivités des collectivités fédérées et de l'Etat fédéral dans l'exercice de leurs compétences respectives¹.

Cela n'exclut pas l'existence de domaines de compétence concurrente, ni le fait que les domaines dans lesquels les collectivités fédérées peuvent exercer leurs compétences de manière indépendante soient très réduits; du moins faut-il que cette indépendance existe, et en particulier que pour l'exercice de leurs compétences étatiques les collectivités fédérées ne soient pas en toute matière dans la dépendance effective ou potentielle de l'Etat central.

La centralisation n'est donc pas exclue par le fédéralisme: on pourra dire que la fédération est plus ou moins centralisée selon que les compétences exclusives des Etats fédérés sont plus ou moins importantes. Au contraire, les compétences législatives des régions politiques sont toujours subordonnées au législateur national, ou susceptibles de l'être; en Italie, où les régions à statut spécial disposent en principe de compétences législatives exclusives, la réserve relative à l'intérêt national inscrite dans le statut a été interprétée par la Cour constitutionnelle en faveur de l'intervention du législateur national même dans ces matières².

1 Wheare, K.C. (1953), *Federal government*, Oxford University Press, 3ème éd., pp.79s.

2 Paladin, L. (1992), *Diritto regionale*, CEDAM; Padoue, notamment pp. 65-197; voir également une analyse de portée générale en ce sens, à propos de la Sicile, dans: de Rossi, G. (1962), *Profili et problemi dell'autonomia regionale siciliana*, Giuffrè, Milan, pp.6-7.

Les combinaisons du fédéralisme avec les autres formes de régionalisation sont plus complexes. Tout d'abord, on ne peut trouver d'exemple de coïncidence entre Etats fédérés et décentralisation régionale. Alors que la régionalisation politique peut affecter les structures de l'Etat fédéral, comme on vient de le voir, il n'en va pas de même de la décentralisation régionale, dans la mesure où elle n'exprime pas une forme d'autonomie politique.

En revanche, dans les Etats fédéraux modernes, qui ont connu un processus de centralisation politique, les finalités de la décentralisation régionale peuvent être satisfaites au travers des compétences administratives qui sont exercées par les Etats fédérés. L'évolution qui s'est produite au niveau des fonctions de l'Etat se reflète naturellement au niveau des Etats fédérés.

En second lieu, les Etats fédéraux peuvent aussi connaître diverses formes de régionalisation administrative. On peut y rencontrer des formes de décentralisation régionale à l'intérieur des Etats fédérés; la situation des provinces en Prusse sous la constitution de Weimar, peut en être rapprochée. La Suisse offre aujourd'hui l'exemple de formes de régionalisation de caractère intercantonal pour résoudre certains problèmes économiques. En Allemagne la régionalisation s'exprime aussi par la coopération entre collectivités locales.

3. Le contexte de la régionalisation

Cette question pourra être traitée plus brièvement, dans la mesure où la typologie révèle le contexte dans lequel la régionalisation s'opère dans les différents Etats que l'on a évoqués. Elle révèle les finalités auxquelles répond la régionalisation, et les difficultés auxquelles elle se heurte.

A. Les finalités de la régionalisation

Les finalités de la régionalisation ne sont pas seulement nombreuses, elles sont aussi multiples. Non seulement la régionalisation peut, dans un pays, répondre à plusieurs finalités différentes, mais la finalités des institutions régionales peut elle-même évoluer avec le temps.

Le fédéralisme – on vient de le constater – n'est pas une forme de régionalisation Il répond toujours à des finalités politiques. L'Etat fédéral procède d'une union politique et prend en charge les compétences étatiques correspondant à l'intérêt commun de ses membres. Avec le temps, cependant, l'Etat fédéral n'a cessé d'étendre ses compétences au détriment de ses membres, et l'intégration nationale qui accompagne la construction de l'Etat fédéral peut avoir pour effet de réduire la place des Etats membres à l'expression d'une simple régionalisation, au moins sous certains aspects, notamment avec l'absorption des compétences législatives dans la plupart des matières par le législateur fédéral, et dans les perceptions de l'opinion publique.

On observe cependant que les circonstances, une modification de l'environnement international ou une modification de l'équilibre qui s'était établi entre les différentes composantes de la population et de l'Etat, peuvent aisément réactiver les attributs de l'Etat dont demeurent investies les collectivités fédérées. Non seulement certains Etats se sont démembrés dans des conditions qui permettent de penser que le statut d'Etat de leurs composantes a rendu l'éclatement plus facile, mais même en dehors de ces cas dramatiques, des évolutions politiques peuvent témoigner du réveil des Etats membres. En sont un exemple les révisions de la Loi fondamentale qui ont accompagné en Allemagne les dernières étapes de l'intégration européenne (l'Acte unique et le traité de Maastricht) et l'unification¹, ou en Suisse les résultats du référendum sur l'adhésion à l'Espace économique européen. D'autre part, la régionalisation politique peut prendre la forme du fédéralisme, comme c'est le cas en Belgique.

1 Marcou, G. (1995), «L'évolution du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de l'unification», *RDP*, n°4, p.883-919.

Si l'on s'en tient aux finalités de la régionalisation, on peut distinguer une finalité politique, éventuellement liée aux particularismes ethniques ou culturels, une finalité économique, une finalité de rationalisation et de modernisation des structures étatiques.

La régionalisation peut répondre à une finalité politique sans que cela implique un modèle particulier de régionalisation. A vrai dire, il est difficile de concevoir que la régionalisation soit dépourvue de finalités politiques lorsqu'elle comporte la création d'institutions régionales dotées d'une certaine autonomie.

La régionalisation inscrite dans la constitution italienne de 1947 répondait bien à un projet politique, qui trouvait son origine dans une conception de l'Etat élaborée au sein du Parti populaire au lendemain de la Première guerre mondiale, et repris par la Démocratie chrétienne au lendemain de la Seconde guerre mondiale. Dans cette conception, l'Etat doit reposer sur des corps intermédiaires, comme l'enseigne la doctrine de l'Eglise catholique; les régions sont ainsi une extension naturelle des autonomies locales, et un facteur de pluralisme contre les dangers de l'autoritarisme et du centralisme¹.

Bien que conçue dans un esprit très différent, la régionalisation française obéissait aussi à des finalités politiques. Le projet gaulliste qui a échoué au référendum de 1969 tendait à renouveler les élites locales sur lesquelles s'appuyait le pouvoir central; la réforme de 1972 a au contraire eu pour objectif de les intégrer dans le projet modernisateur poursuivi par l'Etat. Quant à la réforme de 1982, elle faisait de la décentralisation un moyen de la démocratisation des institutions, et la régionalisation avait pour objet d'en appliquer les principes au niveau de la région.

En Espagne, la régionalisation est liée à la construction d'un Etat démocratique, contre l'Etat centralisateur et autoritaire de la période franquiste. Plus généralement, la création d'institutions régionales électives est toujours soutenue par l'argument qu'elle permet une plus grande participation des citoyens aux décisions, dans le cadre de collectivités qui sont plus proches d'eux que l'Etat.

Dans certains cas, la régionalisation a pour finalité de répondre à une revendication régionaliste, dont le but est d'obtenir une autonomie politique, la plus large possible, au nom du particularisme ethnique, culturel ou linguistique d'une région et d'une population. Il s'agit alors d'une régionalisation politique, qui est animée non pas par une logique d'intégration, comme celle de l'Etat fédéral, mais par une logique de différenciation. Dans des cas extrêmes, elle peut conduire au séparatisme.

En Espagne, la consécration des régions historiques, dont le particularisme linguistique et culturel est reconnu, s'accompagne d'un statut particulier, et du refus par ces communautés autonomes d'être fondues dans un régime commun à toutes les régions; elles revendiquent au contraire le maintien d'un statut particulier.

En Italie, cette logique ne concerne que de petites régions du nord qui sont caractérisées par leur particularisme linguistique (Val d'Aoste, Trentin Haut-Adige, Frioul-Vénétie julienne). En France, le régionalisme corse et le statut d'autonomie de la Corse répondent à cette finalité.

1 Onida, V. (1988), "Landesbericht Italien", pp.244-245 dans: Ossenbühl, F. (Hrsg.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Nomos, Baden-Baden.

Au Royaume-Uni, la *dévolution* de prérogatives du Parlement à des assemblées régionales écossaises ou galloises jouit d'un regain de faveur dans l'opinion (dans ces régions), ce qui reflète une certaine exacerbation du sentiment régional, et elle consacrerait le particularisme de ces «nations» au sein du Royaume-Uni; ce régionalisme contraste avec l'absence de tout sentiment régional en Angleterre même¹.

La finalité économique est présente dans à peu près toutes les formes de régionalisation, notamment dans celles qui ne donnent pas lieu à la mise en place d'un échelon d'administration supplémentaire ou d'institutions nouvelles. Compte tenu de l'importance des systèmes économiques régionaux dans l'efficacité économique globale, et du fait que les biens publics produits par les institutions publiques tiennent une place importante dans les systèmes économiques régionaux, la régionalisation peut avoir pour finalité d'adapter les institutions locales existantes aux besoins du développement économique, ou de créer des institutions nouvelles capables de mieux y répondre, dans le contexte politique et institutionnel d'un pays donné.

C'est bien le sens de la régionalisation urbaine entreprise aux Pays-Bas, et en France la régionalisation a toujours été conçue en vue de la réalisation des objectifs de l'aménagement du territoire: le découpage des régions lui-même répondait à cette finalité, et le financement des investissements publics a été la principale mission assignée aux régions, aussi bien dans le projet avorté de 1969 que dans les lois de 1972 et de 1982 et dans les pratiques dont elles ont permis le développement.

La politique régionale européenne est aussi un puissant facteur de régionalisation, puisqu'elle légitime ce niveau d'organisation territoriale. Au Portugal, si la création des régions prévues par la constitution sur le continent s'impose, ce sera dans une large mesure pour adapter les structures administratives à la gestion des fonds structurels, dont le Portugal a beaucoup bénéficié; sur le découpage des régions, un débat oppose les partisans de sept régions, selon un découpage élaboré par le ministère du Plan et de la Coordination économique, et les partisans d'un découpage en cinq régions conforme aux unités statistiques NUTS II de la Communauté européenne. C'est à ces dernières régions que correspondent actuellement les Commissions de coordination régionale, qui sont des organes déconcentrés de l'Etat.

En Suède, le débat sur la réforme de la carte des comtés a été relancé par la perspective de la prochaine adhésion à l'Union européenne, et la régionalisation est souhaitée surtout dans les régions du sud du pays (Suède occidentale, Scanie, région de Stockholm), qui veulent développer leurs relations avec les régions frontalières des pays voisins, tandis que les collectivités locales des régions périphériques sont d'autant plus intéressées par les ressources que peut leur apporter la politique régionale que la crise économique que traverse le pays pèse sur leur situation financière.

Dans d'autres pays, la finalité économique n'a joué que peu de rôle dans la régionalisation: c'est le cas en Italie, où les compétences des régions ordinaires font peu de place à l'économie; en Espagne également l'économie n'a guère pesé dans la création des communautés autonomes. En revanche, le rôle des régions, en tant qu'institutions, dans le développement des infrastructures et l'animation des réseaux régionaux renforce les frontières administratives et entretient une dynamique économique qui soutient l'institution elle-même².

1 Sharpe, L.J. (1996), "Regionalism in the UK: the role of social federalism", p.62-65 dans: Färber, G. / Forsyth, M. (ed.), op cit.

2 Färber, G. (1996), "Regions in Europe: the economic perspective", p.30 dans: Färber, G. / Forsyth, M. (ed.), *The regions - Factors of integration or desintegration in Europe?*, Nomos, Baden-Baden.

L'accentuation des disparités économiques ou de la compétition économique peut raviver des régionalismes que l'on croyait éteints, et menacer l'unité d'un pays, si dans les régions plus riches l'idée s'impose que l'on réussirait mieux si on n'était pas tenu à la solidarité avec les autres.

Enfin, la régionalisation a aussi souvent pour finalité la rationalisation et la modernisation des structures administratives; ne relèvent cependant de la régionalisation au sens où on l'a définie que les réformes qui tendent cependant à favoriser l'expression régionale, et pas seulement l'action du pouvoir central. Il s'agit alors d'une régionalisation administrative.

Les régions française reflètent cette tendance, jusque dans l'indifférence de leurs limites à l'égard d'anciennes définitions historiques des régions. Bien que le département coexiste avec la région, la création de la région a accompagné la modernisation de l'Etat.

En Suède, la discussion sur la carte des comtés est motivée avant tout par la constatation que le découpage des comtés a perdu de son sens; les agences administratives nationales (notamment celles qui sont chargées des routes, ou encore de l'enseignement) ont souvent adopté d'autres divisions régionales que les comtés pour l'exécution de leurs missions.

L'adoption de régimes spéciaux de régionalisation peut aussi être considérée sous cet angle: indépendamment des particularismes culturels, qui sont d'ailleurs très inégalement affirmés, l'éloignement et l'isolement justifient des institutions particulières et une autonomie plus grande. C'est ce que l'on constate pour les régions insulaires d'Espagne et du Portugal, pour la Sicile et la Sardaigne en Italie, ainsi que pour les régions d'outre-mer en France.

Enfin, en Europe centrale et en orientale, l'institution de régions en République tchèque et en Slovaquie répondrait aussi à cette finalité bien plus qu'à toute autre. Si les missions de développement économique sont mises en avant dans la présentation des réformes, le but général est plutôt de disposer d'une structure territoriale qui permette de décentraliser certaines compétences sur des unités qui auraient une capacité administrative suffisante pour les assumer.

B. Les obstacles à la régionalisation

Des obstacles peuvent s'opposer à la régionalisation ou seulement à certaines de ses formes. Tout d'abord la crainte que la régionalisation ne menace l'unité de l'Etat; ensuite la crainte de priver l'Etat des moyens de mettre en œuvre ses politiques (mise en cause de la souveraineté interne de l'Etat); enfin, la crainte des collectivités locales de voir leur autonomie souffrir de la mise en place de cet échelon intermédiaire. Ces trois craintes n'ont pas, en général, fait échec à la régionalisation, mais elles ont inspiré des dispositions destinées, soit à garantir l'unité de l'Etat, soit à protéger l'autonomie des collectivités locales existantes.

La crainte pour l'unité de l'Etat, qui pourrait être menacée par la création de régions trop puissantes, a, en général fait obstacle à la création de grandes régions. C'est pourquoi on critique parfois le manque de rationalité du découpage régional ou la trop petite taille de certaines régions, bien que celle-ci s'explique en fait par la volonté de tenir compte de particularismes historiques locaux, comme cela se reflète également dans la structure des Etats fédéraux (par exemple la Navarre, ou les Asturies – communauté autonome monoprovinciale à statut ordinaire – en Espagne, ou les villes-Etats et la Sarre en Allemagne).

Bien sûr, ce n'est pas seulement la taille des régions qui peut constituer une menace pour l'unité de l'Etat; c'est la combinaison de la taille avec d'autres caractéristiques. Avec 17 millions d'habitants, la Rhénanie du Nord - Westphalie ne menace pas l'unité de l'Allemagne; mais en Belgique la conjonction des divisions linguistiques et économiques, qui opposent Wallons francophones et Flamands néerlandophones, a ébranlé l'unité du pays, laquelle repose aujourd'hui sur un équilibre constitutionnel fragile dans un cadre fédéral.

En Espagne, le régime «autonomique» se distingue du fédéralisme par la volonté de ne pas conférer aux communautés autonomes les attributs qui en feraient des Etats, de crainte que la conjonction du fédéralisme et du régionalisme ne fasse courir à l'Etat espagnol le risque d'un démembrement¹.

En Italie, la constitution de très grandes régions, comme cela a été proposé par la Ligue du Nord, constituerait sans doute une menace pour l'unité nationale; la Ligue milite d'ailleurs aujourd'hui pour l'indépendance d'une soi-disant «Padanie».

Dans le cas de la Belgique, comme dans le cas, hypothétique, de l'Italie, c'est aussi la solidarité entre les régions qui se trouve directement ou indirectement remise en cause. Cependant, le risque de séparatisme est moins grand lorsque la régionalisation bénéficie non pas à des régions fortes sur le plan économique, mais au contraire à des régions plus faibles.

Au Royaume-Uni, le système budgétaire joue en fait en faveur de l'Ecosse et du Pays de Galles², et les ressources pétrolières ne sont plus suffisantes pour soutenir en Ecosse un projet autonomiste poussé; ces données sont de nature à assurer l'unité du Royaume-Uni, dans le cadre d'une réforme qui introduirait la *dévolution* dans ces deux régions.

En Europe centrale et orientale, la préoccupation de garantir l'unité du pays est présente dans les discussions sur la régionalisation, et les projets prévoyant un petit nombre de grandes régions ont peu de chances d'être retenus³; les gouvernements de ces pays sont en effet sensibles aux phénomènes d'attraction économique qui peuvent s'exercer dans une zone où existent de fortes inégalités de développement.

Dans les pays qui ont mis en place des institutions régionales, des garanties juridiques de l'unité de l'Etat ont été prévues. En France, le principe de l'indivisibilité de la République fait obstacle à ce que le législateur puisse reconnaître des «composantes» au sein du peuple français, comme cela a été jugé par le Conseil constitutionnel en 1991 à propos du nouveau statut de la Corse.

La constitution espagnole inscrit la régionalisation dans un cadre unitaire: elle proclame l'«unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols» (art.2), elle interdit la création de fédérations entre des communautés autonomes, et les conventions de coopération entre des communautés autonomes sont subordonnées à l'autorisation des Cortes generales (art.145), elle prévoit des mécanismes de contrôle destinés à assurer que les communautés autonomes remplissent leurs obligations au sein du Royaume d'Espagne (art.153 à 155). La jurisprudence du Tribunal constitutionnel a rappelé que l'autonomie ne comprend pas la possibilité d'agir de manière qui nuise aux intérêts de la nation ou à d'autres intérêts généraux distincts de ceux de la communauté autonome en tant que telle, et que la solidarité est le corollaire de l'autonomie reconnue par la constitution⁴.

1 Garrido Falla, F. (1989), *Tratado de derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 11ème éd., vol. 1, pp. 269-270.

2 Sharpe, L.J. (1996), op. cit. p.71-72.

3 Par exemple, le projet, soutenu en Moravie, de créer en République tchèque trois *Länder*, qui a tout de suite soulevé de vives oppositions. En décembre 1995, s'opposaient les préférences du Parlement (9 régions) et celles du Gouvernement (dix-sept régions).

4 Voir le commentaire et la jurisprudence citée sous l'article 2 dans: *Constitución española. Doctrinas del Tribunal constitucional, Tribunal supremo y Tribunal europeo de derechos humanos*, par Pereda Rodriguez, J.M.M. / González Rivas, J.J. / Martínez de Velasco, J.H. / Ibáñez, J.L.G. 1993), Ed. Colex, Madrid, 2ème éd., pp.17-18.

Au Royaume-Uni, le projet de dévolution qui avait été présenté au parlement en novembre 1976 précisait qu'il n'«affectait pas l'unité du Royaume-Uni ni l'autorité suprême du Parlement en matière de législation concernant le Royaume-Uni ou une partie de son territoire» (1^{re} partie, §1), et elle réservait un pouvoir de contrôle du pouvoir central et du parlement sur la législation régionale¹.

La Belgique est en fait, semble-t-il, le seul des pays concernés par la régionalisation dont la constitution ne contient aucune disposition relative à l'unité de l'Etat; elle prévoit seulement une procédure de règlement des conflits d'intérêts (art.143) qui s'ajoute au contrôle que la Cour d'arbitrage peut être amenée à exercer. A cet égard, la constitution fédérale de la Suisse est beaucoup plus restrictive (art.5 à 7).

Même si l'unité de l'Etat n'est pas menacée, la régionalisation est aussi limitée par la volonté de ne pas priver le pouvoir central des moyens de mettre en œuvre ses politiques. On retrouve fréquemment cette préoccupation dans la conception de la régionalisation. En France elle s'exprime d'une part dans la combinaison de la décentralisation et de la déconcentration, qui permet au gouvernement de s'appuyer sur sa propre administration territoriale, et d'autre part dans les lois sur les compétences qui réservent certains pouvoirs à l'Etat. En Suède, on estime que la création de parlements régionaux dans le cadre de comtés plus étendus pourrait mettre en danger la «souveraineté intérieure» de l'Etat².

La déconcentration existe aussi en Espagne et en Italie, mais les administrations territoriales subordonnées au pouvoir central y sont moins développées qu'en France, où elles sont placées sous l'autorité du préfets de région et de département; en Espagne la situation varie d'une communauté autonome à une autre en fonction des compétences effectivement prises en charge par l'administration de la communauté.

Même en Allemagne, dans le cadre d'un Etat fédéral, l'exécution des lois fédérales par les *Länder* est garantie par des dispositions constitutionnelles qui organisent le contrôle des organes fédéraux (art.84 et 85), et la Loi fondamentale donne à la Fédération la possibilité de créer des administrations directement soumises à l'autorité du gouvernement fédéral (art.87), une possibilité dont il a souvent été fait usage.

Enfin, l'autonomie reconnue aux collectivités locales vient souvent limiter la portée de la régionalisation. A cet égard, au Portugal, la constitution prévoit que la création des régions continentales est conditionnée par le vote favorable de la majorité des conseils municipaux représentant la majorité de la population de la région (art.256), mais les communes portugaises, dont l'histoire remonte au Moyen-Age, craignent que la mise en place des régions ne réduise leur place dans l'administration du pays, et leur opposition a freiné jusqu'ici la mise en œuvre de la régionalisation; le renforcement des garanties accordées à l'autonomie communale semble avoir été un préalable indispensable pour rendre possible la création des régions continentales.

Aux Pays-Bas, la réforme qui devait permettre l'institution de régions métropolitaines fondées sur les plus grandes villes a été bloquée par l'opposition de la population des communes d'Amsterdam et de Rotterdam à la remise en cause de l'existence de leur commune dans sa forme actuelle.

1 Stanyer, J. (1982), «Le débat britannique sur le régionalisme et la dévolution», notamment pp.224-226 le résumé du projet de loi, dans: Lagroye, J. / Wright, V. (dir.), «Les structures locales en Grande-Bretagne et en France», *Notes et Etudes Documentaires*, n°4687-4688-4689, 30 octobre, La Documentation Française, Paris.

2 Rapport sur la Suède, par M. Östhol.

En Suède, où les communes ont des compétences et des ressources très importants, il est vraisemblable, comme on l'a vu, que la régionalisation s'opère sur la base de la coopération entre les communes d'une même région.

En France, les départements étaient hostiles à la création des régions, et à cet égard la réforme de 1982 et les réformes qui ont suivi ont confirmé la place des départements dans le système administratif français; ce choix a limité les compétences régionales, mais en fin de compte cela a favorisé le dynamisme des régions, qui ont moins de compétences de gestion, et, malgré le poids des lycées, conservent une marge de manœuvre importante; elles sont aussi les partenaires privilégiés de l'Etat au travers des contrats de plan Etat-région.

II. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉGIONALISATION

Les conséquences de la régionalisation peuvent être envisagées d'une part dans les rapports entre les régions et l'Etat, et entre les régions elles-mêmes; et d'autre part dans les rapports entre l'autonomie des collectivités locales et les régions. Sous cet angle, on est amené à resserrer le champ de l'étude, puisque l'on ne peut ici considérer que les situations dans lesquelles des régions ont été effectivement créées, en tant qu'institution nouvelles, dans le système politico-administratif.

On devra comparer ici la situation qui résulte de la régionalisation avec celle qui se rencontre dans les Etats fédéraux; cela permettra de mieux faire ressortir les caractères spécifiques de la régionalisation et du fédéralisme, et en même temps ce qu'il y a de commun à tous les systèmes qui doivent conjuguer unité et autonomie, quel que soit le rapport entre les deux éléments.

1. Les rapports entre Etat et régions, et les rapports entre régions

On a déjà abordé les dispositions qui sont destinées à assurer le maintien de l'unité de l'Etat. On se concentrera ici d'une part sur les procédures et les méthodes de coordination et de coopération, et d'autre part sur les aspects de ces relations qui intéressent les finances publiques.

A. Coordination et coopération

Il n'y a pas de séparation tranchée, dans la pratique, entre coordination et coopération. La coopération suppose des objectifs communs entre les parties qui coopèrent; elle inclut et dépasse la simple coordination; mais la coordination suppose un minimum de coopération. En fait, dans tous les systèmes administratifs modernes, la coordination et la coopération ne sont que deux manifestations du développement général des relations intergouvernementales.

Bien que l'on estime généralement souhaitable une répartition claire des compétences, capable de mieux garantir à la fois l'autonomie des collectivités territoriales et la responsabilité des autorités publiques devant les citoyens, la complexité des grands domaines de politique publique a souvent des effets inverses, l'exercice d'une compétence légale impliquant souvent l'intervention d'autres autorités ou collectivités publiques.

Ce constat s'applique à la régionalisation, mais celle-ci entraîne en général un développement des relations intergouvernementales, soit parce qu'elle conduit à l'institution d'un niveau de gouvernement supplémentaire, soit parce qu'elle s'exprime par une coopération plus intense entre les collectivités publiques au sein d'une même zone géographique. Parmi les raisons qui expliquent la tendance à la régionalisation, il y a le besoin de mieux coordonner les différentes interventions publiques ou d'assurer une meilleure coopération entre les institutions.

La structure des relations intergouvernementales varie sensiblement selon les secteurs, en fonction de la répartition des compétences entre les divers niveaux de gouvernement, mais aussi en fonction des rapports qu'ils entretiennent avec les intérêts concernés. Cependant, il est possible d'identifier différents types de relations intergouvernementales, et on peut observer que certains se rencontrent plus fréquemment dans certains pays que dans d'autres, et ces différences paraissent liées à la nature de l'Etat et à son organisation constitutionnelle.

Si on se limite au niveau régional, l'éventail se rétrécit, et certains modes de relations que l'on observe quand les relations intergouvernementales impliquent à la fois l'Etat et les communes ne se rencontrent pas. Pour s'en tenir aux modes de décision, il semble que l'on puisse ramener les relations entre Etat et régions, ou entre régions, à trois types essentiels: la coopération institutionnelle ou délibérative, la coopération contractuelle, l'intégration.

Bien sûr, les réseaux informels jouent partout un rôle dans ces relations, bien qu'il soit difficile d'en rendre compte de manière précise. La coopération institutionnelle peut comporter le recours à des formes conventionnelles, mais elle se distingue de la coopération contractuelle par le fait qu'elle établit des formes permanentes et stables de coopération.

La coopération institutionnelle est caractéristique des systèmes fédéraux étudiés. Elle est l'un des aspects du «fédéralisme coopératif»; dans une certaine mesure, elle correspond à l'une des «lois» du fédéralisme, selon laquelle les Etats membres participent à la direction politique de l'Etat fédéral, mais sous un autre aspect elle révèle la tendance à la centralisation qui a caractérisé l'évolution des Etats fédéraux, dans la mesure où certaines de ces formes permettent au pouvoir fédéral d'exercer une influence sur les compétences des Etats-membres.

En Allemagne, tandis que le Bundesrat, composé de représentants des gouvernements des *Länder*, assure la participation des *Länder* à la législation fédérale, le fonctionnement du système administratif allemand surmonte la dualité de l'administration fédérale et de l'administration des *Länder* en ayant recours à de nombreuses instances intergouvernementales de coordination, d'harmonisation et même de formulation des politiques qui associent les ministres compétents de la Fédération et des *Länder*.

On doit citer ici la conférence des ministres-présidents des *Länder*, dont le rôle est de formuler une position commune des *Länder*, (ce qui est souvent difficile) lorsque les circonstances le nécessitent (par exemple en 1990 à propos des négociations sur l'unification de l'Allemagne et sur son financement), et treize conférences ministérielles spécialisées (créées par voie de convention), parmi lesquelles la conférence des ministres des transports, la conférence des ministres de l'aménagement du territoire (MKRO), la conférence des ministres des finances.

Ces conférences s'appuient sur d'innombrables commissions, comités, groupes de travail réunissant les fonctionnaires de la Fédération et des *Länder* et qui sont chargés de préparer leurs décisions et d'organiser leur exécution. Bien que la plupart de ces conférences soient dues à l'initiative des *Länder*, la Fédération y joue le plus souvent le rôle moteur. Les décisions des conférences ministérielles doivent être prises à l'unanimité, à moins qu'un texte n'en dispose autrement (par exemple pour la MKRO).

Une forme particulière de la coopération entre la Fédération et les *Länder* est instituée par la Loi fondamentale: ce sont les «missions communes» (*Gemeinschaftsaufgaben*) de la Fédération et des *Länder* (art.91a et 91b), qui donnent lieu, dans les matières visées, à un cofinancement et à une planification conjointe, et qui sont organisées par une loi fédérale (cas de l'article 91a) ou par une convention entre la Fédération et les *Länder* (cas de l'article 91b). Les matières qui font l'objet des missions conjointes sont de la compétence des *Länder*, mais en apportant un financement (50% en général, au titre de l'article 91a) et en participant à la planification, la Fédération exerce une influence sur l'exercice de ces compétences¹.

La coopération institutionnelle n'exclut pas le recours à la coopération contractuelle. Les accords entre la Fédération et les *Länder* sont devenus un mode fréquent de décision, et la Loi fondamentale ou des lois fédérales en prévoient expressément la conclusion dans certains cas². De la combinaison de ces deux formes de coopération, il résulte un mode de décision complexe, qui exige du Chancelier qu'il sache jusqu'où il peut aller vis-à-vis des *Länder* (notamment quand l'opposition est majoritaire dans leurs gouvernements) dans l'exercice des compétences et des prérogatives fédérales, et la Cour constitutionnelle fédérale est souvent saisie en cas de conflit.

En outre, les *Länder* passent souvent des traités entre eux pour l'exercice de certaines compétences, qui intéressent plusieurs *Länder*: on trouve des traités en matière d'aménagement du territoire, pour l'aménagement de zones qui chevauchent les frontières des *Länder*, mais qui doivent cependant faire l'objet d'un projet d'ensemble (par exemple la zone Rhin - Neckar, ou la périphérie des villes-Etats), ou encore pour l'exploitation des réseaux de télévision, l'audiovisuel relevant de la compétence des *Länder* en matière culturelle.

Le système fédéral en Suisse est en fait très différent du système fédéral allemand. C'est par une assemblée, le Conseil des Etats, dont les membres sont désormais élus au suffrage direct, à raison de deux par canton (ou un par demi-canton), que les cantons participent à la législation fédérale. Le domaine de cette dernière n'a cessé de s'étendre, et le fédéralisme suisse est aujourd'hui couramment qualifié de fédéralisme d'exécution, ce qui signifie que l'essentiel de la législation est concentrée au niveau fédéral, mais que l'exécution des lois appartient en règle générale aux cantons.

1 Ces missions communes sont les suivantes: - 1) art.91a: les constructions universitaires (y compris hospitalières), l'amélioration des structures agricoles et la protection des côtes, et l'amélioration de la structure économique régionale; le comité de planification est paritaire, et les décisions sont prises à la majorité des trois-quarts, dont la majorité des *Länder*; le comité de planification adopte un plan-cadre, mais celui-ci ne comprend pas de projets individualisés (sauf pour les constructions universitaires), car la matière du plan-cadre est de la compétence des *Länder*; - 2) art.91b: la planification de l'enseignement, et la promotion de centres et de projets de recherche scientifique dont l'intérêt dépasse celui d'un Land.

2 Voir: Grewe-Leymarie, C. (1981), *Le fédéralisme coopératif en République fédérale d'Allemagne*, Economica, Paris; Marcou, G. (1994), «Les structures politiques et administratives», chapitre 2 dans: Marcou, G. / Kistenmacher, H. / Clev H.-G., *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, La Documentation Française, Paris (version allemande publiée par l'Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hanovre, 1994); SCHRECKENBERGER, W. (1983), «Les relations intergouvernementales au sein de la Fédération», p.90s., dans: König, K. / von Örtzen, J. / Wagener, F. (dir.), op. cit.

La répartition des compétences législatives est plus complexe en Suisse qu'en Allemagne et les cantons exercent encore, en matière législative, des attributions plus importantes que celles des *Länder* allemands. Mais les cantons participent aussi à l'exécutif de manière indirecte, d'une part en raison de fait que les 7 membres du Conseil fédéral, exécutif collégial de la Suisse, sont originaires de cantons différents, et d'autre part au travers des consultations auxquelles donnent lieu les politiques ou la législation fédérales, dans un système qui a particulièrement développé la culture du compromis.

En outre, les cantons suisses ont aussi développé la pratique des accords intercantonaux (concordats), comme le permet d'ailleurs explicitement la constitution fédérale, «sur des objets de législation, d'administration et de justice» (art.7, al.2). Mais alors que la pratique allemande est celle de traités entre deux ou quelques *Länder* sur des sujets d'intérêt commun, les cantons suisses pratiquent des accords négociés et signés entre les vingt-six cantons et demi-cantons. Les concordats représentent ainsi une alternative à la centralisation fédérale de certaines matières, à condition que les cantons parviennent à s'entendre.

Par une convention du 8 octobre 1993, les cantons ont même établi une conférence des gouvernements cantonaux dont l'objet est d'améliorer la coopération entre les cantons, notamment en ce qui concerne le développement du fédéralisme, la répartition des compétences entre la Fédération et les cantons, la préparation des décisions fédérales, l'exécution des missions fédérales par les cantons, la politique extérieure et d'intégration.

En Belgique, la loi spéciale modifiée de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (art.92bis) prévoit que la coopération entre l'Etat, les communautés et les régions, rendue plus nécessaire que jamais par la complexité et la fragmentation de la répartition des compétences, fait appel à des accords, dont un certain nombre sont obligatoires. Ces accords permettent de rétablir l'unité matérielle d'une compétence et de coordonner les différentes autorités compétentes. Les accords de coopération sont maintenus dans le système fédéral mis en place¹.

La comparaison avec les Etats qui connaissent un régionalisme institutionnel fait mieux ressortir ce qui distingue les relations intergouvernementales dans ces pays. Tout d'abord, il faut le souligner, il n'existe pas de participation des régions au pouvoir législatif national, ni à l'exécutif national.

En Espagne, la composition du Sénat n'en fait pas une représentation des communautés autonomes, car les quatre cinquièmes environ des sénateurs sont élus dans le cadre provincial, et le gouvernement est formé sur une base purement nationale. En revanche les assemblées des communautés autonomes peuvent exercer l'initiative des lois dans certaines conditions (art.87).

Dans une certaine mesure, l'Espagne s'est inspirée du «fédéralisme coopératif allemand». Il existe depuis 1983 des conférences sectorielles (*conferencias sectoriales*) établies par la loi pour assurer la coopération entre l'Etat et les communautés autonomes; ces conférences peuvent adopter des conventions qui lient les parties dès leur signature².

1 Coenraets, Ph. (1993), «Les accords de coopération dans la Belgique fédérale», *Administration publique*, pp.158-200.

2 Elles sont aujourd'hui prévues dans la loi du 26 novembre 1992 sur le régime commun de l'administration publique et de la procédure administrative.

En outre, le gouvernement central et les communautés autonomes élaborent bilatéralement des conventions d'investissement dans certains domaines, soit parce que l'administration centrale tient à la réalisation d'investissements déterminés sur le territoire de la communauté autonome, soit parce que l'importance pour la collectivité des investissements envisagés et l'impossibilité qu'ils soient réalisés exclusivement par la communauté autonome déterminent la prise en charge par l'Etat.

Dans de telles circonstances, les deux administrations parviennent à un consensus ou à un accord sur le mode de réalisation des investissements concernés, une convention appropriée signée par les deux parties établissant les étapes de l'opération et le partage du financement¹. Enfin, les communautés autonomes peuvent passer entre elles des accords pour la gestion de services publics qui leur sont propres, dans les cas, les conditions et les termes prévus par leurs statuts (art.145).

Au Portugal, il existe des formes de coopération institutionnelle au bénéfice des régions insulaires, sous la forme de la participation à divers organes au niveau national; la constitution prévoit en outre que dans ces régions les «organes de souveraineté» consultent les organes du gouvernement régional sur les questions intéressant la région qui relèvent de leur compétence (art.231.2). Ces dispositions n'ont pas d'équivalents pour les régions administratives prévues par la constitution, mais qui ne sont pas encore créées, ce qui correspond à la différence de nature juridique de ces deux catégories de régions.

En Italie, la situation est caractérisée par la distinction entre les régions à statut spécial et les régions à statut ordinaire. Alors que celles-ci dépendent à plus de 85% de leur budget de transferts du budget de l'Etat, les régions à statut spécial ont des compétences plus étendues et disposent de ressources propres significatives (environ 55% de l'ensemble de leurs ressources), qui leur permettent une coopération avec l'Etat sur une base plus équilibrée². Mais le développement de la coopération entre l'Etat et les régions repose essentiellement sur les instruments conventionnels, et même pour les régions à statut spécial on ne rencontre pas de formes de coopération institutionnelle entre l'Etat et ces régions.

Le recours à la technique conventionnelle a trouvé droit de cité dans le décret-loi du 24 juillet 1977 (n°616), puis a connu d'autres applications, telles que les programmes de développement du Mezzogiorno (loi n°64/1986). Mais dès 1958, la Cour constitutionnelle avait reconnu la nécessité d'une coopération étroite entre l'Etat et les régions, et reconnaît la légalité des accords entre l'Etat et une région. Aujourd'hui, l'article 15 de la loi n°241/1990 permet à toutes les administrations publiques de conclure des accords «pour régler le développement en coopération d'activités d'intérêt commun»; les régions peuvent y recourir. Le droit italien reconnaît la valeur contractuelle de ces accords³.

C'est cependant en France que la coopération contractuelle entre l'Etat et les régions a trouvé son application la plus systématique. L'existence de collectivités territoriales, auxquelles une compétence générale est reconnue en dehors des attributions qu'elles tiennent de la loi, et dont aucune ne peut, selon la loi, exercer de tutelle sur une autre, a créé au sein du système administratif français le besoin de nouveaux instruments de coordination et de coopération.

1 Pola, G. / Marcou, G. / Bosch, N. (1994), «Investissements publics et relations intergouvernementales», p.290 dans: Pola, G. / Marcou, G. / Bosch, N. (dir.); *Investissements publics et régions*, L'Harmattan, Paris.

2 Cassese, S. / Torchia, L. (1993), «The meso level in Italy», p.105 dans: Sharpe, L.J. (dir.), op. cit.

3 Sabbioni, P. (1996), «Les accords entre les administrations dans le système juridique italien», à paraître dans: Marcou, G. / Rangeon, F. / Thiebault, J.-L. (dir.), *Le gouvernement des villes et les relations contractuelles entre les collectivités publiques*, à paraître.

Le contrat de plan Etat-région, issu de la loi de réforme de la planification du 29 juillet 1982, et qui a été conçu comme le moyen d'assurer la cohérence entre le plan de la nation et le plan de la région, est devenu rapidement le principal instrument de coordination des interventions de l'Etat avec les collectivités locales, et il a survécu au nouveau déclin de la planification économique nationale.

Il existe depuis 1983 un contrat de plan entre l'Etat et chaque région, conclu pour une durée de cinq ans. La méthodologie de ces contrats a évolué dans le sens de la concentration des actions et de la précision des clauses qu'ils contiennent, notamment les clauses financières. La valeur contractuelle des clauses de ces documents a été affirmée par la loi elle-même, et consacrée par le Conseil d'Etat, bien que la conciliation de ces engagements avec l'annualité budgétaire soit toujours l'objet de discussions.

Le processus d'élaboration du contrat de plan est devenu une négociation politique et technique complexe, entre le préfet de région et les services de l'Etat, d'une part, et la région elle-même d'autre part. Le contrat comporte la mise en place d'un dispositif institutionnel commun de suivi et d'évaluation. Dans l'ensemble, les parties mettent en œuvre le contrat conformément aux engagements, et les ajustements qui peuvent être nécessaires sont négociés; en revanche, il est peu fait usage de la procédure formelle de révision du contrat que prévoit la loi.

Enfin, le contrat de plan Etat-région absorbe aujourd'hui l'ensemble des engagements contractuels que l'Etat prend dans une région, sur la base d'autres contrats, qui peuvent être prévus par des lois particulières, comme par exemple les contrats relatifs à des constructions universitaires au financement desquels participent la région et éventuellement d'autres collectivités locales, ou le financement de contrats avec d'autres collectivités locales, comme les contrats de ville. En revanche il n'existe pas d'institution permanente de coopération ou de coordination entre les régions et l'Etat; le conseil national de planification qui avait été prévu par la loi de 1982, et auquel devaient participer les présidents de région, est aujourd'hui en sommeil.

Aux Pays-Bas, autre Etat unitaire, mais où la régionalisation n'a pas donné lieu à la création d'institutions nouvelles, on observe aussi un développement du recours à la technique contractuelle. Le Quatrième Plan national d'Aménagement (VINEX), approuvé par le parlement, prévoit pour son application, des conventions avec les acteurs locaux et régionaux; il s'agit en fait de conventions avec des villes (v. infra, §2), mais si le gouvernement a passé lui-même directement des conventions avec les quatre plus grandes villes du pays, il a délégué à l'Union des provinces néerlandaises, par une convention qui en fixe le cadre, la négociation et la signature des conventions avec les communes de dix-huit autres agglomérations¹.

Le Royaume-Uni présente encore un autre modèle, pour le moment unique, qu'on qualifiera d'intégration, avec l'existence de ministères régionaux pour l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord, placés sous l'autorité d'un ministre membre du Cabinet, et placés sous le contrôle de commissions parlementaires réunissant les députés de ces régions.

Ces ministères réunissent plusieurs départements correspondant à des ministères sectoriels, dont ils exercent les missions dans la région dont ils ont la charge; ils s'appuient aussi sur un grand nombre d'organismes non élu, tels que les agences de développement régional. Ces ministères régionaux posent de manière très particulière la question des rapports entre l'Etat et la région, puisqu'ils sont à la fois une branche du pouvoir central et une organisation propre à la région; ils sont à la fois les représentants de la région au sein du gouvernement et les agents d'exécution de la politique nationale dans la région.

1 De Bruijn, H. / van Eeten (1996), «L'administration négociée aux Pays-Bas. Une analyse des possibilités et des limites des conventions dans les relations intergouvernementales et les relations public-privé», dans: Marcou, G. / Rangeon, F. / Thiebault, J.-L. (dir.), op. cit.

Dans les pays où on n'a pas créé d'institutions régionales, ou seulement des administrations déconcentrées au niveau régional, le problème des rapports entre la région et l'Etat ne se pose évidemment pas, mais les rapports, au niveau local entre les collectivités locales et les services déconcentrés de l'Etat prennent de l'importance (Suède, Angleterre, Portugal en ce qui concerne les commissions de coordination régionale, Hongrie, Pologne). En Suède, au Royaume-Uni, en Hongrie, le comté, en tant qu'institution, peut difficilement être considéré comme une région, même si par l'évolution de ses missions et de ses institutions il concourt à la régionalisation.

En Suède, il existe une double intégration, verticale et horizontale, du niveau du comté. D'une part, les élus du conseil de comté dominent désormais le conseil de l'administration d'Etat du comté, et peuvent donc peser sur les orientations de l'activité des services des agences administratives, qui ont été, pour la plupart, regroupés dans l'Administration d'Etat du comté. D'autre part, il existe un contrôle central formel et informel: de nombreuses directives des agences administratives nationales encadrent l'application de la législation nationale qui s'applique à des compétences obligatoires des comtés ou des communes; mais les liens partisans jouent aussi un rôle dans l'intégration des différents niveaux¹.

B. *Finances régionales, solidarité et péréquation*

Ce sujet très complexe ne peut être abordé ici que sous ses aspects généraux et politiques, et on se limitera à illustrer les thèses suivantes.

1) L'autonomie financière des régions est en général plus faible au niveau des ressources qu'au niveau des dépenses. Cette caractéristique vaut aussi bien pour les régions que pour les Etats fédérés, à l'exception remarquable des cantons suisses et des régions françaises – mais bien sûr pas à la même échelle – ainsi que des comtés suédois si on les assimile à des régions, ce qui appelle des réserves.

Seules ces trois collectivités disposent d'une véritable autonomie financière au niveau des ressources, car leurs ressources propres représentent un pourcentage important du total de leurs ressources, et elles ont le pouvoir de lever des impôts dont elles fixent le taux, et dont elles déterminent donc le produit, dans les conditions définies par la loi.

Les cantons suisses et les comtés suédois perçoivent un impôt sur le revenu et en fixent le taux; la fiscalité propre rapporte 49% du total des ressources budgétaires des cantons², et le produit de l'impôt sur le revenu représente près des deux tiers des ressources totales des comtés³. Les régions françaises ont des budgets beaucoup moins importants, car elles ont relativement peu d'attributions de gestion, mais les recettes fiscales propres représentent près de 50% du total de leurs ressources.

En revanche, les régions italiennes et les communautés autonomes espagnoles tirent l'essentiel de leurs ressources de participations au produit d'impôts nationaux, sur lequel elles n'ont aucune influence, et de transferts budgétaires directs de l'Etat. En Espagne, les ressources propres ne représentent que 10% du budget des communautés autonomes, dont la fiscalité propre 1% seulement; en Italie, leur proportion a augmenté et atteint 15% mais la fiscalité propre et le produit d'impôts

1 Voir le rapport national sur la Suède, par M. Östhol, ainsi que: Marcou, G. / Verebelyi, I.(1993), op. cit. p.60-62, 88ss.

2 En 1992, mais 57% en 1984.

3 Voir aussi: Weber, L. (dir.) (1992), *Les finances publiques d'un Etat fédératif, la Suisse*, Economica, Paris; Gustafsson, A. (1988), *Local government in Sweden*, The Swedish Institute, pp.115s.; Pettersson, R. (1994), «State budget support to local government in Sweden», pp.89ss. dans: Marcou, G. (ed.), *State budget support to local governments*, SIGMA, OCDE, Paris.

transférés ne représentent guère plus de 10% – mais cette moyenne recouvre de grandes inégalités, car les régions à statut spécial ont un pouvoir fiscal plus important¹. En Allemagne, la situation des *Länder* est assez semblable: plus de 85% des recettes fiscales proviennent de leur participation au produit d'impôts nationaux; la fiscalité propre de *Länder* est peu importante.

2) Les régions qui ont de gros budgets sont aussi celles qui ont l'autonomie fiscale la plus faible. Là encore, la Suisse fait exception. Cette situation s'explique par le fait que l'on craint les distorsions économiques qui peuvent résulter des inégalités de pression fiscale selon les régions. Ce motif a très explicitement été pris en considération en Allemagne dans la conception du système des ressources de la Fédération et des *Länder*. De plus, la volonté d'assurer une certaine égalité dans le niveau des services à la population conduit à préférer à la fiscalité propre les transferts ou les participations au produit d'impôts nationaux, car ces recettes peuvent être plus aisément ajustées au niveau des besoins². Mais ces objectifs sont contradictoires, dans une certaine mesure, avec l'objectif de l'autonomie financière.

3) La mise en œuvre de mécanismes de solidarité financière et de péréquation n'est pas lié à la régionalisation ou au fédéralisme; on la rencontre dans la plupart des systèmes de finances publiques. En revanche, ses modalités et surtout son intensité dépendent de facteurs institutionnels et de choix implicites ou explicites entre des valeurs politiques.

Les systèmes de péréquation les plus puissants semblent se rencontrer au Royaume-Uni et en Suède, et au niveau des budgets locaux, et non pas régionaux. Au Royaume-Uni, la péréquation repose sur un principe d'égalisation des ressources au coût estimé des besoins à couvrir: schématiquement, la dotation de soutien du revenu (*Revenue support grant*) est calculé en confrontant l'évaluation des besoins hors dépenses en capital (*Standard spending assessment*) au montant des recettes attendues en moyenne de la fiscalité locale propre ou transférée; l'évaluation des besoins est dans ce système l'opération la plus délicate, parfois controversée.

En Suède, il existe une péréquation au niveau des ressources fiscales, qui s'applique à l'impôt sur le revenu. En ce qui concerne les communes, le principal dispositif repose sur la définition d'un niveau garanti de bases d'imposition pour l'impôt sur le revenu, et sur la fixation par le gouvernement d'un taux d'imposition qui s'applique à la différence entre les bases d'imposition réelles d'une commune et le niveau garanti; il en résulte le montant de la dotation de péréquation qui est payée à la commune par l'Etat.

En Allemagne, il existe un système de péréquation complexe qui repose sur la répartition du produit de la TVA. Depuis 1995, 56% du produit de la TVA vont à la Fédération, et 44% sont répartis entre les *Länder* selon trois procédures principales: 75% de cette masse sont répartis en fonction de la population, ce qui est déjà une forme de péréquation, compte tenu de l'inégale répartition de l'activité économique; 25% donnent lieu à l'attribution de suppléments d'impôts aux *Länder* dont l'ensemble des recettes fiscales de toute nature est inférieur à la moyenne des *Länder*; enfin, les inégalités de produit fiscal que l'on constate entre les *Länder*, en tenant compte cette fois de 50% des recettes fiscales des communes du *Land*, donnent lieu à une péréquation horizontale en faveur des *Länder* qui sont situés au-dessous d'un indice de péréquation, et financée par les *Länder* les plus riches.

1 Voir les tableaux financiers publiés chaque année dans le volume 2 de l'*Annuario delle Autonomie locali*, Edizioni delle Autonomie, Rome.

2 En Allemagne, cet objectif trouve une formulation constitutionnelle: c'est l'objectif de l'homogénéité des conditions de vie sur l'ensemble du territoire fédéral (Loi fondamentale, art.106).

En Suisse, la part des cantons à certaines recettes fédérales et la contribution des cantons à certaines dépenses sociales fédérales sont modulées en fonction d'un indice de capacité financière.

Cependant, aussi bien en Suisse qu'en Allemagne, le système de péréquation ne suffit pas; il est complété par des subventions qui sont attribuées également en fonction de critères d'équité. Même ainsi les résultats ne correspondent pas toujours aux objectifs, et, par rapport au volume des budgets en cause, ont parfois une incidence relativement limitée. En Suisse, la péréquation porte sur moins de 3% des budgets cantonaux; en Allemagne, avant l'intégration des *Länder* de l'est, la proportion était la même, mais en 1995, on peut l'estimer à environ 12% des budgets des *Länder*; c'est d'ailleurs l'importance de ce transfert qui explique l'augmentation de la part de la TVA qui est attribuée aux *Länder* à partir de 1995, pour éviter que les budgets des *Länder* de l'ouest, qui deviennent presque tous contributeurs, ne soient déséquilibrés¹.

4) La régionalisation peut aussi s'accompagner de pressions tendant à régionalisation des ressources plutôt qu'à la solidarité financière interrégionale. Elle peut alors contribuer à entretenir les inégalités et non à créer des conditions favorables au développement endogène.

Les égoïsmes territoriaux peuvent se manifester sous de multiples formes et à différents niveaux, mais ils peuvent trouver dans les institutions et l'autonomie les moyens de s'imposer. Dans des circonstances plus dramatiques ils ont alimenté le séparatisme de certaines républiques dans les anciennes fédérations yougoslaves et soviétiques². Ce risque existe particulièrement lorsque la régionalisation politique bénéficie aux régions riches.

5) Enfin la création de régions, mais aussi les progrès de la décentralisation semblent favoriser une pression à la hausse des dépenses publiques, même lorsque les régions ne contrôlent pas, ou seulement dans une faible mesure, l'évolution de leurs ressources. Ce phénomène est observable notamment en Espagne, en Italie et en France.

En Espagne, la part des communautés autonomes dans le total des dépenses publiques est passée de 6,1% en 1982 à 22,6% en 1992, et demeure depuis à ce niveau; leurs effectifs en personnel passent de 3,9% à 39,1% du total de la fonction publique espagnole de 1982 à 1994, alors que pendant à peu près la même période (1981-1991) celle-ci a augmenté de 50%.

En Italie, les dépenses des régions ont, en proportion, à peu près la même importance, et on estime que c'est la croissance économique qui a permis la régionalisation, notamment en raison du fait que les compétences les plus importantes des régions à statut ordinaire sont de nature sociale, et qu'elles ont permis à la classe politique de contrôler directement une certaine proportion des dépenses publiques; il en résulte que le rôle des régions est d'autant plus grand que la situation économique leur permet de gérer des ressources plus importantes³.

1 Sur l'Allemagne, on renvoie à: Marcou, G. (1994), «Finances publiques et inégalités territoriales», pp.185-227 dans: Marcou, G. / Kistenmacher, H. / Clev H.-G., op. cit., ainsi que: Bundesministerium der Finanzen (1994), *Finanzbericht* 1995, Bonn, notamment pp.99ss.

2 A propos de l'éclatement de l'URSS et des tendances autonomistes de certaines régions de Russie, Marcou, G. (1993), «Local government and economic development», notamment pp.218-221 dans: Marcou, G. / Verebelyi, I., op. cit.

3 Cassese, S. / Torchia, L. (1993), «The meso level in Italy», p.113, dans: Sharpe, L.J. (dir.), op. cit.

En France, où les conseils régionaux votent les taux des impôts qu'ils perçoivent sur les mêmes bases que les communes et les départements, la part des régions dans le produit des impôts directs locaux est passée de 5 à 8% entre 1988 et 1994, les dépenses totales des régions ont augmenté en valeur réelle depuis 1984 à un taux supérieur à 20% par an ou proche de ce taux jusqu'en 1988; malgré un ralentissement à partir de 1987, qui correspond aussi à l'achèvement de transferts de compétences, le taux de croissance a été supérieur à 12% jusqu'en 1991; l'évolution des dépenses d'investissement est encore plus significative, car leur taux de croissance a été beaucoup plus rapide que celui des dépenses d'investissement des départements et des communes¹.

Cette évolution ne semble cependant pas entièrement imputable à la création de régions; elle paraît liée à tout processus de décentralisation. La dépense publique est dans une certaine mesure aussi un mode de légitimation; les élus des nouvelles institutions doivent répondre aux besoins auxquels ils sont confrontés. Cela corrobore l'hypothèse de Jim Sharpe selon laquelle le méso gouvernement renforce la coalition des consommateurs par rapport aux coalitions de producteurs caractéristiques du néo-corporatisme moderne².

2. L'autonomie locale face aux régions

La régionalisation produit naturellement des effets différents sur l'autonomie des collectivités locales selon qu'elle se réalise ou non par l'addition d'un niveau de gouvernement aux collectivités locales existantes. Il est évident que lorsque la régionalisation se réalise par une transformation des fonctions des institutions du niveau intermédiaire ou la coopération entre les communes, elle ne réduit pas l'autonomie de ces collectivités locales; elle peut au contraire la renforcer par rapport au pouvoir central.

Mais d'un autre côté les conséquences positives ou négatives pour les collectivités locales ne sont que l'un des éléments à prendre en compte pour évaluer les mérites de la régionalisation, ou plus précisément des formes qu'elle prend dans un pays donné. La comparaison entre la régionalisation et le fédéralisme est, ici encore, pertinente pour apprécier les manifestations institutionnelles spécifiques de la régionalisation.

On examinera ainsi successivement la situation des collectivités locales infrarégionales dans le cadre de la régionalisation dans l'Etat unitaire, puis dans le cadre de la régionalisation politique et enfin dans le cadre des Etats fédéraux. Trois variables sont pertinentes pour l'analyse de conséquences de la régionalisation sur l'autonomie locale: la dépendance statutaire des collectivités locales; leur dépendance fonctionnelle et enfin leur dépendance financière³.

A. Les collectivités locales infrarégionales et la régionalisation dans l'Etat unitaire

Le cas le plus typique est ici celui de la France, dont on peut rapprocher celui du Portugal, bien que la régionalisation soit encore hypothétique sur le territoire européen de ce pays. Dans les deux cas, la régionalisation a été conditionnée par l'objectif de ne pas affecter l'autonomie des autres collectivités locales.

1 Rapport sur la France par G. Marcou.

2 Sharpe, L.J. (1993), op. cit. p.17.

3 Voir Nihoul, M. (1993), La commune dans l'Etat fédéral. Analyse comparative de la situation dans cinq Etats fédéraux: les Etats-Unis, le Canada, l'Allemagne, la Suisse et l'Espagne, *Le Mouvement communal*, pp.8-21.

En France et au Portugal, les régions elles-mêmes sont des «collectivités locales», au sens constitutionnel du terme; elles ne sont donc pas d'une autre nature juridique que les communes ou d'autres collectivités locales. En France, les régions ont été créées par la loi comme le permet la constitution, mais leur existence n'est pas de nature constitutionnelle, à la différence du département et de la commune, tandis qu'au Portugal, les régions administratives sont prévues par la constitution mais leur création est subordonnée à la volonté du législateur ainsi que de la majorité des communes de la région (constitution: art.238 et 256; v. supra, I.1.B). L'autonomie locale (ou principe de libre administration des collectivités locales) est reconnue et protégée par la constitution.

Dans ce modèle n'y a pas de dépendance statutaire des collectivités infrarégionales à l'égard de la région, puisque les institutions comme les compétences de ces collectivités sont déterminées par la loi nationale, y compris les modifications territoriales ou les conditions dans lesquelles elles peuvent intervenir. Clairement, ni la région française ni la région administrative portugaise n'exerce de compétence statutaire envers les autres collectivités locales, le département et la commune en France, les *municípios* et les *freguesias* au Portugal.

En outre, les contrôles sur les collectivités locales (contrôle de légalité, contrôles financiers) sont exercés par l'Etat et non par la région: ils font intervenir des institutions de l'Etat, préfet en France, gouverneur civil du district au Portugal¹, ainsi que les juridictions compétentes, dans certains cas le gouvernement lui-même² ou un ministre.

La protection de l'autonomie des collectivités locales infrarégionales est recherchée dans les deux pays par des moyens différents. Au Portugal, une partie des membres de l'assemblée régionale sera élue par le collège des conseillers municipaux des communes de la région (obligatoirement moins de la moitié), tandis que ses autres membres seront élus au suffrage direct.

Les collectivités locales portugaises se voient reconnaître un pouvoir réglementaire par la constitution, mais elles sont aussi tenues au respect des règlements formés par les collectivités locales du niveau supérieur, ce qui signifie que les régions administratives pourront faire des règlements s'imposant aux communes. Cependant, la constitution prévoit que les régions administratives, qui auront pour mission de coordonner et soutenir les communes, devront respecter leur autonomie et s'abstenir de limiter leurs pouvoirs.

En France, les collectivités locales ne disposent pas d'un pouvoir réglementaire, en dehors des cas où celui-ci est expressément prévu par la loi dans la cadre de l'exercice d'une compétence; d'où l'importance de la négociation, des incitations et du recours au contrat dans les rapports entre la régions d'une part, les départements ou les communes d'autre part. En outre, la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions «ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles» (CCT: art. L.1111-3), et la décision d'attribuer ou de refuser une aide financière à une autre collectivité locale «ne peut avoir pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle...» (art. L.1111-4). En revanche, la composition partielle des conseils régionaux par des représentants des collectivités locales, envisagée dans le projet de 1969 et appliquée à l'établissement public régional de la loi de 1972, a été abandonnée.

1 Quand les régions seront créées, un représentant du Gouvernement sera nommé dans chaque région; il représentera aussi les communes auprès des communes (constitution: art.262).

2 Notamment la dissolution du conseil municipal.

Ces dispositions montrent que l'on veut éviter qu'une dépendance fonctionnelle des communes, notamment, envers la région (ou en France le département) ne s'établisse, mais elles montrent aussi qu'elle peut être indirecte, et procéder par exemple d'un «soutien», notamment financier. Tout régime de subvention introduit inévitablement une certaine dépendance, ne serait-ce que par la détermination de l'objet de la subvention. Mais il est important alors d'apprécier sur quoi repose le système général de ressources.

On ne peut le faire ici que pour la France, puisque les régions administratives portugaises n'existent pas pour le moment, mais on peut ici mettre en évidence que les finances communales et départementales sont indépendantes des finances régionales: chaque collectivité locale dispose de son propre pouvoir fiscal, et les transferts budgétaires les plus importants sont attribués par l'Etat sous une forme globale (sauf les subventions d'investissement aux communes de moins de 2 000 habitants); les régimes de péréquation financière sont gérés par l'Etat, et non par la région, à l'exception de fonds de péréquation de faible importance qui sont gérés par le conseil général, au niveau du département.

De manière générale, dans les Etats unitaires, la constitution contient des dispositions destinées à instituer les collectivités locales, à garantir leur autonomie et à établir le contrôle de l'Etat. Le Royaume-Uni est ici la seule exception, mais davantage pour la nature de sa constitution (qui n'est pas écrite) que pour le contenu de celle-ci. Dans les Etats unitaires sans institutions régionales, le contrôle sur les collectivités locales est toujours exercé par l'Etat ou par son représentant local, et non par une collectivité locale du niveau intermédiaire; c'est le cas en Suède, comme désormais en Hongrie ou en Pologne, notamment.

Les Pays-Bas font cependant exception, puisque le conseil provincial est compétent en matière de réorganisation communale, et que l'exécutif élu par le conseil provincial (que préside toutefois le commissaire de la reine) exerce la tutelle sur les communes et leurs organismes de coopération¹.

B. Les collectivités infrarégionales et la régionalisation politique

La régionalisation politique s'est accompagnée, dans tous les cas que l'on peut observer (l'Espagne, l'Italie, mais aussi à cet égard la Belgique bien qu'elle soit aujourd'hui un Etat fédéral, et, pour les régions d'outre-mer le Portugal), d'un partage de compétences entre l'Etat et la région à l'égard des collectivités locales.

Comme dans l'Etat unitaire, la constitution nationale détermine quelles sont les collectivités locales, et définit les garanties de l'autonomie qui leur est reconnue. La législation générale sur les collectivités locales demeure nationale. En Espagne, comme en Italie, et de même qu'en Belgique ou en France ou au Portugal, l'existence des communes et (sauf au Portugal) des provinces, comme niveau intermédiaire, est garantie par la constitution.

Toutefois, il existe une concurrence de fait entre la région et la province, et dans la régionalisation politique a été facilitée par la faiblesse de l'échelon provincial, et a consacré son caractère mineur. Ainsi, alors qu'en France les dépenses des départements représentent 46% du montant des dépenses des communes (y compris les groupements de communes à fiscalité propre), celles des provinces belges ne représentent que 20% de celles des communes, celles des provinces italiennes moins de 9% des dépenses des communes.

1 Toonen, T.A.J. (1993), "Dutch provinces and the struggle for the meso", pp.132-133 dans: Sharpe, L.J. (ed.), op. cit.

En Espagne, la situation est plus difficile à apprécier. En effet, l'échelon provincial a disparu dans les communautés autonomes uniprovinciales; mais les territoires historiques basques et la Navarre bénéficient du régime foral, ce qui augmente leurs ressources; dans les autres communautés autonomes, la situation est parfois caractérisé par le conflit institutionnel (Catalogne, Castille- La Manche, Pays de Valence), parfois par la coopération¹. De manière générale, la régionalisation politique tend à faire de la province une circonscription de la région.

Il existe une dépendance statutaire partielle des collectivités locales envers les régions, qui s'exprime dans le partage des compétences normatives et dans la répartition des pouvoirs de contrôle. En Espagne le législateur national fixe les bases du régime local (loi du 2 avril 1985), règle les finances locales (loi du 28 décembre 1988) ainsi que le régime des biens (décret-loi du 13 juin 1986); mais les communautés autonomes exercent aussi un pouvoir législatif subordonné, qui a porté par exemple sur la création de collectivités locales particulières au-dessous du niveau de la province, telles que les *comarcas* (arrondissements) en Catalogne et dans les Asturies, les communautés de communes (*mancomunidades de municipios*) en Aragon, l'organisation de zones métropolitaines, ou sur les compétences des provinces et leurs relations avec la communauté autonome, par exemple.

La communauté autonome est également compétente pour statuer sur la création ou la suppression de communes, ou la modification de leurs limites territoriales (loi du 2 avril 1985, art.13). Le contrôle de légalité est partagé entre l'Etat et la communauté autonome, qui sont destinataires des actes de la collectivité locale et peuvent en demander au juge l'annulation; en revanche, le Tribunal constitutionnel a mis un coup d'arrêt à la volonté de certaines communautés autonomes d'établir une tutelle plus étroite sur les provinces, notamment sur leurs budgets.

Le Portugal a institué un régime voisin dans les régions autonomes insulaires. Celles-ci peuvent légiférer sur le régime des collectivités locales, dans le respect de la constitution et des lois générales, elles statuent sur les circonscriptions des collectivités locales (création, suppression, modification), elles exercent la tutelle.

En Italie, la législation sur les collectivités locales reste nationale, mais les régions peuvent légiférer sur les circonscriptions communales (constitution: art.117). La loi 142/1990 établit des dispositions qui permettraient aux régions d'entreprendre une rationalisation de l'organisation territoriale communale, et elle prévoit la création de communes métropolitaines dans neuf agglomérations urbaines qu'elle énumère, laissant au législateur régional le soin de mettre en œuvre cette réforme et de déterminer d'autres communes métropolitaines; ces communes se superposent aux communes ordinaires et cumulent avec leurs attributions celles de la province.

1 Sur la Belgique: De Bruycker, Ph. / Dujardin, Ph. (1994), «La décentralisation à l'épreuve de la nouvelle forme de l'Etat», pp.59-90 dans: Delcamp, A. (dir.), *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, La Documentation française, Paris; Delmartino, F. (1993), «Belgium: in search of the meso level», pp.40-60 dans: Sharpe, L.J. (dir.), op. cit.; - Sur l'Espagne: Fernandez Espinar Lopez, L.C. (1994), «Espagne: les structures locales dans l'Etat des autonomies», pp.117-148 dans: Delcamp, A. (dir.), op. cit.; Cuchillo, M. (1993), «The autonomous communities as the Spanish meso», pp.210-246 dans: Sharpe, L.J. (dir.), op. cit.; - Sur l'Italie: Merloni, F. (1994), «Italie: l'Etat régional contre la centralisation ?», pp.233-254 dans: Delcamp, A. (dir.), op. cit.; Cassese, S. / Torchia, L. (1993), op. cit. pp.91-116.

La lenteur de l'application de la réforme (sauf à Bologne et à Gênes) illustre les limites du pouvoir régional à l'égard du pouvoir communal. En revanche, la lenteur du processus prévu par la loi 142/1990 pour le transfert ou la délégation de compétences des régions aux communes et aux provinces reflète la réticence des régions à décentraliser¹.

En Italie également, le contrôle sur les collectivités locales est partagé entre l'Etat et la région: le contrôle sur les actes est exercé par un organe de la région défini par une loi de la République (constitution: art.130); la loi 142/1990 fixe les principes relatifs à ce contrôle, détermine la composition du comité régional du contrôle, et supprime la possibilité d'un contrôle d'opportunité; le contrôle sur les organes électifs (dissolution ou révocation) est retenu par l'Etat.

Le projet britannique de dévolution à l'Ecosse et au Pays de Galles de 1976 prévoyait de donner aux assemblées régionales le pouvoir de légiférer sur le gouvernement local et les finances locales, mais il garantissait les compétences actuelles des autorités locales.

Malgré la transformation de la Belgique en Etat fédéral, la législation sur l'organisation communale et provinciale demeure nationale (voir la nouvelle loi communale du 26 mai 1989). Cependant, la coopération intercommunale relève désormais de la compétence des régions (loi du 16 juillet 1993 précisant la répartition des compétences), et depuis 1980 la tutelle sur les collectivités locales a été progressivement régionalisée. Aujourd'hui, la région est compétente pour organiser et exercer la tutelle sur les communes, sous réserve des tutelles spécifiques organisées par le législateur national et communautaire² dans les matières de leurs compétences respectives.

De manière générale des compétences régionales, appuyées sur un pouvoir législatif et des moyens financiers importants, favorisent une certaine dépendance fonctionnelle et financière des collectivités locales envers la région. Notamment en Espagne et en Belgique, la volonté des communautés autonomes et des régions (ou des communautés) respectivement d'affirmer leur autonomie par rapport au pouvoir central les conduit à établir leur pouvoir d'autant plus fermement sur les collectivités locales, qui pourraient trouver intérêt à rechercher l'appui du pouvoir central en certains domaines.

L'effet de proximité joue en défaveur des collectivités locales: l'autorité régionale peut exercer un contrôle plus détaillé que le contrôleur étatique; le législateur régional étant un législateur subordonné, puisqu'il est tenu par la législation nationale, est tenté de légiférer à un degré élevé de détail, ce qui réduit l'espace dans lequel doit naturellement s'exercer l'autonomie communale ou locale.

De plus, si dans le cadre de la décentralisation régionale, le juge administratif peut toujours être saisi contre une mesure d'une collectivité locale portant atteinte l'autonomie locale au détriment d'une autre, dans le cas de la régionalisation politique, la contestation des lois régionales par les collectivités locales est plus difficile en raison du pouvoir reconnu à la région de faire des lois.

En Espagne, seule la commission nationale de l'administration locale, ou en son sein la représentation des collectivités locales, peut demander à une autorité compétente de déférer une loi, nationale ou régionale, au Tribunal constitutionnel (loi du 2 avril 1985: art.119). En Italie, seul le commissaire du gouvernement dans la région peut soulever l'inconstitutionnalité d'une loi régionale devant la Cour

1 Selon l'article 3 de la loi, les régions organisent l'exercice des fonctions administratives au niveau local par les communes et les provinces, sous réserve des fonctions de caractère «unitaire» qui doivent être exercées au niveau régional.

2 On rappelle qu'en Belgique la communauté est une collectivité publique fédérée, spécialisée dans les compétences dites «personnalisables».

constitutionnelle; les collectivités locales ne disposent elles-mêmes que de la possibilité de soulever l'exception d'inconstitutionnalité contre une loi régionale en cours d'instance¹. En Belgique, en revanche, les collectivités locales peuvent exercer un recours direct à la Cour d'Arbitrage².

C. *Les collectivités locales dans l'Etat fédéral*

Le cas des Etats fédéraux se distingue nettement, non seulement de la décentralisation régionale, mais aussi de la régionalisation politique. Le statut des collectivités locales relève en effet exclusivement de la compétence des Etats fédérés, sous réserve des dispositions contenues dans la constitution. La Belgique n'est pas une véritable exception, car la constitution y introduit le fédéralisme à partir du régionalisme institutionnel, et le système fédéral belge reste encore très marqué par le régionalisme institutionnel.

Cette situation s'explique par le fait que l'Etat fédéral repose sur des Etats fédérés; il procède d'une superposition des attributs de l'Etat à deux niveaux différents, et, sous réserve des compétences fédérales d'exécution directe, l'administration intérieure est de la compétence des Etats membres. C'est en tout cas à ce modèle que répondent l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse, mais il existe une certaine diversité.

Tout d'abord, la constitution fédérale ne se prononce pas nécessairement sur l'existence et l'autonomie des collectivités locales. La constitution fédérale suisse est muette sur ce sujet, comme le sont les constitutions des Etats-Unis et du Canada.

La Loi fondamentale allemande reconnaît et garantit le principe de libre administration (*Selbstverwaltung*) des collectivités locales en termes généraux, y compris le principe de l'autonomie financière (art.28), et elle fixe les bases du système des ressources des collectivités locales (art.106.5 à 8). La constitution fédérale de l'Autriche est beaucoup plus détaillée et contient, du point de vue matériel, une véritable «loi-cadre» sur le régime des collectivités locales (art.115 à 120, ainsi que la loi constitutionnelle modifiée sur les finances du 21 janvier 1948). En revanche, c'est dans la constitution et les lois des Etats fédérés que l'on trouve exposé le régime des collectivités locales; on principe on ne trouve pas de loi fédérale sur l'organisation territoriale et sur le régime des collectivités locales³.

On peut en fait observer que dans les Etats fédéraux, les collectivités locales sont dans la dépendance statutaire, fonctionnelle et financière de l'Etat fédéré; le droit fédéral, lorsque la constitution fédérale contient des dispositions relatives aux collectivités locales, est plutôt la source des garanties contre les pouvoirs de l'Etat fédéré dont relèvent les collectivités locales. En principe, les collectivités locales n'ont pas rapports directs avec l'administration fédérale; pour elles, l'Etat, c'est l'Etat fédéré auquel elles appartiennent.

Il existe cependant une dépendance fonctionnelle et financière partielle à l'égard de la Fédération, dans la mesure où le législateur fédéral peut définir des programmes qui impliquent la participation des collectivités locales (par exemple dans le domaine des politiques sociales), et il affecte directement les budgets des collectivités locales, d'une part s'il ne compense pas totalement les charges qui naissent des programmes fédéraux, et d'autre part s'il intervient sur les ressources des collectivités locales, par exemple par des mesures de politique fiscale inspirées par d'autres objectifs.

1 Constitution, art.134; loi 87/1953 du 11 mars 1953, art.23.

2 Cela résulte de la loi spéciale sur la Cour d'Arbitrage du 6 janvier 1989.

3 Cependant, en Russie la Fédération a adopté une loi sur les principes généraux de l'autonomie des collectivités locales (loi du 29 août 1995).

Un exemple caractéristique est donné par les discussions qui se poursuivent en Allemagne sur la suppression partielle de la taxe professionnelle et les ressources de remplacement qui devraient être introduites (par exemple une participation au produit de la TVA ou le produit d'une écotaxe)¹.

Contrairement à une idée reçue, si le fédéralisme favorise indiscutablement la diversité institutionnelle au niveau des collectivités locales, il ne favorise pas la décentralisation. Plus exactement, le fédéralisme est neutre par rapport à la décentralisation. C'est en effet à l'intérieur de chaque Etat membre que se pose le problème de la décentralisation.

Le degré d'autonomie des collectivités locales dépend de l'étendue des garanties qui se trouvent dans la constitution fédérale, de l'étendue des compétences et du degré d'autonomie financière des collectivités locales, telles qu'elles résultent de la constitution et de la législation de chaque Etat fédéré, mais la constitution fédérale peut admettre aussi bien des systèmes centralisés que des systèmes décentralisés. D'ailleurs au sein d'une même fédération, il peut exister des différences sensibles dans le degré d'autonomie réelle des collectivités locales; c'est un fait d'expérience aussi bien en Allemagne qu'en Suisse.

L'autonomie des collectivités locales est parfois plus grande dans les Etats unitaires que dans les Etats fédéraux, comme on peut l'observer si on se tourne vers la Suède ou le Danemark²; une comparaison détaillée entre la France et l'Allemagne fait aussi apparaître qu'à beaucoup d'égards les communes françaises, plus spécialement les villes, ont plus d'autonomie que leurs homologues d'Allemagne, notamment sur le plan financier et en matière d'urbanisme - ce qui ne présente pas que des avantages³.

1 "Die Reform der Kommunalfinanzen", *Informationen zur Raumentwicklung*, n°8/9 1995, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung.

2 Sur le Danemark, voir: Jørgensen, H.O. (1994), «Communes et comtés: le modèle nordique», pp.91-115, dans: Delcamp, A. (dir.), op. cit.

3 Marcou, G. / Kistenmacher, H. / Clev H.-G. (1994), op. cit., en particulier chapitres 4, sur la planification (par H. Kistenmacher et H.-G. Clev), et 5, «Finances publiques et inégalités territoriales» (par G. Marcou), ainsi que: Pola, G. / Marcou, G. / Bosch, N. (1994), op. cit.

CONCLUSIONS DU CDLR

1. Les différents modèles de régionalisation

L'histoire, les particularités culturelles, linguistiques et plus en général humaines, la géographie, la situation économique et sociale, les sensibilités et les tensions politiques qui caractérisent chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe engendrent et expliquent les grandes différences existantes dans l'organisation territoriale de ces Etats et ne permettent pas de dégager une notion commune de *région* ou d'appréhender par une définition univoque la *régionalisation*.

Ce terme peut désigner des phénomènes très différents, parmi lesquels figurent également certaines formes de coopération entre collectivités locales et même la déconcentration des services administratifs de l'Etat. En effet, la régionalisation peut avoir lieu – et souvent a lieu – indépendamment de l'existence ou de la création d'un échelon territorial régional.

La déconcentration des services administratifs de l'Etat se différencie clairement des autres formes de régionalisation, puisqu'il s'épuise presque entièrement dans la réorganisation de l'administration du gouvernement central et de son fonctionnement.

Il est vrai que la déconcentration des services administratifs étatiques s'accompagne en général d'une nouvelle conception des rapports entre l'Etat et les collectivités locales. Le rapprochement de l'administration centrale aux autorités locales entraîne en effet la recherche de nouvelles formes (et procédures) de coordination et de contrôle de l'action de ces dernières; il peut aussi faciliter la dévolution de certaines fonctions aux collectivités locales.

Néanmoins, sans être négligeables, les effets de la déconcentration sont d'une étendue et surtout d'une nature différente que ceux qu'entraînent les autres formes de régionalisation.

Le développement de la coopération entre communes revêt, dans plusieurs Etats européens, une importance majeure. Il s'agit d'une réponse aux défis auxquels certaines collectivités, dont la taille est insuffisante pour assumer pleinement toutes leurs compétences, ne sont pas en mesure de faire face si elles restent isolées.

Il s'agit également, dans un contexte différent, d'une réponse aux problèmes auxquels sont confrontées les grandes villes européennes et les collectivités qui se situent à leur périphérie. Il est significatif, à cet égard, qu'on se réfère à ces espaces en les désignant comme «régions» urbaines ou métropolitaines.

Ces formes de régionalisation ont, sans doute, un impact considérable sur les collectivités locales qui se réorganisent et mettent en place des structures institutionnelles nouvelles pour améliorer la gestion des affaires relevant de leur échelon et mieux servir les intérêts de leurs populations. Par ailleurs, la dynamique d'intégration qu'elles mettent en place s'avère, dans bien des cas, un instrument puissant de rationalisation et d'efficacité et le processus peut en conséquence favoriser l'octroi de nouvelles compétences aux structures ainsi établies.

Le CDLR a déjà eu l'occasion de se prononcer sur le rôle essentiel que les formes d'association entre communes, et en particulier les régions de grandes villes, peuvent jouer et a donné des indications concrètes en ce qui concerne les structures institutionnelles de ces régions; il peut donc renvoyer à ses travaux dans ce domaine¹.

Ainsi, dans le cadre et aux fins des ces conclusions, on mettra davantage l'accent sur les formes de régionalisation qui renvoient à la notion de région comme collectivité territoriale intermédiaire située immédiatement au-dessous du niveau de l'Etat, autonome et dotée de la représentativité politique.

La tendance à la régionalisation, même dans ce sens étroit qui désigne l'évolution de la structure territoriale au bénéfice d'une collectivité intermédiaire, n'évoque pas nécessairement la naissance d'une nouvelle entité territoriale et peut déboucher sur l'adaptation des institutions existantes: elle peut se manifester à l'intérieur d'Etats ayant déjà un niveau intermédiaire auquel on préconise de donner des nouvelles attributions et fonctions; du moins en théorie, elle pourrait également aboutir, le cas échéant, à l'abolition des collectivités locales de deuxième niveau.

En somme, le processus de régionalisation ainsi entendu peut suivre deux voies différentes: la création d'une collectivité intermédiaire ou le renforcement d'une collectivité intermédiaire par l'attribution à celle-ci de certaines compétences et de la gestion de certains services publics.

2. Finalité de la régionalisation

Quel que soit le modèle retenu, la régionalisation correspond à une vision particulière de l'Etat et met en œuvre un projet politique.

Sans doute, des finalités politiques appuient l'établissement d'un niveau de gouvernement régional lorsqu'il s'agit de répondre à des revendications autonomistes. Plus en général, l'institution de collectivités régionales autonomes – ou leur renforcement – se justifie par la volonté de rapprocher des citoyens l'exercice des responsabilités publiques et constitue une mise en œuvre du *principe de subsidiarité* qui, en conséquence, justifie ce processus.

D'autres formes de régionalisation, liées au renforcement de la coopération intercommunale, peuvent aussi être envisagées afin de répondre à la demande politique visant une plus forte décentralisation.

Une deuxième vocation de la régionalisation est de satisfaire l'exigence de structurer le territoire de manière à consentir l'attribution des responsabilités publiques aux différents niveaux d'administration conformément aux *critères d'efficacité et d'économie*. A cet égard, force est de constater que l'organisation territoriale est une tâche extrêmement complexe et fort délicate et que les particularités de chaque pays peuvent justifier l'adoption de solutions différentes. Dans cette optique, l'institution d'une collectivité régionale autonome est à préconiser chaque fois qu'elle permet une répartition plus rationnelle des compétences, une utilisation plus efficace et économique des ressources disponibles, une meilleure gestion des services publics à l'avantage des citoyens.

1 Voir en particulier les études suivantes:

- *Les grandes villes et leur périphérie – coopération et gestion coordonnée*, série «Communes et régions d'Europe» n° 51;
- *Le statut des grandes villes et leur périphérie*, série «Communes et régions d'Europe» n° 59.

Enfin, une finalité économique est le plus souvent présente, quelle que soit la forme de régionalisation, y compris celles qui ne donnent pas lieu à la mise en place d'un échelon d'administration supplémentaire. En effet, vu l'importance croissante des systèmes économiques régionaux dans le contexte européen et mondial actuel, la régionalisation peut devenir un choix obligé afin d'adapter les institutions locales existantes aux exigences du développement économique durable, ou de créer des institutions nouvelles capables d'y répondre efficacement.

3. Facteurs de la régionalisation

Opter pour ou contre la régionalisation reste, en tout état de cause, une décision éminemment politique liée à l'idée de l'organisation de l'Etat que l'on défend. Cette idée a évolué – et évolue – en fonction notamment du rôle assumé par l'Etat et par les collectivités territoriales qui le composent, ainsi que de l'importance de leur action dans la vie au quotidien des citoyens.

Il incombe aux décideurs politiques de chaque Etat d'évaluer la situation spécifique de leur pays et de juger si l'un ou l'autre modèle de régionalisation est une réponse appropriée aux problèmes, aux attentes et aux aspirations des citoyens. Dans cette analyse, il convient d'avoir égard à plusieurs facteurs:

- historiques (p.e., présence d'anciennes divisions territoriales comme royaumes, principautés, duchés...);
- politiques (p.e., nationalismes marqués, mouvements autonomistes séparatistes ou fédéralistes);
- ethniques et/ou culturels (y compris linguistiques);
- géographiques (p.e., plus le pays est grand, plus il devient important d'établir une collectivité intermédiaire; les îles demandent une considération particulière...);
- démographiques (p.e., l'existence de nombreuses collectivités locales de petite taille démographique; concentration élevée de la population dans certaines parties du territoire...);
- socio-économiques (p.e., différences marquées dans le développement des diverses parties du territoire, activités menées par la population dans les diverses zones et revenus qu'elle en tire...);

Il n'est pas possible d'établir une hiérarchie entre ces facteurs, le poids de chacun d'entre eux pouvant varier selon le contexte. Tous méritent d'être pris en considération afin de déterminer si la régionalisation est souhaitable, voire nécessaire, et quelle forme elle doit emprunter.

Ils conditionnent également le déroulement du processus de régionalisation aussi bien en ce qui concerne la détermination de l'espace régional, qu'en ce qui concerne la nature et la portée de l'autonomie régionale, lorsque celle-ci constitue l'issue du processus.

Il n'est pas non plus possible de présenter un modèle de régionalisation, voire un modèle de région standardisé, que ce soit en termes de dimensions (géographiques ou démographiques) ou de compétences. Une telle uniformisation ne semble pas concevable, étant donné les différences entre les Etats.

Il est par contre possible et utile d'indiquer quelques critères pouvant guider les responsables politiques dans la prise de décisions. En particulier, l'adoption et la mise en œuvre de ces critères dans une situation donnée doit se conformer à trois principes :

- tout d'abord, les solutions retenues doivent répondre à l'exigence de sauvegarder l'intégrité territoriale de l'Etat et de ne pas briser la solidarité entre les diverses composantes de l'Etat;
- ensuite, dans un contexte qui évolue rapidement, le processus de régionalisation doit aboutir à des solutions adaptées aux problèmes présents mais consentant également d'accompagner les changements;
- enfin, dans un contexte européen et mondial hautement compétitif, l'organisation territoriale de l'Etat – voire les structures administratives que cette organisation sous-tend – doit être le catalyseur d'une économie dynamique et, pour ce faire, éviter de pénaliser ou freiner, par sa lourdeur et complexité, le secteur privé.

4. Décentralisation administrative au niveau régional et régionalisation politique

L'importance, qualitative et quantitative, des conséquences de l'autonomie régionale sur l'autonomie locale justifie un examen davantage approfondi du processus de création de collectivités régionales autonomes ou de leur renforcement. Ce processus peut emprunter deux voies qu'il convient de distinguer clairement: la décentralisation administrative au niveau régional et la régionalisation politique¹.

La *décentralisation administrative* peut comporter l'attribution aux régions de compétences de gestion et / ou de planification dans les domaines déterminés par la loi. Elle peut être distinguée de la déconcentration, qui prend la forme de l'exécution de fonctions publiques par des autorités administratives étatiques liées aux régions, qui néanmoins ne constituent pas un niveau régional autonome.

La *régionalisation politique* implique l'attribution de compétences législatives, ce qui permet aux régions qui en disposent de définir ou compléter le cadre normatif dans les domaines relevant de ces compétences.

L'idée de collectivité régionale autonome renvoie à l'existence d'une assemblée dotée de la légitimité démocratique et d'un exécutif régional responsable devant cette assemblée.

L'élection de l'assemblée régionale au suffrage direct constitue la seule solution appropriée dans le contexte d'une régionalisation politique, d'autant plus qu'entre les régions et les autres collectivités territoriales s'établissent dans ce cas des rapports de type hiérarchique. Dans le contexte de la décentralisation régionale, la légitimité démocratique de l'assemblée régionale peut également résulter d'une représentativité indirecte.

1 Cette terminologie est empruntée à la doctrine italienne et espagnole et, dans le contexte de ces deux ordres juridiques, marque la spécificité et l'importance des pouvoirs que les constitutions respectives octroient aux régions et aux communautés autonomes. Ces pouvoirs s'apparentent plus de ceux dont les Etats fédérés bénéficient que de ceux des régions en France ou dans les autres pays européens où des autonomies régionales existent. Néanmoins, cette terminologie ne doit pas faire croire que la dimension politique est absente dans le contexte de la décentralisation régionale. En effet, cette dimension est inhérente à la notion d'autonomie régionale; plus encore, elle existe à des degrés différents dans toutes les formes de régionalisation, même celles qui n'aboutissent pas à l'autonomie régionale.

Le choix du modèle à adopter est fonction des situations propres à chaque Etat. Il est néanmoins possible d'observer, d'une part, que la régionalisation politique soulève des problèmes plus complexes à résoudre et, d'autre part, que l'idée même de processus implique la possibilité de procéder par étapes.

Ainsi, dans le cadre d'une transition politique et/ou économique, il est tout à fait possible d'engager ce processus par la décentralisation administrative au niveau régional, afin de permettre la mise en place graduelle des structures nécessaires à l'exercice des compétences de gestion et planification attribuées à ce niveau et de jeter des bases solides pour s'acheminer, si cela est souhaité, vers l'autonomie régionale politique.

Néanmoins, il n'y a aucune raison de ne voir dans la décentralisation régionale qu'une étape vers la régionalisation politique. Elle constitue, au contraire, un modèle en soi qui répond à des problèmes de nature différente.

Il convient de noter que les deux modèles d'autonomie ne s'excluent pas réciproquement et peuvent coexister au sein d'un même Etat: la situation particulière de certaines régions peut justifier, voire exiger, des solutions spécifiques et en particulier la reconnaissance d'une autonomie politique, bien que celle-ci ne soit pas jugée adéquate pour toutes les régions du pays en question.

5. Délimitation des nouveaux espaces régionaux

Lorsque le processus de régionalisation correspond à la création de nouvelles collectivités intermédiaires et aucune solution évidente n'est imposée par les traditions historiques, ethniques, culturelles, linguistiques, etc., la détermination de leur assise territoriale peut se faire en fonction également d'autres critères.

Tout d'abord, la taille des régions doit être à la mesure des compétences que l'on envisage de leur attribuer; si l'étendue territoriale et l'étendue des compétences manquent de cohérence, le processus tout entier perd sa raison d'être. Des considérations similaires peuvent se faire en ce qui concerne la population des régions.

Bien entendu, il ne s'agit pas de donner à toutes les régions les mêmes dimensions et le même nombre d'habitants: non seulement ceci n'est pas nécessaire, mais en règle générale plusieurs facteurs s'y opposent. Il convient néanmoins d'éviter, pour autant que possible, des écarts sensibles entre régions, écarts qui pourraient être une cause d'inefficacité.

La taille des régions doit, en outre, consentir et rendre effectif l'accomplissement des fonctions qui leur seront confiées.

Les régions doivent être en mesure de favoriser le développement équilibré du pays. Souvent, il n'y a pas moyen de les délimiter sans «consolider» les inégalités existantes, mais il conviendrait, alors, de le faire en fonction des interventions particulières que la situation de certaines zones demande, de manière à simplifier les politiques structurelles et faire en sorte d'en accroître l'efficacité.

Il convient encore de noter que le nombre des régions doit être déterminé en tenant compte d'une utilisation optimale des ressources publiques. En conséquence, il est important d'évaluer les bénéfices résultant des nouvelles dépenses engendrées par la régionalisation.

La géographie – même lorsqu'elle n'est pas un facteur déterminant en soi – peut elle aussi contribuer à établir et renforcer le sentiment d'appartenance à une région. Il convient donc d'en tenir dûment compte.

Découper le pays et fixer les bornes des régions n'est pas une opération anodine: elle est, bien au contraire, de nature à soulever de fortes résistances, notamment de la part des collectivités locales si elles ressentent ce processus comme une atteinte à leurs prérogatives.

Par ailleurs, les facteurs mentionnés ci-dessus, dont l'évaluation est déjà difficile, peuvent donner des indications discordantes, engendrer des conflits d'intérêt et causer des tensions entre solutions inconciliables, qui constituent autant de freins au processus.

Pour réduire, voire prévenir ces tensions, il est indispensable d'associer au processus les collectivités locales ainsi que les citoyens, directement et/ou par l'entremise des associations qui prennent en défense leurs intérêts. Notamment, il pourrait être souhaitable de recueillir par référendum l'avis des populations concernées sur les modifications envisagées.

Le fait de délimiter les espaces régionaux en tenant compte – et sans remettre en cause – les limites des collectivités territoriales préexistantes devrait permettre, en général, de simplifier les problèmes. Toutefois, lorsqu'il s'avère impossible de régler tous les conflits malgré les efforts prodigués dans ce sens, il faut trancher sur la base de l'intérêt général.

6. Délimitation des compétences des régions

L'étendue des compétences devrait être fixée en s'inspirant du *principe de subsidiarité* «dans sa double dimension de critère de répartition des compétences publiques entre plusieurs niveaux d'administration et d'orientation pour la mise en œuvre de ces compétences»¹.

En même temps, l'attribution de compétences aux collectivités régionales doit répondre aux exigences d'efficacité et d'économie que le principe de subsidiarité implique et qui sont sous-jacentes au processus de régionalisation.

Il est souhaitable que, dans toute la mesure du possible, un bloc de compétences exclusives soit attribué aux régions. Il convient aussi de rechercher l'adéquation entre l'ensemble des compétences (qu'elles soient ou non exclusives) et la taille (en termes de territoire et population) des collectivités régionales. Ces compétences doivent être définies aussi clairement que possible, les incertitudes étant source à la fois de dysfonctions et de conflits.

Par ailleurs, la clarté n'est pas inconciliable avec une certaine souplesse. Certes, en règle générale, il semble préférable d'éviter une «régionalisation à la carte» et, si possible, il faudrait respecter l'égalité entre les régions, car celle-ci facilite la coopération interrégionale qui devient, dans le cas contraire, nettement plus difficile.

Toutefois, il n'est pas indispensable que toutes les régions reçoivent des attributions identiques et en même temps; au contraire, certains décalages peuvent répondre au besoin pour celles-ci de ne pas se voir chargées de responsabilités qu'elles ne sont pas encore prêtes à assumer. Il est également possible, dans le contexte d'un processus dynamique, de prévoir que les compétences fixées au départ soient «ajustées» en fonction de l'évolution de la situation.

¹ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté, le 12 octobre 1995, la Recommandation n° R (95) 19 sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité. Par ailleurs, un rapport préparé pour le CDLR intitulé *Définition et limites du principe de subsidiarité* a été publié sous le n° 55 dans la série d'études «Communes et régions d'Europe».

Tout système d'autonomie devrait inclure une voie de recours efficace permettant aux régions de sauvegarder leurs attributions contre les ingérences illégales ou indésirables de la part de l'Etat et à celui-ci d'empêcher les débordements des premières. Lorsque la répartition des compétences relève du droit constitutionnel, la solution des conflits de compétences devrait être une tâche réservée, en dernier ressort, à l'organe responsable de la constitutionnalité des lois.

Il faut, enfin, s'assurer de l'existence de structures administratives capables de s'acquitter des nouvelles tâches et trouver une réponse aux divers problèmes concernant le personnel des administrations régionales.

7. Finances régionales

Il n'y a pas d'autonomie réelle sans moyens financiers. La reconnaissance de compétences propres aux régions et les délégations de responsabilités de gestion administrative doivent s'accompagner de l'octroi de moyens financiers adéquats, voire des ressources permettant aux régions de s'acquitter efficacement de l'ensemble de leurs tâches.

Les régions, notamment si elles bénéficient de l'autonomie politique, devraient disposer d'une marge appropriée dans la détermination du niveau de leurs dépenses et d'une maîtrise correspondante de leurs recettes.

Quand les régions ont une certaine autonomie financière cela a des incidences sur la politique macro-économique de l'Etat; mais, si leur marge de manœuvre est correctement définie, cette autonomie financière ne fait pas nécessairement obstacle à une politique de contrôle des dépenses. En effet, la co-responsabilité fiscale des régions, au titre des impôts qu'elles peuvent lever, est susceptible de favoriser la recherche d'une meilleure efficacité et d'opérer ainsi comme élément modérateur des dépenses publiques régionales et stabilisateur du système de financement des régions. Il convient donc de mettre en balance les conséquences de l'autonomie financière régionale sur la politique économique nationale et les avantages qu'elle peut présenter.

Enfin, lors de la mise en place des régions, il est essentiel qu'un système de péréquation financière soit établi au niveau national pour réduire l'impact des inégalités entre régions tout en respectant leur autonomie.

8. Rapports entre régions et rapports Etat-régions

Dans le cadre du processus de régionalisation, le principe de subsidiarité joue un rôle fondamental. Le respect de ce principe n'est pas pour autant suffisant: il convient d'avoir égard également au *principe de cohérence et d'unité d'application des politiques publiques* au profit de l'ensemble des citoyens, ainsi qu'aux *principes de coordination et de solidarité territoriale*¹.

Dans les domaines attribués exclusivement aux régions, il convient de définir les limites de leur action par des instruments normatifs d'orientation. Dans la mesure où l'Etat et les régions se partagent les responsabilités concernant un même domaine, l'autonomie régionale devrait aller de pair avec l'établissement de mécanismes appropriés et fonctionnels de coordination et de coopération entre les régions et l'Etat.

1 Voir, à cet égard, la Recommandation n° R (95) 19 et le rapport du CDLR sur la définition et les limites du principe de subsidiarité, cités à la note précédente.

Par ailleurs, les régions devraient disposer d'un forum de dialogue leur permettant d'harmoniser leurs actions dans les domaines où la convergence des leurs politiques, sans être indispensable, reste souhaitable.

9. Impact de la régionalisation sur les collectivités préexistantes

La régionalisation a inévitablement des répercussions sur la situation des collectivités locales et, lorsqu'elles existent, des collectivités intermédiaires infrarégionales. Les conséquences que ce processus entraîne concernent l'étendue des compétences de ces collectivités et leurs relations avec l'Etat d'une part, les régions d'autre part.

La création d'une collectivité régionale autonome implique la remise en cause de la répartition des compétences entre l'Etat et les autres collectivités. La question qui alors se pose est celle de savoir si l'autonomie de ces collectivités doit être restreinte au profit des nouvelles collectivités régionales, ou si leurs attributions doivent correspondre exclusivement à certaines compétences exercées jusqu'alors par l'Etat. On doit également examiner l'opportunité de maintenir, lorsqu'elles existent, les collectivités intermédiaires infrarégionales. La réponse à ces questions n'est pas forcément la même dans tous les cas.

Il est souhaitable que la régionalisation se poursuive, pour autant que possible, sans restreindre les attributions des collectivités locales préexistantes – notamment des communes –, sans renforcer la tutelle sur celles-ci et sans réduire les moyens financiers à leur disposition.

Toutefois, il est possible que ces collectivités aient rencontré des difficultés à mettre en œuvre efficacement certaines compétences et qu'en conséquence la régionalisation soit l'occasion de les leur retirer. Eventuellement, les régions pourraient être autorisées non seulement à «restituer» ces compétences par voie de délégation, mais, par ce même biais, à en confier de nouvelles aux collectivités locales.

La possibilité de faire usage de la délégation ne doit pas être prétexte pour nier l'existence de compétences propres aux collectivités locales, mais un moyen pour assurer au système de répartition des compétences la flexibilité qui seule permet d'obtenir une adéquation entre les responsabilités assumées par chaque niveau d'administration et la réalité sous-jacente, dans le respect du principe de subsidiarité.

Cette souplesse peut être accrue en prévoyant la possibilité pour les collectivités locales de confier certaines compétences aux régions avec leur accord, lorsque cela permet une gestion plus efficace et économique des services publics locaux.

En tout état de cause, les collectivités locales doivent disposer d'une voie de recours juridictionnelle pour se protéger d'éventuelles ingérences illégales dans les domaines de leur compétence.

Dans une dynamique qui vise une allocation optimale des tâches et des charges correspondantes, la régionalisation n'est pas un processus en contradiction avec l'autonomie locale, qui au contraire peut en ressortir renforcée.

Les collectivités intermédiaires infrarégionales se trouvent néanmoins dans une situation particulière, puisque la création des collectivités régionales implique une remise en cause non seulement de leurs compétences, mais encore de leur existence.

Il ne convient de les maintenir que si elles sont en mesure d'exercer certaines fonctions mieux que les régions et les communes. Si tel n'est pas le cas, elles ne seront qu'un obstacle à la rationalisation poursuivie par la régionalisation, ou bien elles continueront d'exister sans pouvoirs réels.

Par ailleurs, plus il y a d'échelons territoriaux, plus il devient nécessaire de définir clairement les rapports entre ces divers niveaux, de façon à éviter des conflits continus et la conséquente paralysie dans le fonctionnement du système dans son ensemble. Ainsi, même dans le cas où la régionalisation a lieu sans modifier les compétences des collectivités préexistantes, elle n'est pour autant pas neutre, car la collectivité régionale vient s'interposer entre celles-ci et l'Etat en bouleversant le système relationnel jusque là en force.

La régionalisation politique demande de repenser en profondeur les rapports de dépendance fonctionnelle et ce afin d'éviter une multiplication des contrôles administratifs sur les collectivités locales, mais également d'assurer la coordination nécessaire entre leur action, celle des structures de coopération éventuellement mises en place par ces collectivités et celle des régions. L'exigence de coordination est également forte dans le contexte de la décentralisation régionale, encore que dans ce cas les collectivités territoriales se trouvent sur un même plan et que leurs relations s'organisent en dehors d'un rapport hiérarchique.

La régionalisation politique peut aussi avoir pour conséquence une modification des dépendances statutaires et organisationnelles, si les régions obtiennent des compétences en matière d'organisation locale. Dans ce cas, l'uniformité au niveau national des structures territoriales infrarégionales pourrait diminuer en fonction de la marge de manœuvre accordée aux régions. Il semble donc approprié que les Etats encadrent l'exercice par les régions de ces compétences pour éviter des inégalités non justifiées entre collectivités locales.

On pourrait également prévoir que, dans le cadre de leur autonomie financière, les régions aient l'obligation d'assurer, au moins dans une certaine mesure, la péréquation des ressources entre les collectivités locales qui se trouvent sur leur territoire.

Par ailleurs, et plus en général, le système de financement des collectivités locales devrait s'articuler de manière à limiter, si non supprimer, leur dépendance de fait, que ce soit vis-à-vis de l'Etat ou des régions.

ANNEXE

RAPPORTS NATIONAUX SUR LA REGIONALISATION ET SES CONSEQUENCES SUR L'AUTONOMIE LOCALE

préparés respectivement avec la collaboration de MM. Marcou (France), Krell (Allemagne), Szabo (Hongrie), Niewiadomski (Pologne), Santos (Portugal), Saenz de Buruaga (Espagne), Östhol (Suède) Borsani (Suisse), Stoker (Royaume-Uni),

TABLE DES MATIERES

	Pages
FRANCE.....	57
ALLEMAGNE.....	83
HONGRIE.....	99
POLOGNE.....	119
PORTUGAL.....	133
ESPAGNE.....	149
SUEDE.....	173
SUISSE.....	195
ROYAUME-UNI.....	217

FRANCE

I. CADRE DE REFERENCE

1. La formation du système français d'administration locale

La France s'est constituée sous la forme d'un Etat unitaire centralisé. Sous l'Ancien Régime, l'Etat monarchique n'a cessé de se renforcer en réduisant les prérogatives politiques de l'aristocratie, et l'autonomie des villes et des provinces au profit du pouvoir central et de ses représentants locaux.

La Révolution française a d'une certaine manière été rendue possible par cette œuvre unificatrice. Elle a fondé l'Etat républicain sur la souveraineté nationale, concept selon lequel la nation «une et indivisible» est la seule titulaire de la souveraineté; en déclarant aujourd'hui que «la souveraineté nationale appartient au peuple», les constitutions de la France moderne (1946 et 1958) expriment le caractère démocratique de l'Etat sans remettre en cause le fondement unitaire de la souveraineté.

Mais la Révolution française a été aussi une révolution communale. C'est après l'insurrection paysanne de l'été 1789 que l'«abolition des privilèges» est déclarée et que l'Assemblée constituante consacre l'existence de 44 000 communes égales en droit, administrées par des conseils élus par les habitants, et protégées par la loi. La Révolution a fait de la commune une «société de citoyens», cadre fondamental de la vie civique. A l'inverse, les départements sont créés pour l'«administration intérieure du Royaume» (constitution de 1791), subordonnée au pouvoir exécutif.

La Troisième République s'est établie sur un compromis historique entre la bourgeoisie et la paysannerie, liées par les populations des bourgs et des petites villes, dont le Sénat assurait la représentation par son mode d'élection. La loi communale de 1884, qui fait du maire le personnage central de la vie politique locale, et qui est toujours à la base des institutions communales actuelles, se rattache à ce compromis. Il faut se reporter à cette période pour comprendre l'importance de l'enracinement local dans la politique française jusqu'à nos jours.

Mais à cette tradition communale s'est superposée la centralisation administrative réalisée par le Consulat et le Premier Empire. Celle-ci avait pour but de prolonger au niveau local la concentration de tous les pouvoirs entre les mains de Napoléon Bonaparte; elle reposait sur l'institution des préfets. Par la suite, aucun régime n'a remis en cause l'institution préfectorale, et le département s'est affirmé comme l'échelon essentiel d'exécution de l'administration d'Etat et d'organisation de ses services.

A l'origine, la notion de décentralisation, lorsqu'elle apparaît sous la Restauration, est bien à prendre au sens littéral; c'était la revendication du desserrement des contraintes de la centralisation par une aristocratie soucieuse de retrouver partie au moins de ses anciennes prérogatives locales. C'est à partir de la Monarchie de Juillet qu'elle est reprise par le mouvement libéral, et les réformes de 1833 à 1838, qui institutionnalisent un partage du pouvoir local avec les propriétaires fonciers et la bourgeoisie censitaire, parallèle aux progrès du parlementarisme, en représentent la première application.

En introduisant la démocratie politique, la Troisième République a changé le fondement et la dynamique de la décentralisation. Alors que tout concourait à assurer la suprématie du pouvoir central sur la vie locale, le suffrage universel a investi les élus locaux d'une légitimité concurrente de celle que le préfet tenait de l'autorité de l'Etat. Le système hiérarchisé mis en place par Napoléon s'est progressivement transformé en un système de pouvoir partagé et négocié entre les élus locaux et les représentants locaux de l'Etat. La décentralisation, qui représentait au XIX^e siècle un aménagement de la centralisation, est devenue déjà à la fin de la Troisième République un élément du régime politique démocratique et libéral.

Les constitutions de 1946 et de 1958 ont pris acte de cette évolution, qui n'a été interrompue que par le régime de Vichy. Elles ont reconnu l'existence des collectivités territoriales et posé le principe de leur libre administration dans les conditions prévues par la loi (constitution de 1946: art.87; constitution de 1958: art.72). Alors que la notion de décentralisation n'était jusqu'ici qu'une notion administrative, qui impliquait une certaine subordination des collectivités locales à l'Etat, le principe de libre administration exprime que les collectivités locales ont désormais des droits garantis par la constitution. La Constitution de 1958 consacre en outre le Sénat dans sa fonction de «représentation des collectivités territoriales de la République» (art.24). Néanmoins, il a fallu la réforme de la décentralisation engagée en 1982 pour donner toute leur portée à ces dispositions.

La région s'est insérée dans ce système sans en modifier les principes, et même sans affecter la position que la commune et le département ont acquise au terme de deux siècles d'histoire.

Les circonscriptions actuelles des régions françaises sont nées en 1955 des besoins de la politique d'aménagement du territoire de l'Etat. Il s'agit donc de circonscriptions fonctionnelles, comme le sont les départements depuis leur création en 1789. Ce découpage a été réalisé sans consultation des élus locaux et par la suite l'Etat a entrepris de réorganiser ses services extérieurs à l'intérieur des limites de ces régions. Les circonscriptions d'action régionale, au nombre de 21 (plus la Corse) en France métropolitaine, devaient être le cadre de l'élaboration par l'Etat de plans régionaux et elles ont permis la régionalisation du plan de développement économique et du budget de l'Etat.

Seules certaines de ces régions correspondent dans une certaine mesure à des régions traditionnelles: c'est le cas de la Bretagne ou de l'Alsace, mais les régions de Haute-Normandie et de Basse-Normandie n'ont aucune référence historique. Il est remarquable que la première institution régionale ait été le préfet de région, créé en 1964. Cette réforme faisait suite à la création de la Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en 1963; on institua un nouvel échelon déconcentré de l'administration d'Etat pour la mise en œuvre de la politique économique, du plan et de la politique d'aménagement du territoire. C'est dans ces circonscriptions qu'ont été institués, en 1972 les établissements publics régionaux, et en 1982 les régions collectivités territoriales.

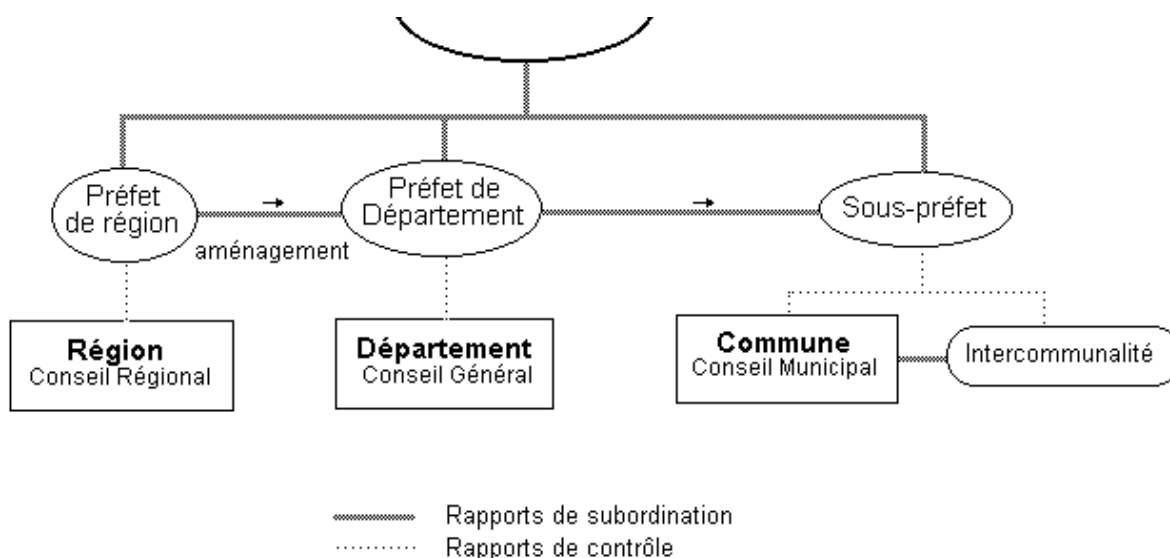
En revanche, les particularismes régionaux n'ont jamais été à l'origine de mouvements ou de revendications politiques significatives, à la seule et notable exception de la Corse, qui bénéficie aujourd'hui d'un statut d'autonomie dans le cadre de la République (loi du 13 mai 1991). Les idées régionalistes ou fédéralistes ont toujours été très minoritaires.

On peut aujourd'hui résumer dans le tableau suivant l'organisation administrative de la France:

Communes: Métropole: Départements d'outre-mer (DOM): Territoires d'outre-mer (TOM):	36 744 36 551 113 80
Etablissements publics de coopération exerçant des compétences communales et départementales	18 902
Départements: Métropole: DOM:	100 96 4
Régions: Métropole DOM:	25 21 4
TOM:	4
Collectivités à statut particulier: (Corse, Mayotte, St-Pierre & Miquelon)	3

Le système français d'administration locale est aussi caractérisé par la déconcentration, c'est-à-dire l'exécution des missions de l'Etat au niveau local par des autorités subordonnées agissant par délégation. La loi du 6 février 1992 a fait de la déconcentration le principe général de l'organisation et du fonctionnement des services de l'Etat; les préfets sont les délégués du gouvernement, selon la Constitution (art.78, al.3) et ont autorité sur la plupart des services déconcentrés de l'Etat.

Le schéma ci-après résume l'organisation territoriale française.



2. La région, collectivité territoriale de la République

D'abord instituées comme établissements publics par la loi du 5 juillet 1972, les régions ont été transformées en collectivités territoriales par la loi du 2 mars 1982, à la date de la première élection au suffrage universel direct des conseils régionaux (mars 1986). Elles ont donc la même nature que les communes et les départements, mais elles sont fondées sur la loi et non sur la constitution à la différence de ceux-ci, qui sont mentionnés à l'article 72 de la Constitution. Elles bénéficient du principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72, mais elles s'inscrivent dans un Etat unitaire qui trouve dans le principe d'indivisibilité de la République une garantie constitutionnelle.

La Constitution du 4 octobre 1958 (art.2) et la jurisprudence du Conseil constitutionnel maintiennent en effet le principe de l'indivisibilité de la République. Ce principe d'origine révolutionnaire s'applique au sujet de la souveraineté et ne doit pas être confondu avec la protection de l'intégrité du territoire: il signifie que seul le peuple français dans son ensemble est le sujet de la souveraineté; les citoyens d'une collectivité territoriale prise isolément ne peuvent donc pas exercer la souveraineté. Elle exclut ainsi toute interprétation de la régionalisation dans un sens qui conduirait au fédéralisme.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales, qui garantit leur autonomie pour la gestion des affaires locales, s'exerce dans les conditions prévues par la loi (art.72). La compétence du législateur s'étend au régime électoral des assemblées locales, aux principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources. L'étendue de la compétence législative est la même pour les régions que pour les départements ou les communes, mais en outre l'existence des régions est aussi de la compétence législative, puisque les régions ont été établies par la loi.

De même qu'il n'existe qu'un seul législateur il n'existe qu'un seul pouvoir réglementaire à compétence générale, c'est celui qui est exercé par le Premier ministre. En revanche, le principe de libre administration énoncé à l'article 72 n'est pas la source d'un pouvoir réglementaire autonome. Les actes réglementaires faits par les collectivités locales sont certes nombreux, mais ils doivent trouver leur source dans une loi, comme c'est le cas pour les pouvoirs de police du maire et du président du conseil général, pour les règlements locaux que sont les documents d'urbanisme ou pour les aides aux entreprises qui peuvent être accordées par les collectivités territoriales. La loi pourrait, en vertu de l'article 72, charger les collectivités territoriales de prendre des mesures réglementaires d'exécution, mais on ne peut guère en citer d'exemples. La compétence normative de la région est donc très limitée, et en fait elle l'est encore davantage que celle de la commune ou du département.

3. Les compétences régionales

On entend ici par compétences les matières dans lesquelles s'exerce un pouvoir de décision ou de gestion. La détermination des compétences des collectivités territoriales repose, en France, sur une distinction fondamentale. Les compétences matérielles que peut exercer une collectivité résultent d'une part de ce qu'on appelle la «clause générale de compétence», et d'autre part des matières qui sont formellement attribuées par la loi à sa compétence.

La réforme de la décentralisation comportait le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales; le nombre et l'importance des compétences attribuées par la loi aux différentes collectivités se sont donc accrues. Mais la clause générale de compétence conserve sa portée et demeure un facteur essentiel d'autonomie et d'initiative. A cet égard, la situation de la région ne se distingue pas de celle des autres collectivités territoriales.

D'abord appliqué au conseil municipal par la loi de 1884 (code des communes, art. L.121-26: «le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la communes», la clause générale de compétence a été étendue au conseil général et, par la loi du 6 janvier 1986 au conseil régional. Son application à toutes les collectivités territoriales correspond à la distinction fondamentale que fait le droit public français entre la notion de collectivité et la notion d'établissement public: une collectivité a une compétence générale, elle a vocation à agir en toute matière, tandis que la notion d'établissement public repose sur le principe de spécialité, c'est-à-dire que l'établissement ne peut agir que dans les limites de la compétence définie dans l'acte qui l'a institué. De plus, un établissement public est toujours rattaché à une collectivité – l'Etat ou une collectivité territoriale – qui en assure le contrôle et d'où provient la compétence dont il est chargé.

La principale limite à la compétence générale était la liberté du commerce et de l'industrie, qui faisait obstacle à l'intervention économique des collectivités territoriales. Le changement essentiel introduit ici par la loi du 2 mars 1982 (art.5) est d'avoir reconnu que les collectivités territoriales pouvaient «intervenir en matière économique et sociale» bien que «sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe d'égalité des citoyens devant la loi, ainsi que des règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le plan».

De plus, cette extension des compétences locales en matière économique s'appuie sur la suppression de la tutelle préfectorale: les délibérations des collectivités territoriales en ces matières s'appliquent de plein droit dès qu'elles ont été publiées ou notifiées et transmises au représentant de l'Etat.

Cependant, bien que la vocation économique de la région ait été constamment affirmée, elle ne dispose pas d'une compétence propre en ce domaine, sauf de manière marginale, et en fait les interventions économiques des communes sont plus importantes que celles des régions, en termes de dépenses publiques; l'écart est encore plus grand en ce qui concerne le recours aux garanties d'emprunt¹.

En d'autres matières c'est la loi qui désigne la région comme titulaire de la compétence. Cette compétence matérielle est alors protégée, en fonction des limites que fixe la loi, contre les initiatives des autres collectivités territoriales ou de l'Etat au titre de leur compétence générale.

1 Selon les données publiées par le ministère de l'Intérieur, d'après la Direction de la Comptabilité publique, sur un montant total d'interventions économiques de 13,3 milliards de francs, 4,8 sont imputables aux communes contre 4,3 aux régions et 4,1 aux départements en 1992 (*Les collectivités locales en chiffres*, éditions 1995, La Documentation française, p. 40).

En application, des lois des 7 janvier et 22 juillet 1983, l'Etat a transféré aux régions des compétences nouvelles en certaines matières; d'autres compétences ont été transférées ultérieurement par des lois spéciales: notamment dans les domaines du tourisme (lois du 3 janvier 1987 et du 23 décembre 1992), de la formation professionnelle (loi du 20 décembre 1993), de l'aménagement du territoire (loi d'orientation du 4 février 1995), et, si la région le demande, de l'élimination des déchets industriels (loi du 2 février 1995).

Le tableau suivant résume les domaines de compétence de la région, telles qu'ils résultent des différentes lois, en distinguant les compétences obligatoires et les compétences facultatives.

Région	Compétences obligatoires	Compétences facultatives
compétences anciennes (avant 1982)	Néant	- Contribution au financement d'investissements réalisés par l'Etat ou d'autres collectivités - Etudes sur le développement de la région
compétences nouvelles	- Carte scolaire (enseignement secondaire) - Etablissements d'enseignement du second degré général ou professionnel - fonctionnement (second cycle), établissements d'éducation spéciale - Formation professionnelle - Plan régional des transports - Tourisme - Subventions à la flotte de pêche et aux cultures marines - Plan d'élimination des déchets industriels spéciaux	- Construction de locaux d'enseignement secondaire - Logement (rénovation, mise à disposition de terrains) - Plan régional - Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire - Développement économique - Voies d'eau - Transports régionaux (conventions avec la SNCF, transports routiers)

4. L'existence de statuts spéciaux

Le principe d'indivisibilité de la République et l'unité de la loi n'ont pas fait obstacle à ce que la République unitaire intègre un certain nombre de particularismes locaux et régionaux avec pragmatisme. La loi française a maintenu une grande partie de la législation d'origine allemande dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle lorsque ceux-ci ont été réintégrés à la République française en 1919, en particulier en ce qui concerne le régime administratif et financier des communes, le droit d'association et même le régime concordataire.

Depuis 1946, les départements d'outre-mer peuvent faire l'objet des «adaptations nécessitées par leur situation particulière» (constitution de 1958, art.73). Cette adaptation est également ce qui paraît justifier le régime particulier prévu par la loi pour les trois plus grandes villes françaises, Paris, Lyon et Marseille, dont l'organisation comporte des conseils d'arrondissement élus (loi du 31 décembre 1982).

Surtout, la possibilité ouverte par la Constitution de créer par la loi de nouvelles collectivités territoriales a été utilisée aussi pour établir des régimes spéciaux propres à répondre des situations particulières: on peut citer non seulement le statut de la Corse, mais aussi celui de Paris qui est à la fois une commune et un département, l'île de Mayotte dans l'Océan indien, ou Saint-Pierre-et-Miquelon.

La seule limite paraît être que le règlement de situations particulières ne peut aller jusqu'à reconnaître des droits subjectifs à une collectivité, comme l'aurait été le «peuple corse» si le juge constitutionnel avait accepté l'entrée de cette expression dans le droit, car cela serait allé à l'encontre de la conception unitaire du peuple français, qui ne connaît que l'universalité des citoyens qui le composent.

Les régions à statut particulier sont les régions des départements d'outre-mer et l'Ile-de-France; il convient d'y ajouter la Corse, bien qu'elle soit désormais une collectivité territoriale créée par la loi, au sens de l'article 72 de la Constitution.

II. LES RAPPORTS ENTRE LA REGION ET LES AUTRES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le système français d'administration territoriale exclut par principe toute dépendance statutaire ou fonctionnelle d'une collectivité envers une autre. L'organisation territoriale n'est pas, à cet égard, de type hiérarchique, mais de type concentrique. Les projets de réforme actuels ne remettent pas en cause ce principe. Cela ne veut pas dire que la région soit dépourvue de moyens d'action envers les autres collectivités, mais ces moyens doivent respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales.

En revanche dans les régions à statut particulier, le régime des compétences conduit dans certains cas à une primauté de la région, soit par les obligations supplémentaires qui pèsent sur les autres collectivités, soit parce que certaines de leurs compétences habituelles sont attribuées à la région. Malgré les limites de ses compétences et de ses moyens, l'action de la région est généralement évaluée de façon positive.

1. Absence de dépendance statutaire ou fonctionnelle des autres collectivités territoriales envers la région

1.1. L'absence de prééminence de la région

La loi du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions avait pour objet la suppression des institutions de la centralisation administrative: la tutelle préfectorale, les tutelles techniques et financières exercées par l'Etat, l'exécution des délibérations des conseils généraux et régionaux par les préfets.

L'objectif de liberté ne pouvait s'accommoder du rétablissement des tutelles au bénéfice d'autres autorités, et l'institution de la région comme nouvelle collectivité territoriale n'aurait pas été admise si elle s'était accompagnée d'une diminution des libertés pour les autres collectivités locales. De plus, la Constitution confie au seul délégué du gouvernement, le préfet, le pouvoir d'exercer le contrôle administratif sur les collectivités territoriales (art.72, al.3). Cela explique les principes énoncés par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983. Selon l'article 2: «Les transferts de compétences (...) au profit des communes, des départements et des régions ne peuvent autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une d'entre elles». L'article 3 posait également le principe d'une répartition des compétences par «blocs», «de telle sorte que chaque domaine de compétence ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions» (al.1). La mise en œuvre de ce principe dans les transferts de compétences devait éviter que l'exercice des compétences transférées ait ensuite pour conséquence de placer une collectivité dans la dépendance d'une autre.

En réalité, ce principe n'a pas été respecté. Il était inévitable, dans les domaines les plus importants, de distinguer les compétences attribuées aux différents niveaux de l'organisation administrative; mais ces partages de compétences, et l'institution de domaines de compétence partagée, comme dans les domaines de l'enseignement, du logement, de la politique de la ville plus récemment, ou de l'action sociale, jouent en faveur de l'Etat, qui conserve ainsi la capacité de formuler et de conduire en ces domaines des politiques à l'échelle nationale. On ne peut trouver aucun exemple où la loi ait aménagé des compétences partagées dans des conditions qui donnent à la région la primauté sur les autres collectivités.

Au contraire, c'est parfois la région qui peut se trouver dans la dépendance de celles-ci. C'est notamment le cas pour l'une des compétences régionales les plus importantes, le financement des investissements publics. La fonction d'investissement a toujours été considérée comme l'un des domaines majeurs de l'action régionale; elle est liée à la naissance même de l'idée régionale en liaison avec les objectifs d'aménagement du territoire.

L'article 4-I de la loi du 5 juillet 1972 prévoit que la région contribue au développement régional par «la participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct» (al.3) et par «la réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct avec l'accord et pour le compte de collectivités locales, de groupements de collectivités locales, d'autres établissements publics, et de l'Etat» (al.4). En pratique, c'est le troisième alinéa qui trouve le plus souvent à s'appliquer, mais dans les deux cas cela signifie que l'initiative peut venir d'autres collectivités locales ou de l'Etat, et non de la région. Toutefois, la réforme de 1982 a renforcé la position institutionnelle de la région, et les concours financiers sont le principal moyen par lequel la région peut peser sur les décisions et les choix de ses partenaires.

Dans le domaine de l'enseignement secondaire, la commune siège d'un lycée ou d'un établissement d'éducation spéciale de compétence régionale se voit confier de plein droit, si elle en fait la demande, la responsabilité de la construction et de l'équipement de l'établissement, sur la base des décisions de financement prises par la région et avec les ressources affectées par celle-ci; la commune exerce alors aussi de plein droit la responsabilité du fonctionnement (loi n°83-663 mod. du 22 juillet 1983, art.14-VII ter). L'usage qui est fait dépend beaucoup des circonstances locales.

Des aménagements de l'exercice des compétences entre des collectivités territoriales de degrés différents se rencontrent en d'autres domaines (notamment dans le domaine de la formation professionnelle) mais ils supposent toujours un accord avec la région.

Le seul domaine où la loi avait formellement donné à la région un pouvoir juridique qui conditionnait l'exercice des compétences des autres collectivités locales est celui des aides en faveur du développement économique. Selon la loi, les aides directes ne peuvent être que la prime à la création d'emplois, la prime à la création d'entreprise, ou un crédit à des conditions privilégiées; ces aides sont plafonnées par décret (un arrêté du ministre des Finances dans le dernier cas). Pour être accordées par une collectivité locale, elles doivent avoir été introduites par une délibération du conseil régional; dans ce cas seulement, elles peuvent être accordées aux entreprises éligibles par les différentes collectivités dans la limite du plafond, dans les secteurs et les zones éventuellement définies par la région. En revanche les aides indirectes sont libres.

Mais ce dispositif a également manqué son but. Les communes et les départements ne se sont jamais soumis à l'autorité de la région dans le seul domaine où pourtant la loi lui donnait le pouvoir de faire prévaloir ses décisions; les aides indirectes et le recours à des organismes-écrans leur ont toujours permis de mettre en œuvre leur propre politique de développement local, pas toujours compatible avec les orientations adoptées par la région.

De plus, le contrôle de légalité qui devait assurer le respect du dispositif, n'a pas pu atteindre cet objectif. De nombreuses aides y échappent parce qu'elles peuvent emprunter des procédures qui n'y sont pas soumises: aides accordées sur la base d'un contrat non soumis à l'obligation de transmission au préfet, recours à des organismes relais, tels que des sociétés d'économie mixte, dont les actes ou les contrats échappent au juge administratif, ce qui rend difficiles la constatation et la sanction des illégalités.

Enfin, le Conseil d'Etat a lui-même donné une interprétation restrictive de la compétence régionale en matière d'intervention économique, refusant d'y voir une application de la clause générale de compétence.

Non seulement l'égalité de statut et le régime des compétences ne permet pas aux régions d'acquiescer une primauté de droit sur les autres collectivités, mais deux autres facteurs réduisent encore leur possibilité de le faire.

Tout d'abord, les lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 prévoyaient des transferts de personnels et de services au bénéfice des départements et des régions pour l'exercice des compétences qui leur étaient transférées (L. 2 mars 1982: art.26 et 28; L. 5 juillet 1972 mod.: art.16 et 16-3; L. 7 janvier 1983: art.8). En ce qui concerne les régions, les seuls transferts qui ont été opérés concernent une partie de la mission régionale à la préfecture de région, et certains personnels en matière de formation professionnelle. Le département, en raison des compétences qui lui ont été transférées, a été le principal bénéficiaire des transferts de services. Aujourd'hui, les régions demeurent des administrations légères: l'ensemble des 25 régions et la Corse comptaient en 1993 environ 6 100 agents en équivalents d'emplois à temps complet, à comparer à plus de 140 000 agents des départements.

De plus, les conseils régionaux sont élus à la représentation proportionnelle dans le cadre départemental. Or le département est le cadre dans lequel se sont organisés les partis politiques; la vie politique locale est traditionnellement structurée par le cadre départemental, et par les élections cantonales et municipales.

Il en résulte que le mode d'élection des conseils régionaux tend à en faire une représentation des départements. C'est d'autant plus souvent le cas que par la pratique du cumul des mandats, un grand nombre de conseillers régionaux sont aussi des conseillers généraux et/ou des maires; pour la plupart d'entre eux, le mandat régional est un «mandat subsidiaire».

Loin de dominer ou même d'encadrer les collectivités locales de son territoire, la région agit au contraire dans un contexte marqué par la concurrence entre les institutions et les intérêts qu'elle représente; c'est ainsi que naissent les coopérations et les alliances. Il s'agit non seulement d'une concurrence entre collectivités territoriales, mais éventuellement avec l'Etat, dont les services déconcentrés poursuivent leurs missions, et que leurs propres objectifs peuvent conduire à soutenir certaines politiques locales.

Diverses collectivités, en raison de leurs compétences d'attribution ou de leur compétence générale, sont fréquemment engagées à des titres et avec des objectifs et des moyens différents, dans un même domaine. Leurs relations se règlent alors sur la base d'une négociation qui doit établir une coopération fondée sur un compromis entre les intérêts en présence. Il en résulte une situation que l'on pourrait qualifier de coopération compétitive.

Il ne pourrait en aller différemment que si la loi donnait aux collectivités du degré supérieur le pouvoir de fixer des règles s'imposant aux collectivités du degré inférieur. En fait, seul l'Etat dispose d'un tel pouvoir par l'exercice du pouvoir législatif. Dans quelques cas le conseil général peut adopter des délibérations qui font naître des obligations à la charge des communes ou des groupements de communes. Mais la région ne dispose d'un tel pouvoir dans aucun domaine.

1.2. Le respect des principes de la décentralisation dans les orientations des réformes en préparation

Il est souvent reproché à la répartition actuelle des compétences entre les collectivités territoriales d'être confuse et de favoriser la dilution des responsabilités. La loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire fixe les orientations d'une réforme annoncée en ce domaine (art.65 à 67). Toutefois rien n'indique que cette réforme, si elle est véritablement entreprise, ce que l'on ne peut encore tenir pour acquis, elle bénéficiera à la région.

La loi prévoit une «clarification» de la répartition des compétences, et l'introduction de la fonction de collectivité «chef de file». Sur le premier point, l'article 65 prévoit seulement le retour au principe des blocs de compétences et sa mise en œuvre effective; une loi doit être adoptée dans un délai d'un an pour compléter sur ce point les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983:

«I. La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales sera clarifiée dans le cadre d'une loi... Elle répartira les compétences de manière que chaque catégorie de collectivités territoriales dispose de compétences homogènes.

Cette loi prévoira que tout transfert de compétence est accompagné d'un transfert des personnels et des ressources correspondantes».

Des blocs de compétences homogènes visent à garantir l'autonomie de la collectivité compétente dans l'exercice de celles-ci; ils n'assureraient donc à la région aucune prééminence sur les autres collectivités locales. On peut douter qu'il soit possible de définir de tels blocs dans les domaines les plus importants, mais si cela était possible, la cohérence de l'action publique risquerait d'en souffrir, dans la mesure où l'article 3 précité de la loi du 7 janvier 1983 interdit que la collectivité chargée d'un bloc de compétences puisse à ce titre exercer une tutelle sur une autre collectivité, «sous quelque forme que ce soit».

La fonction de «chef de file» semble destinée à surmonter cette contradiction. En effet, la loi annoncée «définira les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assumer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales» (art.65-II). Cette innovation, introduite dans la loi à l'initiative de la commission spéciale du Sénat, est cependant limitée par l'exclusion de toute tutelle d'une collectivité locale sur une autre et par les responsabilités de l'Etat.

Enfin, la loi annoncée devra préciser «les conditions dans lesquelles, dans le respect des orientations inscrites dans le schéma national d'aménagement et de développement du territoire, une collectivité pourra, à sa demande, se voir confier une compétence susceptible d'être exercée pour le compte d'une autre collectivité territoriale» (art.65-III). On envisage ainsi un autre cas d'aménagement de l'exercice des compétences locales, cette fois pour la mise en œuvre des orientations du schéma national. On remarquera que cela n'est en revanche pas envisagé pour la mise en œuvre des schémas régionaux que devront adopter les conseils régionaux, et que ces aménagements peuvent s'opérer au bénéfice de n'importe quelle collectivité territoriale, la région ne bénéficiant ici d'aucune priorité.

Le seul cas dans lequel une compétence régionale pourrait avoir des incidences sur les compétences d'autres collectivités territoriales est celui de l'article 67, qui envisage le transfert aux régions de l'organisation et du financement des transports collectifs d'intérêt régional (ce qui vise en fait les transports ferroviaires régionaux de voyageurs): une phase d'expérimentation doit débuter en 1996 avec des régions volontaires (actuellement très peu nombreuses).

Si l'expérience est concluante, la loi qui opérera le transfert «devra prendre en compte le développement coordonné de tous les modes de transport et assurer la concertation entre toutes les autorités organisatrices de transports» (al.2). Sont alors visées les compétences du département et celles des autorités organisatrices de transports urbains.

La conclusion qui s'impose est que les réformes qui sont susceptibles d'intervenir en ce qui concerne la répartition des compétences entre les collectivités territoriales ne remettront probablement pas en cause les principes qui ont été fixés en 1982 et 1983, l'égalité de statut entre toutes les collectivités territoriales de la République et l'autonomie statutaire et fonctionnelle de chacune d'elles par rapport aux autres, y compris celles du niveau supérieur.

2. Les moyens d'un «leadership» régional

Si le système français d'administration locale ne donne à la région aucune prééminence sur les autres collectivités, il ne s'en suit pas que la région ne puisse établir son leadership en certains domaines pour lesquelles elle bénéficie d'une légitimité reconnue, tels que le développement économique, l'aménagement du territoire, les équipements collectifs. Elle dispose pour cela d'un certain nombre de moyens: une compétence de planification qui se manifeste aujourd'hui dans de nombreux domaines, et qui permet à la région de définir des orientations et d'affecter des moyens; le recours au contrat comme moyen de définir, avec les autres collectivités locales comme avec l'Etat, les objectifs communs et les engagements réciproques; et enfin des marges de manœuvre financières qui demeurent plus importantes que celles des autres collectivités locales, et s'expriment dans un budget d'investissement proportionnellement très important. Toutefois, la réalité de ce leadership dépend de la capacité des élus régionaux à mobiliser ces ressources, et donc de facteurs politiques.

2.1. La planification

La région est la seule collectivité territoriale pour laquelle la loi définit des compétences ouvertes, qui sont des habilitations à agir dans des domaines très largement définis, en relation avec l'Etat ou d'autres collectivités territoriales.

C'est le cas de l'article 59 de la loi du 2 mars 1982: le conseil régional «a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes»; «il peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions qui seront fixés par la loi déterminant la répartition des compétences...». Ce texte habilite la région à intervenir pratiquement en toute matière si l'objet de son intervention est de nature à contribuer, à un titre quelconque, au développement de la région, et donc également à agir sur les collectivités comprises dans son territoire comme elle est invitée à coopérer avec l'Etat.

On peut citer de même le nouvel article L.110 du code de l'urbanisme (introduit par la loi du 7 janvier 1983): «Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences (...) les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace». Ce texte autorise la région à agir sur l'aménagement de l'espace dans l'exercice de toutes ses compétences. La loi d'orientation du 4 février 1995 donne ici à la région un moyen supplémentaire avec les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (art.6).

En dehors d'un petit nombre de compétences précises et exclusives, la région peut donc s'engager dans les domaines les plus divers, en fonction des priorités politiques qu'elle établit et des ressources dont elle dispose, c'est-à-dire aussi en fonction des accords qu'elle parviendra à conclure avec l'Etat et les collectivités territoriales pour réunir ces ressources.

On l'a dit, la compétence normative de la région est très limitée. Ce n'est pas, ou peu, par la production de normes juridiques, prescrivant certaines conduites aux autres collectivités territoriales ou aux agents économiques, qu'elle peut promouvoir son développement. Pour autant, cette compétence normative ne doit pas être négligée. D'une part, la constitution autoriserait qu'elle soit plus étendue pour l'exécution des lois. D'autre part, et au-delà de textes très spécifiques appelant l'intervention réglementaire du conseil régional (notamment pour fixer les conditions et le régime des aides à l'économie), les instruments de planification que la région doit adopter peuvent avoir une certaine portée normative.

Il n'en reste pas moins qu'il existe un contraste saisissant entre la faiblesse de la compétence normative et la variété des instruments de planification. On se contentera ici de les énumérer: le plan de la région (L. 5 juil. 1972, art.8, al.2, mod. L. 7 jan. 1983); le schéma prévisionnel des formations (enseignement secondaire, L. n°83-663, 22 juil. 1983, art.13-II, mod. L. n°85-97, 25 jan. 1985); le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (qui absorbe un précédent schéma prévisionnel d'apprentissage; L. 22 juil. 1983, art.83, mod. L. n°93-1313, 20 déc. 1993); le programme pluriannuel d'intérêt régional en matière de recherche (L. n°82-610, 15 juil. 1982, art.11; L. 22 juil. 1983, art.13-VI); le plan régional de développement des formations de l'enseignement supérieur (L. 22 juil. 1983, art.13-VI); le plan régional des transports (L. n°82-1153, 30 déc. 1982, art.22 et 29); le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs (L. n°87-10, 3 jan. 1987, art.3), le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire déjà cité, le plan régional ou interrégional d'élimination des déchets industriels spéciaux si le conseil régional demande le transfert de cette compétence (L. 2 févr. 1995, art.60-II).

Tous ces instruments de planification sont loin d'avoir la même importance; on peut même penser que le plus important ne figure pas dans cette énumération, si l'on considère que c'est en fait le contrat de plan Etat-région, sur lequel on reviendra. Mais tous habilitent la région à engager avec les institutions et les milieux intéressés un travail de définition de perspectives communes à moyen terme, à élaborer des projets entrant dans ces orientations et à prévoir des financements destinés à en permettre la réalisation. De ce point de vue le processus de planification est parfois plus important que le document auquel on aboutit. Mais l'intérêt du processus de planification dépend aussi beaucoup de ce qu'on veut y mettre et dont dépendra en retour la participation des acteurs.

La compétence pour établir un document de planification légitime la région pour prendre l'initiative d'une procédure de concertation impliquant tous les acteurs concernés, en conduire le déroulement et en exploiter les résultats; elle constitue donc un point d'appui important pour la construction d'un leadership régional qui se traduira alors normalement par la formulation d'une politique.

On peut donc voir dans la multiplication des plans ou schémas régionaux l'institutionnalisation progressive d'une «gouvernance» régionale, dans laquelle la région, en tant que collectivité territoriale, peut établir, au moins dans certains domaines, son leadership envers les autres collectivités locales, même s'il est dans la nature de celui-ci d'être contesté, comme c'est le cas assez souvent le cas, par les grandes villes ou les présidents des conseils généraux. Certains de ces instruments de planification ont une portée juridique et sont susceptibles de recevoir une sanction. Ainsi, les autorités de l'Etat qui arrêtent la structure pédagogique générale des établissements d'enseignement secondaire ou professionnel doivent tenir compte du schéma prévisionnel des formations arrêté par le conseil régional (L. 22 juil. 1983, art.13-IV).

2.2. *La contractualisation*

Même si les instruments de planification n'ont pas de valeur normative ils peuvent aussi servir de base, ou de référence commune, pour la conclusion de conventions auxquelles une valeur juridique peut être reconnue, et auxquelles les parties accordent une grande importance en ce qui concerne les engagements financiers qui s'y trouvent consignés. Le contrat semble être un moyen approprié, dans un tel système, pour stabiliser les interdépendances les plus importantes.

Le Conseil constitutionnel a admis que l'Etat et une collectivité territoriale pouvaient passer librement une convention ayant force obligatoire pour harmoniser l'exercice de leurs compétences respectives, à condition de ne pas empiéter sur la compétence du législateur (décision du 19 juillet 1983, n°83-160 DC), mais le législateur ne peut laisser à des conventions passées entre des collectivités territoriales le soin de fixer des dispositions relevant des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales et leurs compétences (décision du 26 janvier 1995, n°94-358 DC). Le juge administratif tend à reconnaître la nature contractuelle de telles conventions lorsqu'il est saisi d'un litige où la question se pose, comme il l'a fait pour les contrats de plan Etat-région.

Des lois particulières prévoient aussi la conclusion de contrats entre collectivités publiques en dehors de tout instrument de planification, tels que par exemple les conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage que l'Etat peut passer avec des collectivités territoriales, et en premier lieu les régions, pour certaines constructions universitaires, et fixant le montant de la participation financière de ces collectivités (L. n°90-487, 4 juil. 1990). Mais certains contrats intéressent particulièrement les relations entre les régions et d'autres collectivités: contrats régionaux de plan pour l'exécution du plan de la région (L. n°82-653, 29 juil. 1982, art.14 à 16); conventions avec des communes qui se sont dotées d'une charte intercommunale de développement et d'aménagement, pour le financement des équipements prévus (L. n°83-8, 7 janv. 1983, art.29, al.5); conventions avec les communes pour la mise en œuvre du programme régional annuel d'apprentissage et de formation professionnelle continue (L. 7 janv. 1983, art.84).

Le contenu de ces contrats est variable, et leur portée dépend dans une large mesure de leur contenu. Mais le contrat de plan Etat-région est devenu un document très complet et détaillé, précisant pour chaque action prévue les engagements financiers de l'Etat et de la région pour la période couverte par le plan, alors même qu'aucun plan national n'a été adopté, comme c'est le cas actuellement. La méthodologie a évolué depuis la première génération de ces contrats (1984-1988).

Les contrats de plan 1994-1998 ont été préparés sur la base de trois grands principes: contractualisation par objectif, c'est-à-dire sur la base des priorités communes de l'Etat et de la région; sélectivité des actions inscrites dans le contrat; diminution des «financements croisés».

Le contrat de plan Etat-région joue de plus en plus le rôle d'un instrument d'intégration, dans la mesure où il prévoit, même s'il n'en précise pas le montant, la participation d'autres collectivités territoriales à la réalisation des actions inscrites dans le contrat, des conventions d'application devant être signées à cet effet; un certain nombre d'instruments contractuels prévus par ailleurs se trouvent ainsi rattachés et coordonnés avec le contrat de plan Etat-région.

Le processus d'élaboration du contrat de plan est donc devenu une négociation à la fois politique et technique complexe, entre la région et la préfecture de région, avec les divers services déconcentrés de l'Etat, et le contrat lui-même comporte la mise en place d'un dispositif institutionnel de suivi et d'évaluation des politiques qui y sont inscrites, éventuellement avec la participation des collectivités locales concernées.

Un certain nombre de contrats sont passés par la région avec d'autres collectivités dans le cadre de politiques qu'elle n'a pu faire prendre en compte que partiellement dans le contrat de plan Etat-région. Ainsi, à côté des priorités de la politique de la ville mise en œuvre par l'Etat et à laquelle elle participe au travers du contrat de plan, la région Nord-Pas-de-Calais poursuit une politique de «contrats d'agglomération» qui l'intègre et s'inscrit dans le contrat mais s'applique à des agglomérations non retenues par l'Etat (Cambrai, Arras, Saint-Omer); pour la région, cette extension se justifie par le fait qu'elle est un moyen de territorialiser des «politiques thématiques» et d'imposer aux collectivités bénéficiaires une logique de projet.

D'autres régions ont aussi adopté une politique d'agglomérations (c'est le cas par exemple de la Picardie et de Midi-Pyrénées). Ces contrats d'agglomération peuvent être analysés comme des contrats régionaux de plan.

Du point de vue des relations entre la région et les autres collectivités locales, le contrat de plan Etat-région présente une certaine ambivalence. D'un côté, sans que les régions remettent en cause cette procédure, elles reprochent à l'Etat de leur faire financer ainsi des opérations qui relèvent de sa compétence. Toutefois, il est utile de préciser que la négociation du contrat de plan donne alors à la région un moyen d'intervenir sur le contenu des actions et des décisions qui incombent à l'Etat; le contrat de plan Etat-région représente alors une extension indirecte de la compétence régionale à de nouveaux domaines de compétence partagée.

D'un autre côté, le contrat de plan Etat-région intègre toutes les politiques de l'Etat qui nécessitent une coopération avec les collectivités locales ou qui se traduisent par des réalisations dont celles-ci sont les bénéficiaires, et il se traduit par le cofinancement par l'Etat et la région des opérations qui y sont inscrites. Il en résulte que vis-à-vis des autres collectivités la région apparaît autant comme solidaire de l'Etat que comme le représentant des intérêts régionaux; le contrat de plan Etat-région renforce ainsi globalement l'institution régionale vis-à-vis des communes et des départements, il la qualifie et la légitime comme intermédiaire entre le local et le national.

2.3. *Les marges de manœuvre financières des régions et les investissements publics*

La fonction d'investissement a toujours été liée à la conception française de la région. L'institution de la région comme collectivité territoriale, qui a été suivie de la libération de sa fiscalité ont permis une croissance accélérée des dépenses d'investissement des régions. De 1980 à 1990, celles-ci ont été multipliées par 6,7, au lieu de 2,7 pour celles des communes, 2,5 pour celles des groupements de communes, et 4,1 pour celles des départements.

Malgré la croissance des dépenses de fonctionnement des régions, consécutive au transfert de services de la préfecture de région et aux transferts de compétences, la part des dépenses d'investissement dans l'ensemble des dépenses des régions approche les deux tiers (plus de 65,8% en 1992).

Mais les dépenses d'équipement brut des régions sont relativement peu importantes, et ne dépassent pas en moyenne 31,4% du total des dépenses d'investissement. Néanmoins, ce sont ces dépenses qui ont augmenté le plus rapidement, puisqu'elles ne représentaient que 2% des dépenses totales d'investissement en 1982; leur augmentation est due presque entièrement au transfert de la compétence pour les dépenses d'équipement des lycées, qui a pris effet en 1986. En 1992, sur l'ensemble des régions métropolitaines, les lycées représentaient 10,2 milliards de francs de dépenses d'équipement brut sur un total de 11,4 milliards.

Il en résulte qu'en dehors des lycées et de la charge de la dette, la presque totalité des dépenses d'investissement se compose de subventions d'investissement à des tiers, dont la majeure partie est destinée à d'autres collectivités, ou à l'Etat sous la forme de fonds de concours. En 1992, les subventions d'équipement représentent 45,4% des dépenses d'investissement des régions, et se répartissent entre les principaux postes suivants: transports et télécommunications (43,3%), action économique (15,9%), formation (11%), urbanisme et logement (10,7%).

Ce sont ces transferts qui sont le principal instrument par lequel les régions mettent en œuvre leurs politiques et sont en mesure d'exercer une influence, sur l'orientation des dépenses, et donc des politiques, des autres collectivités, bien qu'il soit impossible de mesurer globalement cette influence. Elles sont parfois un financeur essentiel dans une opération, mais parfois elles recherchent un effet de levier par des contributions d'un montant plus faible en proportion.

Toutefois, la capacité d'intervention des régions par la dépense publique et en particulier par les subventions d'investissement est limitée par trois facteurs.

Le premier est la faiblesse globale des budgets des régions par rapport aux autres collectivités: en 1992, les dépenses d'investissement des régions s'élevaient à 38,5 milliards de francs, celles des communes à 135 milliards et celles des départements à 75 milliards; en 1990 celles des groupements atteignaient 43 milliards.

En second lieu, le budget régional est fortement engagé dans le financement du contrat de plan Etat-région, bien que l'on relève des différences importantes d'une région à l'autre. Pour les contrats de la période 1989-1993, les crédits régionaux contractualisés représentaient 35,5% du budget régional total en Ile-de-France et 25% en Alsace mais seulement 10% en Auvergne; en 1995, 50% environ des moyens de la région Nord-Pas-de-Calais sont contractualisés. L'autonomie des politiques régionales par rapport à l'Etat s'en trouve réduite.

Enfin, il convient de le rappeler, sur le plan juridique, la loi interdit que la décision d'accorder ou de refuser une aide financière à une autre collectivité permette d'exercer une tutelle sur celle-ci (loi du 6 février 1992, complétant l'article 3 de la loi du 7 janvier 1983). Or certains départements et certaines régions ont lié la localisation d'un collège ou d'un lycée sur le territoire d'une commune à la participation de celle-ci au financement de l'investissement, ou à une convention d'entretien, alors même que la loi a mis fin en principe à ces participations. On pourrait relever d'autres pratiques d'aides liées.

Disposant d'une marge de manœuvre importante dans l'emploi de leurs ressources, les régions ont aussi la maîtrise d'une grande partie de celles-ci. Elles tirent 48,7% de leurs ressources de recettes fiscales (1992), dont 54,6% (59,5% en France métropolitaine) proviennent du produit des quatre impôts directs qui alimentent les budgets locaux (taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés foncières bâties et sur les propriétés foncières non bâties), et dont elles fixent librement les taux, sous réserve des règles qui encadrent l'évolution de ceux-ci.

Comme la fiscalité régionale est relativement faible par rapport à la fiscalité communale et départementale, et que toutes les collectivités locales taxent les mêmes bases au titre de la fiscalité directe, les conseils régionaux ont pu voter des taux en forte augmentation chaque année (de 2 à 4 fois plus que les augmentations décidées par les communes, selon les années, entre 1980 et 1990) sans craindre de réactions politiques, car leurs prélèvements comptent encore peu sur la feuille d'impôt du contribuable. On constate encore au cours des dernières années, entre 1988 et 1994, que la part des régions dans le produit voté des quatre taxes directes locales est passée de 5 à 8%.

La fiscalité indirecte représente l'autre moitié des recettes fiscales des régions. Les bases d'imposition sont ici dépendantes de la conjoncture économique et de ses effets sur le marché automobile et sur les transactions immobilières. Mais sur ces recettes aussi les conseils régionaux ont le pouvoir de fixer les taux.

2.4. *Région et solidarité financière*

Si l'autonomie financière des régions est donc assurée, celles-ci ne participent à aucun mécanisme explicite de péréquation financière au bénéfice des autres collectivités. Dans le système français de finances locales, l'effort de correction des inégalités territoriales de ressources est poursuivi principalement par l'Etat, au travers des dotations qu'il verse aux départements et aux communes, ou par des mécanismes de péréquation de la taxe professionnelle.

C'est seulement récemment que la péréquation horizontale a fait son apparition, entre les régions d'une part, entre les communes de l'Ile-de-France d'autre part. Mais les projets actuels de réforme des finances locales sont fondés sur une péréquation des ressources entre les espaces régionaux qui semble devoir être principalement une péréquation verticale mise en œuvre par l'Etat.

La péréquation horizontale entre les régions a été introduite d'après l'exemple allemand, par la loi du 6 février 1992 qui institue un fonds de correction des déséquilibres régionaux (art.64). Ce fonds est alimenté par un prélèvement sur les recettes fiscales directes des régions dont le potentiel fiscal par habitant, calculé sur la base de ces quatre taxes, est supérieur au potentiel fiscal direct moyen par habitant de l'ensemble des régions.

Ces ressources sont redistribuées entre les régions dont le potentiel fiscal direct par habitant est inférieur d'au moins 15% à la moyenne de l'ensemble des régions. Le prélèvement est progressif et calculé en pourcentage du montant des dépenses totales (entre 1 et 2%). Les concours sont répartis en fonction du potentiel fiscal par habitant et du potentiel fiscal par kilomètre carré, et en proportion des écarts relatifs avec la situation moyenne.

En 1994, ce mécanisme a permis la redistribution de 314,6 millions de francs, prélevés sur trois régions (Ile-de-France, Alsace et Rhône-Alpes) au bénéfice de toutes les autres; il s'élève à 352 millions en 1995 à la suite d'une modification du mode de calcul du potentiel fiscal. Le prélèvement n'est pas effectué sur les régions qui y seraient soumises mais qui souffrent d'un taux de chômage supérieur à la moyenne (Haute-Normandie, Provence-Côte d'Azur).

Le système de péréquation introduit en Ile-de-France par la loi du 13 mai 1991 est le seul qui fonctionne dans le cadre d'une région. Il comporte un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France alimenté par des contributions prélevées sur les communes les plus riches, dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 1,5 fois la moyenne régionale.

Cette contribution est progressive et plafonnée à 5% du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune contributrice. Les communes bénéficiaires sont définies en fonction du potentiel fiscal (inférieur à la moyenne régionale) et du pourcentage de logements sociaux sur leur territoire. Le fonds peut aussi servir à rembourser des prêts à taux nuls servis à ces communes par la Caisse des dépôts et consignations.

Ce dispositif intéresse (en 1991) 94 communes bénéficiaires et 52 communes contributrices, pour un transfert de 547 millions de francs – soit 2% du produit fiscal de toutes les communes de la région, dont 411 millions provenant de la ville de Paris. Le Conseil constitutionnel a jugé à cette occasion que «le principe de solidarité nationale proclamé par la douzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 (...) ne fait pas obstacle à l'institution par la loi d'un mécanisme de solidarité entre les habitants d'une même région» (Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991).

Il existe d'ailleurs depuis longtemps des procédures de péréquation dans le cadre départemental, même si les montants en cause demeurent modestes, notamment les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle alimenté par l'écèlement de la taxe professionnelle communale sur des établissements d'une importance «exceptionnelle», et les fonds départementaux de péréquation de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement, qui intéresse les communes de moins de 5 000 habitants.

Cependant, la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire jette les bases d'une réforme d'ensemble des finances locales qui introduirait une péréquation des finances locales entre «espaces régionaux» de métropole (art.68 et suiv.). En effet, l'article 1^{er} de la loi fixe aussi pour objectif à la politique d'aménagement et de développement du territoire de «réduire les écarts de ressources entre les collectivités territoriales en tenant compte de leurs charges» (al.3).

Dans son principe, la péréquation entre espaces régionaux portera sur l'ensemble des ressources hors emprunt (concours de l'Etat de toute nature, ressources fiscales prises en compte par le produit des bases d'imposition par le taux moyen national, produits domaniaux...) de toutes les collectivités territoriales. Le total de ces ressources, corrigé pour tenir compte des charges des collectivités concernées, et calculé par habitant ne doit pas être inférieur à 80% ni supérieur à 120% de la moyenne nationale.

La péréquation doit être introduite à partir du 1^{er} janvier 1997 et être effective en 2010; elle doit être réalisée prioritairement par une réforme conjointe des règles de répartition de l'ensemble des concours de l'Etat, y compris ceux qui sont attribués au titre des contrats de plan, et des mécanismes de redistribution de la taxe professionnelle.

La loi ne se réfère pas aux régions mais à des «espaces régionaux», ce qui ouvre au législateur une marge de manœuvre quant à la définition des espaces pertinents entre lesquels mettre en œuvre la péréquation, et qui pourront tout aussi bien regrouper plusieurs régions que résulter de la division d'une grande région.

Les mécanismes de solidarité financière existant au niveau européen reposent sur la mise en œuvre des fonds structurels. Certaines régions françaises bénéficient de ces fonds pour des montants importants.

Pour la période 1994-1999, la part de la France dans la population communautaire bénéficiant des objectifs 2 et 5b passe à 28% au lieu de 22% dans la période précédente, ce qui représente en fait une augmentation de 50% environ des zones éligibles.

La France recevra 83,1 milliards de francs des fonds structurels au cours de la période considérée, dont 43,6 seront engagés dans les contrats de plan Etat-région 1994-1998. En fait, les concours communautaires sont aujourd'hui intégrés dans la formulation des objectifs d'aménagement du territoire au niveau régional et dans l'évaluation des moyens disponibles. Ils sont pris en compte par anticipation dans la négociation des contrats de plan Etat-région.

Les interventions communautaires au titre des fonds structurels n'ont pas d'incidence significative sur les relations entre les régions et les autres collectivités. Les zones qui en bénéficient ne correspondent pas nécessairement aux circonscriptions des régions ou des départements (par exemple, la France a obtenu le bénéfice de l'Objectif 1 pour les arrondissements d'Avesnes, Douai et Valenciennes, qui ne forment qu'une partie du département du Nord.

La programmation des opérations qui en bénéficieront est conduite par les secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) sous la responsabilité des préfets de région; les projets sont transmis à Bruxelles par la DATAR après examen, et sont ensuite négociés directement entre les services de la Commission et les SGAR.

La région est associée à cette procédure au sein d'un comité de suivi régional, ce qui répond aux prescriptions communautaires concernant les modalités de suivi des «cadres communautaires d'appui» (règlement n°2082/93 du 20 juillet 1993) mais une circulaire de la DATAR a rappelé aux préfets de région que les présidents des conseils généraux doivent aussi être représentés au sein du comité de suivi. L'exécutif régional n'a pas l'exclusivité de la représentation des intérêts de la région. Enfin, l'exécution financière des projets bénéficiant d'un financement communautaire appartient à l'Etat, et non à la région.

3. L'incidence des statuts particuliers

De manière générale, les statuts particuliers impliquent une extension des compétences régionales au détriment des autres collectivités locales, ou des contraintes réglementaires nouvelles pour celles-ci.

La région Ile-de-France se distingue toujours sur certains points des autres régions, bien que les lois du 2 mars 1982 et du 6 janvier 1986 aient eu pour effet de rapprocher l'Ile-de-France du droit commun. Elle bénéficie toujours, en effet, de compétences particulières¹, héritées de l'ancien district de la région de Paris, qui avait été institué par une loi du 2 août 1961. La région Ile-de-France peut ainsi procéder à des acquisitions immobilières en vue de leur rétrocession à d'autres collectivités pour la réalisation d'opérations présentant un intérêt régional direct; elle est aussi compétente pour définir la politique régionale en matière d'espaces verts, de forêts et de promenades et elle peut participer aux dépenses d'investissement ou d'entretien qui s'y rapportent; elle dispose à cet effet d'un instrument, l'Agence des espaces verts, qui est un établissement public régional.

1 Loi n° 76-394 du 6 mai 1976, art. 4 et 5, mod. par la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986, et art. 6.

La région est également compétente pour définir la politique régionale de circulation et de transports de voyageurs; l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France lui a été rattaché. Cependant, l'organisation des transports de voyageurs, fixée par l'ordonnance n°59-151 du 7 janvier 1959, est confiée à un syndicat des transports, qui a été créé par un décret du 23 septembre 1959, et dont font partie les départements de la région; et les transports eux-mêmes sont assurés, pour l'essentiel, par deux établissements publics nationaux, la SNCF et la RATP, soumis à la tutelle de l'Etat.

La région dispose en outre de ressources spécifiques. Elle perçoit toujours la taxe spéciale d'équipement (plus de 1,7 milliards de francs en 1990), la taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement (83 millions de francs), et la redevance pour la création de bureaux (1,4 milliards de francs), ainsi que le produit des amendes de police qui est aujourd'hui une ressource des communes (70 millions de francs), ressources qui avaient été instituées au bénéfice du district de la région parisienne.

La taxe spéciale d'équipement a pour objet de financer les travaux inscrits aux programmes d'équipement de la région d'Ile-de-France; c'est depuis 1989 une taxe additionnelle à chacune des quatre taxes locales et le conseil régional fixe son taux pour chacune de ces quatre taxes, que la région Ile-de-France, à la différence des autres régions, ne perçoit pas; le conseil régional se voit ainsi reconnaître en fait le même pouvoir fiscal que dans les autres régions. Enfin, alors que les régions ne perçoivent pas la dotation globale de fonctionnement (DGF), la région Ile-de-France perçoit un versement dont le montant est prélevé sur la somme globale consacrée à la DGF des départements et une partie du produit du fonds d'aménagement de la région d'Ile-de-France. Cette situation est transitoire.

Par sa taille, mais aussi par l'ampleur des problèmes qui s'y posent et par les fonctions qu'elle remplit dans le cadre national et européen, la région Ile-de-France n'est pas une région comme les autres, et l'Etat y exerce donc une responsabilité particulière. Il existait depuis longtemps en Ile-de-France une planification spatiale à l'échelle régionale, avant même que la région ne fût instituée; elle aboutit notamment au schéma directeur de 1965, conçu et mis en œuvre par l'Etat.

Cette responsabilité de l'Etat dans l'aménagement et l'équipement de la région Ile-de-France a reçu avec la loi du 7 janvier 1983 un fondement juridique nouveau, rendu nécessaire par la réforme de la décentralisation et le transfert aux communes des compétences en matière d'urbanisme.

Le schéma directeur d'aménagement de l'Ile-de-France reçut la valeur d'une prescription particulière d'aménagement du territoire; à ce titre les documents d'urbanisme établis par les collectivités de la région (schémas directeurs, schémas de secteur, plans d'occupation des sols, documents en tenant lieu) devaient être compatibles avec ses dispositions.

C'est sur cette base qu'un nouveau schéma directeur a été approuvé en avril 1994 par décret. La loi d'orientation du 4 février 1995 fait pour l'avenir du schéma directeur une compétence partagée de l'Etat et de la région: l'élaboration comme la révision en sont assurées par la région «en association» avec l'Etat; l'initiative peut être prise par l'Etat comme par la région; le schéma (ou sa révision) est désormais adopté par le conseil régional, mais il doit être approuvé par décret en Conseil d'Etat.

Il est déclaré équivalent à la fois au schéma régional d'aménagement et de développement du territoire et à une directive territoriale d'aménagement; à ce titre, il s'impose aux documents d'urbanisme locaux; mais il est lui-même soumis à toute directive territoriale d'aménagement qui serait introduite pour tout ou partie de la région¹.

De ce qui précède, il ressort qu'en Ile-de-France la compétence communale en matière d'urbanisme est encadrée par le schéma directeur de la région d'Ile-de-France, lequel ne constitue pas une compétence exclusive de la région mais plutôt une compétence partagée de la région et de l'Etat; l'Etat conserve en outre un pouvoir d'intervention en dernier ressort au moyen de directives territoriales d'aménagement.

La compétence des départements comme des communes ou des groupements pour l'organisation des transports publics, non urbains ou urbains, est remplacée par celle du syndicat des transports de la région parisienne, et par la compétence de la région pour définir une politique de la circulation et des transports de voyageurs. La compétence de la région pour mettre en œuvre une politique régionale d'espaces verts encadre la compétence des départements en matière d'espaces naturels sensibles (code de l'urbanisme: art. L.142-1s.).

Les régions des quatre départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion), se superposent aux institutions du département, et exercent aussi des compétences spécifiques: promotion de la santé, schéma régional d'aménagement, mise en valeur des ressources de la mer, développement culturel, élaboration et mise en œuvre de l'inventaire minier et participation à la mise en valeur des ressources énergétiques ou minières. Elles bénéficient également de ressources financières particulières (octroi de mer, droits sur les alcools fabriqués et consommés localement, une taxe spéciale sur la consommation des carburants).

Depuis la loi du 13 mai 1991 la Corse n'est plus juridiquement une région mais une collectivité à statut particulier établie par la loi. La sortie du statut régional visait à permettre que soit reconnue à la Corse une autonomie plus grande sans que l'égalité entre les régions puisse être opposée. Certaines compétences culturelles et un conseil consultatif consacrent l'identité culturelle de la Corse; en particulier, l'ensemble des compétences décentralisées relatives à l'enseignement secondaire sont exercées par la collectivité territoriale de Corse, au lieu d'être partagées avec les départements.

L'assemblée de Corse adopte un schéma d'aménagement qui est opposable aux documents d'urbanisme. La collectivité territoriale de Corse est substituée à l'Etat en ce qui concerne l'exploitation des transports ferroviaires et les liaisons maritimes avec le continent. Elle exerce d'autres compétences spécifiques dans les domaines du développement économique, de l'agriculture et de l'énergie. La Corse bénéficie enfin de dotations particulières de l'Etat (dotation de continuité territoriale, ou concours destinés à couvrir le surcroît de compétences) et d'allègements fiscaux. Comme pour les régions des départements d'outre-mer, le renforcement de l'institution régionale se fait ici au détriment des départements.

1 Code de l'Urbanisme, art. L.141-1, résultant de l'article 40 de la loi du 4 février 1995.

III. CONSIDERATIONS FINALES

1. Bilan

Le bilan de la régionalisation est généralement considéré comme positif; aucune voix ne remet en cause la régionalisation. La région a permis d'améliorer le niveau d'équipement, notamment dans le domaines de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur, des transports et des communications. Les régions jouent également un rôle positif en matière de développement économique et de culture. En dehors des lycées, les régions ont peu de fonctions de gestion.

Cette situation leur a permis de développer leur capacité d'investissement avec des marges de manœuvre, ainsi qu'une capacité de réflexion et d'innovation. Elles ont contribué par leurs initiatives à l'animation de la vie économique et culturelle bien au-delà de la capitale régionale.

Si la Constitution et la loi ne donnent à la région aucune prééminence, la région tire de ses compétences en matière de planification et de sa capacité d'investissement les moyens d'établir son leadership dans les domaines correspondant à sa vocation: développement économique, aménagement du territoire et équipements collectifs.

La régionalisation française peut être considérée comme une expérience originale de régionalisation dans l'Etat unitaire; elle s'analyse comme une extension de la décentralisation au niveau régional sans en changer les caractères essentiels. La question de la coexistence de la région et du département est toujours posée, mais rien n'indique qu'elle soit bientôt remise en cause. Le département est une collectivité aujourd'hui bien enracinée; la loi du 2 mars 1982 a refusé de choisir entre la région et le département et celui-ci a bénéficié d'importants transferts de compétences.

La réorganisation de certains services de l'Etat dans le cadre de circonscriptions plus vastes pourrait à terme remettre en cause la position du département, mais pour le moment il n'existe en ce domaine que des projets et des expériences.

En raison de la diversité économique, démographique et géographique du pays, les rapports entre la région et les départements sont très variables. Certaines régions paraissent dominées par les départements (par exemple la Bretagne ou le Languedoc-Roussillon); d'autres au contraire paraissent avoir établi leur autonomie par rapport aux départements (par exemple: l'Alsace, l'Ile-de-France, Rhône-Alpes, le Nord-Pas-de-Calais).

2. Les perceptions

Bien que le cadre législatif de la décentralisation connaisse tous les ans un certain nombre de modifications plus ou moins importantes, il n'est guère remis en cause. L'un des sujets de critique les plus fréquents porte sur l'absence d'une répartition claire des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales. Mais il n'est pas sûr que tous ceux qui la réclament la souhaitent vraiment. On ne peut nier que le système soit peu clair, mais il présente l'avantage, considéré du

point de vue local, d'offrir diverses possibilités à celui qui recherche des appuis ou des partenaires. Ce qui est considéré comme un avantage de la concurrence en matière économique l'est peut-être aussi en matière institutionnelle et administrative; cela mériterait en tout cas une évaluation attentive.

De plus, ce qui apparaît comme source de dilution des responsabilités peut aussi favoriser la prise de risque; les financements croisés, si décriés, ne sont pas seulement une façon de réunir des fonds, c'est aussi une façon de mutualiser les risques politiques. Ainsi, la pratique paraît-elle corroborer les jugements convenus sur les mérites et les faiblesses de la décentralisation française. Il est probable que l'émiettement communal est un problème plus important que la dualité région/département.

La question de l'élargissement des compétences régionales appelle les mêmes jugements réservés. On remarquera que lorsque le législateur envisage un élargissement de la compétence régionale, il le fait avec prudence et que les présidents de régions ne sont pas unanimes sur ce sujet. Lorsque la loi a ouvert une compétence régionale pour les voies navigables (1983), pour les plans d'élimination des déchets industriels spéciaux (1995) ou pour les transports ferroviaires régionaux (1995), peu de régions se sont fait entendre pour faire appel à ces possibilités nouvelles. Le seul transfert important qui ait, semble-t-il, fait l'unanimité, est la généralisation de la compétence régionale en matière de formation professionnelle par la loi du 20 décembre 1993, ce qui correspondait à un domaine déjà bien connu des régions et qui s'inscrivait dans leur vocation économique.

Certains présidents de région se sont déclarés prêts à prendre en charge les universités dans les mêmes conditions que les lycées, notamment au moment de la loi du 4 juillet 1990 et du plan Universités 2000, auquel toutes les régions ont participé, au-delà même de ce prévoyait l'Etat; mais la plupart de leurs collègues ne les ont pas suivis et cette proposition a été accueillie avec méfiance dans le monde universitaire, en dépit des relations étroites et bénéfiques que les universités ont noué avec les régions. En fait, il n'est pas certain que la région ait intérêt à l'extension de ses compétences; il pourrait en résulter un brouillage de son image et une dispersion de ses actions alors qu'elle bénéficie aujourd'hui de l'effet de cohérence et de la symbolique du contrat de plan.

L'enquête d'opinion réalisée en 1994 par l'Observatoire interrégional du politique (OIP) apporte des informations intéressantes sur la représentation de la région dans l'opinion. Dans une question donnant à choisir entre six évocations de la région, les personnes interrogées choisissent le plus souvent «un lieu d'histoire et de culture» en première réponse (43%), devant «un territoire» (18%), «un lieu de développement économique» (15%), mais seulement 11% choisissent «une communauté humaine» en première réponse. L'image «lieu de développement économique» n'est dominante qu'en Ile-de-France et en Rhône-Alpes – qui sont effectivement les régions les plus dynamiques sur le plan économique.

Selon l'Observatoire interrégional du politique (OIP), 53% des Français se déclarent optimistes en ce qui concerne l'avenir de la région, dont l'image ne souffre pas de la désaffection subie par l'Etat et l'Europe au même moment (enquête réalisée en avril-mai 1994). 55% considèrent que la région est proche d'eux, un pourcentage qui est plus élevé que pour l'Etat (20%) ou l'Europe (15%), mais moins que pour le département (67%) ou la commune (86%). 55% pensent que dans dix ans leur vie dépendra de décisions prises au niveau de la région plutôt qu'au niveau de la France (34%)¹.

Toutefois, les enseignements de cette enquête méritent d'être croisés avec ceux d'une enquête réalisée en 1991. Si plus de la moitié des Français trouvent qu'il y a trop d'échelons de collectivités territoriales, le département recueille 78% d'opinions positives (70% pour la région) et seulement 14% d'adversaires. De plus, à la question: «Quels sont les deux responsables de la vie politique locale à qui vous faites le plus confiance?» Le préfet apparaît plus populaire (26%) que le président du conseil général (22%) ou que le président du conseil régional (10%); le maire reste de loin le plus populaire de tous les élus avec 65% d'opinions positives².

1 Enquête OIP 1994, *Le fait régional*.

2 Enquête SOFRES, *Les Français et la décentralisation*, Pouvoirs locaux, juin 1991.

ALLEMAGNE

I. INTRODUCTION

Les *Länder* ont été créés en 1945 par décrets des puissances occupantes. Cette création a été commandée par l'intérêt de ces dernières, quasiment à l'exclusion de critères historiques, socio-économiques ou liés à l'aménagement du territoire. Une réorganisation des *Länder* ne pouvait être envisagée qu'à l'intérieur des zones d'occupation respectives.

Par la suite, certains efforts ont visé à modifier les frontières des *Länder* en s'inspirant de traditions historiques et culturelles ou de critères économiques et à en créer de nouveaux qui auraient une importance comparable quant à leur étendue ou leur population. Ces objectifs ont fait l'objet d'études et d'expertises diverses, dont les conclusions ont largement divergé. A l'exception de la création en 1951 du *Land* de Baden-Württemberg par l'union de trois *Länder* (Baden, Württemberg-Baden et Württemberg-Hohenzollern) et abstraction faite de quelques corrections mineures du tracé des frontières, une réorganisation globale n'a pas eu lieu, les *Länder* créés en 1945 s'étant finalement avérés viables. Depuis lors, leur existence est fondée sur une tradition historique et politique propre, et un «civisme» propre au *Land* a gagné leur population.

Dans la zone d'occupation soviétique, cinq *Länder* ont tout d'abord été créés en 1946, qui n'ont été fondés que partiellement sur les traditions historiques. Par la suite, leurs tâches ont cependant été progressivement centralisées, et ces *Länder* furent à nouveau abolis en 1952. En revanche, les structures administratives inférieures au niveau des *Länder* furent maintenues. Lors de la réunification, diverses études internes ont été consacrées à la modification des frontières régionales. Finalement, les cinq *Länder* furent reconstitués sur la base de structures administratives historiques.

La Loi fondamentale (*Grundgesetz*) du 23 mai 1949 sert de base à l'ordre juridique et politique de la République Fédérale d'Allemagne. Les structures gouvernementales et administratives sont elles aussi largement déterminées par la Constitution. Les principes suivants caractérisent l'organisation de la République fédérale:

- le principe du fédéralisme, en vertu duquel les *Länder* sont des membres indépendants de la Fédération, dotés d'une souveraineté étatique propre;
- l'autonomie locale, qui garantit les droits des collectivités locales;
- le principe de la séparation des pouvoirs, en vertu duquel la législation, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire sont exercés par des organes spécifiques propres.

Le fédéralisme et l'autonomie locale sont des éléments constitutifs de la Loi fondamentale. Le premier permet l'exécution, dans des conditions d'indépendance, de services publics par des entités régionales dont les habitants ont des attaches communes spécifiques d'ordre historique et culturel, et ce parfois depuis plusieurs siècles.

Les structures fédérales se traduisent par une organisation étatique et administrative qui comporte de multiples volets. L'administration publique de la République Fédérale d'Allemagne est essentiellement à trois niveaux, en principe organisés selon des schémas horizontaux et superposés de manière indépendante:

- l'administration de la Fédération;
- l'administration des *Länder*;
- l'administration des collectivités locales.

Les *Länder* divergeant sensiblement quant à leur étendue et leur population (le *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a près de 18 millions d'habitants, le *Land* de Brême n'en a qu'environ 700 000), il s'est avéré utile de compléter partiellement cette structure fondamentale en y ajoutant deux niveaux administratifs qui se situent entre celui de l'administration des *Länder* et celui de l'administration des collectivités locales. Les *Länder* à grande étendue (par exemple la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la Bavière et la Saxe) sont divisés en circonscriptions administratives du *Land* (*Regierungsbezirke*), à leur tour subdivisées en districts (*Kreise*) ou villes disjointes d'un district (*kreisfreie Städte*).

L'organisation administrative de la République fédérale comporte donc en définitive cinq niveaux et la situation en 1993 est la suivante:

1 ^{er} niveau:	1	fédération
2 ^e niveau:	16	<i>Länder</i>
3 ^e niveau:	32	circonscriptions administratives d'un <i>Land</i>
4 ^e niveau:	426	districts et 117 villes disjointes d'un district
5 ^e niveau:	16 068	collectivités locales

Il existe des dérogations à cette structure fondamentale dans les villes ayant le statut de *Land* (Berlin, Hambourg et Brême), qui cumulent le statut de *Land* et celui de ville disjointe d'un district, ainsi que dans les *Länder* dont l'étendue est réduite (tels que la Sarre et le Mecklembourg-Poméranie occidentale), qui n'ont pas de circonscriptions administratives de *Land*.

A titre d'exemple, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie est un *Land* de la République Fédérale d'Allemagne qui comporte cinq circonscriptions administratives.

La circonscription de Düsseldorf comprend dix villes disjointes d'un district (par exemple Düsseldorf et Essen) et cinq districts. Le district de Neuss comprend huit collectivités territoriales (telles que les villes de Neuss et de Dormagen), qui peuvent gérer leurs affaires sous leur propre responsabilité.

Depuis les années 60, de multiples études ont été consacrées à la réorganisation administrative. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, par exemple, elles se sont traduites par la fusion de deux circonscriptions administratives et, en 1975, par une réforme territoriale globale au niveau des collectivités locales. A l'heure actuelle, des études continuent d'être menées en vue de la réorganisation des structures administratives gouvernementales et locales qui relient le *Land*, les villes et les districts.

II. LA REGION ET LE *LAND*

Le terme «région» n'est pas utilisé dans la Loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne. C'est pourquoi, au niveau de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe et à l'échelle internationale, les *Länder* se considèrent légitimement comme entités régionales.

En Allemagne, le vocabulaire relatif à l'organisation territoriale utilise habituellement les termes «circonscription administrative» (*Regierungsbezirk*) et «district» pour désigner les niveaux correspondants de l'administration régionale.

Comme il a été signalé, le gouvernement d'une circonscription administrative de *Land* exerce un contrôle sur les villes disjointes d'un district, alors que les districts exercent un contrôle sur les collectivités territoriales qui en font partie.

Les *Länder* à grande étendue n'en connaissent pas moins un processus de «régionalisation» de la politique d'aménagement territorial. Cela signifie, en particulier, une participation des différentes représentations et autorités territoriales d'une région à la définition des objectifs futurs du développement, à l'établissement des lignes directrices régionales et à l'élaboration d'un catalogue d'actions et de mesures concrètes.

Une telle politique d'aménagement régional a pour effet de stimuler la coopération des organes concernés, sans pour autant porter atteinte à l'autonomie locale. A cet égard, le soussigné se réfère à sa contribution du 14 août 1995.

Dans la mesure où le terme «région» désigne la régionalisation telle qu'elle a été décrite ci-dessus – c'est-à-dire non au sens que revêt ce terme en droit public, mais plutôt au sens administratif et politique – il s'applique à des villes, collectivités territoriales et districts voisins qui partagent des éléments communs d'ordre économique, structurel, historique, politique, social et/ou géographique.

En règle générale, une circonscription administrative de *Land* (*Regierungsbezirk*), entité régionale d'une certaine importance, compte plus d'un million d'habitants (jusqu'à plus de cinq millions d'habitants pour la circonscription administrative de Düsseldorf), alors qu'un district (*Kreis*), entité régionale plus petite, compte habituellement quelques centaines de milliers d'habitants. L'étendue des circonscriptions administratives et des districts varie sensiblement en fonction de la densité de la population.

Les administrations des circonscriptions administratives d'un *Land* (*Bezierrksregierungen* ou *Regierungspräsidien*) sont des autorités situées à un niveau intermédiaire entre les ministères du *Land* concerné et les collectivités territoriales. Elles représentent et sauvegardent l'unité de l'administration publique et se considèrent comme intermédiaires entre les différents niveaux et institutions de l'administration gouvernementale et de celle des collectivités territoriales. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le chef des administrations d'un *Regierungsbezirk* y est également le représentant général du gouvernement du *Land*.

Relations entre la Fédération et les *Länder*

Aux termes des dispositions de l'article 20, paragraphe 1 de la Loi fondamentale, l'Allemagne est un Etat fédéral. La République Fédérale d'Allemagne a été créée en 1949 à partir des *Länder* qui existaient dès 1946. Le fédéralisme est un élément fondamental de la Constitution, à tel point que la Loi fédérale a énoncé en tant que principe inaliénable la structure fédérale fondée sur l'existence des *Länder* et la participation de ces derniers à la législation fédérale.

Sous l'angle de la Constitution, les relations entre la Fédération et les *Länder* se caractérisent:

- par la souveraineté spécifique de la Fédération et des seize *Länder*;
- par les droits d'intervention et de participation réciproques;
- par la répartition, en vertu de la Constitution, des compétences entre la Fédération et les *Länder*.

Le principe de l'Etat fédéral, ancré dans la Loi fondamentale, se caractérise par la qualité d'Etat souverain propre à la Fédération comme aux *Länder*. L'une et les autres sont investis de l'autonomie constitutionnelle, ce qui signifie qu'ils sont habilités à définir de manière souveraine leur ordre constitutionnel et à déterminer en toute indépendance leurs structures d'organisation. A cet effet, la Loi fondamentale laisse à la discrétion des *Länder* l'aménagement de leurs constitutions respectives. Pour sauvegarder le degré d'homogénéité politique indispensable à tout Etat fédéral, l'article 28, paragraphe 1 de la Loi fondamentale prescrit cependant les principes fondamentaux de l'ordre politique dans les *Länder* (principe dit d'homogénéité), en disposant que l'ordre constitutionnel dans les *Länder* doit être conforme aux principes d'un Etat de droit républicain, démocratique et social au sens de la Loi fondamentale.

En outre, dans les *Länder*, les districts et les collectivités territoriales, le peuple doit avoir une représentation issue d'élections au suffrage universel, direct, libre, égal et secret.

La Fédération doit garantir la conformité de l'ordre constitutionnel des *Länder* au principe d'homogénéité.

Les relations entre la Fédération et les *Länder* sont régies par les dispositions de la Loi fondamentale qui imposent aux *Länder* de coopérer et de coordonner leurs activités, tant les uns à l'égard des autres qu'à l'égard de la Fédération.

La Loi fondamentale prévoit des possibilités d'intervention et de participation mutuelles, qui permettent d'influencer l'accomplissement des tâches au niveau de la Fédération et à celui des *Länder*. Il convient donc de distinguer entre les possibilités d'intervention de la Fédération dans les *Länder* et le droit des *Länder* de participer aux affaires de la Fédération.

Les *Länder* participent à l'élaboration de l'action politique de la Fédération et à la mise en œuvre des lois fédérales. C'est notamment par l'intermédiaire du Bundesrat que les *Länder* participent à la législation et à l'administration de la Fédération. Le Bundesrat est habilité à soumettre au Bundestag ses propres propositions de loi, à saisir la Commission de médiation (*Vermittlungsausschuss*) pour régler un litige entre le Bundestag et le Bundesrat et à former opposition contre les lois adoptées par le Bundestag.

Le Bundestag doit approuver les projets et propositions de loi qui relèvent de la compétence exclusive de la Fédération.

En matière législative, la Fédération exerce *de facto* les compétences essentielles. La Loi fondamentale énonce les domaines spécifiques qui résultent de ces compétences. Les *Länder* ont notamment compétence législative en ce qui concerne leurs constitutions respectives, le domaine éducatif et culturel ainsi que la législation concernant l'organisation et le droit des collectivités locales.

Dans le domaine de l'administration, les compétences appartiennent essentiellement aux *Länder*, celles-ci étant régulièrement présumées en leur faveur. Une administration fédérale spécifique n'existe que pour autant que la Loi fondamentale le prévoit expressément. Les *Länder* sont compétents pour la mise en œuvre de leur propre législation, l'exécution de la législation fédérale au nom de la Fédération (*Bundesaufsichtsverwaltung*) et la gestion, au nom de la Fédération, des domaines délégués par celle-ci (*Bundesauftragsverwaltung*).

La Loi fondamentale n'a attribué à la Fédération des compétences judiciaires que dans la mesure nécessaire au maintien de l'uniformité de la jurisprudence sur tout le territoire fédéral. La Fédération a instauré la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) et les juridictions suprêmes. Pour le reste, la fonction juridictionnelle est exercée par les *Länder*.

Pouvoirs de contrôle

En examinant la manière dont la Fédération exerce ses pouvoirs de contrôle, il convient de distinguer entre, d'une part, ses possibilités d'intervention auprès des *Länder* et, de l'autre, les possibilités de ces derniers d'agir sur les collectivités locales, compte tenu de la structure de la République fédérale.

Fédération – Länder

La Fédération ne dispose de pouvoirs de contrôle que lorsque les *Länder* exercent, en son nom, certaines compétences qu'elle leur a déléguées, c'est-à-dire appliquent par délégation des lois fédérales (*Bundesauftragsverwaltung*). La mise en place des autorités ou administrations nécessaires à cet effet demeure en principe de la compétence des *Länder*. Dans le cadre de l'application de la législation fédérale par les *Länder* agissant en tant que mandataires de la Fédération, celle-ci dispose cependant des possibilités d'intervention suivantes:

La Fédération peut procéder à l'instauration des autorités requises en adoptant une loi fédérale qui requiert l'approbation du Bundesrat. La procédure administrative applicable à l'exécution de lois fédérales peut être réglementée par une loi fédérale. Avec l'approbation du Bundesrat, le gouvernement fédéral peut promulguer des dispositions administratives de caractère général. En outre, il peut réglementer la formation uniforme des agents et salariés de la fonction publique. Lorsque les *Länder* appliquent des lois en tant que mandataire de la Fédération, les ministres fédéraux ont un large pouvoir d'instruction à l'égard des autorités des *Länder*. Le contrôle fédéral s'applique à la conformité d'une mesure avec la loi ainsi qu'à l'opportunité de son exécution. La Loi fondamentale prescrit impérativement les domaines dans lesquels les *Länder* agiront comme mandataires de la Fédération. En outre, elle énonce les domaines dans lesquels l'introduction de ce mode d'administration est facultatif. Au-delà de ces domaines, la délégation de tâches supplémentaires aux *Länder* nécessiterait une révision de la Constitution. La loi fédérale sur l'aide à l'éducation et à la formation des écoliers et étudiants (*Bundesausbildungsförderungsgesetz – BAföG*) est un exemple d'exécution d'une loi fédérale par les *Länder*.

Par ailleurs, l'exécution des lois fédérales par les *Länder* relève des compétences propres à ces derniers, à moins que la Loi fondamentale n'en dispose autrement. Cela signifie que les *Länder* exécutent les lois sous leur propre responsabilité et sans aucune ingérence de la Fédération. Celle-ci n'exerce qu'un contrôle juridique restreint sur la légalité de l'action administrative, à l'exclusion de toute considération d'utilité ou d'opportunité politique.

La Fédération peut toutefois influencer l'exécution des lois fédérales au titre des compétences propres aux *Länder* en réglementant par une loi fédérale – qui doit être approuvée par le Bundesrat – la mise en place des autorités ainsi que la procédure administrative pertinentes. Sous réserve de l'approbation du Bundesrat, le gouvernement fédéral peut aussi adopter des dispositions administratives générales visant à garantir l'application uniforme des lois fédérales. Il n'est habilité à donner des instructions dans certains cas individuels que lorsque ce droit lui est expressément reconnu par une loi fédérale, qui requiert l'approbation du Bundesrat. Par ailleurs, telles instructions ne peuvent être données qu'aux autorités supérieures du *Land*. Le gouvernement fédéral n'est pas habilité à donner des instructions aux responsables d'une circonscription (*Regierungsbezirk*), à une autorité subalterne d'un *Land* ou à une collectivité locale, l'organisation de l'administration étant de la responsabilité exclusive des *Länder* et les collectivités locales n'étant pas subordonnées aux organes fédéraux.

Un autre moyen permettant à la Fédération d'exercer une influence sur les *Länder* est la «contrainte fédérale». Cet instrument peut être appliqué lorsqu'un *Land* ne remplit pas les obligations fédérales qui lui incombent en vertu de la Loi fondamentale ou d'une autre loi fédérale.

En pareil cas, le gouvernement fédéral – avec l'approbation du Bundesrat – peut prendre les mesures nécessaires pour imposer au *Land* concerné le respect de ses obligations. A cet effet, il est habilité à donner des instructions aux *Länder* et à leurs autorités. Pour être complet, il convient de signaler que la Fédération est habilitée à donner d'autres instructions en cas de guerre ou de sinistres.

L'exécution de la législation des *Länder*, par exemple en matière scolaire, n'appartient qu'à ces derniers. A cet égard, la Fédération n'a aucune possibilité d'intervention.

Länder - Autorités locales

Ce qui importe davantage pour la République Fédérale d'Allemagne est toutefois la question de savoir comment les *Länder* exercent un contrôle sur les collectivités locales.

Pour autant que la loi n'en dispose autrement de manière expresse, l'administration publique relève de la responsabilité exclusive des collectivités locales dans les limites de leur territoire, ce qui signifie que la compétence générale des collectivités locales couvre une vaste gamme de tâches et d'attributions diverses. Parmi ces tâches et attributions, on distingue entre attributions facultatives et attributions obligatoires, qui relèvent de l'autonomie locale, tâches réglementaires susceptibles d'être exécutées sur instruction et attributions déléguées aux collectivités locales. Etant donné que l'intensité du contrôle varie selon les catégories de tâches et d'attributions, il importe tout d'abord d'exposer celles-ci plus en détail.

On comprend par attributions relevant de l'autonomie locale, celles qui appartiennent au champ d'action propre aux collectivités locales. Elles confèrent à l'administration locale ses caractéristiques spécifiques et expriment l'individualité d'une collectivité locale. Elles comprennent une large gamme d'activités que la loi ne saurait réglementer en détail et qui sont gouvernées par les besoins et la capacité financière de la collectivité locale concernée.

Au sein de ce champ d'action spécifique, on distingue entre attributions facultatives et attributions obligatoires relevant de l'autonomie locale.

En ce qui concerne les attributions facultatives d'une administration locale, l'autorité locale décide à la fois de l'«opportunité», d'une action déterminée et des «modalités» de sa mise en œuvre. On peut citer à titre d'exemple l'organisation de semaines musicales ou d'autres événements culturels. Pour ce qui est des attributions obligatoires d'une administration locale, en revanche, l'exécution d'une tâche déterminée est prescrite par la loi, mais il appartient à la collectivité locale d'en décider et d'en organiser la mise en œuvre concrète. L'organisation du système scolaire et le service de voirie entrent dans cette catégorie.

Dans certains *Länder*, par exemple en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, une nouvelle catégorie de tâches fut instaurée après la guerre. Il s'agit des tâches dites «réglementaires», susceptibles d'être exécutées sur instruction des autorités du *Land*. Elles ont pour caractéristiques le fait d'être imposées par la loi – qui, par ailleurs, autorise les pouvoirs publics à donner des instructions et des directives de portée variable – l'exercice d'un contrôle spécifique par une autorité publique et le droit de cette autorité de décider des oppositions formées à l'encontre des actes administratifs d'une collectivité locale.

Les tâches déléguées par les pouvoirs publics aux collectivités locales sont exécutées en toute indépendance par ces dernières. Cette délégation peut être prescrite par la législation fédérale. Par ailleurs, ce sont essentiellement les *Länder* qui, par voie de directive, délèguent aux collectivités locales l'exécution de certaines tâches déterminées.

Il a déjà été mentionné que l'intensité du contrôle exercé sur les collectivités locales varie selon les catégories de tâches exposées ci-dessus.

En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, il convient de distinguer entre, d'une part, la tutelle administrative générale exercée sur les collectivités locales en ce qui concerne les affaires qui relèvent de leur autonomie et, de l'autre, le contrôle spécifique de l'exécution, sur instruction des pouvoirs publics, des tâches dites réglementaires. Outre ce contrôle spécifique, certaines dispositions de la législation applicable aux collectivités locales permettent à l'autorité de tutelle d'intervenir à titre préventif en faisant obligation aux collectivités locales de déclarer certains projets ou en subordonnant à des clauses restrictives les autorisations ou permis les concernant. L'objet de ces dispositions est de permettre aux pouvoirs publics d'exercer d'emblée un contrôle préventif et, le cas échéant, d'intervenir auprès des collectivités locales concernées.

Cette tutelle administrative générale exercée sur les collectivités locales quant aux affaires qui relèvent de leur autonomie vise à protéger leurs droits et à garantir l'exécution des tâches qui leur incombent. En conséquence, ce contrôle général a pour seul objet de garantir une administration des collectivités locales qui soit conforme à la législation en vigueur. A cet effet, l'autorité de tutelle est habilitée à informer une collectivité locale, à formuler des objections contre les décisions illicites d'un conseil municipal ou des responsables de l'administration concernée, ou à annuler ces dernières, à enjoindre certaines mesures à une collectivité locale et, le cas échéant, à se substituer à elle pour l'exécution d'une tâche déterminée, à nommer un commissaire et, en dernier ressort, à dissoudre le conseil municipal. Cette dernière mesure n'est cependant admise que lorsque le conseil, faute de quorum, demeure dans l'impossibilité de délibérer ou que des raisons analogues entravent l'exercice de ses fonctions. Pour remédier à de telles situations exceptionnelles, le principe de démocratie inscrit dans la Loi fondamentale commande toutefois l'organisation d'élections nouvelles dans les plus brefs délais.

Comme il résulte de l'énoncé, dans la législation du *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, des conditions d'application des différents moyens de contrôle, l'autorité de tutelle «peut» intervenir, sans toutefois y être obligée. C'est donc le principe d'opportunité qui s'applique en l'occurrence.

Les modalités spécifiques de l'exécution, sur instruction, des tâches dites réglementaires sont régies par les dispositions de la loi pertinente.

Lorsqu'une collectivité locale estime qu'une mesure de l'autorité de tutelle a porté atteinte à ses droits, elle peut saisir le tribunal administratif et, le cas échéant, la Cour constitutionnelle du *Land* considéré ou la Cour constitutionnelle fédérale.

L'égalité des *Länder* et l'égalité des collectivités locales

Il faut distinguer, là encore, entre les compétences que la Loi fondamentale confère aux différents *Länder* et les droits que la Loi fondamentale et les législations des *Länder* confèrent aux collectivités locales.

Aux termes des dispositions de la Constitution, tous les *Länder*, quelle que soit leur étendue, ont les mêmes droits de participation et de décision. Une différence n'existe que dans la mesure où le nombre de voix dont dispose un *Land* au Bundesrat dépend du nombre de ses habitants.

Par ailleurs, la législation fédérale n'intervient pas, en principe, dans l'organisation de l'autonomie locale, qui demeure de la compétence de la législation du *Land* considéré. Celle-ci peut donc étendre le domaine d'application de l'autonomie locale par rapport à la garantie offerte par les dispositions de l'article 28, paragraphe 2 de la Loi fondamentale; elle ne saurait pas, en revanche, limiter ces droits garantis par la Constitution. Il s'ensuit que les compétences fondamentales des collectivités locales dans les *Länder* respectifs sont identiques et que des différences n'existent qu'en ce qui concerne l'attribution de tâches déterminées.

Les services décentralisés de l'administration fédérale

Aux termes des dispositions de la Loi fondamentale, la Fédération peut créer ses propres institutions et autorités dans quelques domaines spécifiques, tels que les affaires étrangères, les finances fédérales, les forces armées fédérales, la navigation aérienne et la *Bundesbank* (Banque centrale fédérale). Outre les domaines administratifs sus-énumérés, la Fédération ne peut cependant créer ses propres autorités fédérales que dans les domaines dans lesquels la Loi fondamentale l'a habilitée à cet effet.

Les compétences législatives de la Fédération étant nettement partagées aux termes des dispositions de la Loi fondamentale, les autorités fédérales ne sont toutefois pas habilitées à intervenir directement dans les affaires des *Länder* ou des collectivités locales.

III. RAPPORTS FINANCIERS

Le degré de dépendance financière des collectivités locales par rapport à la Fédération ou aux *Länder*

La Loi fondamentale et les constitutions des *Länder* garantissent l'autonomie administrative des collectivités locales. La souveraineté financière est un élément inaliénable de l'autonomie administrative. Elle concerne à la fois la gestion du budget et la production des recettes, la répartition du produit des impôts étant essentiellement régie par les dispositions des articles 106 ss. de la Loi fondamentale. La Constitution garantit ainsi aux collectivités locales le bénéfice d'une part appropriée des recettes fiscales.

La gestion du budget par les collectivités locales est cependant soumise à certaines restrictions. Même lorsque l'Etat a une structure fédérale, on ne saurait éviter une prédominance de l'Etat «supérieur» sur ses partenaires, étant donné qu'un minimum d'homogénéité des conditions de vie et d'uniformité des fondements juridiques ne peut être atteint que si les compétences législatives essentielles appartiennent à la Fédération. C'est pourquoi, en ce qui concerne la gestion du budget, la législation fédérale – avec l'approbation du Bundesrat – a instauré certains principes qui s'appliquent conjointement à la

Fédération et aux *Länder* en matière de droit budgétaire, de gestion budgétaire conforme à la situation économique et de prévision budgétaire pluriannuelle. Par ailleurs, la Fédération et les *Länder* doivent gérer leurs budgets en tenant compte des nécessités d'un équilibre global de l'économie, illustré par le «carré magique» – stabilité du niveau des prix jointe à un niveau élevé de l'emploi, à l'équilibre de la balance des paiements et à une croissance économique constante et appropriée. Pour atteindre cet objectif, une part déterminée du produit fiscal est garantie aux collectivités locales. C'est ainsi que la Loi fondamentale dispose que le produit des impôts réels (taxe foncière, patentes, etc.) doit leur revenir. Ces taxes représentent environ 55% des recettes fiscales des collectivités locales.

Aux termes des dispositions de l'article 106, paragraphe 5 de la Loi fondamentale, les collectivités locales reçoivent directement une fraction égale à 15% du produit de l'impôt sur le revenu, qui, avec l'impôt sur les sociétés et la taxe sur les transactions, représente l'un des impôts communs «majeurs». Les impôts communs correspondant à la part essentielle, à savoir 90%, du produit des impôts perçus par la Fédération et les *Länder*. En outre, les collectivités locales perçoivent un pourcentage déterminé de la part des impôts communs prélevés par le *Land*, pourcentage qui varie selon la législation du *Land* (en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, il est actuellement de 23%). Elles ont également droit au produit de certains impôts spécifiques, tels que la taxe communale sur les chiens; à titre facultatif, elles peuvent recevoir une part du produit global de certains impôts prélevés par le *Land*. Enfin, les collectivités locales ont le droit d'instaurer de nouvelles taxes, telles que la taxe sur l'emballage ou la taxe sur la résidence secondaire, dont la perception est réglementée par des arrêtés locaux ou municipaux.

D'après le principe général de la répartition des charges, quiconque – c'est-à-dire la Fédération, les *Länder* et les collectivités locales – doit assumer les dépenses liées à l'exercice de ses droits. Les recettes fiscales et le produit des droits et contributions ne suffisent toutefois pas à couvrir les dépenses, étant donné que plus de 80% des dépenses d'investissement du secteur public relèvent des tâches propres aux *Länder* et aux collectivités locales. C'est pourquoi la Loi fondamentale autorise la Fédération à fournir aux *Länder*, ou aux collectivités locales par l'intermédiaire de ces derniers, une aide financière destinée aux investissements des *Länder* et des collectivités locales qui revêtent une importance particulière quant à leurs effets sur l'emploi, la croissance continue et les structures économiques. Cette assistance concerne notamment certains projets d'amélioration des transports dans une collectivité locale, d'assainissement et de développement urbain, des programmes de développement économique ainsi que le trafic voyageurs à courte distance.

A cet égard, la Fédération a toute latitude pour prendre à sa charge une part importante des dépenses consacrées aux tâches communautaires. Il s'agit de tâches d'une certaine importance, dont la portée dépasse le cadre régional, telles que la construction de nouveaux bâtiments universitaires, l'amélioration des structures régionales économiques et agricoles ainsi que la protection des côtes, qui nécessitent une planification et un financement communs.

L'Union européenne, elle aussi, a lancé des programmes d'assistance, tels que Rechar II, Resider II, FEDER, FSE, qui se répercutent sur les finances des collectivités locales. Au niveau des *Länder*, certains programmes d'assistance subventionnent, dans les mêmes conditions que les programmes fédéraux, certains projets majeurs lancés par les collectivités locales. C'est ainsi que la création de centres de loisirs et d'établissements culturels locaux ou certains projets de transport urbain bénéficient de subventions substantielles. Pour tous les programmes d'assistance, le pouvoir de décision des collectivités locales est toutefois limité dans la mesure où le versement des subventions est subordonné à certaines conditions déterminées.

La fragilité de la situation économique au cours de ces dernières années a entraîné une diminution des recettes des collectivités locales, et notamment du produit des patentes. En outre, leurs dépenses ont fortement augmenté, notamment en matière de prestations sociales. Il en est résulté un dépassement de la capacité financière de nombreuses collectivités locales, qui dépendent désormais des subventions versées par le *Land*.

La péréquation financière

Les Länder

L'obligation de procéder à une péréquation financière verticale, c'est-à-dire entre la Fédération et les *Länder*, ainsi qu'à une péréquation financière horizontale, c'est-à-dire entre les *Länder*, résulte des dispositions des articles 106 et 107 de la Loi fondamentale.

La péréquation financière verticale entre la Fédération et les *Länder* se caractérise par la combinaison de deux systèmes, l'un fondé sur la séparation, l'autre sur la mise en commun du produit de l'impôt. Selon le premier système, le produit global des différentes catégories d'impôt est affecté soit à la Fédération, soit aux *Länder*, soit aux collectivités locales. C'est ainsi que le produit de la plupart des impôts sur la consommation ainsi que de la contribution complémentaire de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les personnes morales revient à la Fédération, alors que celui de l'impôt sur le capital, des droits de succession, de l'impôt sur les véhicules et de la plupart des impôts sur la circulation des biens appartient aux *Länder*, le produit des impôts réels étant affecté, quant à lui, aux collectivités locales. Selon le deuxième système, le produit commun d'une ou de plusieurs catégories d'impôts est réparti selon certaines règles déterminées. Tel est le cas de la majeure partie du produit fiscal de la République fédérale, à savoir les impôts majeurs tels que l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les personnes morales et la taxe sur les transactions.

Par ailleurs, la Fédération peut fournir aux *Länder* une assistance financière destinée, d'une part, à permettre des investissements qui revêtent une importance particulière pour l'emploi, la croissance continue et les structures économiques et, d'autre part, à accomplir des tâches communes. Lorsque l'assistance financière de la Fédération et la péréquation financière horizontale entre *Länder* ne suffit pas à couvrir les besoins des *Länder* ayant de faibles ressources financières, la Fédération peut compléter la couverture de leurs besoins financiers en leur versant des allocations dites complémentaires.

Comme les *Länder* ayant de faibles recettes d'impôt doivent remplir les mêmes tâches que les *Länder* ayant des recettes plus substantielles, l'article 107 de la Loi fondamentale dispose que la péréquation financière horizontale doit assurer une compensation raisonnable entre *Länder* à capacité financière faible et *Länder* à forte capacité financière. Si la Constitution stipule le caractère obligatoire de la compensation, celle-ci est cependant réglementée dans le cadre de la coordination entre les *Länder*. La capacité financière d'un *Land* se détermine en fonction de sa force et de ses besoins financiers. Une part plus importante de la taxe sur les transactions, par exemple, peut être affectée à un *Land* pour compenser sa faible capacité financière.

Une autre mesure compensatoire assure que la péréquation financière se monte à 95% du montant en deutsche marks des recettes fiscales par tête d'habitant (moyenne établie par rapport à l'ensemble des *Länder*).

Les collectivités locales

La péréquation financière locale vise à allouer aux organismes qui remplissent des tâches et des fonctions publiques les fonds nécessaires à cet effet, afin de permettre à toutes les collectivités locales d'offrir des services comparables et d'éviter que ne se creuse un écart substantiel entre leurs capacités financières.

La péréquation financière des collectivités locales est régie par les législations respectives des *Länder* en matière de financement de ces collectivités (*Gemeindefinanzierungsgesetze*). Elle ne prévoit pas de péréquation financière horizontale entre les collectivités locales d'un *Land*. La péréquation financière verticale opérée par le *Land* se traduit toutefois par un effet horizontal, en ce sens qu'une compensation s'exerce entre collectivités locales à forte et à faible capacité financière. La compensation financière verticale entre le *Land* et une collectivité locale se divise en deux catégories principales d'allocations financières, les allocations «générales» et les allocations «réservées à un usage déterminé».

Les collectivités locales et leurs organes peuvent librement disposer des allocations financières générales qui leur sont attribuées. Ces allocations comprennent celles dites «à quote-part» et les «autres allocations générales».

Les allocations à quote-part sont calculées en fonction d'une valeur dite quote-part. En fonction de celle-ci, une collectivité locale se voit allouer un montant égal à un pourcentage déterminé de la différence entre les besoins financiers normalisés de cette collectivité locale et la capacité contributive qui lui est attribuée. Aucune allocation n'est versée aux collectivités locales dont la capacité contributive est au moins équivalente à leurs besoins financiers normalisés.

Les subventions financières spéciales, dont les montants sont relativement insignifiants, rentrent dans la catégorie des «autres allocations générales». Versées à la demande des collectivités locales après examen de chaque cas particulier, elles doivent leur permettre de faire face à des besoins spécifiques. Les allocations «réservées à un usage déterminé» sont versées par les *Länder* au titre du financement ou du cofinancement de certaines tâches ou mesures spécifiques. Elles concernent le remboursement des frais liés à certaines tâches déterminées, celui des services délégués aux collectivités locales par la Fédération ou le *Land* ou certaines mesures spécifiques des collectivités locales. Ces allocations ne peuvent être utilisées qu'aux seules fins auxquelles elles ont été attribuées. Les collectivités locales ne sauraient prétendre au versement d'allocations «réservées à un usage déterminé», ce versement étant au contraire à la discrétion du *Land* concerné.

L'influence des programmes de l'UE

Dans ce contexte, les programmes concernant la politique structurelle et de l'emploi menés conjointement avec le *Land* concerné revêtent une importance particulière pour les collectivités locales de la République fédérale. Les programmes d'amélioration des structures économiques portent essentiellement sur les «objectifs» 2 et 5.b. Objectif 2: reconversion des structures économiques des régions ou sous-régions durement touchées par la régression du développement économique. Objectif 5.b: développement des régions rurales. Cette assistance vise essentiellement les domaines suivants: implantation d'industries offrant des perspectives de développement, amélioration de la qualité de l'environnement et de l'infrastructure, projets de qualification professionnelle et liés à la création d'emplois; dans les régions rurales, les programmes sont orientés sur l'industrie, l'artisanat et le tourisme et, dans les régions frontalières, sur la coopération transfrontalière.

Comme il a été indiqué précédemment, le système adopté en matière d'assistance par la République fédérale est équilibré et cohérent. L'assistance financière européenne complète ce schéma national. C'est pourquoi l'assistance fournie par l'Union européenne ne s'ajoute pas simplement à celle qui provient de la Fédération ou des *Länder*, mais s'intègre dans un ensemble organique et une programmation globale. Pour les collectivités locales, ce schéma a pour avantage de compléter l'assistance fournie par les *Länder* par celle de l'Union européenne et, par ailleurs, d'harmoniser la procédure applicable aux demandes d'assistance.

L'harmonisation des conditions de vie

Le système fédéral et notamment la Loi fondamentale comporte, dans certains domaines essentiels, des dispositions visant à assurer l'évolution uniforme des conditions d'existence. Il en est ainsi pour ce qui est de la compétence législative concurrente, qui habilite en particulier la Fédération à légiférer lorsque l'exige le maintien de l'unité juridique et économique, et notamment celui de conditions d'existence uniformes au-delà du territoire d'un *Land*.

Cette unité juridique, établie par la législation fédérale, n'est pas mise en cause par le fait qu'il appartient essentiellement aux *Länder* – qui, en règle générale, agissent d'ailleurs pour leur propre compte – d'appliquer cette législation. La Fédération utilise les moyens d'action que lui procure la Loi fondamentale pour imposer l'application uniforme de la loi. Les citoyens concernés bénéficient d'une protection juridique qui leur garantit cette application uniforme. En particulier, les administrations de la Fédération et des *Länder* veillent de leur propre chef à l'instauration de règles et de normes uniformes. C'est ainsi que les *Länder* et la Fédération ont pour l'essentiel des législations identiques en matière de procédure administrative. Certains *Länder* coordonnent leurs lois et instaurent, grâce à une harmonisation mutuelle, une législation générale des *Länder* applicable à l'échelle fédérale, contribuant ainsi à l'unité législative de la République fédérale. Les lois de police, par exemple, qui s'inspirent largement d'un modèle juridique uniforme, se ressemblent dans une large mesure.

En outre, la Loi fondamentale dispose que la Fédération est habilitée à fournir aux *Länder* une assistance financière en vue de maintenir l'équilibre général de l'économie, de compenser les écarts en matière de capacité économique qui existent sur le territoire fédéral ou de promouvoir la croissance économique. Enfin, la péréquation financière entre les *Länder* vise à une compensation appropriée de leurs capacités financières divergentes – divergence liée au produit de l'impôt – en tenant compte de la capacité et des besoins financiers des collectivités locales.

Pour conclure, non seulement le fédéralisme ne fait pas obstacle à l'harmonisation des conditions d'existence, mais il rend possible, dans une très large mesure, la concurrence, le contrôle, la mise en œuvre de solutions de rechange et l'alternance de la majorité et de la minorité dans l'exercice des responsabilités politiques, la lutte contre les abus de pouvoir et la poursuite d'une rationalité et d'une responsabilité accrues dans l'exercice des tâches publiques. La structure fédérale est l'une des causes essentielles de la prospérité et de la stabilité économiques d'une démocratie allemande fondée sur l'Etat de droit.

IV. REMARQUES FINALES

D'une manière générale, le système fédéral a pour effet de différencier et de limiter les pouvoirs de l'Etat. Les compétences législatives et administratives étant partagées entre la Fédération et les *Länder*, les particularités régionales peuvent être prises en compte de manière particulièrement efficace. C'est surtout le principe fédéral qui permet de faire obstacle à l'uniformisation des forces sociales, économiques et politiques qui risque de se produire dans un pays administré par une abondante réglementation. Par ailleurs, la structure fédérale de l'administration rapproche celle-ci des citoyens et de leurs problèmes, permettant aux citoyens de participer à la gestion administrative.

Ce qui a été dit illustre la complexité des structures administratives et de l'organisation étatique de la République Fédérale d'Allemagne. De l'avis unanime des responsables de ce pays, le modèle fédéral concrétise et approfondit l'idée de démocratie, en ce sens que le pouvoir politique est partagé entre l'Etat central et les Etats fédérés, que les citoyens sont davantage associés à la prise des décisions et que ce modèle comporte un nombre accru d'instances de contrôle. A la lumière, notamment, des événements qu'a connus l'Allemagne au XX^e siècle, ni les représentants du gouvernement fédéral ni ceux des *Länder* ou des collectivités locales ne songent à remettre en question ce consensus fondamental. Outre le fait que la Constitution de la République fédérale ne permet pas l'abandon du système fédéral et son remplacement par un Etat centralisé, la mise en œuvre concrète du fédéralisme est considérée dans ses grandes lignes comme une réussite.

Si certains, par simple souci d'efficacité, envisagent régulièrement la réorganisation des unités administratives afin qu'elles puissent travailler de manière plus rentable et plus efficiente, ces considérations se heurtent régulièrement au désir compréhensible de citoyens qui souhaitent disposer d'unités administratives aisément accessibles et qui reflètent leur propre identité.

En République Fédérale d'Allemagne, les dirigeants politiques et l'opinion publique s'accordent pour estimer que l'actuelle structure de l'administration concilie avantageusement l'une et l'autre position et qu'une modification structurelle du système existant n'est nullement nécessaire.

Le principe de subsidiarité se reflète dans la garantie de l'autonomie reconnue aux collectivités locales par la Loi fondamentale et les constitutions des *Länder*, qui disposent que les collectivités locales sont habilitées à réglementer, sous leur propre responsabilité et dans le respect de la législation en vigueur, toutes les affaires qui les concernent. Ce droit est mis en œuvre par la législation des *Länder* concernant l'organisation des collectivités locales (*Kommunalverfassungsrecht*). C'est ainsi que la disposition correspondante de la législation de Rhénanie-du-Nord-Westphalie sur l'organisation des collectivités locales interdit à l'administration du *Land* de s'ingérer dans les droits d'une collectivité locale en l'absence de base légale, ou de lui imposer des obligations sans en réglementer le financement.

D'une manière générale, c'est surtout grâce au système fédéral que sont garantis l'application et le respect du principe de subsidiarité.

Tendances actuelles

Une modification fondamentale de la structure étatique fédérale n'est pas d'actualité. Toutes les réflexions et propositions actuellement consacrées à la réforme de cette structure visent au contraire à renforcer encore davantage les principes du fédéralisme, de l'autonomie locale et de la participation des citoyens aux décisions qui les concernent.

A l'intérieur des différents *Länder*, on note une tendance à la régionalisation des politiques économique et structurelle. Les gouvernements des *Länder* appuient les efforts des villes et des districts (*Kreise*) voisins qui partagent certaines particularités sociales, économiques, démographiques ou géographiques, efforts visant à renforcer leur coopération volontaire en matière de politique structurelle.

A tous les niveaux, un débat est actuellement consacré aux moyens permettant d'accroître l'efficacité des administrations étatiques sans en modifier les structures fondamentales. L'Etat et les collectivités locales sont en train de moderniser leurs administrations. Celles-ci sont appelées à s'inspirer davantage de considérations liées à la gestion industrielle et commerciale. Le principe d'efficience (rapport entre les coûts et le rendement), en particulier, devra jouer un rôle accru, notamment en raison des difficultés liées à la situation financière du secteur public. Il est prévu, par exemple, de conclure entre le conseil communal (*Rat*) – organe représentatif des citoyens – et l'administration des contrats spécifiques visant à définir les compétences respectives (gestion dite contractuelle). Par ailleurs, il est procédé à l'élargissement des responsabilités du personnel administratif et à la réduction des échelons hiérarchiques, ce qui permet de simplifier l'élaboration et la prise des décisions. Afin de faciliter le processus de modernisation des administrations urbaines, des clauses dites expérimentales (*Experimentierklauseln*) ont été introduites dans les législations de la plupart des *Länder* relatives à l'organisation des collectivités locales (*Gemeindeordnungen*), qui permettent expressément, en particulier, de déroger aux dispositions concernant la comptabilité publique et le système budgétaire.

L'élargissement des droits de cogestion et de décision du citoyen au niveau local constitue une autre avancée importante. Cela vaut tant pour la participation aux décisions matérielles que pour l'élection directe des maires et des directeurs de l'administration d'un *Kreis* (*Landräte*). A l'heure actuelle, il est envisagé d'accorder aux ressortissants de l'UE le droit de vote actif et passif pour l'élection des membres des organes des collectivités locales, pour lequel des projets de loi ont déjà été adoptés ou déposés dans certains *Länder*.

Toutes ces propositions visent à:

- renforcer les moyens d'action et de gestion des *Länder*;
- accroître l'autonomie des collectivités locales;
- élargir le droit des citoyens à participer à leur gestion;

et à consolider ainsi le système démocratique et fédéral dans son ensemble.

HONGRIE

I. CADRE DE REFERENCE

Généralités historiques, politiques et sociales

L'organisation territoriale de la République de Hongrie (la collectivité intermédiaire) remonte au moyen âge, lorsqu'au début du 10^e siècle Etienne I^{er}, le premier roi de Hongrie, subdivisa le pays en comtés royaux (*comitatus*).

Malgré la stabilité de cette organisation territoriale au cours des siècles, les dimensions et le fonctionnement des comtés se modernisèrent. Le seul changement fondamental se produisit au lendemain de la Première guerre mondiale: le pays perdit les deux tiers de son territoire historique et le nombre des comtés s'en trouva fortement réduit.

De 1867 à 1948, période durant laquelle la Hongrie fit pour la première fois l'expérience du capitalisme, l'administration publique exerça ses fonctions à la fois par l'intermédiaire de bureaux locaux (déconcentration) d'administration publique placés sous la tutelle de différents organes publics centraux (contrôle vertical) et de collectivités locales placées sous le contrôle d'organes représentatifs élus localement (contrôle horizontal).

Sans être un authentique mécanisme d'autonomie, le gouvernement local comportait pourtant de nombreux éléments d'autonomie; ainsi, il pouvait réglementer les relations locales, élire la plupart des candidats à des postes et choisir ses modalités de fonctionnement.

En revanche, il était étroitement contrôlé par l'administration centrale et, dans certains cas, ses décisions devaient être approuvées à cet échelon; le chef (*comes*) du gouvernement du comté – qui était au cœur du système – était nommé par le chef de l'Etat sur recommandation de l'administration centrale.

Un comité d'administration publique de comté fut institué en 1876 et doté d'une compétence lui permettant de coordonner les deux types d'administration publique territoriale (gouvernements locaux et organes publics déconcentrés) et de prendre des décisions importantes. Ce comité, présidé par le *comes* et formé des fonctionnaires les plus importants du comté, de certains organes déconcentrés et des représentants des collectivités locales, concourait à renforcer la structure hiérarchique de l'administration publique.

En sus de ces éléments hiérarchiques, l'administration centrale cherchait souvent des occasions de centralisation. En 1891, elle tenta de remodeler toute l'administration publique du comté en forme d'organes déconcentrés, mais le parlement rejeta ce projet de loi et les partisans de la centralisation essuyèrent un échec cuisant. Les efforts de centralisation du gouvernement furent tout de même couronnés de succès dans certains domaines de moindre importance et plus restreints, en parvenant, par exemple, à structurer la santé publique en forme déconcentrée.

En somme, tout au long de cette période, la délégation ou décentralisation politique, même freinée par des éléments de hiérarchie administrative, joua toujours un rôle important en tant que facteur déterminant de l'administration locale. On peut aussi affirmer que la déconcentration ou décentralisation administrative (qui, comparée à la délégation des pouvoirs, signifie aux yeux des pouvoirs locaux une sorte de centralisation), renforça petit à petit sa position, élargit le champ de ses compétences, sans jamais entamer vraiment la substance même du gouvernement local.

De 1948 à 1990, sous le régime socialiste, la doctrine de l'administration publique connut une profonde évolution. Le principe de l'unité administrative publique, qui était le principe politique et administratif fondamental d'une administration publique socialiste, engendra une situation dans laquelle presque toutes les branches de l'administration publique étaient organisées sur le modèle soviétique du conseil.

Bien que, selon la loi, les conseils fussent des organes élus au suffrage direct et que leur première fonction fût de contrôler les activités de l'administration publique locale, la réalité était bien différente pour de multiples raisons.

En premier lieu, la tenue d'élections dans un pays communiste n'est qu'un leurre dans une pseudo-démocratie; l'élection du conseil local, par exemple, était orientée et fortement influencée par des facteurs hiérarchiques.

Deuxièmement, cette hiérarchie bureaucratique était un véritable carcan, les conseils étaient soumis au contrôle du conseil de l'échelon supérieur (et le conseil de comté à celui du ministère de tutelle) dont le domaine de compétences était fort étendu: il allait, en effet, de la nomination, révocation ou rémunération des hauts fonctionnaires à l'annulation ou à la modification des décisions du conseil.

Le caractère et la force de ces moyens légaux et bureaucratiques évoluèrent au cours du régime. Dans la période du communisme pur et dur (jusqu'au milieu des années 60), les conseils n'étaient autre qu'une sorte d'expression décentralisée de l'Etat (et du Parti communiste), alors que durant la période du communisme mou (les années 70 et 80), de nombreux éléments d'autonomie furent introduits. Malheureusement, ces éléments se révélèrent impuissants devant le système et certains d'entre eux restèrent lettre morte.

Troisièmement, et c'est là le facteur déterminant de l'administration publique socialiste, le système tout entier était idéologique et politisé outre mesure. C'est ainsi que les conseils locaux étaient subordonnés non seulement aux conseils de l'échelon supérieur ou à des organes d'Etat, mais – et ce genre de subordination pourrait être considéré comme le trait le plus important et le plus déterminant – aussi aux organes du Parti communiste. Dans le système du parti unique, l'Etat (dont l'administration centrale, ses émanations territoriales et les pouvoirs locaux) et les organes du Parti communiste – ce dernier étant sans conteste l'élément dominant – étaient étroitement imbriqués, de sorte que les conseils étaient pris dans une hiérarchie duelle.

En somme, on peut affirmer sans crainte de se tromper qu'une véritable décentralisation politique, à l'exception d'une courte période de pré-transition entre 1985 et 1989, n'a jamais existé à cette époque. Au lieu d'une délégation de pouvoir, il y eut durant les années 70 une certaine décentralisation administrative, si bien que le conseil de type soviétique demeura une sorte d'organe décentralisé à buts multiples sans jamais atteindre la véritable autonomie.

En 1990, la Hongrie se débarrassa de l'Etat communiste pour devenir une démocratie parlementaire libérale. Le changement de régime entraîna, entre autres, une série de changements fondamentaux dans le domaine de l'administration publique: décentralisation, différenciation horizontale, répartition des pouvoirs locaux et territoriaux et notamment en ce qui concerne le système des collectivités locales.

Les principes et dispositifs réglementaires fondamentaux de l'administration locale sont consignés dans la Constitution de la République de Hongrie et dans la loi de 1990 relative aux collectivités territoriales.

Les parlementaires hongrois essayèrent d'instituer un système d'administration locale assez peu hiérarchisé et plutôt décentralisé, proche des systèmes en vigueur en Grande-Bretagne et dans les pays scandinaves (mais pas aussi décentralisé et indépendant qu'aux Etats-Unis). A cette fin, le législateur s'est inspiré de sources libérales, par exemple les réflexions d'Alexis de Tocqueville ou la Charte européenne de l'autonomie locale promulguée par le Conseil de l'Europe. Il en est résulté un cadre juridique des collectivités locales si libéral que certains experts estiment que c'est l'un des plus libéraux en Europe au plan de ses fondements théoriques.

La loi de 1990 relative à l'autonomie locale instituait un mécanisme réunissant deux grands types de collectivités locales: la commune (le nombre de ces dernières ne cesse de croître et est proche aujourd'hui de 3 200) et le comté (au nombre de 19).

Le comté et la commune, encore que leurs attributions et compétences soient différentes, occupent juridiquement le même rang dans le système de l'administration publique. Les anciens pouvoirs de tutelle administrative du comté sur les communes (tels qu'ils s'exerçaient sous le premier régime capitaliste et sous le régime socialiste) furent abolis.

Au lieu de la tutelle administrative, les collectivités locales (communes et comtés) furent assujetties à des contrôles légaux exercés par une nouvelle institution: les commissaires de la République. Au nombre de huit, ils furent nommés, en 1990, par le Président de la République de Hongrie. Sept commissaires exerçaient leurs fonctions à l'échelon régional (une région réunissant deux ou trois comtés), tandis que le huitième était affecté à Budapest, la capitale.

Le contrôle exercé par les commissaires sur les comtés et les communes différait profondément de celui naguère exercé par l'Etat (tutelle), car les attributions et compétences de ces derniers ne s'étendaient qu'à un seul aspect du fonctionnement des collectivités locales, à savoir s'assurer que les processus de décisions, les actes réglementaires et autres opérations formelles de la collectivité locale soient conformes à la loi.

S'il s'avérait que l'activité d'une collectivité territoriale ne respectait pas la loi, le commissaire de la République ne disposait que d'armes légales très limitées ne lui permettant aucune intervention directe. Il devait se contenter de notifier à la collectivité locale mise en cause qu'elle était en infraction avec la loi et de lui fixer un délai pour y mettre fin. Si la collectivité locale fautive ignorait la notification, le commissaire de la République pouvait seulement porter l'affaire devant les tribunaux (dans certains cas la Cour constitutionnelle).

Bien que le Commissaire eût encore la possibilité de réunir l'organe représentatif de la collectivité locale intéressée pour lui demander de mettre fin à l'illégalité, l'issue de cette initiative était plus qu'incertaine et n'excluait pas en dernière instance l'intervention de la justice.

En 1994, lorsqu'une nouvelle coalition gouvernementale socio-démocrate (le Parti socialiste hongrois) et libérale (Alliance des démocrates libres) succéda à la coalition gouvernementale conservatrice, le nouveau parlement abolit le système des commissaires de la République. Leurs attributions et compétences, dont la tutelle juridique sur les collectivités territoriales, furent transférées à de nouveaux organes appelés offices administratifs publics de comté dont les chefs sont nommés par le ministre de l'Intérieur.

Le découpage territorial récent

Selon la Constitution, le territoire de la Hongrie est formé de sa capitale, Budapest – elle-même subdivisée en arrondissements – de comtés, de villes (éventuellement subdivisées en arrondissements) et de villages¹. Ce cadre constitutionnel forme la base pour la création des collectivités locales élues. Ainsi, les 23 arrondissements de Budapest et la capitale dans son ensemble, les 19 comtés, 193 villes et 2 920 villages² du pays forment des collectivités locales. La Constitution – de même que la loi relative aux collectivités territoriales de 1990 amendée – ne prévoit donc qu'une seule sorte de collectivité intermédiaire, le comté historique. Le nombre et le nom des comtés ainsi que leurs sièges relèvent d'une loi du parlement³.

Aucune situation ou circonstance spéciales n'ont été examinées préalablement ou consécutivement au récent remaniement du comté hongrois. Comme indiqué plus haut, seuls les antécédents historiques, politiques et sociaux ont déterminé sa structure actuelle et, de ce fait, on peut dire que le comté, à part quelques légères modifications territoriales, est un legs du passé.

1 Constitution de la République de Hongrie, chapitre IX, Section 41 (1)-(2).

2 Source: Collectivités locales 1990-1994 (Ministère de l'Intérieur, Budapest, 1994), Annexe I.

3 68/1990. (VIII. 14.).

En sus des collectivités locales autonomes susmentionnées (le volet décentralisé de l'administration publique), il existe dans la Hongrie d'aujourd'hui un grand nombre d'organismes publics dépendant de l'administration centrale (le volet déconcentré de l'administration publique). La majeure partie de ces organes fonctionnent à l'échelon du comté, mais certains (indiqués par le signe *) comptent des subdivisions internes au comté. Ces organismes sont les suivants:

- les services des statistiques;
- les service du sport;
- les sièges du corps des sapeurs-pompiers du comté* ;
- les services des finances de l'Etat et de l'information;
- les bureaux des compensations (concernant les pertes dues au régime communiste);
- les services de l'agriculture;
- les services vétérinaires du comté;
- les services phytosanitaires et de la conservation des sols du comté* ;
- les bureaux du cadastre* ;
- les bureaux pour la protection du consommateur;
- les services des transports;
- les services de la santé publique* ;
- les services de l'inspection du travail;
- les agences pour l'emploi* ;
- les centres des impôts;
- les sièges de la police du comté* ;
- les douanes;
- les bureaux de l'administration publique du comté.

D'autres organismes publics déconcentrés étendent leur compétence à des territoires plus vastes que le comté ou opèrent à une échelle territoriale toute particulière; c'est le cas des services suivants:

- services des eaux (dans ce domaine, des motifs d'ordre hydro-géologiques entrent en ligne de compte);
- services de l'environnement (mêmes territoires que ceux des services des eaux);
- services de protection de la nature et des parcs nationaux (constitués en fonction de la situation géographique);
- services des forêts (en fonction des sites forestiers);
- bureaux de planification des forêts (en fonction des sites forestiers);
- services territoriaux de l'architecture (réunissant deux ou trois comtés);
- services des mines (en fonction des sites miniers);
- services géologiques (en fonction des conditions géologiques);
- service des mesures (réunissant deux ou trois comtés);
- télécommunications (réunissant deux ou trois comtés);
- services des réfugiés (aux frontières orientales et méridionales du pays).

Méritent une attention particulière les offices d'administration publique qui existaient déjà dans la période 1990-1994. Ces services (comme leurs prédécesseurs) ont des domaines d'intervention généraux, à la différence des autres services publics déconcentrés et sont habilités à exercer la tutelle juridique de l'Etat sur les comtés et les communes.

Les piliers de l'échelon territorial intermédiaire en Hongrie

Outre les multiples services publics déconcentrés à vocation spécifique, la nouvelle organisation territoriale de la Hongrie comporte deux structures qui constituent les piliers de l'échelon territorial intermédiaire du pays: la collectivité intermédiaire constituée par les comtés et les offices d'administration publique des comtés. Il existe dix-neuf comtés¹. Cette structure comprend l'assemblée du comté dont les membres sont directement élus par les administrés. L'assemblée élit le titulaire du poste le plus élevé, le président du comté. Le mandat des membres de l'assemblée et du président du comté est de quatre ans. L'assemblée du comté nomme le fonctionnaire de rang le plus élevé, le secrétaire du comté pour une période indéterminée. La tâche principale dévolue aux comtés consiste à entretenir certains services publics, par exemple les hôpitaux et les foyers sociaux. Les gouvernements des comtés ne font pas partie de la hiérarchie de l'administration de l'Etat; ils jouissent d'une certaine autonomie et sont assujettis seulement à la tutelle juridique de l'Etat exercée par les services administratifs publics du comté.

Les offices d'administration publique des comtés, créés en 1994, sont également au nombre de 19². Ce sont des organes déconcentrés appartenant à la hiérarchie de l'Etat. Les directeurs de ces offices sont nommés par le ministre de l'Intérieur pour une période indéterminée. Ils remplissent principalement deux fonctions: premièrement, ils s'acquittent de multiples tâches administratives de première et de seconde instance; deuxièmement, ils exercent la tutelle juridique de l'Etat sur le comté et les communes.

II. RELATIONS ENTRE LES AUTORITES SUPERIEURES (DE L'ECHELON CENTRAL OU INTERMEDIAIRE) ET LES COMMUNES

L'autonomie des communes et leur dépendance des collectivités intermédiaires et du pouvoir central

Depuis le changement de régime, en 1990, et l'instauration du pluralisme politique et d'institutions démocratiques, l'autonomie locale est devenue sans conteste un élément central de la démocratie hongroise. Le fait que la constitution consacre tout un chapitre aux collectivités locales en est la preuve³.

1 Budapest, en tant que capitale, a un statut administratif particulier dont il ne sera pas question ici.

2 Le même type d'Office d'administration publique existe à Budapest.

3 Constitution de la République de Hongrie, chapitre IX.

La Constitution dispose que, en tant qu'élément fondamental de la démocratie hongroise, la communauté des citoyens de chaque établissement humain a droit à l'autonomie locale au même titre que le comté. La Constitution définit le principe d'autonomie locale comme étant la gestion autonome et démocratique des affaires publiques locales et l'exercice du pouvoir local dans l'intérêt des citoyens appartenant à la communauté¹.

L'importance exceptionnelle attachée aux collectivités locales peut aussi se déduire de la règle constitutionnelle selon laquelle une majorité parlementaire des deux tiers est nécessaire pour promulguer ou amender une loi relative aux collectivités locales. La même majorité parlementaire est requise pour promulguer une loi visant à limiter (quels qu'en soient les moyens) les droits fondamentaux des collectivités locales².

Selon la loi de 1990 relative aux collectivités locales, l'expression «collectivité locale» se réfère aux deux échelons territoriaux³, c'est-à-dire aux 19 comtés et aux 3 200 communes, qu'il s'agisse de villes ou de villages. Toutes les collectivités locales hongroises sont habilitées à agir de manière autonome en ce qui concerne les affaires publiques locales relevant de leurs compétences. La référence aux «affaires publiques locales» renvoie:

- aux services publics (santé, enseignement primaire et secondaire, etc.) mis à la disposition de la population locale;
- à l'exercice du pouvoir exécutif (délivrance de permis de construire ou jugement des infractions mineures) à l'échelle locale conformément à l'autonomie;
- à la disponibilité au niveau local des ressources en matière d'organisation, de personnel et des matériels nécessaires à la mise en œuvre des actions susmentionnées⁴.

Les éléments fondamentaux de l'autonomie des collectivités locales esquissée plus haut sont les suivants:

- a. Dans les limites établies par la loi, les collectivités locales sont habilitées à réglementer de manière indépendante et, dans la sphère des cas administratifs individuels, à administrer librement les affaires publiques locales relevant de leur compétence. La décision de la collectivité – qu'il s'agisse d'une réglementation locale (édit local) ou d'une décision relative à un cas individuel – ne peut être annulée que par les tribunaux et seulement au cas où elle entrave la loi ou les décrets gouvernementaux⁵.

1 Constitution de la République de Hongrie, Chapitre IX, Section 42.

2 Constitution de la République de Hongrie, Chapitre IX, Section 44/ C.

3 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 1 (1)

4 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 1 (1) - (2).

5 Constitution de la République de Hongrie, Chapitre IX, Section 44/A (1); Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 1 (3).

- b. Dans les limites établies par la loi, les collectivités locales peuvent en général:
- s’organiser comme elles l’entendent et d’établir leurs règlements intérieurs;
 - créer des logo relatifs à la collectivité en question, des distinctions et des titres honorifiques locaux;
 - disposer en toute autonomie des biens de la collectivité;
 - dépenser leurs recettes comme elles l’entendent;
 - contracter en engageant leur responsabilité;
 - obtenir les revenus leur permettant d’exercer correctement leurs fonctions;
 - bénéficier des dotations et subventions de l’Etat visant à leur permettre d’accomplir les tâches auxquelles elles sont astreintes;
 - lever un ou plusieurs types de taxes locales définies par la loi;
 - s’associer et coopérer avec d’autres collectivités locales en Hongrie et à l’étranger;
 - adhérer à une association de collectivités locales en Hongrie et à l’étranger¹.
- c. En vertu d’une décision locale, chaque collectivité locale est autorisée à s’engager dans un projet public local à condition que celui-ci ne relève pas de la compétence d’autres services administratifs (un service public déconcentré) et qu’il ne gêne ni ne compromette l’exécution des tâches auxquelles sont astreintes les collectivités locales². Par conséquent, la réglementation des collectivités locales hongroises n’applique pas le principe de spécialité.
- d. Dans l’ensemble, les attributions et compétences, certaines obligatoires et d’autres facultatives, des collectivités locales hongroises sont définies dans un cadre législatif et réglementaire ou bien naissent des besoins de la population locale. Elles peuvent être mises en œuvre comme les collectivités le jugent bon. Ces dernières peuvent ainsi décider de créer un établissement public, de se libérer d’une obligation ou de s’en décharger sur d’autres institutions ou des sociétés privées, d’acheter des services ou d’employer tout autre moyen leur permettant de remplir les fonctions qui leur incombent. Elles ont la faculté de choisir, conformément à leurs fonctions, les moyens de leur gestion et, dans le cadre financier réglementaire, peuvent en toute autonomie contracter des emprunts³.
- e. Toutes les collectivités locales ont le droit d’exprimer leurs opinions et, éventuellement, de prendre des initiatives dans des domaines qui débordent leurs compétences mais impliquent leurs administrés. Il revient de droit à l’organe de tutelle concerné (le ministère) de se prononcer sur le bien-fondé de l’intervention de la collectivité locale⁴.

1 Constitution de la République de Hongrie, Chapitre IX, Section 44/A (1); Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 1 (6).

2 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 1 (4).

3 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 81 (1).

4 Constitution de la République de Hongrie, Chapitre IX, Section 44/A (1), loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 2 (3).

f. La Constitution donne pouvoir aux collectivités locale d'établir et mettre en œuvre une réglementation locale dont le contenu ne doit cependant pas entrer en contradiction avec les dispositions législatives de rang supérieur, à savoir les actes législatifs du parlement, les ordonnances gouvernementales et les décrets ministériels¹⁶.

g. Les éléments clef de l'autonomie des collectivités locales sont garantis par la Constitution, ce qui signifie que toute collectivité territoriale a le droit d'être protégée et défendue par les tribunaux. D'une importance particulière est la disposition de la Constitution selon laquelle les collectivités locales peuvent s'adresser directement à la Cour constitutionnelle pour sauvegarder leurs droits fondamentaux².

h. Selon la loi relative aux collectivités locales, il n'y a pas de relations de dépendance entre le comté et les communes qui peuvent généralement collaborer sur la base de leurs intérêts mutuels³. Ce sont principalement leurs attributions et fonctions qui les distinguent. En règle générale, les attributions des fonctions qui sont à l'échelle d'une municipalité relèvent des communes, alors que si elles exigent une plus large assise territoriale elles relèvent du comté. De surcroît, en ce qui concerne la répartition des tâches entre les deux échelons de collectivité territoriale, la loi applique le principe de subsidiarité; en d'autres termes, si une commune n'a pas la capacité d'exécuter une fonction administrative locale (non obligatoire) instituée par la loi, il revient au comté de s'en acquitter⁴.

En sus des éléments d'autonomie administrative, le dispositif réglementaire légal permet de garantir l'unité de l'Etat et de respecter une norme générale à laquelle sont assujetties toutes les collectivités locales du pays. Les garanties qu'il contient sont les suivantes:

a. Les collectivités locales font partie intégrante de la Hongrie, Etat unitaire, et l'autonomie que la loi relative aux collectivités locales confère aux organes représentatifs locaux et à leurs administrations est mise en œuvre dans les limites définies par la loi. Par conséquent, le Parlement hongrois a la faculté de restreindre normativement l'autonomie locale, en arrêtant des règles statutaires. Aux termes de la loi de 1990 relative aux collectivités locales⁵, ce pouvoir réglementaire porte en particulier sur les éléments suivants de l'administration locale:

- le statut juridique des collectivités locales;
- l'ensemble des attributions et fonctions dont seules les collectivités locales peuvent s'acquitter;
- l'ensemble des attributions et fonctions dont les collectivités locales sont impérativement tenues de s'acquitter;

1 Constitution de la République de Hongrie, Chapitre IX, Section 44/A (2).

2 Constitution de la République de Hongrie, Chapitre IX, Section 43 (2).

3 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 6 (3).

4 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 69 (1).

5 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 93 (1).

- les organes locaux que les collectivités locales doivent créer;
- les garanties dont est entouré le fonctionnement des collectivités locales;
- les ressources financières des collectivités locales liées aux diverses dotations et subventions gouvernementales dont elles bénéficient ou encore leur pouvoir de taxation;
- les règles fondamentales de la gestion économique auxquelles sont assujetties les collectivités locales;
- le statut juridique des représentants locaux, les procédures d'élection à l'organe représentatif de la collectivité locale.

b. Tout acte parlementaire peut imposer aux collectivités locales des attributions et fonctions obligatoires. Mais le parlement est simultanément tenu de prendre les dispositions nécessaires au financement de la tâche dont la collectivité locale devra obligatoirement s'acquitter¹. les principales tâches obligatoires des communes sont:

- l'approvisionnement en eau potable;
- les jardins d'enfants;
- l'enseignement primaire;
- les soins de santé primaires;
- l'assistance sociale primaire;
- l'éclairage urbain;
- l'entretien de la voirie;
- l'entretien des cimetières publics;
- la sauvegarde des droits conférés par des actes parlementaires aux minorités ethniques et nationales présentes dans la commune².

c. En cas de violation de la part de la collectivité locale des lois constitutionnelles, le parlement peut dissoudre l'organe représentatif de ladite collectivité sur proposition du gouvernement et sur avis de la Cour constitutionnelle. Le maire de la commune concernée est invité à participer au débat relatif à la dissolution envisagée afin de présenter le point de vue de la commune concernée.

Si le parlement vote la dissolution de l'organe représentatif, des élections communales devront être tenues dans les soixante jours³. Le Président de la République nommera un commissaire de la République pour expédier les affaires urgentes durant le laps de temps qui s'écoulera entre le moment où est prononcée la dissolution et celui où un nouvel organe représentatif sera élu⁴.

1 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 1 (5).

2 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 8 (4).

3 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 93 (2) - (3).

4 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 94.

d. Toute collectivité locale est assujettie à la tutelle juridique de l'Etat afin que ses activités soient conformes à la loi; cette fonction est depuis peu de la compétence du comté¹.

e. Le Bureau de vérification des comptes (organe du parlement) peut exercer un contrôle financier sur le comté et la commune, c'est-à-dire qu'il est habilité à contrôler *a posteriori* la gestion économique des collectivités locales². La raison en est que les organes centraux sont à l'origine, directement ou indirectement, des trois quarts aux quatre cinquièmes environ des ressources budgétaires des collectivités locales.

Ce contrôle financier connaît des limites essentiellement imputables à deux circonstances. Premièrement, le Bureau de vérification des comptes, dont les compétences en matière de contrôle financier s'étendent à de nombreuses entités, allant des ministères aux partis politiques, ne dispose ni du personnel nécessaire ni d'antennes locales; elle ne peut donc contrôler qu'une petite minorité de collectivités locales. Deuxièmement, le système juridique du pays ne s'est pas encore doté du dispositif réglementaire nécessaire en matière de gestion économique des collectivités locales; par exemple, il n'existe pas de réglementation prévoyant la faillite d'une collectivité locale.

f. Le gouvernement détient certains moyens juridiques lui permettant d'intervenir dans le fonctionnement et les activités des collectivités locales. En particulier:

- dans un cas de violation de la Constitution par une collectivité territoriale, le gouvernement propose au parlement de dissoudre l'organe représentatif de ladite collectivité;
- le gouvernement détermine par décret les qualifications requises des fonctionnaires des collectivités locales;
- le gouvernement est habilité à trancher les litiges opposant une collectivité locale et un organe administratif public, si l'affaire ne relève pas de la compétence des tribunaux ou d'autres instances;
- le gouvernement doit garantir, par l'intermédiaire du ministère de l'Intérieur, la tutelle juridique de l'Etat sur les activités des collectivités locales.

g. Le ministère de l'Intérieur joue un rôle de premier plan dans les rapports entre l'Etat et les collectivités locales. En vertu de la loi de 1990 relative aux collectivités locales³, le ministère de l'Intérieur:

- prépare les dossiers concernant l'organisation territoriale relevant de l'autorité du parlement ou du Président de la République;
- prend l'initiative de la proposition de dissolution de l'organe représentatif d'une collectivité locale dont le gouvernement saisit le parlement au motif de violation de la Constitution;

1 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 98 (2) comme amendée par la loi de 1994.

2 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 92 (1).

3 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 96.

- participe à la préparation des projets de loi relatifs aux collectivités locales;
- coordonne les activités du gouvernement en matière de développement municipal, ainsi que de développement et d'aménagement du territoire et la gestion du comté;
- guide l'activité de tutelle juridique des offices d'administration publique du comté.

h. Pour veiller à ce qu'une collectivité locale respecte la norme nationale dans les responsabilités qui lui incombent, le ministère de tutelle peut réglementer par décret les aspects professionnels du service public en question et superviser l'activité de la collectivité locale responsable afin de vérifier si la réglementation est dûment respectée¹.

Tutelle juridique de l'Etat sur les collectivités locales

Après la première restauration du système des collectivités locales en Hongrie, la tutelle juridique de l'Etat sur les communes a été exercée de 1990 à 1994, par les huit commissaires de la République. Cette tutelle est exercée aujourd'hui par les offices d'administration publique du comté.

a. En ce qui concerne leur statut juridique, les offices d'administration publique du comté sont des services publics déconcentrés jouissant d'une compétence générale, entièrement financé par le budget de l'Etat par l'intermédiaire du ministère de l'Intérieur, dont ils dépendent.

b. Au titre de la loi de 1990 relative aux collectivités locales et du décret d'exécution², les offices d'administration publique du comté disposent d'un vaste arsenal d'instruments juridiques leur permettant de veiller à ce que les collectivités locales s'administrent dans les conditions requises par la loi. Leur compétence s'étend à tous les types de décisions prises par les collectivités locales (arrêtés municipaux et décisions de l'organe représentatif local, des instances infra-municipales, des divers comités de la collectivité locale, du président de l'assemblée du comté ou bien du maire), ainsi qu'à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales³.

S'il découvre une infraction à la loi, le chef de l'office d'administration publique du comté peut sommer par écrit l'organe ou le fonctionnaire responsable de mettre fin dans des délais prescrits à la situation illégale.

En cas de non exécution, le chef de l'office d'administration publique du comté peut saisir la Cour constitutionnelle d'un recours en annulation de la décision incriminée. S'il s'agit d'une résolution de l'organe représentatif de la collectivité locale, il peut saisir les tribunaux de droit commun.

1 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 97.

2 161/1994. (XII. 2.) Décret gouvernemental.

3 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 98 (3).

Si l'infraction porte sur l'organisation ou le fonctionnement de la collectivité territoriale, il peut inviter la collectivité locale à réunir son organe représentatif en vue d'y mettre fin et/ ou établir la responsabilité de l'autorité ou fonctionnaire ayant commis l'infraction. Après un délai de quinze jours à dater de la notification de la requête, si celle-ci n'a pas eu de suite, le chef de l'office d'administration publique du comté peut lui-même convoquer la réunion de l'organe représentatif de la collectivité locale concernée¹.

Comme il a déjà été mentionné, c'est le Bureau de vérification des comptes qui exerce le contrôle de l'Etat sur les finances des collectivités locales. Si le chef de l'office d'administration publique du comté est confronté à des irrégularités comptables, il peut demander au Bureau de vérification des comptes une enquête sur la gestion économique de la collectivité locale concernée².

Aspects financiers de l'autonomie et de la dépendance des collectivités locales

Le budget local joue un rôle important en ce qui concerne l'exécution des services publics locaux. Le budget annuel d'une collectivité locale fait partie intégrante de la comptabilité de l'Etat dans le cadre de la fiscalité générale³.

Comme l'autonomie et/ou la subordination des collectivités locales dépend pour une bonne part de leurs disponibilités budgétaires, de la composition de leur budget annuel et des règlements régissant leurs dépenses, l'examen des budgets locaux revêt une importance particulière.

Le budget annuel d'une collectivité locale se décompose en quatre grandes sections: les recettes propres, les transferts, les dotations et subventions de l'Etat, ainsi que les recettes provenant du secteur de la sécurité sociale et d'autres fonds centraux⁴.

Le montant moyen annuel des recettes propres des collectivités locales représente environ 17 à 18% du montant total des budgets locaux⁵. Au nombre de ces recettes figurent:

- des redevances institutionnelles (prix des repas servis à domiciles ou droits de stationnement);
- les produits de location (bâtiments appartenant à la collectivité locale et commerces);
- les frais administratifs locaux;
- les profits, dividendes et intérêts que rapportent les activités économiques de la collectivité locale (généralement de modeste importance);

1 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 98 (2).

2 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 98 (2).

3 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 77 (2).

4 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 81 (2).

5 Les proportions exactes des points budgétaires des collectivités territoriales peuvent être différentes d'année en année. Notre source est un ouvrage publié par le ministère de l'Intérieur, *Quatre ans de collectivités territoriales, 1990-1994*.

- la vente de biens immobiliers appartenant à la collectivité locale;
- les impôts locaux¹.

Les impôts locaux sont déterminés par une loi du parlement² qui distingue cinq catégories de taxes. Les organes représentatifs des collectivités locales peuvent introduire et déterminer une ou plusieurs des cinq taxes suivantes:

- taxe immobilière;
- taxe foncière;
- taxe communale;
- taxe touristique;
- taxe professionnelle.

La taxation n'est pas une obligation mais seulement une possibilité offerte à la collectivité locale. En réalité, en raison des difficultés bien connues de l'économie et vu le niveau de vie général dans le pays, les collectivités locales n'introduisent des taxes que très prudemment. C'est la raison pour laquelle les recettes de la taxation ne représentent qu'un petit pourcentage (3% en moyenne) du budget des collectivités locales. Mais lorsque la prospérité sera revenue on s'attend à une forte augmentation des recettes de la taxation dans les budgets locaux.

Environ 15% du budget des collectivités locales proviennent de transferts³. C'est-à-dire que les recettes de certains impôts perçus par le système fiscal central, dont les plus importants sont l'impôt sur le revenu et celui levé sur les véhicules automobiles, sont en partie redistribuées annuellement aux collectivités locales au titre de la loi de finances de l'Etat. Actuellement, 35% de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et 50% de l'impôt sur les véhicules automobiles sont transférés aux collectivités locales.

La redistribution partielle de l'impôt sur le revenu s'effectue au moyen d'un système de péréquation déterminé tous les ans par la loi de finances. Ce système de péréquation fonctionne comme suit:

- la commune d'où provient l'impôt sur le revenu bénéficie de la redistribution;
- néanmoins, une partie de la somme totale à redistribuer annuellement doit être retirée et est répartie entre les dix-neuf comtés;
- une partie de la somme totale à redistribuer doit être retirée et est répartie entre les communes désavantagées de façon à réduire les inégalités résultant de leur situation économique (une commune située dans une zone déprimée ou comptant une plus grande proportion de retraités improductifs aurait en effet un montant à redistribuer beaucoup plus faible par habitant qu'une commune située dans une zone plus prospère).

1 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 82 (1).

2 Loi de 1990 sur les taxes des collectivités locales.

3 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 83.

Les dotations et subventions de l'Etat représentent 50% du budget des collectivités locales. Les éléments les plus importants des dotations de l'Etat sont les suivants:

Premièrement, la dotation budgétaire normative, qui forme l'essentiel du système. Il s'agit d'une dotation forfaitaire déterminée tous les ans par la loi de finances en fonction des caractéristiques (p.e. âge, emploi) de la population des communes, du fonctionnement des établissements publics locaux (écoles, hôpitaux, etc) et autres indicateurs. En tant que dotation non spécifique, la dotation budgétaire normative peut être utilisée librement par la collectivité locale concernée¹. Il faut souligner que le parlement lui-même ne peut réduire, dans le courant de l'année fiscale, la dotation budgétaire normative, qui est versée mensuellement à la commune².

Deuxièmement, il y a des subventions spécifiques destinées au financement de services sociaux prioritaires (logement, eau, égouts, réhabilitation d'hôpitaux) déterminés par le parlement. Compte tenu de ces priorités et de conditions stipulées par le parlement, chaque collectivité locale a le droit de solliciter une ou plusieurs subventions spécifiques. Si les demandes des collectivités locales excèdent les ressources disponibles (ce qui arrive tous les ans), le parlement choisit les bénéficiaires des subventions. Ces transferts, contrairement à la dotation budgétaire normative, sont nécessairement affectés par les communes à l'usage défini par le parlement³.

Il est intéressant de comparer la proportion des subventions forfaitaires et des dotations spécifiques dans les budgets des collectivités locales. Bien que la part des nombreuses subventions spécifiques soit en légère augmentation (de 1991 à 1992, elle est passée de 7 à 10%), les dotations forfaitaires sont prépondérantes et, de ce fait, les collectivités locales jouissent d'un degré d'autonomie assez élevé en matière budgétaire et de gestion.

Enfin, la dotation supplémentaire déterminée par un acte parlementaire, est versée aux collectivités locales en difficulté (sans qu'il y ait faute de leur part) afin de sauvegarder leur autonomie et capacité de fonctionnement⁴.

En moyenne, de 17 à 18% des budgets annuels des collectivités locales sont issus du secteur de la sécurité sociale (pour maintenir les services de santé locaux) et de certains fonds de l'Etat (le plus important étant le Fonds pour l'emploi).

1 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 84 (1) - (2).

2 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 87 (3).

3 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 85 (1) - (3).

4 Loi de 1990 relative aux collectivités locales, Section 87 (1).

III. CONCLUSION

Evaluation globale

Lorsqu'on évalue les éléments indépendants et les limites statutaires du fonctionnement des collectivités locales, ainsi que de leurs ressources financières, il convient de souligner que ces collectivités sont le résultat d'un dosage particulier de dépendance et d'autonomie.

Selon la théorie de l'interdépendance de Rhodes, l'organisation autonome, le pouvoir politique, les outils juridiques, les moyens économiques et les ressources financières de administration centrale et de la collectivité localement élue ont des finalités différentes; leur relation, et par conséquent leur réel *Lebensraum*, est déterminé par cette situation, si bien qu'en règle générale les décisions fondamentales sont le fruit des négociations allant dans ce sens.

La situation dans la Hongrie d'aujourd'hui, pourrait se décrire en utilisant deux théories, assez proches l'une de l'autre, sur le rapport entre l'administration centrale et les collectivités locales élaborées respectivement par R.A.W. Rhodes¹ (modèle dit de négociation ou d'interdépendance) et J.A. Chandler² (modèle dit de délégation).

La théorie de la délégation, élaborée une dizaine d'années plus tard, examine la recevabilité de la théorie de l'interdépendance à propos de l'Angleterre thatchérienne et post-thatchérienne et fait l'objet de la part de son auteur d'un exposé très imagé: «Les décideurs de l'administration centrale, hommes politiques ou fonctionnaires, traitent les collectivités locales comme des intendants, tout comme le faisaient les grands propriétaires terriens de la noblesse, au 18^e siècle, qui engageaient un intendant pour gérer leurs domaines. L'intendant jouit d'une certaine latitude pour gérer le domaine de son seigneur avec autant d'efficacité que possible, mais elle est toujours limitée par des règles que le noble propriétaire définit à son gré. Libérés de la routine gestionnaire, beaucoup de propriétaires terriens s'absentaient de leur domaine pour s'adonner aux plaisirs du luxe, à la politique, à la guerre ou à la religion. Ces propriétaires laissaient une grande liberté à leurs intendants. Toutefois, certains gentilshommes campagnards s'intéressaient à la gestion quotidienne de leurs terres et accablaient leurs intendants de règles, de réglementations, de conseils et ne leur épargnaient pas leurs caprices. Si le propriétaire venait à savoir que l'intendant ne respectait pas les principes qu'il avait établis ou ses ordres, il avait les moyens de lui faire des remontrances ou de le renvoyer».

La courte période, commençant en 1990, qui a vu réapparaître le système des collectivités locales, montre que celles-ci jouissent d'une autonomie relativement étendue, que leur domaine d'interventions est vaste et qu'elles ont une part importante de pouvoir à l'échelle locale. Toutefois, chacun sait qui est le «propriétaire» et qui est l'«intendant» dans le système de pouvoir. L'Etat est en possession de tous les moyens légaux pour exprimer les intérêts supérieurs du pays et les faire respecter, ce qui est sans doute une nécessité dans un Etat unitaire.

1 R.A.W. Rhodes, *Control and power in central-local government relations* (Farnborough, Gower, 1981).

2 J.A. Chandler, *Local Government today* (Manchester University Press, 1991, pp. 99-100).

Conséquence directe de ce qui a déjà été exposé dans la présente étude, il n'y a pas de régions en Hongrie, pas de régionalisme au sens que certains pays d'Europe occidentale donnent à ce mot (Espagne, Italie, France, Belgique). Mais pour être plus complet et plus clair, il nous reste encore à examiner quelques points.

Premièrement, la région, en tant que territoire plus étendu que le comté moyen, n'a pas d'ancrage historique en Hongrie. La Hongrie n'a eu un vague système régional que durant trois périodes très brèves de son histoire. Les deux premières sont celles qui virent la subordination *de facto* du pays à l'Empire autrichien des Habsbourg, à savoir les années 1780 puis les années 1850, quand le pouvoir autrichien essaya d'introduire en Hongrie quelques éléments de son système régional (*Bezirk*). Dans les deux cas, ce fut un échec.

La troisième tentative fut la période des Commissaires de la république, de 1990 à 1994, déjà mentionnée. Les circonstances de la création des régions placées sous l'autorité des commissaires étaient très particulières au plan politique. La coalition conservatrice au pouvoir (le Forum démocratique hongrois, le Parti démocrate-chrétien hongrois, le parti des petits propriétaires) voulait réintroduire un système de comtés fort, tel qu'il existait avant l'avènement du communisme. Mais, l'opposition libérale (l'Alliance des démocrates libres et l'Alliance des jeunes démocrates), craignant que les comtés ne deviennent prépondérant, s'opposa à ce projet¹, souhaitant que le comté ne soit qu'un groupe de communes.

Comme la loi sur les collectivités locales devait être votée par le parlement à la majorité des deux tiers et que la coalition conservatrice ne réunissait que 54% des voix, on en vint à un compromis politique. Selon cet arrangement, les conservateurs au pouvoir abandonnaient l'idée de la renaissance du comté fort et acceptaient la proposition des libéraux relative à la création d'un organe tout à fait nouveau dont la base serait une entité régionale plus étendue que le comté.

C'est ainsi que la loi de 1990 relative aux collectivités locales porta création de ce nouveau découpage régional (défini par une décision parlementaire²); les régions, à l'exception de Budapest, se composaient de deux ou trois comtés. Mais les commissaires de la République s'empressèrent d'installer des bureaux dans chaque comté, si bien que le siège de l'activité administrative réelle se développait à l'échelle du comté plutôt que de la région.

La situation se modifia beaucoup à la suite des élections de 1994: une nouvelle coalition réunissant une majorité de 72% des voix arriva au pouvoir, les libéraux se divisèrent et leur opposition à l'administration à l'échelon du comté se fit moins virulente ou disparut, si bien que le compromis de 1990 n'eut plus de raison d'être. Cette évolution se solda par l'abolition des régions et des commissaires de la république.

1 Le sixième parti représenté au parlement, le Parti socialiste hongrois (alors dans l'opposition et très faible politiquement contrairement à son prédécesseur communiste), n'avait pas une position claire et cohérente sur la question.

2 67/1990. (VIII. 14.) Résolution du Parlement.

En résumé, ces brefs intermédiaires régionaux dans l'histoire de l'Etat hongrois prouvent que les régions de la taille de deux ou trois comtés sont tout à fait contraires à la tradition et qu'il n'y a aucune raison (de nature ethnique, culturelle, géographique, économique, etc.) d'en créer. Il était donc normal que ces tentatives échouent.

Deuxièmement, il faut observer qu'il existe dans l'administration publique des espaces régionaux ou des quasi-régions. Une demi-douzaine de services publics déconcentrés (comme le service de l'eau et les télécommunications) fonctionnent à une échelle plus vaste que le comté. Par ailleurs, on trouve des «régions» non officiellement considérées comme telles tant aujourd'hui que dans le passé, à savoir les six régions à planification centralisée de la période socialiste ou, récemment, les quatre régions statistiques.

Cependant, les services déconcentrés de l'Etat, auxquels correspond un découpage territorial spécial, et les régions non officielles ou quasi-régions ne s'acquittent que d'une seule fonction (comme la distribution de l'eau ou la planification); on ne peut donc les considérer comme de véritables collectivités régionales.

Etant donné l'absence d'une tradition régionale en Hongrie, il n'existe pas de véritable *Lebensraum* pour la création de régions. La collectivité intermédiaire, le comté, a des racines si profondes dans l'histoire de la Hongrie qu'il n'y a aucune raison de modifier quoi que ce soit. Cela ne se justifierait non plus au plan de l'intégration européenne.

Il est possible de réaliser de deux manières une structure intermédiaire moderne dans un Etat unitaire¹: instituer un échelon plus étendu que le comté, une région (France ou Italie) ou renforcer un niveau intermédiaire pré-existant, le comté (Suède ou Norvège). Il apparaît certain que la Hongrie a adopté la dernière solution.

Tendances actuelles

Deux projets concernant l'échelon territorial intermédiaire sont à l'étude: la création d'offices territoriaux gouvernementaux unifiés dans les dix-neuf comtés (ainsi qu'un à Budapest) et la création de conseils d'aménagement du territoire.

a. Le gouvernement a émis très récemment l'opinion que les organes de l'Etat déconcentrés sont trop dispersés pour la bonne marche d'une administration moderne; cette dispersion est très gênante, en effet, pour les fonctionnaires et les citoyens ordinaires. Afin d'y remédier à l'échelon du comté², le gouvernement a décidé de faire fusionner la plupart des organes déconcentrés de l'Etat pour former de nouveaux offices de comté à l'image des actuels offices d'administration publique du comté, réforme qui deviendra effective dans un proche futur (probablement à la mi-1996).

1 L.J. Sharpe, *The European Meso: An Appraisal*, in: *The Rise of Meso Government in Europe* (edited by L.J. Sharpe), SAGE Publication, 1993.

2 1105/1995. (XI.1.) Décision du gouvernement.

b. En ce qui concerne les conseils d'aménagement du territoire à l'échelon du comté, l'administration centrale a préparé un projet de loi dont le parlement a été saisi. Ce projet prévoit d'instituer ces conseils d'aménagement en rapport étroit avec les autorités de comté (il envisage de faire fusionner, au niveau du comté, la fonction de président du Conseil d'aménagement du territoire avec celle de président de la collectivité locale).

POLOGNE

I. CADRE DE REFERENCE

Pour trouver les origines du découpage territorial de la Pologne d'aujourd'hui, il faudrait remonter au Moyen-Age et même plus loin. Cependant, c'est le XIX^e siècle qui a influencé d'une manière décisive l'organisation administrative de la III^e République de Pologne. Au cours de cette période, en Europe – y compris sur les territoires de la Pologne, partagée à l'époque entre trois puissances voisines: la Russie, la Prusse et l'Autriche – on a vu se former l'administration publique au sens moderne de ce terme, avec sa répartition en administration d'Etat et en collectivités territoriales.

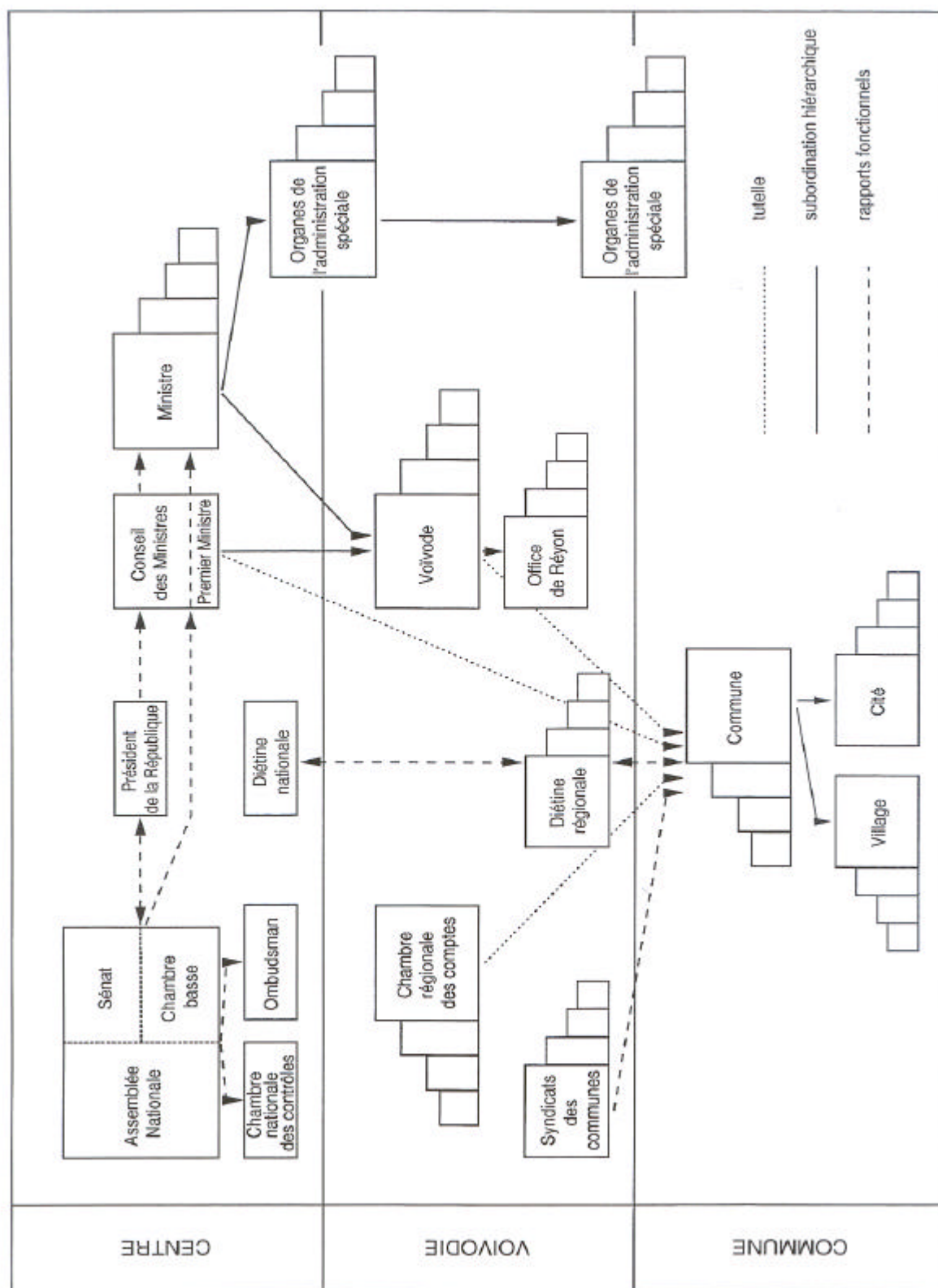
Différents pays européens ont façonné leurs structures respectives en s'adaptant aux contraintes de ce système dualiste. En effet, quand la Pologne a retrouvé son indépendance en 1918, l'Etat a hérité des trois pays occupants trois modèles différents de structures administratives et sa préoccupation majeure était de les uniformiser dans le plus bref délai. L'impact essentiel sur les modalités d'unification des organes d'administration polonaise a été exercé, d'une part, par les collectivités territoriales existantes (communes et arrondissements) et d'autre part par les facteurs politiques qui résultaient de la nécessité d'assurer une certaine autonomie aux territoires annexés à la Pologne (une partie de la Haute Silésie et la Silésie de Cieszyn).

Les facteurs qu'on vient d'énumérer et le découpage traditionnel du territoire polonais, dont on retrouve déjà le modèle au Moyen-Age – découpage en comtés (voïvodies) sont à l'origine du fait qu'au temps de la II^e République (1918-1939) on voit se former une division territoriale du pays à trois niveaux: voïvodies, arrondissements et communes urbaines ou rurales, celles-ci étant subdivisées en entités plus petites: villages (unités du découpage territorial) jouissant d'une autonomie relativement importante.

Les communes et les arrondissements constituaient des unités d'autonomie territoriale. Leurs habitants possédaient le statut des communautés locales dotées d'une personnalité juridique, distincte de celle de l'Etat. Par opposition aux communes et aux arrondissements, les voïvodies (à l'exception de celles de Poméranie et de Silésie) n'avaient pas de caractère de collectivités territoriales. Des facteurs de nature démographique et économique avaient également joué un rôle indéniable dans la constitution de ces voïvodies. D'habitude, les voïvodies industrialisées et à plus forte densité de population couvraient les territoires plus restreints, par contre, les surfaces des voïvodies moins industrialisées et moins peuplées étaient en général plus étendues.

Si les facteurs d'ordre démographique et économique avaient leur rôle à jouer dans la détermination des limites des voïvodies de la Pologne de cette époque, il n'en était pas de même pour la démarcation des arrondissements et des communes parce que ces derniers sont issus des liens qui s'étaient forgés tout au long de l'histoire du pays, leurs chefs-lieux étant localisés sur l'emplacement d'anciens centres de services à rayonnement local. Ces centres de peuplement étant suffisamment éloignés les uns des autres, le problème de leur rivalité pour être désigné chef-lieu d'un arrondissement ou d'une commune ne s'est fait pas ressentir. Pour les mêmes raisons, les facteurs rattachés au rayonnement culturel de différents centres urbains n'ont pas eu de grande importance pour la définition de l'organisation

STRUCTURE TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE DE POLOGNE – POUVOIRS LÉGISLATIF ET EXÉCUTIF



territoriale de la Pologne. Les distances qui séparaient les centres en question étaient assez grandes et leur répartition sur le territoire national suffisamment régulière pour qu'il n'y eût pas de situation de concurrence entre eux pour être désignés siège des autorités de voïvodie ou d'arrondissement. Ces centres se sont vu attribuer ce statut d'une façon évidente et sans coup férir. Dans le contexte polonais le rôle des facteurs géographiques a été très limité, vu le relief très peu accidenté du pays et le manque d'obstacles géographiques majeurs.

La structure territoriale de la II^e République de Pologne (1918-1939) résultait donc avant tout des facteurs historiques, démographiques et économiques et en second lieu des facteurs politiques. A la base de cette structure, on trouvait des collectivités autonomes, les communes et les arrondissements.

Le changement du régime politique survenu en Pologne après la Seconde guerre mondiale et le fait qu'elle soit restée dans la zone d'influence de l'ancienne Union Soviétique traduisent une nouvelle situation qui est apparue et où les facteurs politiques sont devenus essentiels pour une nouvelle division territoriale du pays. Deux circonstances, le déplacement vers l'ouest des frontières polonaises après les accords de Yalta en 1945, suivi de la suppression de l'autonomie territoriale et de la mise en place des «organes uniformes de l'Etat» (en 1950) ont fait apparaître la nécessité de modifier les structures territoriales du pays. Par conséquent – tout en conservant d'abord la division à trois niveaux: voïvodies, arrondissements et communes – les deux dernières structures se sont vu privées de personnalité juridique et on les a transformées en services *sui generis* de l'administration centrale, en instaurant en même temps dix-sept nouvelles voïvodies; puis, en 1954, les anciennes communes ont été remplacées par les *gromadas* (entités sans personnalité morale, exerçant les fonctions de l'administration de l'Etat) mais elles ont été rétablies en 1972, en accompagnant la suppression des arrondissements (en 1975), l'ensemble débouchant sur la mise en place d'une structure territoriale à deux échelons: voïvodie et commune.

En conséquence, la Pologne qui en 1989-1990 rejoignait la famille des nations libres a dû faire face au problème de la restructuration radicale de sa division territoriale, tout en s'adaptant aux conditions nouvelles apparues avec la décentralisation du pouvoir de l'Etat et l'économie de marché. La réforme de l'administration publique a démarré par la restitution du statut de collectivités autonomes aux communautés locales dont les membres habitaient dans les limites d'anciennes communes; elle devait être poursuivie par la mise en place des réformes systémiques et territoriales qui se traduiraient par le retour des arrondissements en tant qu'unités autonomes (collectivités d'arrondissement) et par la transformation d'anciennes voïvodies en unités régionales plus grandes. Les forces politiques majeures ne pouvant arriver à un consensus en matière de structure territoriale, les réformes en question ont été interrompues et le modèle concernant le système d'administration publique et la structure territoriale du pays fait toujours l'objet des discussions des spécialistes et d'un débat public. Cela signifie que la Pologne a encore une structure territoriale à deux échelons: les communes rurales et urbaines (2459) et les voïvodies (49); ces dernières ne sont pas des collectivités autonomes, contrairement aux communes, et sont assistées dans leur fonctionnement par 267 *réyons* (circonscriptions administratives auxiliaires, sans personnalité morale), qui ont été créés en 1990 en vue d'instruire les affaires individuelles des administrés (rendre les décisions administratives de première instance relevant des compétences des administrations centrales).

La structure territoriale et le découpage administratif de la Pologne ne sont issus ni de décisions délibérées des nouvelles autorités démocratiques en place en Pologne, ni d'études et d'analyses effectuées antérieurement. Elles sont des reliquats hérités du système précédent, assortis d'une modification significative, à savoir l'attribution de la personnalité morale aux communautés locales des habitants d'actuelles communes, c'est-à-dire des unités assez étendues. De telles études et analyses sont actuellement poursuivies et leurs résultats ont été déjà rendus publics; par contre, ce qui fait défaut, c'est la volonté politique de prendre des décisions claires et précises. Tout cela crée une situation où il est impossible d'engager des travaux visant à déterminer une structure territoriale définitive du pays.

Dans ce contexte on peut constater que la voïvodie – unité totalement sous la tutelle de l'Etat – constitue l'équivalent polonais de l'échelon régional. Cela signifie que la communauté locale au niveau de voïvodie, contrairement à celle au niveau communal, n'est pas un sujet de droit et qu'elle ne constitue pas une collectivité territoriale autonome. Elle ne procède pas non plus à l'élection de ses propres organes. Le voïvode (préfet) – représentant des administrations centrales sur le terrain – est l'unique porte-parole de la voïvodie. Bien qu'au niveau de voïvodie on trouve encore les diétines (assemblées régionales), celles-ci ne sont que des représentations des communes de la voïvodie, dont les pouvoirs en matière de prise de décisions sont très faibles.

En vertu des dispositions de la loi du 22 mars 1990 sur les organes extérieurs de l'administration générale de l'Etat (JO n° 21/123 modifié), le voïvode est le représentant du gouvernement en province et est habilité à rendre les décisions administratives (en principe, en deuxième instance) dans les affaires individuelles des citoyens, qui n'ont pas été réservées aux organes des communes ni aux organes des administrations spéciales; il est également chargé de tutelle juridique sur les communes. En outre, le voïvode assume les fonctions de coordination par rapport aux organes extérieurs des administrations spéciales (par ex. services dépourvus de structures nationales, tels que inspection sanitaire, parcs nationaux, inspection territoriale de gestion de l'énergie, etc.). Sa mission est également d'élaborer et de valider les programmes et les études relatives à l'aménagement du territoire d'une voïvodie. Indépendamment de toutes ces prérogatives, le voïvode est chargé avant tout de définir et de réaliser au nom de l'Etat la politique sociale et économique de la voïvodie.

Grâce à une telle définition de ses compétences, la voïvodie en tant qu'unité du découpage territorial, devient un élément d'une structure d'Etat déconcentrée, mais pas décentralisée. Par conséquent, la voïvodie est en Pologne une «antenne» de l'Etat au niveau régional.

Le rôle de la voïvodie est ainsi réduit à mettre en place et à faire exécuter sur le terrain les tâches et les compétences de l'Etat, sans avoir la possibilité d'influencer d'une façon significative et indépendante le développement de la voïvodie concernée; cela fait naître la nécessité de procéder à un changement de l'état actuel des choses: accorder aux voïvodies la personnalité juridique, limiter le pouvoir central en faveur des voïvodies et, en plus, procéder à l'extension de la surface des voïvodies, de telle manière qu'elles puissent devenir des organismes sociaux et économiques autonomes et aptes à promouvoir et à réaliser le développement régional. C'est dans ce sens que se sont orientés les résultats des études et des travaux d'experts présentés au grand public; ils se sont manifestés dans le projet gouvernemental de la loi sur la réforme du centre de gestion et, également, dans la proposition d'experts de créer 12, 17 ou 22 unités régionales, en remplacement des 49 voïvodies qui jouent actuellement le rôle des antennes de l'Etat en province.

Vu qu'il n'y a toujours pas de consensus politique en ce qui concerne les questions susmentionnées, il faudrait prendre en considération le fait que les administrations publiques continueront à fonctionner dans leurs formes systémique et territoriale actuelles et que, par conséquent, deux unités territoriales diamétralement opposées coexisteront: les voïvodies en tant qu'unités régionales des structures centralisées de l'Etat d'une part et d'autre part, les communes dotées de personnalité morale, en tant que collectivités de base d'autonomie locale. Ce sont les seules unités autonomes pour l'instant, puisque la décision de créer les collectivités d'arrondissement a été ajournée.

II. RAPPORTS ENTRE LA COLLECTIVITE INTERMEDIAIRE (VOÏVODIE) ET LES COLLECTIVITES LOCALES (COMMUNES)

Les rapports entre ces deux types d'unités territoriales revêtent en Pologne une forme particulière. Faisant partie des structures de deux blocs d'administration publique – celui de l'administration de l'Etat et celui des collectivités territoriales – elles assument séparément leurs fonctions. Elles ont leurs propres champs d'action et leurs propres prérogatives, ceci étant, une voïvodie accomplit ses tâches en agissant au sein d'un appareil monolithique de l'administration de l'Etat, selon le principe de la déconcentration, tandis que le fonctionnement d'une commune est fondé sur le principe de la décentralisation. Tout en agissant séparément, les deux unités sont tenues de travailler de concert. Indépendamment de l'obligation, peu formelle d'ailleurs, de coopérer, les deux entités sont liées par un lien juridique de tutelle, puisque en Pologne, c'est le voïvode et non le ministre de l'Intérieur, qui est l'organe principal chargé de tutelle sur les communes.

L'objectif majeur de la coopération d'un voïvode avec les communes est d'assurer l'harmonisation des actions entreprises par les administrations centrales avec celles qui sont engagées par les collectivités territoriales, dans le souci de réaliser la politique de l'Etat. Le champ de coopération défini par le législateur est vaste et comprend le développement social et économique, l'aménagement et l'urbanisme. Les acteurs légalement obligés à coopérer sont, d'une part, le voïvode et, d'autre part, la diétine régionale (assemblée régionale) qui représente les intérêts des communes de la voïvodie concernée. Compte tenu du fait que la coopération exclut les relations de subordination, le voïvode ne peut pas avoir recours à des instruments de pouvoir dans ses rapports avec les diétines régionales; il doit se limiter à des moyens «non contraignants» tels que des incitations à certaines initiatives ou des prises de position. Il en est de même pour les diétines régionales qui, tout en coopérant avec le voïvode, ne font appel qu'à des mesures «non-contraignantes», par exemple en exprimant leurs opinions sur la désignation d'une telle personne au poste de voïvode, en donnant leurs avis sur les projets de textes normatifs que celui-ci a élaborés, en délibérant sur les rapports du voïvode décrivant ses activités, y compris la tutelle qu'il exerce sur les communes.

A part les opérations menées conjointement avec les communes, le voïvode exerce auprès d'elles, comme il a déjà été indiqué, les fonctions d'un organe de tutelle hiérarchique. Le législateur fait distinction entre deux formes de tutelle: 1) le voïvode suit la réalisation des tâches propres des communes, 2) il surveille l'exécution des tâches déléguées aux communes par l'administration centrale. Dans le premier cas, le voïvode s'appuie sur les critères de légalité (conformité avec les dispositions légales), dans le deuxième cas il prend également en considération la finalité des actions engagées. La gamme des problèmes couverts par la tutelle que le voïvode exerce sur les communes est vaste, elle

englobe pratiquement la totalité des activités de ces dernières, à l'exception des affaires qui sont réservées à la tutelle directe du président du Conseil des ministres (nomination d'administrateurs judiciaires) ou des chambres régionales des comptes (affaires budgétaires). En sa qualité de personne chargée de tutelle, le voïvode ne peut intervenir dans les activités des communes que dans les cas prévus par la loi¹. La loi définit les moyens légaux à la disposition du voïvode pour surveiller les activités des communes. Ils sont de différents types: mesures de communication (droit d'être informé, droit d'assister aux délibérations des organes communaux), mesures de mise en garde (rappel aux organes de cesser de transgresser la loi) et moyens répressifs (droit du voïvode à mettre en question les décisions prises par les organes de la commune, possibilité et, en même temps, obligation de déclarer nulle et de nul effet toute décision transgressant la loi).

Dans la situation où les organes de la commune ont à remplir les tâches qui leur sont confiées et qui relèvent du ressort de l'administration centrale, le voïvode peut avoir recours à des mesures de contrôle radicalement plus sévères. Comme indiqué plus haut, le voïvode ne se limite pas à examiner la conformité des activités des organes avec les dispositions légales (critère de légalité), mais il procède également au contrôle du bien-fondé de ces actions; à ce titre il est autorisé à faire appel à des mesures de contrôle plus sévères, y compris la possibilité d'annuler la décision prise par l'organe de la commune et de la faire réexaminer en tenant compte des consignes données; au cas où elles ne seraient pas prises en considération, le voïvode a la possibilité de rendre une décision de substitution (il reprend l'instruction de l'affaire). Vu la gamme relativement étendue des problèmes relevant du domaine de l'administration publique au niveau local et qui sont toujours du ressort des services extérieurs des administrations centrales, le voïvode a des possibilités plus larges d'intervenir dans les activités des communes qu'on ne pourrait le croire en examinant une étude relative à sa fonction en tant qu'organe chargé de surveiller les affaires communales, d'autant plus que les communes réalisent les tâches relevant de la compétence de l'administration centrale, qui leur ont été confiées par accord, mais également les tâches qu'elles sont obligatoirement tenues d'exercer en vertu des dispositions légales. Dans ce dernier cas, les communes n'ont pas d'influence sur le champ de leurs actions et sont obligées de se soumettre à une ingérence très poussée de la part du voïvode. Deux exemples de ce type de situation sont l'enregistrement d'appelés au service militaire et la gestion de l'état civil, y compris les recensements généraux de la population.

Du point de vue de l'autonomie des communes, il est important de noter que la voïvodie a un organe de tutelle pour les affaires budgétaires, une chambre régionale des comptes qui, tout en étant un quasi-organisme de la juridiction financière, peut se trouver sous influence ou pression de l'appareil gouvernemental pour la simple raison qu'elle est financée à partir du budget de l'Etat.

D'autre part, il convient de noter qu'en Pologne la prise des décisions concernant les affaires individuelles des administrés (décisions administratives) est répartie entre les services extérieurs de l'administration centrale et les collectivités territoriales, et cela de telle façon que parfois la première décision est rendue par un organe de la collectivité territoriale et la décision définitive, mettant fin à l'affaire, est prise par un service extérieur de l'administration centrale. Citons un exemple d'une telle

1 Loi du 8 mars 1990 sur l'autonomie locale (Journal Officiel n° 16/95) modifiée.

situation: c'est le maire de la commune (bourgmestre) qui définit les conditions pour qu'on puisse bâtir sur une parcelle de terre, par contre c'est l'administration centrale déconcentrée (le chef du *réyon* administratif) qui délivre le permis de construire définitif. Et quoiqu'il s'agisse de deux décisions administratives indépendantes, le système adopté met les services de l'administration centrale dans une situation privilégiée vis-à-vis des collectivités territoriales.

Tous ces facteurs cumulés sont à l'origine du fait qu'en Pologne les organes de l'échelon intermédiaire, bien que formellement limités dans leurs compétences, peuvent en effet intervenir dans les affaires des communes d'une manière beaucoup plus profonde que celle qui est prévue dans leurs prérogatives d'un organe de tutelle par rapport aux communes.

Le fait qu'en Pologne le niveau intermédiaire reste dans la structure de l'administration gouvernementale joue un rôle essentiel pour la définition du champ d'action et des compétences des communes. Les tendances centralisatrices, dont le maintien s'observe en Pologne, s'expriment par le refus des organes extérieurs de l'administration centrale de céder leurs tâches et leurs compétences. Ces organes d'administration, très influents en termes sectoriels et territoriaux se retranchent dans leurs anciennes positions. Tout en conservant une influence sur la création du droit, ils bloquent avec beaucoup d'efficacité les processus décentralisateurs et continuent à s'occuper des tâches qui de par leur nature devraient être transmises aux communes, comme par exemple la délivrance des permis de construire.

La structure de l'administration publique territoriale en Pologne n'est pas limitée à deux échelons principaux, la voïvodie «gouvernementale» et la collectivité communale autonome. Entre la voïvodie et la commune fonctionnent les services de *réyon* de l'administration générale ou spéciale de l'Etat. Cette fonction est confiée aux chefs des offices de *réyon*, lesquels sont nommés pour rendre les décisions administratives de première instance dans les affaires étant du ressort de l'administration de l'Etat, et en outre pour exécuter¹ d'autres tâches et compétences définies dans les lois particulières, portant par exemple sur l'obligation de prendre des mesures écologiques en vue de protéger les forêts menacées. Le champ d'action territorial d'un office de *réyon* est déterminé par le chef de l'Office du Conseil des Ministres, en tant que ministre compétent pour les affaires concernant l'administration publique, après avoir consulté le voïvode concerné; ce champ couvre plusieurs communes et, d'habitude, le terrain de l'ancien arrondissement (celui d'avant 1975). A l'heure actuelle il existe en Pologne 267 *réyons*. Le chef de l'office de *réyon* est désigné et révoqué par le voïvode. Celui-ci a également pour mission d'assurer la tutelle sur les activités du chef de l'office de *réyon*. Compte tenu d'une telle définition du statut juridique des *réyons*, il est bien justifié de constater qu'ils constituent la structure intérieure de la voïvodie, avec des compétences à caractère déconcentré, relevant du ressort de l'administration générale de l'Etat, aussi appelée «administration intégrée».

1 Conformément à l'article 26 de la loi du 22 mars 1990 sur les services extérieurs des administrations centrales générales, Journal Officiel n° 123/21.

Les organes de l'administration spéciale, situés également entre la voïvodie et la commune, se trouvent dans une situation juridique quelque peu différente. Au contraire de l'administration générale, ces organes sont dotés des compétences spécifiques et leur champ d'action est compris en principe dans le cadre d'une seule administration; bien qu'ils soient pourvus d'un système organisationnel séparé, ils exercent dans les structures ministérielles et sont hiérarchiquement subordonnés aux organes de l'échelon supérieur. Leurs champs d'actions sont diversifiés et ne sont pas identiques à ceux des offices de *réyon*.

Un autre héritage du régime précédent sont les structures très développées de l'administration spéciale de l'Etat. Elles n'englobent pas uniquement les administrations militaires et la sécurité intérieure du pays (Direction de la Surveillance du territoire, police aux frontières, protection civile, pompiers, etc.), mais également d'autres administrations, telles que celles pour les affaires du transport (Direction des routes publiques), pour la fiscalité (centres des impôts) ou même pour les affaires sociales (bureaux de placement). Selon les estimations, il existe actuellement en Pologne au niveau supra-communal vingt-neuf administrations spéciales¹. En dépit du fait que ni les services de l'administration générale de l'Etat ni ceux des administrations spéciales exercent une influence directe sur les activités des communes, ils «dévorent» dans une large mesure les compétences qui devraient et qui peuvent relever du ressort des collectivités locales. Le résultat est qu'ils gênent la mise en œuvre du principe constitutionnel du transfert d'une part substantielle des tâches publiques aux collectivités locales²; en outre, ils rendent plus compliqués les processus de prise de décisions en province.

Du point de vue formel, les collectivités locales ne sont pas en Pologne, en termes de financement, dépendantes des services de l'échelon intermédiaire. Cela résulte en premier lieu du fait que le rôle décisif dans les budgets des communes est joué par les recettes provenant des taxes et impôts ainsi que par les patrimoines propres des communes, et que les subventions globales, dont le rôle est inférieur, sont attribuées aux communes concernées directement à partir du budget de l'Etat par le ministre des Finances sans qu'il y ait entremise du niveau intermédiaire. Par contre, c'est l'échelon intermédiaire – voïvodies – qui finance l'exécution des tâches dont la réalisation est commandée aux communes et, à ce titre, il est légalement obligé à fournir aux communes les moyens financiers indispensables pour cette réalisation. Compte tenu de l'étendue relativement vaste des tâches déléguées aux communes par l'échelon intermédiaire et vu le fait que les dotations affectées n'arrivent pas en pratique à couvrir les coûts réels occasionnés par les travaux commandés, on peut valablement constater que, malgré un procédé de transmission des moyens financiers formellement «objectiviste», le voïvode dispose en effet d'un pouvoir d'influence important sur la situation financière des communes.

1 Voir rapport sur l'état actuel des divisions territoriales spéciales, Institut de l'Aménagement du Territoire et de l'Economie Communale, 1995, p. 73.

2 Article 71, alinéa 1, de la «Petite Constitution» de la République de Pologne, du 17 octobre 1992, Journal Officiel n° 84/426.

S'agissant des relations financières entre l'Etat et le niveau intermédiaire (voïvodie) et en prenant en considération le fait que les services de ce niveau sont «incorporés» dans la structure des administrations de l'Etat, il convient de dire que les activités des voïvodies sont financées à partir du budget de l'Etat. La voïvodie, qui n'a pas le caractère d'une collectivité autonome, est dépourvue de patrimoine propre et d'un budget indépendant. Le budget qui est mis à la disposition d'un voïvode n'est qu'une partie déconcentrée du budget de l'Etat. Dans un tel contexte, il serait difficile de parler des mécanismes de solidarité ou de péréquation financière entre une voïvodie définie de telle manière, d'une part, et l'Etat, d'autre part.

En revanche, il serait justifié d'examiner ces mécanismes sur le plan Etat/collectivités locales. A ce propos, il convient de constater que l'impact exercé par l'Etat (structures centrales et voïvodie) sur les finances des communes est décidément plus important que l'influence de ces dernières sur la condition financière de l'Etat. Pour exercer ses fonctions, l'Etat a la possibilité de faire recours aux moyens suivants:

- définir le montant de la subvention globale affectée aux communes (actuellement 0,9% des recettes prévisionnelles du budget de l'Etat) et de la subvention pour les besoins de l'enseignement public, et ensuite, répartir le montant global de la subvention entre les communes, suivant les critères impartiaux prévus par la loi;
- déterminer pour l'exercice donné la participation des communes aux recettes du budget de l'Etat (pour la dernière année 15% des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et 5% des recettes de l'impôt sur les sociétés);
- déterminer pour l'exercice donné le montant des subventions affectées pour la réalisation des tâches propres et des tâches commandées par les administrations de l'Etat;
- répartir les moyens de la subvention de péréquation en s'appuyant sur les critères objectifs;
- répartir le fonds de réserve de la subvention globale (1%), ayant le caractère d'aide aux communes en cas de force majeure.

Il convient de souligner que l'incidence de l'Etat sur la situation financière est affaiblie par une répartition des moyens budgétaires (mais pas leur détermination) basée sur les critères objectifs. Là où cette répartition est privée d'un tel caractère «objectif», le législateur prévoit la participation des représentants des collectivités locales dans la prise de décisions concrètes et, en outre, la possibilité de saisir un tribunal en vue de défendre les droits des communes concernées.

D'autre part, en ce qui concerne l'influence des communes sur la politique financière de l'Etat, il y a lieu de dire qu'elle est réduite à des pressions politiques exercées par les représentations nationale et régionale des collectivités locales. La législation polonaise ne prévoit pas le soutien financier de l'Etat par les communes. Cependant, dans la pratique on observe une tendance d'assister financièrement les

réalisations de l'Etat sur le terrain. Cela s'exprime par des initiatives prises par différentes communes urbaines en premier lieu, d'apporter un soutien financier aux services de sécurité, en particulier, à la police nationale. Cette tendance résulte sans aucun doute de la nécessité d'entreprendre certaines mesures visant à contrecarrer les atteintes à la sécurité publique.

Pareillement à ce qui existe dans les rapports entre l'Etat et les collectivités locales, le législateur n'a pas prévu de mécanismes de solidarité et de péréquation financière horizontale entre différentes communes. En Pologne, il n'y a pas d'obligation pour les communes riches d'assister les communes pauvres, ce qui est caractéristique pour certains pays; il n'existe pas non plus l'obligation légale de financer en commun les investissements engagés par une commune, tels que par exemple, un centre commercial dont peuvent bénéficier les habitants des petites communes limitrophes. Néanmoins, de telles situations s'observent dans la pratique. Cela signifie que très prochainement le législateur polonais sera obligé de se pencher sur les problèmes de solidarité et de mécanismes de péréquation financière, et cela aussi bien sur le plan horizontal (entre les communes) que vertical (entre les communes et l'Etat).

Il est vrai que les mécanismes de solidarité et de péréquation financière entre les différents niveaux des structures administratives polonaises sont en train de se façonner et que la Pologne s'est engagée dans le processus d'intégration avec les structures européennes; pour l'instant, cependant, l'influence des mécanismes de solidarité existants en Europe sur les mécanismes nationaux ne se fait pas beaucoup ressentir.

L'existence en Pologne d'un niveau intermédiaire – voïvode – dans la division territoriale suppose, en quelque sorte, son impact propice sur le développement équilibré de tout le territoire national. Cependant, ce n'est pas le cas.

Premièrement, la voïvodie n'est pas dotée d'une personnalité morale distincte de celle de l'Etat. Par conséquent, à ce niveau de l'organisation territoriale du pays, il n'y a pas d'organe d'autonomie territoriale représentant la population locale. En aucun cas, on ne peut considérer que cette fonction est exercée, comme on l'a déjà dit, par la diétine de voïvodie (assemblée régionale) qui n'est qu'un représentant des communes de la voïvodie concernée. Cette absence d'un organe représentatif entraîne le manque d'un acteur qui, muni d'un mandat social, pourrait construire une politique de développement régional. Il est vrai que de telles actions sont entreprises par le voïvode, mais elles sont comptabilisées sur le compte de l'Etat, et la politique régionale qu'il mène, n'est en fait que la politique du gouvernement sur le terrain.

Deuxièmement, les voïvodies dans leur forme géographique actuelle sont des unités territoriales trop petites pour pouvoir mener une politique régionale autonome. En cette matière, elles sont condamnées à avoir une politique inter-voïvodies et celle-là n'a pas en Pologne de bonnes traditions.

Troisièmement, le champ d'action et l'étendue des compétences des voïvodies sont très réduits compte tenu de la tendance qui subsiste, et qui consiste à conserver le poids des services extérieurs des administrations centrales, avec une forte centralisation des compétences à l'intérieur des ministères (une forte position des ministres). Tout cela entraîne une désintégration des activités de l'administration publique polonaise, surtout en province, et le fait que les voïvodes, dans leurs rapports avec les services extérieurs des administrations centrales, ne sont investis que de pouvoirs «non-contraignants» de coordination, ne semble pas être suffisant pour assurer la cohérence des actions administratives sur le terrain.

En conséquence, la voïvodie, au lieu de créer une politique régionale de développement, devient une simple courroie de transmission qui reçoit des décisions prises à l'échelon central et qui, en tant qu'élément de transmission, n'exerce qu'une influence très limitée sur le développement équilibré de l'ensemble du territoire national.

Une voïvodie, constituée de telle façon au plan géographique et investie de telles compétences, n'est pas à même de créer une base suffisante pour satisfaire les besoins publics autres qu'ordinaires. Elle ne va pas au devant des espoirs de la société locale qui veut se voir assurer l'accès aux établissements de santé spécialisés (cliniques), aux écoles supérieures, aux établissements culturels, théâtres, opéras, etc. Ce n'est pour l'instant qu'un tiers des voïvodies polonaises qui sont en mesure de faire face à de tels espoirs; elles ont toutes des surfaces importantes et leurs chefs-lieux sont situés dans de grandes agglomérations urbaines.

III. CONSIDERATIONS FINALES

En principe, il y a une certaine unanimité sur le fait que l'organisation territoriale actuelle de la Pologne est inadaptée aux conditions du nouveau régime et qu'elle exige des modifications radicales¹. Une majorité d'auteurs soulève la nécessité de revenir à une organisation territoriale à trois niveaux, en introduisant: 1) l'arrondissement en tant que deuxième échelon de l'autonomie locale et 2) la voïvodie plus ou moins autonome, dotée de personnalité morale, exerçant les fonctions au niveau régional². D'autres proposent de maintenir l'organisation à deux niveaux avec les communes actuelles et avec les voïvodies dont la taille et les compétences seraient modifiées³. Mais quelle que soit la conception de réforme de l'administration publique en Pologne, personne ne remet en question la nécessité de modifier l'étendue des compétences et la taille des voïvodies.

1 Voir R. Domanski, E. Elzunowski, H. Goik, A. Kuklinski, M. Kulesza, L. Kieres, Z. Leonski, W. Chruscielewski, A. Piekara, T. Rabska.

2 Voir par ex. M. Kulesza, *De la réforme territoriale*, Samorząd Terytorialny/Autonomie territoriale, 1991, n° 7-8.

3 Voir A. Piekara, *Fonctions de l'autonomie territoriale et la qualité de vie au niveau local*, Editions de l'Université de Varsovie, Varsovie, 1995, p. 25).

La réforme régionale est pour beaucoup de raisons l'élément le plus difficile de la transformation de tout le système de l'administration de l'Etat. En ce qui concerne le centre de décisions, il est indispensable de séparer les fonctions de gouvernement de l'administration. S'agissant du système territorial, il est nécessaire de procéder à la création des arrondissements, tout en définissant leur caractère et l'étendue de leurs activités. Cette réforme ne trouve pas d'oppositions politiques majeures. Il n'en est pas de même pour la réforme régionale car plusieurs questions se posent: 1) la nature des régions, 2) leur nombre et leurs limites, 3) l'étendue des compétences des pouvoirs régionaux (de voïvodie)¹.

L'ancien ministre délégué à la Réforme des collectivités territoriales de 1992 à 1994 est d'avis qu'une éventuelle transformation de la structure de l'Etat, orientée à la création des régions politiquement autonomes nécessite un immense travail de conception qui n'est pas encore entamé. Il ne s'agit pas de l'étendue géographique que les futures régions pourraient prendre; les travaux de ce type sont déjà bien avancés et ils seront d'utilité, quelque soit le modèle de réforme choisi. Ce qui est plus important, c'est l'étendue des tâches et des compétences d'une région autonome, qui pour la majorité seront sorties des compétences du pouvoir central. Ceci étant, le problème majeur ne consiste pas à savoir répartir ces compétences; ce qui est plus grave c'est une transformation brutale des principes de fonctionnement du pouvoir central, à laquelle ce dernier n'est pas du tout préparé².

Pour d'autres auteurs³, la régionalisation s'effectuera en deux étapes. D'abord, la création des arrondissements en tant qu'une forme de l'autonomie supra-communale. Par contre, la région (voïvodie) en tant que collectivité territoriale couvrira l'espace tracé par les limites des arrondissements, ce qui ne signifie pas qu'elle sera une fédération d'arrondissements. D'autre part, la création des arrondissements permettra de modérer les litiges entre les collectivités communales et les pouvoirs régionaux, portant sur l'appartenance à une région ou à une autre.

Les transformations de l'organisation territoriale seront soit réalisées d'une façon uniforme sur tout le territoire national ou bien il est envisageable d'adopter un plan pour différencier la situation des régions.

En 1993, sous les auspices du ministre délégué à la Réforme de l'administration publique, un groupe d'experts a élaboré un plan proposant plusieurs variantes relative au découpage administratif du pays en voïvodies.

D'après cette conception, les divisions territoriales font l'objet des modifications cycliques en accompagnant les transformations politiques du pays. Actuellement, la restructuration systémique est suivie de la réforme de l'administration publique et du nouveau découpage territorial. S'appuyant sur les études réalisées et sur un débat public, trois variantes du nouveau découpage territorial du pays se présentent:

1 *De la réforme territoriale*, Samorząd Terytorialny/Autonomie territoriale, 1991, n° 7-8, p. 51-52.

2 Voir M. Kulesza, idem p. 53.

3 Voir M.L. Kieres, *Organisation de l'administration de l'Etat au niveau de voïvodie*, Samorząd Terytorialny/Autonomie territoriale, 1992, n° 11, p. 55.

- **Variante I «conservatrice»:** modification du découpage existant, qui prévoit la création de vingt-cinq voïvodies,
- **Variante II «traditionnelle»:** retour aux dix-sept voïvodies d'avant 1975,
- **Variante III «prospective»:** proposition du découpage du pays en douze grandes voïvodies.

Les trois variantes présentées constituent trois positions qui fournissent tous les éléments nécessaires pour les choix décisifs. On a délibérément écarté les propositions qui prévoyaient les découpages en plus de vingt-cinq et en moins de douze voïvodies car le nombre dépassant vingt-cinq voïvodies remet en question le bien-fondé de la modification de l'état actuel et de la mise en place des arrondissements. En revanche, le nombre inférieur de voïvodies ne trouve pas d'arguments de fond dans la structure fonctionnelle et spatiale du pays.¹

Il en résulte que dans les débats sur la régionalisation en Pologne ce sont les problèmes liés à la forme spatiale des régions (nouvelles voïvodies) qui occupent une place dominante. La détermination des étendues de leurs compétences est reléguée au deuxième plan et demandera des études plus détaillées. Jusqu'à présent, les compétences des régions font l'objet d'une discussion très générale et elles sont réduites à la planification spatiale, à l'incitation et à la promotion du développement économique, et à la mise en place des services techniques à l'échelle régionale. La séparation des structures et des compétences fait naître des objections. Contrairement à la notion de création d'arrondissements, l'idée de régionalisation du pays semble ne pas encore être mise au point. Bien qu'on puisse admettre que les compétences des régions vont englober tout ce qui ne sera pas réservé aux compétences des collectivités locales (communes et arrondissements) et du centre de gestion, cette méthode de création des régions peut être appelée «passive» et dans sa forme actuelle, elle devrait être critiquée. La réforme de l'organisation territoriale du pays devrait être élaborée d'une manière exhaustive et l'on ne devrait pas séparer les structures et les compétences.

En prenant en considération le statut juridique particulier de la voïvodie, tel qu'il a été décrit ci-dessus, il serait difficile d'admettre qu'elle soutient les actions des collectivités locales au sens propre de ce terme. Il existe deux types d'administration publique indépendants l'un envers l'autre, à savoir, l'administration gouvernementale et les collectivités territoriales. Ces dernières, en réaction contre le système très centralisé de l'administration de l'Etat, hérité de la PRO (République Populaire de Pologne) font tout pour faire valoir leur indépendance et leur séparation de l'administration gouvernementale. Cela se traduit par le fait que les communes ne voient pas dans l'administration gouvernementale l'interlocuteur apte à les assister dans leurs activités. Par conséquent, le système polonais de l'administration publique sur le terrain ressemble plus à un système d'équilibre ou même de concurrence entre l'administration gouvernementale et les collectivités territoriales qu'à un système de deux sujets qui s'entraident réciproquement. La situation actuelle est loin d'un tel système, mais le pas décisif dans cette direction serait fait si l'on dotait les voïvodies de personnalité juridique, en créant ainsi les conditions nécessaires pour la mise en pratique du principe de subsidiarité dans les relations de la commune avec la voïvodie.

1 Conceptions à variantes du découpage territorial du pays en voïvodies, sous la direction de E. Wysocka, Varsovie, 1993, texte dactylographié, p. 41.

A la lumière des constatations précédentes, il est clair que l'organisation territoriale actuelle en Pologne nécessite des réformes. C'est la voïvodie qui doit être réformée en premier lieu. Les grandes orientations de ces réformes ont été déjà arrêtées. Une voïvodie de petite taille et dotée de faibles pouvoirs devrait évoluer vers une unité régionale plus forte, capable de définir d'une façon autonome une politique régionale. La forme définitive de la voïvodie est tributaire des décisions politiques antérieures portant la mise en place des arrondissements autonomes. La forme spatiale et l'étendue des compétences des voïvodies devraient être façonnées différemment si l'on conserve la structure actuelle, à un seul niveau, d'autonomie territoriale (commune); elles seront différentes si l'on crée une structure à deux niveaux avec la commune et l'arrondissement.

Il y a plus de chances pour une régionalisation efficace de la Pologne si l'on retient cette deuxième variante qui par conséquent aboutit à la mise en œuvre d'une organisation territoriale du pays à trois niveaux (commune – arrondissement – voïvodie). Une telle organisation territoriale de la Pologne, qui est un pays d'une superficie considérable (312 000 km²), rendrait possible la création des voïvodies d'une taille importante, pourvues de compétences suffisantes pour créer une politique régionale autonome. Cette opinion est devenue prédominante dans les études de spécialistes et parmi les praticiens.¹

Par contre, reste toujours ouverte la question du statut juridique de nouvelles voïvodies exerçant les fonctions régionales: seront-elles des collectivités territoriales ou bien, comme jusqu'à présent, resteront-elles dans la structure de l'administration gouvernementale? En la matière, les avis sont partagés aussi bien dans la théorie que dans la pratique, bien que depuis quelque temps une opinion se fraie le chemin, selon laquelle il serait opportun d'accorder la personnalité morale aux voïvodies nouvelles qui resteraient au début dans les structures de l'administration de l'Etat².

La Pologne voit se poser devant elle la nécessité de procéder aux réformes systémiques de son administration publique et, par la suite, de faire adapter l'organisation territoriale du pays aux besoins de notre temps. Des actions décentralisatrices très poussées devraient être mises sur pied en prenant pour cible aussi bien le système centralisé de l'administration publique, système dont les origines remontent au régime politique précédent, que la structure territoriale du pays déterminée par les facteurs politiques. Le premier pas dans ce sens a été réalisé en 1990 quand les communes sont devenues des collectivités autonomes. Mais d'autres mesures devraient suivre, telles que le renforcement des compétences des collectivités territoriales par la création des collectivités d'arrondissement, complémentaires par rapport aux communes, la réforme du pouvoir central «tout puissant», ainsi que mise en place des voïvodies dont la taille et l'étendue des compétences pourraient leur permettre de créer une politique régionale autonome.

1 Voir par ex. M. Kulesza, op. cit.

2 Voir par ex. L. Kieres, op. cit.

PORTUGAL

I. CADRE DE REFERENCE

1. Présentation schématique de l'organisation territoriale

Sur le continent, la Constitution de la République portugaise détermine l'existence de trois échelons de pouvoirs locaux: la région administrative, la municipalité (au nombre de 275, plus 30 dans les îles) et la paroisse (4 220 pour l'ensemble du territoire national). Il y a aussi deux régions insulaires autonomes, ainsi que, sur le territoire continental, deux aires métropolitaines et dix-huit districts administratifs.

La collectivité locale élue de base, c'est la paroisse (*freguesia*). Il s'agit d'une spécificité de l'organisation locale portugaise dans le cadre européen, la majorité des pays ayant comme collectivité locale de base la commune. Les paroisses administratives actuelles doivent leur origine aux anciennes paroisses religieuses, dont l'existence remonte au Moyen-Age. Par manque de structures institutionnelles, de personnel et de ressources financières propres, ce niveau d'administration locale a un rôle limité et travaille en grande partie en association avec les municipalités.

Les communes ont été et sont encore aujourd'hui les plus remarquables des collectivités locales portugaises. Les institutions municipales, malgré les antécédents qui remontent à l'époque de la domination romaine du pays, ont été structurées pendant le Moyen-Age.

Les dix-huit districts administratifs du continent (existant depuis 1835) subsisteront jusqu'à la mise en place des régions administratives. Ils ont déjà disparu aux Açores et à Madère. Il s'agit de structures déconcentrées de l'Etat, qui n'ont pas le statut de collectivité locale, sièges des autorités de tutelle sur les communes et les paroisses, ainsi que d'autres services qui dépendent de plusieurs ministères sectoriels.

Les districts, implantés en 1835 avec statut de collectivité locale, s'inspire du modèle napoléonien des départements français et ont une étendue intermédiaire entre les provinces et les cantons (*comarcas*) de l'époque, tous les deux alors supprimés du système administratif portugais.

Le choix des chefs-lieux des districts au XIX^e siècle montre qu'on a privilégié les centres urbains de plus grande taille, avec statut de chefs-lieux de canton (*comarca*); presque tous appartenaient déjà à la catégorie de «ville» et étaient des centres très peuplés et/ou mieux localisés au niveau sous-régional.

En 1975/1976, lorsque l'objectif de la régionalisation a été adopté et dans le texte constitutionnel, le district a été privé du statut et des attributions de collectivité locale, (au motif de sa petite taille géographique et démographique) et de son passé d'entité très centralisatrice et de contrôle des collectivités locales. Selon les données de 1991, les districts ont en moyenne 520 000 habitants, avec un maximum de 2 048 000 (Lisbonne) et un minimum de 134 000 (Portalegre).

DECOUPAGE TERRITORIAL

PROJET MPCE - 1976



PROJET MAI - 1976



DISTRICTS ACTUELS



CCR ACTUELLES

Deux aires métropolitaines existent autour de Lisbonne et de Porto, disposant d'organes spécifiques pour administrer certaines matières d'importance urbaine, dans les zones les plus urbanisées du pays, moyennant une formule institutionnelle de forte participation municipale.

Les régions administratives prévues pour le continent n'auront que des pouvoirs de gestion administrative, dans le cadre de collectivités régionales élues.

Les Açores et Madère sont des régions autonomes, ayant des attributions législatives et politiques.

Cette forme d'organisation spécifique se justifie par les conditions géographiques, culturelles, sociales et économiques de ces zones insulaires, en sus des aspirations historiques à l'autonomie, que la Constitution Portugaise a reconnues en 1976.

2. Critères pour le découpage territorial

Au Portugal aucune étude préalable, générale et abstraite, en ce qui concerne la taille la plus convenable pour les régions n'a été réalisée. Toutefois, les deux modèles principaux de régionalisation présentés au public en 1976 et encore à l'étude contiennent des indications claires quant aux critères suivis.

Projet du ministère de l'Administration interne (1976)

Pendant l'année 1975, le ministère de l'Administration interne (MAI) a procédé à l'élaboration d'un projet d'administration régionale, présenté publiquement en janvier 1976, au moment où étaient encore en cours les travaux préparatoires de la nouvelle Constitution Portugaise.

En ce qui concerne les critères à suivre pour le découpage du territoire, le projet mentionnait notamment:

- l'accessibilité intérieure, relativement à un centre avec capacité (ou potentiel) de polarisation régionale;
- la cohérence écologique au sens le plus large du terme, résultant des conditions environnementales, physiques, sociales et économiques, l'accent étant mis sur la nécessité de prendre en compte les caractéristiques physiques du territoire et son passé historique, mais sans oublier l'importance particulière des composants fonctionnels et du comportement des populations;
- la taille suffisamment importante (en termes d'étendue territoriale et de population) de façon à justifier l'implantation d'infrastructures matérielles et humaines existant aujourd'hui seulement au niveau national;
- l'agrégation de sous-régions polarisées et de sous-régions avec problèmes spécifiques pouvant être traitées ensemble; l'intégration de zones complémentaires non seulement dans les genres d'économie, mais aussi dans le degré de développement; tout en respectant la tendance à séparer les zones littorales des zones intérieures.

Projet du ministère du Plan et de la Coordination économique (1976)

Après la promulgation de la Constitution portugaise, le ministère du Plan et de la Coordination économique a publié, en décembre 1976, une «Étude pour la délimitation des régions du plan», qui préconisait le découpage du territoire sur le continent dans les sept régions suivantes: Nord Littoral; Nord Intérieur; «Beira» Littoral; «Beira» Intérieure; Lisbonne; «Alentejo»; et «Algarve».

Cette proposition s'appuyait sur les critères fondamentaux suivants:

- définition de zones homogènes d'activités et fonctions (espaces structurés);
- définition d'un système spatial, caractérisé selon la nature et l'intensité des inter-corrélations sociales et économiques;
- adéquation du système spatial à la problématique de la planification et de l'administration.

La conception suivie considère essentiel «d'assurer que la région contienne les mécanismes adéquats à sa problématique» et de «découper des zones de forte affinité économique (...) du point de vue de la spécialisation régionale», afin que les régions détiennent une «consistance intérieure élevée, traduisant de grandes connexions sociales, politiques et économiques parmi leurs habitants».

Cette proposition de découpage, a été conçue à l'époque où la Constitution portugaise prévoyait sur le continent l'existence de régions administratives (avec le statut de collectivités locales, du ressort du ministère de l'Administration Interne) et des régions du plan, organes déconcentrés du ministère du Plan, qui devaient correspondre aux premières régions du plan. Ce concept a disparu de la Constitution portugaise quelques années plus tard.

Commissions de coordination régionale (CCR)

Sur le continent portugais, en l'absence des régions administratives prévues, la solution suivie à des fins de développement régional a été l'établissement des commissions de coordination régionale, dans chacune des cinq zones au niveau NUTS II (selon la nomenclature de l'Union européenne).

Les CCR accomplissent quelques unes des fonctions qui, à l'avenir, devront être confiées aux régions administratives.

Les CCR sont des structures déconcentrées de l'Etat, relevant du ministère de la Planification et de l'Administration du Territoire. La délimitation géographique qu'elles suivent correspond, avec quelques adaptations, à celle présentée en 1976 par le ministère de l'Administration interne, avec les zones métropolitaines de Porto et de Lisbonne comprises, respectivement, dans le ressort territorial de la CCR du Nord et de la CCR de Lisbonne.

Les CCR, ont la mission de coordonner les actions d'appui technique, financier et administratif aux collectivités locales. En outre, elles sont responsables de l'exécution des programmes ayant en vue le développement de leur circonscription régionale.

Ces organismes doivent également institutionnaliser des formes de coopération et dialogue, en ce qui concerne les actions sectorielles des différents ministères, dans le cadre des rapports avec les collectivités locales.

Régions autonomes

Etant des territoires insulaires, les Açores et Madère ont le statut de régions autonomes. Ces régions disposent d'attributions politiques et présentent quelques traits comparables aux prérogatives des Etats fédérés, parce qu'elles ont des compétences législatives et une configuration spécifique de gouvernement.

L'autonomie qui leur a été reconnue est donc plus étendue que celle prévue pour les régions administratives continentales.

Leurs attributions politiques se traduisent dans le pouvoir de légiférer, dans le respect de la Constitution et des lois générales de la République, au sujet des matières qui intéressent spécialement leurs territoires pour autant que celles-ci ne soient pas réservées à la compétence exclusive de l'Etat.

Elles disposent d'un pouvoir législatif qui est exercé par des assemblées législatives régionales et le pouvoir exécutif par les gouvernements régionaux. Par contre, elles ne disposent pas d'un pouvoir judiciaire autonome.

D'autre part, elles disposent de pouvoirs réglementaires et d'initiative législative, et ont encore la possibilité de participer à des divers organes et structures au niveau national, par droit propre.

L'Etat est représenté, dans chaque région autonome, par un ministre de la République nommé par le Président de la République, sur proposition du gouvernement et après consultation du Conseil d'Etat. Au ministre de la République, il appartient de coordonner l'activité des services centraux de l'Etat ayant rapport avec les intérêts de la région. Il lui incombe, aussi, de signer et de faire publier les décrets législatifs régionaux et les autres décrets réglementaires de la région.

Naturellement, les régions autonomes ont l'autonomie financière et patrimoniale. Elles exercent un pouvoir tributaire propre, conformément à la loi nationale, et disposent des recettes fiscales ainsi perçues et des ressources financières qui leurs sont transférées. De surcroît, ces régions peuvent adapter le système fiscal national aux spécificités régionales, en harmonie avec la loi-cadre de l'Assemblée de la République (le Parlement portugais).

Les Açores et Madère ont des statuts politiques et administratifs spécifiques. Ces statuts sont élaborés par les assemblées législatives régionales et adressés pour discussion et approbation au parlement national.

Régions administratives

Les régions prévues sur le continent auront des tâches de nature administrative seulement. Selon la Constitution de la République portugaise, leurs statuts pourront être différenciés.

Les futures régions administratives du continent, conformément à la loi (loi-cadre 56/91, du 13 août) auront par organe délibérant une assemblée régionale. Celle-ci sera composée par des membres représentant les assemblées municipales et par des membres directement élus par les citoyens recensés dans la région.

La disposition constitutionnelle citant la présence des communes dans l'organe délibérant des régions a été unanimement qualifiée de très positive, car elle constitue une formule de participation municipale et un moyen de défense de l'autonomie locale. Par ailleurs, la Constitution portugaise prescrit que les attributions régionales doivent être exercées en respectant l'autonomie des communes, sans limitation des pouvoirs de celles-ci. La régionalisation devrait donc contribuer effectivement à la consolidation des municipalités.

L'organe exécutif sera le comité régional (*junta régional*), constitué par un président et d'autres membres, élus parmi les membres de l'assemblée régionale délibérante.

En ce qui concerne les compétences, les régions auront des pouvoirs administratifs dans les domaines suivants:

- développement économique et social;
- aménagement du territoire;
- environnement, protection de la nature et ressources hydriques;
- équipements sociaux et voies de communication;
- éducation et formation professionnelle;
- culture et patrimoine historique;
- jeunesse, sport et loisirs;
- tourisme;
- approvisionnement public;
- appui aux activités productives;
- appui à l'action des communes.

Ces collectivités régionales jouiront aussi d'autonomie financière, d'un pouvoir réglementaire et d'un personnel qui leur est propre, conformément à la loi.

L'institutionnalisation des régions administratives dépend de la volonté politique. Des divergences existent concernant les frontières territoriales à adopter. En tout cas, après la création des collectivités régionales, les circonscriptions des CCR devraient être modifiées afin d'y correspondre.

II. RAPPORTS ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES ET LES AUTRES ECHELONS DU GOUVERNEMENT

En l'absence de l'échelon régional sur le continent, on examinera ici les rapports déjà préfigurés pour les niveaux régional/municipal et surtout les rapports institutionnels et financiers entre les communes et l'Etat.

1. Pouvoirs de coordination et de contrôle vis-à-vis des collectivités locales

La Constitution portugaise garantit l'autonomie locale par:

- a. la reconnaissance de pouvoirs propres, définis sur la base du principe de la décentralisation administrative;
- b. l'octroi du pouvoir réglementaire, qui doit être exercé dans le respect de la Constitution et des lois, ainsi que des règlements originaires du gouvernement et des collectivités locales de rang supérieur;
- c. l'élection des titulaires des organes des collectivités (locales et régionales) au suffrage direct, secret et périodique (en cas de dissolution des organes collectifs des nouvelles élections doivent avoir lieu dans le délai des quatre-vingt-dix jours subséquents);
- d. une réserve absolue de loi du parlement national en matière d'élections locales, référendum au niveau local et régime de création, suppression ou redécoupage territorial des collectivités locales;
- e. une réserve relative de loi du parlement national (pouvant ainsi faire l'objet d'autorisation accordée au gouvernement) les matières inhérentes au régime général de l'élaboration et approbation des budgets des collectivités locales, le statut de celles-ci (inclus le régime des finances locales) et encore la participation des organisations d'habitants à l'exercice du pouvoir local;
- f. Les limites matérielles fixées aux lois de révision constitutionnelle qui doivent respecter le suffrage universel, direct, secret et périodique comme mode de désignation des titulaires électifs des organes locaux, ainsi que les principes sous-jacents de l'autonomie locale elle-même;
- g. une tutelle sur les collectivités locales limitée au contrôle de la légalité des actes pris par les organes et les services locaux, tutelle à exercer exclusivement dans les cas et selon les formes prévues dans la loi.

Le système administratif portugais, en accordant la décentralisation au bénéfice des collectivités et la tutelle essentiellement judiciaire en 1974, a séparé de manière très nette l'administration locale et l'administration étatique, sans avoir la préoccupation d'ériger des mécanismes adéquats concernant leurs rapports. En effet, il aurait fallu assurer convenablement l'information, la collaboration et la coordination mutuelles, ou encore la transmission aux autorités de tutelle des décisions les plus importantes des collectivités locales, comme la législation d'autres pays le prévoit.

Lorsque l'Administration publique est répartie en multiples structures sectorielles de différents niveaux, il est impérieux qu'elle s'organise afin que chacune de ces structures-là soit en mesure d'accomplir efficacement ses tâches.

On doit mentionner que le système local portugais, composé à présent presque exclusivement par les communes, se caractérise par une grande autonomie face au pouvoir central. Et cette indépendance devant l'Etat est plus grande que celle en vigueur dans la plupart des pays européens.

Les communes portugaises gèrent autonomement leurs ressources financières – recettes propres et transferts de l'Etat – les affectant librement, selon les priorités locales. Les budgets des collectivités ne sont pas soumis à l'approbation d'un organe de l'Etat. Les contrôles de la Cour des comptes et la tutelle inspective concernent la simple observance des dispositions légales, et ne peuvent en aucun cas porter sur l'opportunité.

De même, les décisions locales ne sont pas soumises à une procédure d'approbation par les services de l'Etat et ne sont pas transmises aux instances gouvernementales. Les délibérations municipales illégales ne peuvent être annulées que par les tribunaux administratifs. Les communes sont libres de s'associer et de créer des entreprises municipales ou intermunicipales, comme d'attribuer aux entreprises du secteur privé les services locaux.

La tutelle en vigueur est réglée par la loi 27/96 du 1^{er} août 1996, qui est conforme aux principes constitutionnels.

Il convient de souligner que les sanctions applicables aux élus obéissent au principe de la typicité et relèvent de la compétence des tribunaux.

Conformément à la loi 27/96, la tutelle est limitée à la vérification de l'exécution des lois et des règlements, ainsi qu'à l'application des mesures sanctionnatoires dans les cas prévus. Les formes de son exercice comprennent notamment des inspections, des enquêtes et des investigations.

L'exercice de la tutelle non judiciaire incombe au gouvernement et, à titre transitoire jusqu'à l'abolition des districts, aux gouverneurs civils.

La tutelle est exercée par le ministère responsable des Finances et le ministère des Collectivités locales. Dans un cas, la tutelle concerne la légalité de la gestion patrimoniale et financière des collectivités et des syndicats de communes. Dans l'autre, la tutelle vise l'activité locale en général; les contrôles s'effectuent soit d'office, à l'initiative du ministère, soit sur proposition du gouverneur civil du district ou à la demande des organes locaux, des entités et des organismes officiels, ou encore à la suite des réclamations des particuliers, dûment justifiées.

L'action du ministère des Finances porte sur le respect des règles de comptabilité publique et du contrôle budgétaire, ainsi que sur l'observance des dispositions légales sur les transferts financiers nationaux et communautaires.

Il appartient au gouverneur civil de promouvoir des enquêtes à la demande des organes délibérants des collectivités et des syndicats des communes, ainsi que de signaler aux tribunaux les irrégularités présumées dans la gestion locale.

Parmi les sanctions figure la déchéance du mandat de membre des organes locaux et la dissolution de ceux-ci. En tout cas pourra survenir l'inéligibilité temporaire des personnes concernées.

La déchéance du mandat est prononcée par les tribunaux dans les cas prévus (par exemple, illégalités graves, irrégularités successives, etc.).

La dissolution des organes locaux est prononcée par les tribunaux.

La dissolution ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et notamment en cas: d'obstruction à l'inspection, non-approbation des comptes de gestion ou du budget, dépassement du seuil légal d'endettement ou de dépenses du personnel.

Avec la mise en place de la région administrative, le district sera supprimé. Certains pouvoirs du gouverneur civil devraient être transférés au gouverneur régional (soit le représentant du gouvernement central en chaque région), qui exercera également ses fonctions vis-à-vis des collectivités comprises dans la circonscription régionale.

On peut encore noter qu'au niveau infra-régional il y a quarante-trois cabinets d'appui technique (GAT). Ces cabinets sont financés par l'administration centrale, tandis que du point de vue fonctionnel ils dépendent des municipalités qu'ils couvrent.

2. La situation des collectivités locales aux Açores et à Madère

Aux Açores et à Madère, à cause de leur statut de régions autonomes, les collectivités locales respectives (communes et paroisses) relèvent des organes régionaux autonomes et non du gouvernement central. En effet, le domaine des collectivités locales est, conformément à la Constitution portugaise, matière d'intérêt spécifiquement insulaire.

Bien que, en principe, les normes générales qui s'appliquent aux collectivités insulaires soient les mêmes qui sont en vigueur et applicables sur le continent, les parlements des Açores et de Madère peuvent les adapter à la réalité propre de leurs territoires, conformément à la loi.

3. Degré de dépendance financière des collectivités locales

Il n'y a aucun transfert financier des communes vers les collectivités de rang supérieur. On ne prévoit aucune dépendance financière des collectivités locales par rapport aux futures régions administratives. Toutefois, la loi sur les régions établit que les communes peuvent réaliser des tâches déléguées et financées par la région respective. En tout cas, il n'y aura pas une dépendance générale mais seulement spécifique, en relation avec chaque compétence déléguée avec l'accord de la commune en cause.

A l'heure actuelle, les paroisses (*freguesias*) et les municipalités ont des recettes propres, qui représentent la majorité des ressources budgétaires, et disposent également de recettes octroyées par le budget de l'Etat ou par l'Union européenne (dans ce dernier cas pour des investissements).

Les communes doivent, à leur tour, financer l'exercice des compétences déléguées aux paroisses, en général pour des investissements de petite taille.

Il faut noter qu'il n'y a aucune intervention des communes sur la répartition du Fonds de péréquation financière (FEF), et il n'est pas prévu que les régions administratives aient avoir la possibilité d'intervenir à ce sujet.

Dans les régions autonomes des Açores et de Madère les collectivités locales ont la même autonomie que celles du continent. Le rôle de l'Etat (Administration centrale), en ce qui concerne les subventions liées à des dépenses exceptionnelles ou à l'exécution des tâches ponctuelles, est assumé par la région autonome.

Les parlements des régions autonomes peuvent présenter au parlement national des propositions de modification des critères de distribution du FEF parmi les communes de leurs régions respectives. Mais il faut souligner que la décision finale appartient au parlement national.

Les zones métropolitaines de Lisbonne et de Porto sont financées par des recettes propres, par le budget de l'Etat et surtout par les municipalités membres.

4. Mécanismes de solidarité et de péréquation financière

Aucun mécanisme de solidarité financière entre les futures régions administratives n'est prévu. Il est par contre prévu d'avoir, en faveur des régions, un fonds de péréquation financé par l'Etat et aussi des subventions spécifiques pour les investissements qui auront pour base des contrats-programme.

Le fonds de péréquation financière de l'Etat sera géré conformément au principe de solidarité nationale et compte tenu de l'effort financier de chaque région. Les règles et mécanismes de fonctionnement de ce fonds n'ont pas encore été arrêtés. La loi sur les régions administratives, fixera leur régime de financement.

La loi des finances locales (Loi n° 1/87, du 6 janvier 1987) établit que le montant global du fonds de péréquation financière destiné aux communes est déterminé en fonction de l'accroissement de la TVA prévu dans le budget de l'Etat. Ce budget, approuvé par le parlement, fixe chaque année la valeur globale du FEF.

Les critères de répartition du FEF ont évolué depuis 1979 (année de sa création) et ils cherchent à surmonter les asymétries socio-économiques existantes et les distorsions résultant du différent potentiel des communes à créer des recettes.

Aujourd'hui et après la publication en 1992 de la loi n° 2/92, du 9 mars 1992, le FEF communal est réparti en deux tours.

On détermine d'abord le montant qui revient à chacune des trois unités territoriales concernées, le continent et deux régions autonomes des Açores et de Madère, d'après les critères suivants:

- 50% en raison du nombre d'habitants;
- 30% selon le nombre de municipalités;
- 20% en raison de la superficie.

Ensuite, a lieu la répartition parmi les communes de la même unité territoriale, conformément aux critères suivants:

- 15% en parts égales pour chaque municipalité;
- 40% en fonction du nombre d'habitants, majoré du nombre moyen des personnes en séjour dans les établissements hôteliers et les campings;
- 5% selon le nombre d'habitants de moins de 15 ans;
- 15% en fonction de la superficie des communes, pondérée par un facteur relatif à l'amplitude de l'altimétrie du territoire communal;
- 5% selon l'indice de compensation fiscale (ICF), déterminé par les différences négatives entre la capitation fiscale de chaque commune et la capitation fiscale moyenne de la taxe locale (impôt foncier), de l'impôt municipal sur les véhicules et de la «sis» (impôt sur la transmission à titre onéreux du droit de propriété des biens immeubles), pondérées par la population de la commune;
- 10% en fonction de l'étendue du réseau routier municipal;
- 5% selon le nombre de paroisses;
- 5% en fonction d'une variable mesurant l'accessibilité.

Les paroisses bénéficient du FEF de leur municipalité. Au moins, 9% de celui-ci leur est destiné. Dans chaque commune, les critères de répartition parmi les paroisses sont les suivants:

- 10% en parts égales pour chaque paroisse;
- 45% en fonction du nombre d'habitants de la paroisse;
- 45% selon la superficie paroissiale.

La compétence de réglementation du fonds de péréquation des collectivités locales et régionales appartient au parlement, ou au gouvernement sous autorisation préalable de celui-là.

5. Influence du niveau régional sur le développement équilibré

La création de l'échelon régional s'encadre dans les objectifs plus globaux de la réforme de l'administration portugaise, qui vise à concrétiser les principes de la décentralisation des décisions et de la participation des citoyens, aussi bien que l'amélioration de l'efficacité, la modernisation et la débureaucratisation administratives. On veut également faire diminuer les asymétries territoriales qui marquent profondément la situation du développement socio-économique du pays.

Dans ce contexte, la régionalisation représente un outil décisif pour une synthèse harmonieuse des facteurs en cause, tels que le territoire, la population, l'administration et le développement. On cherche à atteindre des objectifs de plus grande rationalité, de meilleure prestation de services à la population, de pleine mobilisation des ressources existantes, d'amélioration des conditions de vie et de garantir l'égalité d'opportunités à toutes les régions du pays.

On croit, généralement, que la régionalisation constituera un facteur très important dans la promotion du développement régional, et de la qualité de vie des populations, dont la mise en valeur des potentiels et des ressources, dans la préservation des valeurs historiques et culturelles, dans la fixation des populations locales et dans la solution des problèmes sociaux et économiques.

III. CONSIDERATIONS FINALES

1. Opinion des diverses autorités sur le système régional et local

Plusieurs questions posées par la création des régions administratives font l'objet d'un débat souvent marqué par l'absence de point de convergence entre les solutions envisagées.

Parmi les aspects conflictuels on peut signaler:

A. La règle de la simultanéité:

Selon les normes constitutionnelles, toutes les régions doivent être établies en même temps par une loi du parlement national.

Cette règle-là est souvent contestée, au motif qu'il conviendrait d'avoir des expériences-pilote. La région la plus souvent mentionnée comme possible modèle expérimental est celle de l'Algarve (au Sud du pays), à cause des particularités que cette zone présente et de l'accord qu'il y a sur sa définition géographique.

L'institution concrète de chaque collectivité régionale, selon la Constitution, dépend du vote favorable de la majorité des assemblées municipales représentant la plus grande partie de la population de l'espace régional en question.

B. Découpage territorial et fixation des chefs-lieux:

Ces derniers aspects ont suscité une controverse animée, puisque nombreux sont les projets présentés publiquement depuis une vingtaine d'années. Les deux principaux modèles, présentés en 1976, qui agrègent ou séparent zones littorales et zones intérieures, ont des avantages et des inconvénients.

Etant l'un des composants essentiels de la régionalisation et au vu des difficultés en présence, le découpage des régions est une question sensible du processus, et mérite une réflexion approfondie.

Le caractère sensible de la matière résulte aussi de la nécessité de concilier les exigences propres des collectivités concernées et le besoin d'adapter des solutions viables.

Il est indispensable d'associer étroitement les populations ou leurs organes représentatifs dans la définition des unités régionales, de façon à ne pas bouleverser l'identité socio-culturelle de leurs communautés. Néanmoins, la mise en œuvre de cette participation sera délicate car elle provoquera l'éclosion d'inévitables rivalités.

Il est souhaitable que les populations concernées aient le sentiment d'appartenir à leur région; celle-ci doit donc se définir en tenant compte des caractéristiques socio-géographiques du territoire et des traits socio-culturels de leurs habitants. Il est aussi vrai que cette définition ne peut pas oublier les critères d'efficacité: les solutions doivent être appropriées non seulement par rapport aux régions prises individuellement mais également pour le système régional dans son ensemble.

L'efficacité des régions administratives dépendra notamment de leur taille et celle-ci, à son tour, est liée aux compétences et aux ressources financières.

Des régions de dimensions territoriales et démographiques limitées auraient peut-être l'avantage d'une meilleure adéquation aux structures socio-culturelles sous-jacentes. Mais leur action serait limitée par le faible niveau des ressources propres et une excessive dépendance des moyens financiers transférés par l'Etat. En conséquence, il y aurait le risque de reléguer les collectivités régionales à un rôle décoratif.

Par contre, il serait possible de doter des régions étendues de compétences et moyens plus importants. On pourrait également chercher à surmonter les antagonismes locaux en donnant aux régions une dimension plus large que les zones d'influence des actuels chefs-lieux de district. Mais cette recherche d'efficacité peut engendrer des blocages considérables et le refus d'espaces régionaux qui ne seraient pas à même de répondre aux espoirs des populations respectives.

Il importe de noter que la géographie portugaise se traduit en différenciations régionales marquées plus par de successives transitions que par de nettes oppositions. En effet, les multiples diversités intérieures et le changement continu de graduations relativisent les oppositions.

Ceci explique suffisamment la non correspondance des unités régionales établies par différents auteurs avec la configuration géographique ou avec les préoccupations d'ordre géographique. Le découpage des régions administratives s'avère difficile à cause de la complexité du territoire, qui ne se laisse pas facilement parceller sur la base de critères simplificateurs.

Ainsi, quel que soit le découpage du territoire, le résultat ne sera pas exempt de contestation. A ces difficultés s'ajoutent les inévitables disputes entre centres urbains aux intérêts conflictuels et qui tous revendiquent la priorité. Par ailleurs, ceux qui prônent le système régional prévu dans la Constitution de la République se heurtent encore aux nombreux défenseurs des districts, surtout dans les villes qui sont les chefs-lieux et qui craignent de perdre leurs prérogatives au cas où elles n'obtiendraient pas le statut de capitale régionale.

Finalement, au vu des problèmes importants que la régionalisation soulève, il y a aussi ceux qui estiment (mais leur opinion est minoritaire) que les processus de régionalisation doivent commencer par la dynamisation des syndicats sous-régionaux de communes ou qu'ils doivent être précédés d'un référendum au niveau national.

C. Compétences:

Les diverses instances se sont unanimement prononcées dans le sens que le processus de régionalisation doit s'accompagner du renforcement des collectivités municipales.

En effet, on a toujours défendu le principe selon lequel les compétences et les ressources financières des régions administratives doivent venir du niveau central et ne pas rétrécir celles des communes.

D'ailleurs, la modification constitutionnelle de 1982 est venue préserver les autonomies municipales, afin que ces collectivités ne soient pas affectées par l'institution de l'échelon régional. Il y a également accord sur l'opportunité d'avoir la décentralisation régionale et non un simple processus de déconcentration administrative de l'Etat.

D'aucuns ont cependant conclu qu'il faudrait une nouvelle dynamique institutionnelle et proposent une redéfinition des pouvoirs adaptée au profil de chaque niveau d'administration ainsi qu'une détermination plus claire des responsabilités fonctionnelles de chacun, sans toutefois préjuger la mise en œuvre des mécanismes de consultation et coordination nécessaires.

D. Système financier:

On reconnaît l'existence d'un rapport étroit entre l'étendue des compétences, le volume de moyens financiers et l'extension territoriale des collectivités régionales.

En cette matière, l'opinion commune est que les systèmes financiers des régions et des communes doivent rester séparés et on a rejeté l'idée d'obliger les collectivités municipales à subventionner les futures régions. Ainsi, on prépare un système de financement avec deux composantes fondamentales des impôts dont les recettes seraient entièrement versées aux régions où l'imposition a lieu; des transferts à la charge du budget de l'Etat accordés à titre de compensation financière en fonction de critères de péréquation (notamment des indicateurs de carences) objectivement définis.

E. Eventuelle bureaucratisation et augmentation des dépenses de fonctionnement:

Le processus de régionalisation devrait offrir l'occasion de réaménager l'Administration publique et d'envisager une simplification bureaucratique se traduisant en une meilleure fonctionnalité des services des divers niveaux, sans les rendre plus onéreux.

Ainsi, on a affirmé qu'il est essentiel de définir un nouveau genre de rapports parmi les différents organes et services des collectivités et de l'Etat, de façon à empêcher que la mise en place des nouvelles structures régionales entraîne une Administration publique plus complexe et destinée à un système décousu et inopérant, voire conflictuel.

2. Evaluation d'ensemble de la situation actuelle par rapport au principe de subsidiarité

Il y a accord sur l'idée que l'Etat, les régions et les communes doivent disposer des compétences adéquates à leur échelle territoriale et le système constitutionnel est conforme au principe de la subsidiarité.

En fait, sur le plan juridique, le critère de répartition des compétences est celui de la compétence générale, les collectivités locales pouvant agir dans tous les domaines concernant des matières relatives aux intérêts propres, communs et spécifiques de leurs populations.

L'énumération expresse de certaines compétences dans la loi est fait simplement à titre d'exemple. Toutefois, les collectivités locales doivent respecter le principe de l'unité de l'Etat et le régime du partage des responsabilités fonctionnelles parmi les administrations centrales, régionales et locales concernant les investissements publics. Par ailleurs, les lois portugaises accueillent pleinement les principes de l'autonomie des collectivités et de la décentralisation démocratique de l'Administration publique.

3. Tendances actuelles

La majorité parlementaire venue des élections d'octobre 1995 est favorable à la progression du processus de régionalisation, ce qui fait prévoir qu'il sera mis en marche prochainement. En effet, ce but est clairement exprimé dans le programme du gouvernement, approuvé au mois de novembre, dans lequel il figure comme «priorité politique». D'ailleurs, la régionalisation a été un des points centraux du débat pendant la dernière campagne électorale.

En ce qui concerne le découpage du territoire, l'actuelle majorité socialiste souscrit au modèle du ministère du Plan et de la Coordination économique (MPCE) qui prévoit la création de sept régions (population moyenne: 1 338 000 habitants avec 341 000 habitants dans celle de l'Algarve et 3 457 000 habitants dans celle de Lisbonne).

Quelques forces politiques (y comprise la majorité qui vient de quitter le pouvoir) défendent le modèle CCR, structuré en cinq régions (population moyenne: 1 874 000 habitants, avec 3 472 000 habitants dans la région du Nord, et 341 000 habitants dans la région de l'Algarve).

Il y a quelques voix favorables à la conversion des zones métropolitaines de Lisbonne et de Porto en régions administratives.

Certains secteurs considèrent que l'inexistence des régions continentales au Portugal a été préjudiciable au développement des zones plus défavorisées. En effet, la création des régions aurait peut-être permis une répartition des aides de l'Union européenne plus avantageuse pour ces zones. Il ne faut pas oublier que le Portugal, aux effets communautaires et notamment du développement régional, est traité comme une «seule région».

La loi-cadre des régions (Loi 56/91) pourrait éventuellement être modifiée en ce qui concerne les attributions des régions.

De même, on peut prévoir que soient élargies les compétences des communes et que des moyens financiers correspondants leur soient transférés.

En effet, il se trouve au parlement national un projet de loi sur le financement communal et un autre concernant une nouvelle loi-cadre de compétences des communes.

Le 3 septembre 1997, le parlement a adopté formellement la révision du texte constitutionnel portugais, qui prévoit désormais un référendum sur la régionalisation. Le référendum portera tant sur la régionalisation elle-même que sur le découpage régional, et aura lieu, en principe en 1998.

Le parlement, après avoir consulté les assemblées municipales, a déjà approuvé la carte à soumettre au référendum qui prévoit le découpage du territoire continental en huit régions. En général, les régions correspondent à celles du projet MPCE-1976:

- 1) entre Douro e Minho (= Norte Litoral, 1976);
- 2) Trás-os-Montes e Alto Douro (= Norte Interior, 1976);
- 3) Beira Litoral (= 1976);
- 4) Beira Interior (= 1976);
- 5) Estremadura e Ribatejo (= «Lisboa e Vale do Tejo» 1976, moins le territoire de «Lisboa e Setúbal»);
- 6) Lisboa e Setúbal (région un peu plus étendue que la zone métropolitaine actuelle);
- 7) Alentejo (= 1976);
- 8) Algarve (= 1976).

ESPAGNE

I. ORGANISATION TERRITORIALE: ORIGINES ET SITUATION ACTUELLE

Tout résumé, aussi bref soit-il, des conditions historiques, géographiques et socio-politiques ayant déterminé l'organisation territoriale actuelle de l'Espagne ne saurait passer sous silence la longue tradition fédéraliste qui a existé dans la péninsule Ibérique avant et après la construction de l'Etat-nation. La péninsule a été organisée dès l'époque du Moyen-Age en fonction du système dit des privilèges (*fueros*) autorisant les administrations locales dotées d'institutions non féodales et autonomes à encourager la réinstallation sur les terres dominées jadis par les royaumes islamiques. Avec l'union de la Castille et de l'Aragon à la fin du XV^e siècle, on a pu préserver l'essentiel des éléments fédéralistes plus de deux siècles durant, pendant le règne de la dynastie des Habsbourg.

Un virage important s'est produit au début du XVIII^e siècle, avec l'arrivée de la maison de Bourbon. Contrairement à ce qui s'était passé sous les anciennes traditions hispanique et de Habsbourg, un système fortement centralisé d'administration civile et militaire fut imposé, renforcé en 1833 par un système inspiré du modèle français, de découpage territorial uniforme du pays en 50 provinces et en quelque 8 000 communes qui existent encore aujourd'hui. Seules les provinces du Pays basque et de la Navarre ont préservé leurs droits historiques du Moyen-Age, les *fueros*. La singularité géographique des îles Canaries a également été reconnue par l'octroi d'un régime économique et fiscal particulier, qui demeure encore aujourd'hui bien qu'ayant fait l'objet de divers aménagements.

Un fédéralisme sous-jacent ou sorte de quasi-fédéralisme a subsisté au fil des ans dans toute l'Espagne, en particulier pendant la Première et la Deuxième République (1872-1874 et 1931-1939). La victoire de Franco lors de la Guerre civile (1936-1939) s'est traduite par l'abolition des Gouvernements basque et catalan de la période républicaine, ainsi que par la répression de toute manifestation d'autonomie régionale. Mais avant même la fin de la dictature, la conscience régionale et les revendications de décentralisation ont commencé à se faire entendre dans toute l'Espagne, surtout avec le boom économique des années 60 et du début des années 70.

Tandis que les pressions exercées dans d'autres régions d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord pour se voir attribuer davantage de compétences se faisaient de plus en plus nombreuses, et à la suite des premières élections libres de juin 1977, le Gouvernement centriste espagnol (UCD) a octroyé aux régions une «autonomie provisoire», en commençant par la Catalogne et le Pays basque. En fin de compte, on a vu se dessiner en Espagne un échelon intermédiaire d'administration particulièrement complexe, caractérisé par la formation d'un «Etat régional» (*El Estado de las Autonomías*), différent à certains égards des structures unitaires ou fédéralistes. La nature de ce compromis ressort d'ailleurs de la formulation plutôt ambiguë de la Constitution espagnole : «La Constitution a pour fondement l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles.» (Article 2) La solution adoptée par l'Espagne a suscité depuis de nombreuses critiques de la part

d'experts constitutionnels, qui lui ont reproché d'être confuse et peu pratique, mais du point de vue politique, elle représentait peut-être la seule voie possible sur un plan pratique: à vrai dire, tous les partis politiques ont voté pour cette solution, à l'exception de l'extrême-droite et des nationalistes basques.

La distinction entre nationalités et régions n'est pas explicite dans la Constitution, mais de façon générale quoique pas toujours unanime, sont reconnues comme «nationalités historiques» les régions d'Espagne où l'on parle d'autres langues hormis l'espagnol (castillan), à savoir le basque, le catalan et le galicien (Article 3 de la Constitution).

L'Espagne est actuellement composée de dix-sept administrations régionales, que l'on appelle les Communautés autonomes (CA), investies de compétences administratives et législatives qui leur sont conférées en vertu de leurs propres statuts d'autonomie (*Estatutos de Autonomías*).

Au cours de la période de transition de la fin des années 70 et du début des années 80, un grand nombre d'études et de recherches, publiques et privées, ont servi de base aux débats à mener et aux mesures à prendre afin de permettre un processus profond et rapide de décentralisation fiscale et politique. Bien des spécialistes et institutions universitaires se sont penchés sur l'expérience et sur la doctrine de pays fédéraux comme l'Allemagne, les Etats-Unis et le Canada, ainsi que sur l'«état de l'art» dans d'autres Etats complexes en cours de décentralisation comme l'Italie, la Belgique, etc.

Le débat sur le fédéralisme a ressurgi avec le triomphe du Parti socialiste (PSOE) aux élections de 1982. Cependant, la majorité absolue que les gouvernements socialistes successifs ont conservée par la suite jusqu'en 1993 a, de toute évidence, facilité le processus de décentralisation. Depuis deux ans, le gouvernement socialiste non majoritaire bénéficie du soutien du Parti nationaliste catalan (CiU) et de la Generalitat catalane (Gouvernement catalan). De tous ces changements récents, il résulte aujourd'hui en Espagne un ensemble très complexe de relations entre les institutions aux différents échelons de l'administration publique.

II. ADMINISTRATIONS REGIONALES: LES COMMUNAUTES AUTONOMES (CA)

Les dix-sept régions espagnoles, appelées Communautés autonomes (CA) au Titre VIII très controversé de la Constitution de 1978, sont très différentes les unes des autres eu égard à leurs expériences historiques, de leurs identités culturelles et de leurs aspirations respectives, ainsi que de leur niveau de développement et de cohésion sociale. Elles n'ont donc pas toutes les mêmes responsabilités et compétences politiques, de même que leur rythme d'accession à l'autonomie n'est pas le même dans tous les cas (Voir le tableau suivant).

Communautés autonomes (CA) et provinces espagnoles

CA + PROVINCES	SUPERFICIE (km ²)	POPULATION EN 1993 (x 1000)
CA «historiques»:		
PAYS BASQUE Alava, Biscaye, Guipuzcoa	7 261	2 109
NAVARRRE	10 421	520
CA relevant de l'article 151:		
ANDALOUSIE Almería, Cádiz, Cordoue, Grenade, Huelva, Jaén, Málaga, Séville	87 238	7 002
ILES CANARIES Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife	7 242	1 510
CATALOGNE Barcelone, Gérone, Lérida, Tarragone	31 930	6 090
VALENCE Alicante, Castellón, Valence	23 305	3 874
GALICE La Corogne, Lugo, Orense, Pontevedra	29 434	2 727
CA relevant de l'article 143:		
ARAGON Huesca, Saragosse, Teruel	47 650	1 187
ASTURIES	10 565	1 089
ILES BALEARES	5 014	713
CANTABRIQUE	5 289	528
CASTILLE-LEON Avial, Burgos, León, Palencia, Salamanque, Ségovie, Soria, Valladolid, Zamora	94 193	2 548
CASTILLE-LA MANCHE Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Tolède	79 230	1 667
ESTREMADURE Badajoz, Cáceres	41 602	1 066
MADRID	7 995	4 986
MURCIE	11 317	1 056
LA RIOJA	5 034	264
+ Ceuta et Melilla	30	125
TOTAL	504 750	39 061

1. Les CA «historiques» ou «à privilèges»

Le Pays basque et la Navarre, étant donné la tradition d'autonomie qui leur a été conférée historiquement par le régime des *fueros* (privilèges historiques), se sont rapidement vu accorder un statut économique et politique particulier. Il existe également des différences entre ces deux communautés, à commencer par le fait que la première est composée des trois provinces basques, tandis que la Navarre fait partie des sept régions de l'Espagne contemporaine ne comportant qu'une seule province.

Par opposition à ces deux CA à *fueros* («privilèges»), toutes les autres régions d'Espagne relèvent d'un régime de droit commun, même si le rythme auquel elles assument compétences et fonctions varie d'un cas à l'autre.

2. Les CA relevant de l'article 151 de la Constitution

Les cinq régions de l'Andalousie, de la Catalogne, des îles Canaries, de la Galice et de Valence sont celles qui ont la possibilité d'obtenir l'éventail le plus large de compétences et de fonctions en un laps de temps le plus court possible, bien que le processus de délégation de responsabilités n'en soit pas au même stade d'avancement dans tous les cas.

3. Les CA relevant de l'article 143

Dans le cas des dix autres régions (dont quatre englobent plusieurs provinces : Aragón, Castille-León, Castille-La Manche et l'Estrémadure, et six une seule province : les Asturies, les îles Baléares, la Cantabrique, Madrid, Murcie et La Rioja), la délégation de fonctions et d'attributions se fait de façon plus graduelle même si, au bout du compte, l'Etat aura transféré à toutes ces régions le même nombre de compétences.

Il existe des différences au sein même de ces trois groupes, ce qui rend les mécanismes de financement particulièrement complexes. Hormis les cas particuliers des villes de Ceuta et de Melilla en territoire d'Afrique du Nord, il existe sept systèmes de financement différents :

a. En vertu du système «historique» ou «des privilèges» (*sistema foral*), le Pays basque et la Navarre conservent toutes les deux une autonomie administrative pleine et entière pour ce qui est de la perception des recettes, sauf en ce qui concerne les taxes aux frontières et les monopoles d'Etat. Au titre du régime spécial dont bénéficie le Pays basque, que l'on appelle le *Concierto económico*, les impôts sont perçus par les trois administrations provinciales dites «Territoires historiques» et reversés ensuite par elles à leurs municipalités et aux Gouvernements espagnol et basque. Il s'agit d'une quote-part (*cupo*), destinée à financer premièrement, les dépenses ne relevant pas du domaine d'activité de la Communauté autonome, deuxièmement, les dépenses de solidarité engagées en faveur des régions les plus défavorisées et troisièmement, le service de la dette contractée auprès du département du Trésor de l'administration centrale.

- b. La CA de Navarre ne comportant qu'une seule province, son système «historique», baptisé *Convenio económico*, est moins complexe que celui du Pays basque. Une contribution est transférée aux finances du gouvernement central. Le montant fait l'objet d'une négociation périodique avec les représentants de l'Etat. Ceci fait alors d'elle la région d'Espagne, voire d'Europe occidentale, qui bénéficie de la plus grande autonomie financière.
- c. Outre le système commun de la LOFCA (Loi de financement des Communautés autonomes, adoptée en septembre 1980) applicable à la plupart des fonctions et à l'éducation, quatre des CA relevant de l'article 151 (les îles Canaries étant un cas à part) bénéficient d'un financement spécifique pour leurs dépenses de santé publique.
- d. Les îles Canaries sont à mi-chemin entre les deux CA «historiques» et celles relevant du système commun aux autres CA: elles bénéficient du système de la LOFCA, ainsi que d'un financement pour l'éducation et la santé, et elles ont leur propre système d'imposition indirecte (*Impuesto General Indirecto Canario*), différent du régime général de la taxe à la valeur ajoutée, ainsi qu'un impôt sur les carburants pétroliers.
- e. Parmi les CA moins autonomes, quatre sont soumises au régime de la LOFCA (Aragón, Castille-León, Castille-La Manche et Estrémadure), mais elles n'ont pas de financement spécifique pour la santé.
- f. Cinq autres CA (Asturies, Cantabrique, Madrid, Murcie et La Rioja), dans la mesure où elles ne comportent qu'une seule province, bénéficient à la fois des finances régionales et provinciales, c'est-à-dire du système de la LOFCA et aussi des recettes provinciales.
- g. Enfin, les îles Baléares constituent un cas particulier de CA à une seule province puisque les finances régionales sont séparées du financement de chaque île.

Les compétences déléguées aux collectivités régionales ou CA sont à la fois de nature économique et sociale. Les plus importantes au chapitre économique sont celles qui concernent notamment l'industrie, l'agriculture, la pêche et la sylviculture, le tourisme, le développement économique en général, l'aménagement du territoire, même si l'Etat garde en la matière un rôle général de coordination et de surveillance.

Les compétences de nature sociale sont: la protection sociale, le logement et l'urbanisme, l'environnement, la culture et des services de proximité (dont les sports). Les responsabilités en matière de santé et d'éducation constituent les principales différences entre les CA relevant de l'article 151 et celles qui relèvent de l'article 143: les premières disposent d'attributions dans ces deux domaines importants, alors que dans le cas des secondes, ces compétences demeurent entre les mains de l'administration centrale.

III. COLLECTIVITES LOCALES (CL): AUCUNE FONCTION DIRECTE DELEGUEE

On retrouve aux échelons inférieurs la complexité qui caractérise actuellement le niveau régional d'administration publique, c'est-à-dire à celui des collectivités locales (*Corporaciones Locales* ou CL) comprenant 50 provinces et 8 094 communes. La Constitution de 1978 a apporté une nouvelle force à ces deux catégories d'entités locales traditionnelles, mais jusqu'à présent, priorité a été donnée au développement de la nouveauté institutionnelle que sont les Communautés autonomes (CA).

L'article 137 de la Constitution reconnaît l'autonomie dont jouissent, pour la gestion de leurs intérêts respectifs, non seulement les CA, mais aussi les communes et les provinces. L'article 140 garantit même l'autonomie des communes. Il dispose également du caractère démocratique des conseils municipaux (*Ayuntamientos*). Le gouvernement et l'administration autonome des provinces (appelés *Diputaciones* et, aux îles Canaries, *Cabildos*) sont prévus par l'article 141. Cependant, cette autonomie locale, tant provinciale que communale, n'est pas comparable à celle des régions, dans la mesure où ces deux catégories de collectivités locales dépendent légalement soit du gouvernement central, soit des CA.

Autre caractéristique très intéressante des collectivités locales (CL) par rapport à l'Etat et aux régions, le fait que ni les provinces, ni les communes n'ont de liste de compétences propres.

Autre distinction capitale, la multiplicité des CL, sans parler de l'étendue du secteur public dans son ensemble. Ce trait caractérise non seulement les administrations provinciales et municipales, mais aussi près de quatre mille entités locales plus petites, dont beaucoup sont un regroupement de communes (régions métropolitaines, *comarcas*, *mancomunidades*) et des centaines d'entités administratives et commerciales autonomes, ainsi que des sociétés privées.

On retrouve la même diversité à l'intérieur de la catégorie de collectivités locales que sont les municipalités, dont la taille et le développement économique varient fortement d'un cas à l'autre. Par conséquent, il est extrêmement difficile de mettre en place une législation uniforme applicable à toutes les collectivités locales.

Le tableau suivant donne un aperçu de cette diversité en montrant la répartition de la population en fonction de la dimension des municipalités. On constate tout d'abord un certain paradoxe: alors que 86% des municipalités comptent moins de 5 000 habitants, 42% de la population espagnole vit dans des villes de 100 000 habitants et plus. Ainsi, l'Espagne est caractérisée à la fois par un grand nombre de municipalités et par une forte urbanisation.

**Répartition de la population dans les municipalités espagnoles
(recensement 1991)**

Intervalles	Nombre de municipalités	Population (x 1 000)
1 à 5 000	6 978	5 247
5 001 à 20 000	830	7 642
20 001 à 50 000	176	5 012
50 001 à 100 000	55	3 602
plus de 100 000	55	16 370
Total	8 094	38 872

Source: Ministère des Administrations publiques (MAP).

Les compétences dévolues aux CL sont mentionnées, non pas dans la Constitution, mais dans la loi de 1985 régissant les fondements de l'administration locale (LRBRL). Ce texte permet aux municipalités, «dans le respect de la législation de l'Etat et des Communautés autonomes», d'assumer des compétences dans une série de fonctions faisant l'objet d'une liste minimale, mais non exhaustive. Ces compétences sont énumérées dans l'article 25. L'article 26 de la LRBRL fait obligation aux municipalités d'assurer elles-mêmes un certain nombre de services relevant de leurs propres compétences et en fonction des caractéristiques de la commune. Les municipalités peuvent aussi se voir déléguer des compétences par l'Etat ou par les régions. Elles ont la possibilité d'assurer des services plus importants ou de meilleure qualité que le minimum requis par la loi, dans le cadre d'activités complémentaires de celles des autres administrations publiques, essentiellement dans les domaines sociaux comme l'éducation, le logement, la santé, la culture, etc.

En ce qui concerne les provinces, la LRBRL prévoit qu'elles auront pour mission de garantir la solidarité et l'équilibre entre les municipalités au chapitre de la politique économique et sociale. Ceci se traduit par l'attribution d'un certain nombre de compétences spécifiques prévues dans les lois de l'Etat et des CA. Il s'agit principalement de la coordination des services municipaux et de la fourniture de services publics à caractère supra-municipal; les provinces doivent également apporter leur soutien économique et technique aux municipalités, surtout aux plus petites d'entre elles, et coopérer avec elles; d'une façon générale, elles sont chargées de la promotion et de la gestion des intérêts provinciaux.

Les provinces peuvent aussi se voir attribuer des compétences qui leur sont déléguées par le gouvernement central ou par les Communautés autonomes. Ces dernières peuvent par ailleurs confier aux administrations provinciales la gestion courante de leurs propres services.

Il faut remarquer qu'en Espagne, les responsabilités provinciales et municipales en matière d'éducation (niveau préscolaire, les écoles primaires et secondaires) sont encore limitées par rapport à ce qu'elles sont dans d'autres pays européens. Si l'on ajoutait ces fonctions et les dépenses y afférentes, le niveau de dépenses publiques engagées par décision des collectivités locales pourrait atteindre quelque 16,5% des dépenses totales de l'administration publique, comme c'est le cas dans les pays fédéraux. Ainsi que le montre le tableau suivant, le niveau courant des dépenses publiques locales est aux alentours de 12 à 13%, alors que le poids des dépenses régionales a connu une formidable progression, passant de 0 en 1980 à près de 23% en 1993 et en 1994.

**Contribution des trois échelons d'administration aux dépenses publiques
(sans le fardeau financier)**

	Gouvernement central	CA	CL
1980	89,9	-	10,0
1982	84,6	6,1	9,3
1984	75,6	12,2	12,1
1987	71,3	16,2	12,5
1989	66,4	19,7	13,8
1992	63,4	22,6	14,0
1993	64,1	22,7	13,1
1994	65,4	22,7	11,9

Source: MAP

Ceci n'est pas le cas en ce qui concerne la répartition d'effectifs tel que le montre le tableau suivant.

Evolution des effectifs dans la fonction publique (estimation)

Administration publique	1982 (décembre)	1994 (juin)
Gouvernement central*	81,4	38,6
Communautés autonomes	3,9	39,1
Collectivités locales	14,7	22,2
Total**	1 137 571	1 652 645

* Exception faite du personnel des forces armées et de sécurité.

** Le personnel universitaire est pris en compte dans les budgets des CA dans le cas où cette compétence leur a été déléguée.

Source: MAP

Si un grand nombre d'employés de l'Etat central remplissent désormais des missions ayant été transférées aux régions, l'augmentation des effectifs de la fonction publique s'explique en grande partie par la progression du nombre d'employés dans les municipalités et autres administrations locales, qui a presque doublé au cours des années 80. Comme l'a fait remarquer l'OCDE, la fonction publique espagnole a connu entre 1981 et 1991 une progression de près de 50%, probablement la plus forte de tous les pays de l'OCDE.

Bien que le gouvernement central ait un rôle de surveillance et de coordination des compétences déléguées aux différentes CA et, dans une moindre mesure, aux CL, l'augmentation considérable du nombre de fonctionnaires municipaux entre 1982 et 1994 permet de penser que le problème des sureffectifs dans l'administration publique espagnole en général est encore plus grave au niveau des provinces et des communes. Le phénomène est d'autant plus frappant quand on voit au tableau précédent que le pourcentage des dépenses publiques locales est resté plutôt stable entre 1984 et 1994.

IV. AUTONOMIE DES COLLECTIVITES LOCALES ET INSUFFISANCE DE MOYENS FINANCIERS

Avant d'analyser la contradiction qui existe entre, d'une part l'autonomie des collectivités locales proclamée dans la Constitution (notamment celle des communes prévue par son article 140) et, d'autre part, l'insuffisance chronique de ressources financières, il convient de résumer les mécanismes de financement des CA, non seulement pour les comparer avec la situation déplorable des CL, mais aussi pour prendre la mesure des difficultés qu'il va falloir surmonter dans un proche avenir si l'on veut résoudre cette contradiction.

Le processus de décentralisation a été extrêmement rapide en Espagne, la plupart des pouvoirs de dépenser liés aux compétences déléguées aux CA et ayant été cédés par le gouvernement central. Mais l'Etat a, de toute évidence, pris la précaution de conserver la plupart de ses attributions en matière d'imposition, en particulier pour ce qui est de l'imposition directe et de la TVA, utiles tant pour le suivi des cycles conjoncturels que pour la gestion budgétaire globale à moyen terme. Peu d'impôts, plutôt inélastiques à l'inflation et aux conditions économiques générales, ont été dévolus aux CA. Il s'agit des droits de succession et des impôts sur les donations, sur la fortune, sur les transactions immobilières, sur les actes légaux et sur les paris. Mais même pour tous ces impôts cédés, l'Etat s'est réservé le droit d'en réglementer les conditions et les taux afin de décourager tout conflit fiscal interrégional. Les CA tirent également des recettes de la propriété foncière, de la tarification des services et des amendes, mais l'ensemble de ces sources de revenus ne représente que des sommes modestes. En outre, les CA pourraient imposer une surtaxe sur les impôts directement administrés par l'Etat et sur ceux qui leur sont cédés par lui. Mais cette éventualité reste pour l'instant toute théorique compte tenu de l'hostilité des opinions publiques régionales.

En 1992, au terme de la période de cinq ans allant de 1987 à 1991, celle du «premier modèle définitif» de financement des Communautés autonomes, les ressources propres ne représentaient que de 10% du budget total des régions, d'après l'estimation publiée en 1994 par le ministère de l'Economie et des Finances. Seulement 0,8% des recettes régionales provenaient de l'imposition propre, 0,2% des surtaxes complémentaires. Le pourcentage le plus important, 9%, provenait des opérations de crédit, cette source de financement ayant enregistré une augmentation inquiétante.

Par conséquent, la plus grande partie des ressources financières régionales, pas moins de 90% d'après l'estimation officielle pour 1992, provient du budget de l'Etat, ce qui montre à quel point l'autonomie financière régionale dépend encore fortement des finances de l'Etat central. La répartition entre les ressources financières conditionnelles (ou affectées d'avance) par rapport aux ressources inconditionnelles est plus ou moins égale (44,5% contre 45,4%), la part la plus importante dans cette dernière catégorie revenant à ce que l'on appelle la «participation aux recettes de l'Etat» (24%), suivie par les «impôts cédés» (11%) pour les CA relevant du régime commun et les «impôts concertés» pour les deux CA «à privilèges» (9%).

Le total des transferts de l'Etat aux CA est déterminé en fonction du coût estimatif des compétences leur ayant été déléguées. Ce montant est réparti entre les régions sur la base de deux catégories de critères les variables distributives – population, dispersion géographique et administrative, superficie et insularité (dans le cas des îles) – et redistributives – revenu par habitant et effort fiscal – qui ont pour but de favoriser les régions moins développées et celles où le fardeau fiscal est le plus élevé.

Les ressources conditionnelles comprennent toutes les subventions de l'Etat et les dotations en capital versées aux régions pour le financement de programmes spécifiques (essentiellement des subventions d'aide sociale et de santé pour les CA qui ont repris la gestion de ce secteur) et des aides à l'investissement pour des projets d'intérêt national. Mais après les subventions pour les programmes de santé et de protection sociale qui représentent près de 24% du budget régional total, les principales ressources conditionnelles émanant du budget de l'Etat concernent la «participation des collectivités locales aux recettes de l'Etat», qui a représenté près de 9% en 1992. Pour ces opérations comme pour d'autres, les CA font essentiellement office d'intermédiaires entre l'Etat d'une part, et les CL ou les entités publiques ou privées responsables, d'autre part.

Une autre source de recettes entrant dans le cadre des subventions conditionnelles concerne le Fonds de compensation interterritorial (FCI), financé par le gouvernement central pour aider les régions moins développées, essentiellement par le biais de nouveaux investissements dans les infrastructures. Sa part représentait 2% du budget total des CA en 1992, soit un peu moins qu'une autre source importante de financement conditionnel: le financement européen (notamment Feder) (2,7%).

La distinction entre subventions conditionnelles et inconditionnelles se fait de plus en plus floue puisque les régions ont aujourd'hui énormément de possibilités d'utiliser les premières pour financer des dépenses ne relevant pas strictement de cette catégorie. L'objectif consiste de plus en plus à dissocier le coût des services transférés par l'Etat des ressources financières de la région, afin que celles-ci servent essentiellement à aider les CA à répondre aux besoins qu'elles auront elles-mêmes cernés. Avec les recettes conditionnelles sur lesquelles elles ont d'importants pouvoirs discrétionnaires, les Communautés autonomes peuvent disposer comme elles l'entendent de plus de 80% de leur budget.

Pour mieux comprendre les mécanismes de financement complexes des Communautés autonomes, le tableau suivant présente un résumé des derniers chiffres officiels publiés.

Financement des Communautés autonomes en 1992

	Milliards de pesetas	Pourcentages
A) Ressources propres	639,0	10,0
- Impôts	63,5	1,0
. impôts locaux	53,8	0,8
. surtaxes	9,7	0,2
- Financement (opérations de crédit)	575,6	9,0
B) Ressources émanant de l'Etat central	5 748,5	90,0
- Inconditionnelles	2 907,0	45,5
. participation aux recettes de l'Etat	1 515,1	23,7
. ressources sous gestion propre	1 309,3	20,5
. CA régime commun	744,7	11,6
. impôts cédés	685,3	10,7
. droits pour services délégués	59,4	0,9
. CA «historiques» (impôts concertés)	564,6	8,8
. transferts aux CA à une seule province	71,5	1,1
. transferts pour coût effectif	10,1	0,2
- Conditionnelles	2 841,4	44,5
. programmes de santé et de protection sociale	1 529,7	23,9
. participation des CL aux recettes de l'Etat	553,3	8,7
. subventions auto-administrées	479,5	7,5
. de l'Etat	306,7	4,8
. de la Communauté européenne	172,8	2,7
. fonds de compensation interterritorial	128,8	2,0
. accords d'investissement	108,2	1,7
. contrats-programmes	41,8	0,7
Financement total des CA en 1992	6 387,5	100,0

Source: Ministère de l'Economie et des Finances, 1994.

Le tableau montre que le processus actuel de décentralisation fiscale en Espagne est caractérisé par la forte dépendance de l'autonomie financière des régions à l'égard du budget de l'Etat: 10% seulement des recettes totales des Communautés autonomes (CA) proviennent de leurs propres ressources, soit 639 milliards de pesetas en 1992, et sur cette somme, 9% (soit 576 milliards de pesetas) émanent d'opérations de crédit, contre 0,8% (54 milliards de pesetas) pour les impôts locaux et 0,2% (moins de 10 milliards de pesetas) des surtaxes. Même en ajoutant les ressources tirées des impôts cédés, soit environ 11% (685 milliards de pesetas), les Communautés autonomes ne tirent que 20% de leurs recettes totales de sources locales propres. Il en va différemment du côté des dépenses: si l'on suppose que la distinction entre financement conditionnel et inconditionnel s'estompe, les administrations régionales pourraient prétendre disposer librement de plus de 80% de leurs recettes.

Deuxième aspect important du processus de décentralisation fiscale espagnole tient au fait que les collectivités locales (CL) participent aux recettes de l'Etat central par le biais des échelons supérieurs, soit dans le cadre d'une double dépendance, d'abord à l'égard de l'Etat central puis, à l'égard des régions, et encore, dans une mesure qui reste modeste: moins de 9% en 1992, soit aux environs de 553 milliards de pesetas.

Une première conclusion capitale que l'on peut tirer quant à la viabilité financière des CL consisterait à dire que le financement local est lié au niveau de compétences assumé par les collectivités locales; dans la mesure où ces attributions ne sont pas expressément formulées dans la Constitution, mais liées aux intérêts respectifs des collectivités locales mais non exclusives de celles de l'Etat ou des Communautés autonomes, les CL doivent continuellement se battre pour affirmer leur présence et leur rôle dans l'ensemble des fonctions et des services publics.

On retrouve cette subtile complexité dans la loi d'avril 1985 déjà mentionnée précédemment, la LRBRL et, plus précisément, dans la loi réglementant les finances locales (LRHL) du 28 décembre 1988. Cette dernière régit de manière systématique le principe de la suffisance des finances locales, au-delà des possibilités des collectivités locales en matière d'imposition propre. L'importance traditionnellement accordée aux CA au cours des deux dernières décennies (à partir du tournant historique de la Constitution de 1978) a été telle que l'on a négligé la nécessité de procéder à une deuxième «vague» de décentralisation, cette fois entre les Communautés autonomes et les collectivités locales, principalement les municipalités.

A l'heure actuelle en Espagne, les CL doivent engager pour obtenir des ressources de difficiles négociations politiques avec les échelons supérieurs d'administration, l'Etat central ou les régions, tous deux soumis à un groupe de pression très actif, la Fédération espagnole des municipalités et des provinces (*Federación Española de Municipios y Provincias*, FEMP). Face aux déficits de plus en plus importants qui se creusent dans les budgets locaux, les administrations municipales confrontées à la pénurie de ressources estiment qu'il leur faut réagir, non pas en réduisant les dépenses, mais en augmentant les recettes.

Des arguments qu'elles avancent à l'appui et contre cette thèse peuvent être résumés comme suit:

1) Le secteur public local est encore de dimensions relativement réduites en Espagne, même s'il est très hétérogène. Il a donc besoin de compétences et de moyens financiers plus spécifiques.

Il est vrai que le secteur public espagnol est plutôt petit par rapport à celui d'Etats unitaires comme le Royaume-Uni et les pays scandinaves, mais dans les pays fédéraux, le secteur public local est encore bien plus réduit, compte tenu de l'importance du premier niveau d'administration en-dessous du niveau central. Par conséquent, le poids actuel du secteur public local dans l'ensemble du secteur public espagnol (12 à 13%) pourrait progresser, non pas jusqu'à atteindre les 25 des Etats unitaires, mais s'approcher de la moyenne des pays fédéraux, à savoir aux alentours de 16,5%.

2) Même pour le niveau actuel de compétences qu'il exerce, le secteur public local manque clairement de moyens financiers; ainsi, pour combler le déficit entre recettes et dépenses, les collectivités locales ont besoin des transferts assez importants effectués en leur faveur par les échelons d'administration supérieurs.

Le Programme de coopération économique locale de l'Etat (CEL), géré par le ministère des Administrations publiques, même s'il contribue à soutenir les finances locales, principalement dans les municipalités de moins de 20 000 habitants, n'a représenté en 1993 que 100,6 milliards de pesetas).

3) Le fardeau fiscal que les municipalités font peser sur leurs administrés s'est fortement alourdi au cours des dernières années, de même que la résistance des contribuables à s'opposer à tout nouvel accroissement des impôts locaux. La seule solution envisagée par le pouvoirs publics a consisté à faire pression sur les échelons supérieurs, voire sur l'UE, pour obtenir des concours financiers plus importants.

Mais ceci est un processus très complexe pour l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques locales. Il faudrait en effet que les finances locales fassent l'objet d'un ensemble détaillé et uniforme de règles et de définitions comptables. Ce n'est qu'en 1992 que la présentation des budgets municipaux a été modifiée de sorte à permettre une ventilation par fonction des dépenses; il reste que les informations et les données sont encore trop agrégées pour être comparables.)

On peut conclure que les collectivités locales ne devraient pas avoir à négocier constamment avec les autres échelons d'administration publique pour obtenir davantage de ressources, et elles devraient également pouvoir décider d'un plus grand nombre de dépenses. Il faudrait plutôt qu'elles deviennent plus conscientes et responsables de la manière dont elles peuvent améliorer leurs recettes et leurs dépenses.

Pour l'instant, cette prise de conscience ne s'est traduite que par une forte progression de l'endettement des pouvoirs locaux comme le montre le tableau suivant. Entre 1984 et 1994, l'endettement total des CL a été multiplié par 4 ou 5. L'essentiel de ce fardeau est imputable aux municipalités plutôt qu'aux provinces, mais l'ensemble hétérogène que constituent les entreprises et organismes publics ou semi-publics est responsable, quant à lui, d'un accroissement beaucoup plus important en valeur relative: d'environ 680 millions de pesetas en 1984, son endettement total est passé à 90 milliards en 1994. Parallèlement, l'endettement public total des CL en pourcentage du PIB a presque doublé, passant de 2,4% en 1984 à 4,4% en 1993 et 1994.

**Endettement des collectivités locales
(en millions de pesetas)**

Année	Total	Municipalités	Provinces	Entrep./Organ.
1984	615,0	422,1	192,4	0,7
1986	901,7	611,8	285,6	8,0
1988	1 259,3	852,9	395,4	11,0
1990	1 774,4	1 249,9	482,4	42,1
1992	2 511,6	1 780,7	661,9	69,0
1994	2 869,2	2 041,2	740,1	87,9

Source: Banque d'Espagne et *Dirección general de Coordinación con las Haciendas territoriales*, ministère de l'Economie et des Finances.

Que ce soit dans les CL ou dans les CA, l'encadrement du crédit (imposition d'un plafond de 25% pour le coût du service de la dette par rapport aux recettes courantes) n'a jamais joué le rôle de garde-fou qu'il était censé remplir : dans le cas des CA, les régions parties d'un endettement zéro au début du processus de décentralisation peuvent accumuler des déficits assez importants et ce pendant un certain nombre d'années avant d'atteindre cette limite. En outre, compte tenu du fait que les transferts de l'Etat aux CA immédiatement reversés aux collectivités locales sont inclus dans les recettes courantes, la base de calcul des ratios du service de la dette s'en trouve artificiellement gonflée, ce qui conduit à sous-estimer les risques financiers inhérents aux dépenses que les Communautés autonomes décident elles-mêmes d'engager.

Par conséquent, les CA donne un bien mauvais exemple aux CL: compte tenu de la facilité avec laquelle elles ont accès au crédit, elles ne réagissent que lentement à la progression des dépenses, mais elles rechignent par ailleurs à utiliser leur autonomie fiscale pour percevoir de nouveaux impôts ou imposer des surtaxes. Seuls deux nouveaux impôts ont été introduits : une surtaxe sur le carburant aux îles Canaries et une taxe sur le bingo dans cinq régions. Les autorités d'Andalousie et d'Estrémadure ont bien tenté d'instituer un impôt sur les terrains vacants dans leurs vastes territoires, mais ce projet n'a jamais vu le jour. Le président de la région de Madrid s'est également battu pour imposer une surtaxe à l'impôt sur le revenu, mais le projet a dû être retiré sous la pression de l'opinion publique. En résumé, compte tenu la forte opposition locale que suscitent les surtaxes ou l'introduction de nouveaux impôts directs, les administrations régionales ou locales préfèrent ne pas recourir à leur pouvoir autonome d'imposition, aussi exemplaire soit-il, et laisser à l'Etat le soin d'introduire de nouveaux impôts ou d'augmenter les impôts existants.

En général, le gouvernement central s'est montré plus responsable que les administrations régionales au chapitre des objectifs fixés dans le cadre du programme européen de convergence en matière de réduction des déficits budgétaires. Même si les deux niveaux d'administration publique ont vu leurs déficits se creuser en termes absolus (celui de l'Etat est passé de 974 milliards de pesetas en 1982 à 1 836 milliards en 1991, tandis que celui des Communautés autonomes est passé de 35 milliards de pesetas en 1982 à 792 milliards en 1991), la part de ces déficits en pourcentage du PIB a considérablement changé; alors que le déficit de l'Etat est tombé de 4,9% du PIB en 1982 à 3,4% en 1991, le déficit des administrations régionales a progressé, quant à lui, de 0,2% du PIB en 1982 à 1,4% en 1991. Contre toute attente, les déficits des collectivités locales ont diminué au cours des années 80, passant de 91 milliards en 1982 à 81 milliards de pesetas en 1991 (de 0,5% à 0,1% du PIB).

Par conséquent, la contribution des trois échelons d'administration au déficit total a évolué au fil de ces années, l'Etat et les pouvoirs locaux étant les entités dont les déficits se sont le plus creusés, comme le montre le tableau suivant.

Contribution au déficit budgétaire total par échelons d'administration

	1982	1985	1991
Central	88,5	90,7	67,7
Régional	3,2	5,5	29,2
Local	8,3	3,8	3,0

Source: Ministère de l'Economie et des Finances et estimations de l'OCDE.

L'ampleur des déficits et de l'endettement varie considérablement d'une administration régionale à l'autre, et encore plus d'une collectivité locale à l'autre. Etant donné que la décentralisation a tendance à favoriser une transmission des problèmes aux échelons inférieurs d'administration locale, il devient de plus en plus indispensable de renforcer la discipline financière à tous les niveaux. Les dispositions en matière de finances locales adoptées pour la période 1992-1996 semblent donc particulièrement nécessaires; il conviendrait également d'assurer une meilleure coordination entre l'Etat et les régions, ainsi qu'entre les régions elles-mêmes. Ces dernières ont accepté de contribuer aux ajustements budgétaires requis pour atteindre les objectifs de convergence de l'UE. Leurs budgets pour 1993 font état d'une nette décélération des dépenses, qui reflète d'ailleurs la réduction de leur propre budget par le gouvernement central. L'Etat a clairement indiqué qu'il ne renflouerait pas les Communautés autonomes assujetties à ces contraintes financières, ce qui semble avoir incité non seulement les autorités régionales, mais aussi les bailleurs de fonds à la prudence dans l'élaboration de leurs politiques financières, à moyen et à long terme.

Même si les chiffres ne sont pas très transparents, il semble que les municipalités aient, elles aussi, accumulé d'importants déficits au cours des quelques dernières années, surtout à compter de 1986. Les pressions qu'elles ont exercé sur l'Etat pour se voir accorder de nouvelles compétences et davantage de moyens (la «deuxième vague» de décentralisation dont on a parlé tout à l'heure), pourraient se traduire, dans les années 90, par un gonflement de leurs déficits, semblable à celui qu'ont connu les Communautés autonomes dans les années 80.

V. SOLIDARITE FINANCIERE ET INSTRUMENTS DE PEREQUATION

La réduction des disparités économiques séculaires entre les territoires d'Espagne, très différents les uns des autres, a constitué un objectif difficile à atteindre pour tous les échelons d'administration, et ce depuis au moins les années 30 (à l'époque des premiers programmes de transferts entre les bassins hydrauliques) et plus particulièrement dans les années 60 et au début des années 70, avec les plans de développement inspirés du modèle français. Plus récemment, depuis que l'objectif de la solidarité régionale a été explicitement mentionné à l'article 2 de la Constitution espagnole, il est devenu un leitmotiv de la politique générale du Gouvernement espagnol et du processus actuel de mise en place d'une administration régionale ou quasi fédérale. Dans le cadre de ce puissant mouvement de décentralisation fiscale et politique des années 80 et 90, les choses sont devenues plus complexes qu'à l'époque des préceptes issus d'une planification technocratique. Les critères de redistribution relatifs à l'affectation des ressources par le biais de la «participation aux recettes de l'Etat» (la principale ressource inconditionnelle provenant du gouvernement central) visaient, entre autres objectifs, à contribuer à la solidarité régionale.

Le Fonds de compensation interterritorial (FCI) précité est également un autre instrument, plus orienté celui-là sur la solidarité et institué par la Constitution de 1978, puis développé dans la LOFCA et dans une loi spécifique en 1984.

Le FCI permet à l'Etat de consentir un certain nombre de transferts financiers en faveur d'abord des Communautés autonomes et ensuite, des provinces (Article 158.2 de la Constitution) pour le financement de dépenses d'investissement dans le domaine des infrastructures essentiellement, des travaux publics, l'adduction d'eau, le logement rural, les transports et les communications. Même si le FCI avait à l'origine pour objectif de contribuer à la réduction des déséquilibres de revenus et de richesse entre les différentes régions espagnoles, son évolution plutôt ambiguë au cours des douze dernières années montre à quel point il peut être difficile de mettre en œuvre des politiques de solidarité interrégionale dans un Etat décentralisé. On peut distinguer au moins trois périodes:

1) De 1983 à 1986

Le FCI a contribué à la correction des déséquilibres interterritoriaux. Environ 70 % des fonds du FCI ont été versés aux sept régions les moins développées du pays (Estrémadure, Andalousie, Castille-La Manche, Galice, Castille-León, Murcie et les îles Canaries) qui regroupent 45% de la population espagnole et représentent 35% du revenu national. Les critères de redistribution étaient liés au revenu par habitant de chaque région et aux variables d'émigration nette, ainsi qu'aux taux de chômage, à la superficie et, dans certains cas, au caractère insulaire, des régions concernées.

2) De 1987 à 1989

La tendance au nivellement s'est inversée, et les sept régions les moins développées n'ont plus bénéficié que de 65% des ressources du FCI, tandis que la part de certaines des régions les plus riches du pays a considérablement progressé. Ce fut le cas de la Catalogne et surtout du Pays basque (qui, en 1989, a reçu plus par habitant que l'Andalousie, Castille-León et Murcie). Ceci s'explique par l'ambiguïté même du Fonds, à savoir que le FCI n'a pas servi uniquement à une redistribution régionale des investissements publics, mais aussi au financement des projets d'investissement liés aux compétences transférées aux administrations régionales et exclus du concept de «coût effectif». Par conséquent, le FCI n'était pas simplement un instrument de redistribution régionale, mais aussi un moyen pour certaines régions de jouer sur la suffisance du financement des projets d'investissement. D'après les critères de redistribution, la répartition des fonds du FCI devait être proportionnelle au niveau

économique des régions, mais d'après le critère de suffisance, ces mêmes fonds pouvaient jouer en faveur de ces régions habituellement les plus riches auxquelles l'Etat avait délégué le plus de services. Autres raisons de cet effet pervers de la péréquation, la complexité même de la formule de redistribution et, plus particulièrement, l'importance considérable (20%) accordée aux variables de migration nette et l'évolution des flux migratoires à l'intérieur de l'Espagne après le deuxième choc pétrolier de 1979. En effet, tout au long des années 80, un grand nombre de travailleurs ayant émigré en direction des régions riches d'Espagne ou ailleurs en Europe sont revenus dans leur région d'origine, alors que, dans le même temps, beaucoup de régions comme le Pays basque ont enregistré des taux d'émigration nets à cause du déclin de la sidérurgie et de la construction navale.

3) De 1990

Pour résoudre ces différents problèmes, il a été décidé en 1990 de remanier le FCI en profondeur, pour en faire un instrument de péréquation plus efficace; premièrement, le nombre de régions susceptibles de bénéficier des fonds du FCI a été ramené de 17 à 9 seulement, celles dont le revenu moyen par habitant était inférieur à 75% de la moyenne de la CE (les régions relevant de l'Objectif 1 des Fonds structurels de la CE, également réformés en 1989): Estrémadure, Andalousie, Castille-La Manche, Galice, Murcie, îles Canaries, Castille-León, Valence et Asturies; deuxièmement, l'enveloppe totale du nouveau FCI a été ramenée à 30% (et non 40%) de l'investissement du gouvernement central, corrigé en fonction de la population de chaque région et de sa valeur ajoutée brute par habitant; troisièmement, les critères de redistribution ont été fixés en deux étapes. Les ressources du Fonds ont d'abord été réparties entre les neuf régions retenues afin que chacune d'entre elles reçoive le même montant de subventions par habitant; après quoi, des ajustements ont été faits entre ces régions elles-mêmes pour redistribuer les fonds des régions les plus riches aux régions les plus pauvres.

La nouvelle réglementation du FCI était en conformité avec les Fonds structurels de la CE, en particulier avec le Fonds européen de développement régional (FEDER) dont les régions espagnoles ont largement bénéficié. Le tableau suivant, qui donne une récapitulation chiffrée des montants reçus à l'échelon interne (du FCI) ou externe (de la CE), montre l'amélioration des critères de redistribution du FCI. On peut comparer en effet les pourcentages consacrés aux régions les moins développées dans la période 1984-1991 (58,5% dont 31% pour l'Andalousie et 13% pour la Galice) avec ceux de 1992 (75,6% dont près de 40% pour l'Andalousie et 17% pour la Galice). Les pourcentages relatifs aux cinq autres régions pauvres sont restés à peu près les mêmes (aux alentours de 24%), alors que la part des régions les plus développées a été ramenée à près de 0% en 1992 (contre 18% entre 1984 et 1991). Sur le même tableau, on voit les pourcentages de fonds européens dont l'effet redistributif au cours de la période 1984-1991 était plus net que celui des fonds du FCI.

Solidarité et péréquation financière

	FCI: % 1984-1991	% 1992	Fonds CE: % 1984-1991
CA moins développées Estrémadure, Andalousie, Galice, Castille-La Manche	58,5	75,6	53,4
Autres CA pauvres Asturies, Valence, Canaries, Castille-León, Murcie	23,5	24,4	33,7
CA riches Baléares, Pays Basque, Navarre, Madrid, Catalogne	15,7	-	9,3
Autres CA Aragón, Cantabrique, La Rioja	2,3	-	3,6
Total (en milliards de pesetas)	1 135,5 = 100,0	100,0	583,5 = 100,0

Source: Données du ministère de l'Economie et des Finances.

VI. EQUITE ET EFFICACITE DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION EN ESPAGNE

Au terme de plus de quinze ans d'un processus de décentralisation plutôt rapide, l'Espagne ne peut faire qu'un bilan provisoire, essentiellement au plan général, de ce qu'elle a pu gagner ou perdre en matière d'équité et d'efficacité à l'occasion d'un tel processus historique. Le but, au chapitre de l'équité territoriale, consiste à assurer un développement socio-économique plus équilibré, en partie grâce aux instruments de solidarité précités. Pour ce qui est de l'efficacité territoriale, il s'agit d'inciter le secteur public à adopter un comportement financier plus responsable, et ce à tous les échelons de l'administration. L'équité et l'efficacité territoriales ont toutes deux pour effet de stimuler le secteur privé et le développement de la société dans son ensemble. Certains aspects très pertinents de ces questions d'équité et d'efficacité font appel aux aspirations les plus profondes des sociétés libres, c'est-à-dire dans le cas de l'Espagne aujourd'hui, la consolidation des institutions politiques autonomes et la promotion d'identités culturelles et de valeurs distinctes compatibles avec une intégration croissante à l'Europe et à l'économie mondiale.

Pour ce qui est de la première question, celle de l'équité territoriale ou de la convergence des niveaux de développement, de richesse, d'infrastructures et d'emplois dans les très diverses régions espagnoles, l'équilibre est encore précaire. D'après les estimations de l'OCDE, des comparaisons en données nominales font état d'une dispersion plus importante en 1990 qu'en 1985 et 1980. Etant donné que les chiffres en valeur nominale sont trompeurs (les disparités interrégionales de revenu réel moyen par habitant, c'est-à-dire en parités de pouvoir d'achat, sont beaucoup moins importantes qu'en chiffres nominaux), et les taux d'inflation varient fortement d'une région à l'autre. Il vaut mieux prendre les parités de pouvoir d'achat (ppa) si l'on veut pouvoir procéder à des comparaisons dans le temps. Ainsi, si l'on prend les ppa, la dispersion des niveaux de revenu réel par habitant a baissé entre 1985 et 1990, même si les écarts entre régions riches et régions moins développées restent considérables. Comme le montre en détail le tableau suivant, les régions de Madrid, de Navarre et de Catalogne ont nettement

amélioré leur position relative au cours de la deuxième moitié des années 80. D'autres CA riches, comme le Pays basque et les régions voisines de la Rioja et de Cantabrique, ont enregistré une baisse relative. Parmi les régions moins développées, ce sont les CA des îles Canaries, de Castille-La Manche, de Murcie et d'Estrémadure qui s'en sont le mieux tirées entre 1985 et 1990, alors que l'on a noté une tendance à la baisse en Galice, dans les CA des Asturies, de Valence et de Castille-León. Les deux dernières communautés autonomes, l'Andalousie et Aragón, ont enregistré une légère progression au cours de la même période.

Niveaux relatifs de revenu par habitant
PIB réel par habitant (Espagne = 100)

	1985*	1990*	1993**
CA les moins développées			
Estrémadure	67,9	69,4	66,0
Andalousie	74,8	75,1	69,2
Galice	80,2	76,8	84,0
Castille-La Manche	78,5	88,4	79,5
Autres CA pauvres			
Asturies	101,3	93,5	88,0
Valence	100,0	94,5	103,6
Iles Canaries	89,9	101,1	99,1
Castille-León	96,6	91,0	91,5
Murcie	91,7	98,2	81,3
CA riches			
Iles Baléares	121,6	121,9	142,1
Pays Basque	121,0	112,0	108,0
Navarre	117,6	122,5	116,4
Madrid	114,6	121,3	129,8
Catalogne	110,2	112,7	126,9
Autres CA			
Aragón	109,7	111,3	107,6
Cantabrique	97,6	96,5	92,1
La Rioja	121,3	107,3	110,7

* Le PIB réel par habitant correspond au PIB nominal corrigé par les indices de prix régionaux.

Source: Estimation de l'OCDE, avec données du ministère de l'Economie et des Finances.

** Série non homogène par rapport aux deux autres colonnes.

Source: Estimations et données FIES.

Les résultats pour les années suivantes, de 1991 à 1993, sont beaucoup plus largement subis le contrecoup de la tendance générale à la dépression de l'économie mondiale que celui des politiques mises en œuvre à l'échelon interne. Ainsi, la dernière colonne du tableau ne figure ici qu'à titre indicatif, puisqu'elle ne présente aucune homogénéité avec les deux autres. D'après les estimations de la Fondation FIES, au cours de cette période de trois ans, on a constaté une plus grande homogénéité de l'évolution des PIB régionaux, mais plusieurs particularités sont à remarquer:

- Les CA de l'arc méditerranéen, avec un potentiel plus important de développement économique du territoire espagnol, ont enregistré une croissance inférieure à la moyenne nationale (0,7%), notamment la Catalogne.
- Une autre région vaste, celle de la vallée de l'Ebre, a connu une évolution satisfaisante en Navarre et dans la Rioja (0,9%), mais une croissance nettement plus faible en Aragón (0,5%).
- Les régions de la côte de Cantabrie ont affiché des taux de croissance en baisse, en-dessous de la moyenne nationale, avec des taux stables dans les Asturies et plus faibles en Cantabrie et dans le Pays basque. La Galice a enregistré un taux annuel de croissance de 1,2%, ce qui fait d'elle l'une des régions les moins touchées par la crise économique générale.
- Les deux groupes d'îles ont bénéficié de la reprise du tourisme, avec une forte croissance pour les Baléares (2%) et un taux plus modéré pour les Iles Canaries (1,3%).
- La croissance de l'Andalousie n'a été que de 0,5%. Ainsi, malgré des investissements publics et des transferts considérables à la suite des événements de 1992, on peut se demander s'il est vraiment possible de transformer les structures d'une société en développement.
- Enfin, la récession qu'a connue la région de Madrid appelle une analyse beaucoup plus approfondie. La délocalisation des industries et la forte baisse du niveau des investissements étrangers sont peut-être à l'origine de la crise.

La deuxième question évoquée plus haut, celle de l'efficacité territoriale du processus de décentralisation espagnole concerne la nécessité, pour toutes les administrations publiques, d'améliorer très nettement l'efficacité de leur propre secteur et de réduire leurs déficits, pas seulement en raison des critères de convergence fixés par l'UE pour la future UEM, mais aussi pour des raisons de discipline financière interne. La croissance extrêmement rapide de la part des dépenses des CA (et de celle que vont probablement connaître bientôt les dépenses des CL) dans l'ensemble des dépenses publiques doit s'accompagner de réductions à l'échelle du secteur public tout entier, ainsi que d'un renforcement de l'efficacité des dépenses à tous les niveaux de l'administration.

Comme il a déjà été mentionné, le transfert de compétences entre le gouvernement central et les CA s'est traduit par une forte progression du nombre des fonctionnaires locaux, sans que l'on enregistre dans le même temps une baisse correspondante des effectifs employés au niveau de l'Etat central. On pourrait dire que les sommes investies par les administrations régionales dans des projets non prioritaires représentent le prix à payer quand on a affaire à des administrations régionales plutôt inexpérimentées et ayant à leur disposition des sommes d'argent relativement importantes.

Par conséquent, l'absence de contraintes financières et de règles normalisées en matière de maîtrise des dépenses s'est inévitablement accompagnée d'une dangereuse élévation des niveaux d'endettement, qui pourrait représenter un fardeau non négligeable, à moyen ou à long terme.

Au chapitre des recettes, les administrations régionales et locales ont toujours rechigné à recourir au pouvoir autonome d'imposition qui est le leur, et elles ont eu plutôt tendance à compter un peu trop sur l'Etat. C'est la raison pour laquelle on a assisté à une amélioration de l'efficacité du processus de collecte des impôts cédés par l'Etat: entre 1986 et 1990, les recettes tirées de ces impôts, fixés et perçus par les CA, ont progressé de près d'un cinquième par rapport à ce qu'elles étaient quand elles étaient gérées directement par le gouvernement central. L'augmentation des recettes tirées des impôts de transaction et des droits de succession, également administrés au niveau régional, dû peut-être à la forte progression des prix de l'immobilier au cours de la deuxième moitié des années 80.

En résumé, l'augmentation des recettes tirées non seulement des impôts cédés, mais aussi de la «participation aux recettes de l'Etat» permet de penser que les administrations régionales ont fait un effort pour gérer ces impôts de façon aussi efficace que possible. Quoi qu'il en soit, l'effort fiscal varie considérablement d'une CA à l'autre, dû au manque de coordination et de l'absence de règles de normalisation. Avec des règles communes en matière d'imposition et avec l'aide des directives européennes, on pourrait aujourd'hui procéder en Espagne à un exercice général d'amélioration des recettes locales. Il s'agit-là d'une tâche plus facile à accomplir que de s'attaquer aux dépenses, où les différences sont de plus en plus marquées. Les dispositions financières applicables à la période 1992-1996, traitées dans les pages suivantes, étaient donc plus que nécessaires. Elles visent à améliorer la coordination à tous les niveaux d'administration, pas uniquement entre le centre et les régions, mais aussi entre les régions elles-mêmes, ainsi qu'avec les administrations locales.

VII. CONSIDERATIONS FINALES: PRINCIPAUX EVENEMENTS A VENIR

La meilleure façon de connaître l'opinion des différents pouvoirs (central, régionaux et locaux) intéressés par le processus de décentralisation en Espagne, ainsi que d'avoir une évaluation globale de la situation et des tendances générales, consiste à passer en revue par ordre chronologique les principaux événements survenus au cours des quatre dernières années, depuis 1992 jusqu'à nos jours.

Ces événements récents ont eu et vont continuer de revêtir énormément d'importance tout au long de la deuxième moitié des années 90. Comme dans le reste de ce rapport, l'accent a été mis sur les conséquences financières de l'évolution politique, étant donné qu'une démarche strictement normative peut permettre d'éviter les difficultés et les rigidités de la mise en œuvre sur le terrain des négociations institutionnelles et des accords juridiques. Par ailleurs, si l'on a accordé davantage d'attention aux CA qu'aux CL, c'est pour deux raisons. Tout d'abord, elles sont effectivement plus importantes et ensuite, les affaires régionales sont plus transparentes et ont fait l'objet d'un plus grand nombre d'analyse que les affaires locales. A l'avenir il y aura probablement des débats aussi importants et aussi nombreux sur les collectivités locales que ceux dont les Communautés autonomes font l'objet aujourd'hui.

1. L'Accord de financement régional 1992-1996 (20 janvier 1992)

Cet accord a été conclu dans le cadre d'une institution gouvernementale qui vraisemblablement va bientôt prendre de plus en plus d'importance, le Conseil de politique fiscale et financière (*Consejo de Política Fiscal y Financiera*, CPFF), composé du ministre de l'Economie et des Finances et de ses homologues dans les CA. L'accord entre les autorités financières centrale et régionales portait plus particulièrement sur deux aspects: la consolidation fiscale aux deux niveaux et l'amélioration de la coordination.

Pour assurer une certaine discipline financière au niveau régional, un accord a été conclu sur un scénario de consolidation budgétaire, relatif aux objectifs de convergence. Il prévoit une diminution progressive du déficit cumulé de 1,4% du PIB en 1991 à 0,2% en 1996; des augmentations des dépenses régionales limitées à 8 ou 9%, environ moitié moins qu'en 1992, avec une nette décélération sur tous les postes de dépenses; un quasi-gel des recrutements et de l'augmentation des bas salaires; une forte réduction des projets d'investissement, etc.

Pour ce qui est de l'amélioration de la coordination, les CA devront présenter chaque année un échéancier du service de la dette et des plans de financement; le CPFF doit se réunir tous les six mois pour faire le point de la situation, recevoir toutes les informations et données régionales pertinentes, vérifier le respect des objectifs annuels fixés dans le cadre des scénarios de consolidation des budgets régionaux et proposer des méthodes susceptibles de permettre de corriger les dérives éventuelle; du côté des recettes, avant de présenter des projets de loi sur les impôts cédés, l'Etat doit informer le CPFF des effets possibles sur chaque région avec, si possible, des estimations quantitatives à l'appui.

2. La loi sur le transfert de compétences à certaines CA (23 décembre 1992)

Le 28 février 1992, l'Etat et les deux principaux partis politiques nationaux, le PSOE et le PP, ont convenu de réduire les différences de compétences entre les deux catégories de CA, celles dites de «première vitesse» (article 151 de la Constitution) et celles dites de «deuxième vitesse» (article 143).

Cet accord, entré en vigueur à la fin de 1992 dispose que les CA relevant de l'article 143 se verront attribuer les compétences suivantes déjà octroyées aux autres CA: l'enseignement universitaire et non universitaire; l'aide sociale; tribunaux de justice; certaines autres compétences mineures sur la réglementation du travail, les coopératives, l'aide à l'emploi, les fondations, l'agriculture et l'alimentation, les travaux publics, les foires et salons internationaux, etc. Suite à l'adoption de cette loi, les seules compétences qui restent exclusivement du ressort des CA relevant de l'article 151 sont les services de santé (INSALUD), les établissements pénitentiaires et la police autonome.

Telle était la situation sur le plan juridique, mais dans la réalité, les choses étaient tout autres. Trois ans après l'adoption de la loi, très peu de compétences avaient fait l'objet de négociations, et seules quelques rares CA s'en étaient vu attribuer de nouvelles, plus précisément, la gestion de l'enseignement universitaire pour l'Estrémadure, la protection sociale pour la région de Murcie et quelques autres compétences mineures pour plusieurs régions.

3. Le Protocole entre la FEMP et le ministère de l'Economie et des Finances (1^{er} août 1994)

La Fédération espagnole des municipalités et des provinces (FEMP) a souscrit un protocole d'intention avec les autorités économiques centrales sur la participation des collectivités locales aux recettes de l'Etat pour le quinquennat 1994-1998. Ce protocole devrait notamment contribuer à renforcer les finances locales, grâce à un accroissement de 8,4% de la participation aux recettes de l'Etat, ainsi qu'à la création de deux fonds d'investissements structurels, l'un alimenté par les fonds structurels de la CE et le Fonds de cohésion et l'autre qui complétera les programmes locaux de coopération économique du ministère des Administrations publiques. Ce protocole a déjà été intégré au budget général de l'Etat pour 1995, ainsi qu'à d'autres instruments juridiques).

4. L'étude sur les modes de financement des CA et leurs difficultés

En octobre 1993, un groupe de travail du CPFF a chargé un comité d'experts de réaliser une étude sur la situation actuelle et sur les problèmes des finances locales dans le cadre du processus de décentralisation espagnol. Publiée en mars 1995, cette étude fait à présent l'objet de discussions au sein de nombreuses enceintes, et servira de base de discussion sur les prochaines réformes du financement des CA et sur la nécessité d'une meilleure coordination entre le centre et les régions. Malheureusement, cette étude n'aborde pas les problèmes et les aspirations des collectivités locales.

5. Les prochains événements institutionnels

Quelques autres événements importants devraient se produire prochainement. Avec le rejet du budget général de l'Etat 1996 par tous les partis de l'opposition espagnole, des élections générales ont été annoncées pour 1996. Après quoi, des négociations devront vraisemblablement être entamées au sein du CPFF pour revoir le système de financement des CA pour la période 1997-2000. En outre, en 1996, une conférence intergouvernementale aura lieu pour évaluer l'action des régions et des municipalités espagnoles au sein du Comité des régions de l'UE. Dernier point, mais non des moindres, la pression exercée par la FEMP pour obtenir un renforcement des compétences déléguées aux CL va probablement se traduire par la reconnaissance au parlement de la nécessité d'un «Pacte local» visant à définir les compétences locales propres et celles déléguées par d'autres échelons d'administration. Il s'ensuivra une deuxième vague de décentralisations, cette fois essentiellement entre les CA et les CL, et plus particulièrement les municipalités, ce qui permettra la formulation de meilleures politiques locales dans plusieurs domaines comme la sécurité publique, les services sociaux, l'emploi, l'éducation, l'urbanisme, etc.

SUEDE

I. CADRE DE REFERENCE

On dit souvent que la Suède est un pays homogène et unitaire au niveau social, culturel et politique. Les caractéristiques propres au modèle scandinave sont un gouvernement national fort et un niveau élevé d'intégration territoriale. D'où l'émergence d'une administration d'Etat largement indépendante de l'église. Plus récemment, le cadre institutionnel en place a ouvert la voie au développement d'une structure professionnalisée chargée de la fourniture des services.¹ Les municipalités se sont créées sur la base des anciennes paroisses ecclésiastiques. Ces collectivités autonomes ont dès lors pris leurs décisions elles-mêmes et non plus en qualité d'agents du gouvernement central.

Nature du système

Le système d'organisation territoriale est un système à double niveau. Il existe en Suède trois principaux niveaux politico-administratifs d'administration territoriale au-dessus du gouvernement central, à savoir l'administration d'Etat des comtés (*länstyrelse*), les conseils des comtés (*landsting*) et les municipalités (*kommuner*). On considère habituellement ces deux derniers niveaux comme les instruments de l'autonomie locale et il est approprié de considérer l'administration d'Etat des comtés qui est partie de l'administration de l'Etat comme étant différent des conseils des comtés qui sont nommés par une assemblée élue. Dès lors, l'on peut dire que le système suédois est à deux niveaux: d'une part le niveau central, et d'autre part le niveau local, autonome, lui-même constitué de deux strates. Pour préciser davantage la relation entre les services des collectivités locales et le niveau intermédiaire, il convient de décrire plus en détail les caractéristiques du système suédois. Il existe actuellement une vive controverse quant aux fonctions du niveau intermédiaire et aux relations de ce niveau avec les deux autres strates de gouvernement.

Le système suédois n'est ni directement hiérarchique ni vraiment double.² La première de ces deux formules est prédominante dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Elle est notamment très présente en France. La seconde est prédominante en Grande-Bretagne. Dans le modèle britannique, les niveaux central et local sont censés fonctionner de manière tout à fait indépendante l'un de l'autre. Il est possible de faire appel aux tribunaux en cas de litige. Les pouvoirs publics locaux peuvent faire l'objet d'une supervision ponctuelle par les services de l'administration centrale. Les pays scandinaves ont tous pour point commun un usage intensif des commissions administratives, et sont en ce sens proches du modèle britannique. Mais contrairement à ce qui se passe dans ce dernier modèle, l'autonomie des pouvoirs publics locaux est officiellement reconnue dans la Constitution et des compétences générales

1 Bennet, R.J. (1993), Systèmes européens de gouvernement local, *Local Government in the New Europe*, Londres: Belhaven Press.

2 On l'a qualifié de système hiérarchique réparti car il est basé à la fois sur les principes de la hiérarchie directe et sur ceux des systèmes doubles. Bennet, R.J. (1993), Systèmes européens de gouvernement local, dans Bennet, R.J., *Local government in the New Europe*, Londres: Belhaven Press.

leur ont été attribuées.¹ Ce système est différent du système double en ce sens qu'il existe un gouvernement provincial (*Landshövding*) qui préside le Conseil de l'administration d'Etat qui consiste en partie en des représentants des conseils du comté. Ce conseil coordonne et supervise la planification stratégique, dans laquelle il joue un rôle majeur. Il sert également de tribunal de première instance pour les plaintes officielles déposées par les citoyens contre les décisions municipales (*kommunalbesvär*).

Bien que les gouverneurs de province jouent un rôle important en Scandinavie (en Suède, *Landshövding*), leur rôle ne peut pas être comparé, par exemple à celui du préfet français. Ils sont nommés par le gouvernement central, mais contrairement à ce qui se passe dans le système hiérarchique direct les possibilités d'intervention sont limitées. Les différentes localités disposent de leur propre conseil et les collectivités locales bénéficient d'une autonomie considérable. Sur ce point le système suédois ressemble davantage au système double britannique.

Aucune réforme régionale majeure n'a toutefois encore eu lieu en Suède. Bien au contraire, les liens entre les autorités centrales et les pouvoirs publics locaux ont encore été renforcés. Il n'est donc guère surprenant que la régionalisation ait eu lieu au niveau local, alors que le niveau intermédiaire, encore appelé méso niveau, a pour l'essentiel conservé sa forme première.

Historique

En Suède, l'autonomie locale est profondément enracinée dans l'histoire du pays. Sa reconnaissance officielle et les responsabilités qui sont les siennes aujourd'hui s'appuient sur une longue tradition démocratique demeurée en grande partie intacte. Contrairement à la majorité des autres pays d'Europe occidentale, la Suède accordait à ses paysans des droits personnels, économiques et politiques extrêmement étendus, et elle les a fait participer très tôt aux délibérations des assemblées provinciales. Les paysans, le roi et le Conseil étaient liés par des obligations mutuelles, ce qui a permis d'instaurer entre eux une coexistence relativement pacifique. La Constitution de 1809 a transformé la Suède en démocratie constitutionnelle en limitant les pouvoirs politiques du roi. Depuis 1975, le roi, bien qu'encore chef de l'Etat, ne jouit plus de pouvoirs politiques. Suite à l'introduction du parlementarisme comme principe directeur pour la formation du gouvernement (vers 1917), la Suède a été une démocratie parlementaire stable, et ce aussi bien dans la pratique qu'au niveau des principes.

1 L'article premier de la Constitution stipule: «En Suède, les autorités tiennent toutes leur pouvoir du peuple. La démocratie suédoise est fondée sur la liberté d'opinion, sur le suffrage universel et sur le même droit de vote pour tous. Elle s'exerce sur la base de la représentation parlementaire *et de l'autonomie locale*. (italiques de l'auteur). Les autorités exercent leur pouvoir dans le cadre de la législation en vigueur.»

L'autonomie locale s'est d'abord traduite par la prise de la responsabilité de l'aide sociale, puis par celle des soins aux nécessiteux, et enfin par celle de l'enseignement maternel et primaire. Les pouvoirs publics locaux, dans les paroisses (les *socken*), ont ensuite été si dynamiques qu'ils ont été chargés d'un très grand nombre de fonctions aux dix-huitième et dix-neuvième siècles. Il n'est pas exagéré de considérer les paroisses et les premières formes de *landsting*, dont l'origine remonte au Moyen-âge – comme l'épine dorsale des collectivités locales suédoises. Dès les années 1760, les assemblées provinciales avaient déjà obtenu des responsabilités en matière de services publics.

En 1862, les ordonnances relatives aux pouvoirs publics locaux ont créé 2 500 municipalités et conseils provinciaux et municipaux autonomes. La législation n'était pas la même pour les municipalités rurales et les arrondissements urbains. Les premières coïncidaient avec les anciennes paroisses.¹ Les collectivités locales ont alors reçu le droit de décider des questions concernant leur territoire et de lever leurs propres impôts.

Après l'abolition des municipalités rurales et des arrondissements urbains, d'autres collectivités locales, les mêmes pour tout le pays, ont été instituées en 1971. Il existe à présent deux niveaux de gouvernement local, spécifiquement inscrits dans la Constitution par la Loi fondamentale de 1974: les municipalités et les conseils de comtés. Ils ont la liberté de prendre les mesures qu'ils considèrent comme les plus appropriées, mais ces mesures peuvent être rapportées lorsqu'un résident local qui les conteste obtient gain de cause devant un tribunal. L'Etat fournit des conseils aux pouvoirs publics locaux et les supervise au moyen d'un certain nombre d'ordonnances et de réglementations, et il vérifie la légalité de leurs décisions par l'intermédiaire de la Cour d'appel et de la Cour suprême administratives². Les collectivités locales ont une autonomie considérable par rapport au gouvernement central.

Les deux types de collectivités locales (municipalités et comtés) ont le droit de décider du taux de l'impôt local sur le revenu.³ Un autre indice du degré d'autonomie des collectivités locales en Suède est leur droit d'élire leurs assemblées tous les quatre ans. De plus, les dispositions de la loi de 1977 relative aux collectivités locales prévoient que les conseils locaux «sont responsables de leurs propres affaires».

Les relations entre l'Etat et les acteurs locaux

Par rapport à ce que l'on constate dans les autres pays européens, le niveau sous-national le plus important en Suède est sans conteste le niveau local plutôt que le niveau régional. Le niveau intermédiaire apparaît nettement plus faible tant en termes d'attention populaire qu'en termes de fonctions. Les conseils de comtés sont responsables d'un nombre limité de questions. Leurs activités se concentrent essentiellement sur les soins de santé et les soins médicaux, et dans une moindre mesure sur l'enseignement et le développement régional. L'aide sociale, le logement, l'éducation et la fourniture étendue de services font partie des responsabilités des municipalités. Les municipalités comptent pour environ les deux-tiers des dépenses totales des collectivités locales, et les comtés pour le tiers.

1 Les paroisses existent encore: dans la structure de l'église nationale, la paroisse est l'entité la plus petite.

2 Voir Häggroth, S. (1993), *Les collectivités locales en Suède: traditions et réformes*, Stockholm: Institut suédois.

3 *Constitution de la Suède*, Principes de base de la Constitution, Chapitre 1, article 7.

Au niveau intermédiaire, les collectivités territoriales (*länsstyrelse*) sont délimitées par les mêmes frontières que celles¹ des conseils de comtés. En fait, les origines des collectivités territoriales sont beaucoup plus anciennes que celle des comtés actuels. Leur délimitation géographique, par exemple, n'est en réalité guère différente de celle des frontières tracées lors de la première réforme constitutionnelle, en 1634.² Les autres réformes venues s'appliquer ultérieurement aux collectivités territoriales leur ont octroyé le statut d'une administration centrale royale.

Leurs frontières reflètent les divisions territoriales de cette époque (les *landskap*), mais elles ne leur correspondent pas. En effet, les divisions territoriales traditionnelles du pays, les *landskap*, étaient déjà privées de toutes fonctions administratives dès 1718 environ. Mais elles n'ont jamais vraiment perdu de leur importance pour ce qui est de l'identité régionale. Dans les années 1950 et 1970, plusieurs rapports de commission du gouvernement central ont sérieusement envisagé la possibilité de renforcer les pouvoirs au niveau intermédiaire. Mais en fin de compte cela n'a pas débouché sur de bien grands changements. Les vingt-quatre comtés ont tous survécu au 20^e siècle avec seulement un petit nombre de modifications de frontières.

Le modèle de consensus qui a caractérisé la démocratie suédoise en tout cas depuis la Seconde guerre mondiale a conduit aux relations généralement cordiales qu'entretiennent le gouvernement central et les collectivités locales. Ceci se reflète également dans le rôle de médiation des deux associations qui regroupent les collectivités locales suédoises, l'ASCL (Association suédoise des collectivités locales) et la FCC (Fédération des Conseils de Comtés). Elles sont consultées par le gouvernement central sur presque toutes les questions concernant les pouvoirs publics locaux. Cette relation les place dans une position relativement forte vis-à-vis de l'administration de l'Etat.

L'Etat a rarement fait usage de ses pouvoirs directs en période d'expansion économique pour interférer dans le gouvernement local. Il l'a cependant fait récemment afin de réaliser des importantes coupes budgétaires dans tout le secteur public. Au début des années 1980, les dépenses des collectivités locales continuaient à augmenter rapidement, et ce même après que celles du gouvernement central aient commencé à ralentir. La capacité des collectivités locales à trouver des recettes a alors été renforcée. L'expansion des services a donné une plus grande liberté d'action à ces collectivités dans leur application en raison de l'utilisation accrue des lois-cadre qui leur ont donné une meilleure possibilité d'établir leurs priorités. Cette évolution a été justifiée par l'argument selon lequel le gouvernement central avait imposé des dépenses très élevées aux collectivités locales, et notamment aux municipalités. Le gel sans précédent des augmentations d'impôts intervenu en 1991 était une mesure extraordinaire visant à stopper net tout nouvel accroissement des dépenses. Il est alors apparu que le surcroît de liberté accordé aux pouvoirs publics locaux n'avait pas contribué à la réduction de leurs dépenses.

1 A l'exception de Göteborg et Malmö, qui par la population sont les deuxième et troisième villes de Suède, et de l'Ile du Gotland. Ces municipalités ont en plus, en effet, les mêmes droits que les comtés.

2 Plus précisément par la première Constitution, celle de 1634.

II. RAPPORTS ENTRE LES DIFFERENTS NIVEAUX DE GOUVERNEMENT

Les comtés en tant que circonscriptions administratives

Il est normal de percevoir les régions administratives de l'Etat comme les tout premiers représentants du gouvernement central au niveau sous-national. Le comté, en tant que région administrative de l'Etat, est directement subordonné au gouvernement central, et plus précisément au ministère de l'Intérieur; il a traditionnellement des fonctions de supervision et de contrôle des collectivités locales et des conseils de comtés. Les vingt-quatre administrations d'Etat des comtés ont été le bras administratif du gouvernement central. Ils sont responsables de l'administration des services fournis par le gouvernement central. La supervision des municipalités et des conseils de comtés a toujours été l'une de leurs principales tâches. Les réformes de l'organisation territoriale intervenues dans les années 1960 et 1970 ont fortement mis l'accent sur la fonction de planification de l'administration d'Etat des comtés. Récemment sa fonction de contrôle a progressivement pris la forme de lois-cadre, législation et développement, ainsi que la mise en œuvre des stratégies de planification. La conséquence a été beaucoup moins d'interférence dans les décisions individuelles.

Les fonctions des administrations d'Etats des comtés comprennent l'adoption des plans d'aménagement des sites, la préservation de la nature et des ressources en eau, la protection de l'environnement, la protection de la santé, l'aide sociale, la défense civile et la planification des infrastructures. Ils sont également responsables de l'état civil. Chaque comté dispose de commissions d'experts chargées de secteurs spécifiques. Cette expertise constitue une forme de capital humain qui est en fait l'une de leurs ressources les plus appréciables.

L'administration d'Etat des comtés joue un rôle de coordination, notamment dans les domaines où les ressources ou les connaissances spécialisées sont insuffisantes au niveau local. L'accent a de plus en plus souvent été placé sur ses fonctions de planification générale, qui consistent à regrouper et à coordonner les politiques régionales et la planification sectorielle en collaboration avec les collectivités locales. Les comtés ont également joué un rôle grandissant en tant que porte-parole, au détriment, selon certains observateurs, de leur rôle de représentants régionaux de l'Etat. Au lieu de se considérer comme des représentants de l'administration centrale de l'Etat chargés d'imposer la discipline au niveau local, ils ont de plus en plus été perçus comme un intermédiaire pour les collectivités locales souhaitant exercer une influence sur la prise de décision au niveau central.

Ce rôle à double tranchant de l'administration d'Etat des comtés a été une source fréquente de controverses. La réforme de 1971 a été le résultat d'une très forte demande pour une plus grande influence politique, de nombreux milieux exigeant que les élus nommés par les conseils de comtés disposent d'un siège au conseil de l'administration d'Etat de leur comté. Il n'y a pas eu de réforme majeure mais une sorte de compromis un peu décousu. Le conseil de l'administration d'Etat du comté a été réorganisé de manière hybride en terme de partage du pouvoir. Les représentants des conseils de comté ont quatorze sièges au Conseil.¹ Ils sont élus pour quatre ans², alors que le président du conseil,

1 Dans deux cas, il s'agit de représentants de villes indépendantes du comté concerné.

2 Cette période de quatre ans a été instituée lors des élections de 1994.

le gouverneur du comté (*lanshövning*) est nommé directement par le gouvernement central pour un mandat de six ans. Les conseils de l'administration d'Etat des comtés doivent ainsi rendre compte à la fois au gouvernement central et au comté lui-même.

L'autonomie locale dans les municipalités et les comtés

Les activités des comtés se sont accrues de manière significative en termes de ressources budgétaires, mais elles sont restées d'une portée limitée. Leur tâche principale est la fourniture des services de soins de santé et de soins médicaux, qui représentent au total environ les quatre-cinquièmes de leurs dépenses. Contrairement aux conseils de l'administration d'Etat des comtés, les conseils de comtés élisent leur propre bureau, bien que les services fournis par les comtés soient connus et que les élections aient lieu tous les quatre ans, les membres des conseils de comtés ne sont, eux, pas très connus du grand public.. Ils formaient auparavant la base de recrutement pour les élections à la première chambre du parlement national (1867-1970). Ce système a été aboli en 1971 avec la réforme unicamérale du Parlement national suédois (le *Riksdag*). Depuis, il n'y a plus de lien direct entre la représentation «régionale» et la représentation nationale, sauf le fait que les élections ont lieu à la même date.

Un débat aussi animé que celui qui avait eu lieu avant l'adoption de la réforme hybride des conseils de l'administration d'Etat des comtés a repris au début des années 1990. Mais il s'est avéré aussi difficile qu'il l'avait déjà été à l'époque de redécouper les frontières géographiques des comtés. Il n'a pas été très aisé de renforcer le niveau intermédiaire de gouvernement en instaurant par exemple une plus forte représentation politique. L'obtention d'une plus grande ouverture démocratique au niveau des comtés grâce à la création de parlements régionaux et à l'intégration complète de l'administration régionale sous l'autorité d'une institution politique donnent encore lieu à de multiples controverses. Les élus politiques des conseils de comtés exigent à nouveau de pouvoir jouer un plus grand rôle dans plusieurs domaines de décision politiques, notamment les infrastructures, l'enseignement, la planification de l'environnement, le développement régional et la culture. L'un de leurs arguments est que les conseils de comtés sont le seul organisme de niveau intermédiaire, avec une assemblée élue.

Les municipalités ont le monopole des décisions prises au niveau «sous-national» en matière de planification urbaine et rurale, de logement, d'équipements collectifs et d'aide sociale. De même que le conseil de comté, le conseil municipal (*fullmäktige*) est directement élu et nomme toutes ses commissions proportionnellement à l'importance de la représentation des partis sans aucune interférence des autres niveaux de gouvernement. Les commissions ou les conseils exercent l'essentiel du pouvoir. Dans la plupart des cas, elles disposent d'un secrétariat ou d'un bureau.

Les réformes des municipalités

En 1952, le nombre total des municipalités est passé de 2 500 à 1 006. En 1974, ce chiffre avait encore diminué, et n'était plus que de 278. Au début, les fusions étaient le fait des municipalités elles-mêmes qui en prenaient volontairement l'initiative. Pour accélérer le processus, il a fallu rendre les fusions obligatoires.

En conséquence, les municipalités sont devenues plus grandes à tous les égards: géographiquement, démographiquement, en volume budgétaire, en nombre d'employés, etc. La raison principale pour l'augmentation de taille des communes a été l'expansion rapide de l'Etat protecteur, et notamment la demande accrue dans le secteur social. Au milieu des années 40, il a été décidé que la taille et les fonctions des entités locales devaient être réajustées de manière à ce que les services publics puissent continuer à être fournis efficacement. Les fusions ont entraîné une diminution considérable du nombre des municipalités, notamment à partir des années 50. Elles reflétaient la nécessité «d'une répartition plus rationnelle».¹

Ce n'était alors que le début de ce qui allait sans doute devenir la réforme structurelle la plus «scientifique» d'Europe occidentale.² Une deuxième vague de fusions a eu lieu dans les années 60. Elle était due aux mêmes facteurs que les réformes antérieures. Cependant, elle s'est caractérisée par une régionalisation qui, elle, était uniquement due à l'ampleur des changements. Il est incontestable que la réorganisation territoriale a été liée à l'instauration d'un système de planification plus important au niveau des collectivités locales. Cependant, ce processus de régionalisation était de nature directive car aucun mouvement régionaliste n'a été à l'origine d'un tel redécoupage des municipalités.

Les réformes intervenues en 1962 ont été basées sur le principe selon lequel chaque municipalité devrait constituer une entité géographique cohérente, avec des limites définies en fonction des frontières régionales naturelles et de différents facteurs liés à l'activité des habitants, dont l'un, les déplacements pendulaires pour se rendre au travail, a été déterminant pour la définition des régions fonctionnelles. La majeure partie des travaux ayant permis de déterminer la taille des régions a été le fait de planificateurs et de géographes qui ont cherché à positionner les nouvelles régions autour de centres de croissance. Ces derniers sont perçus comme éléments fondamentaux d'un développement équilibré de l'économie et de l'emploi, susceptibles de créer un «effet boule de neige».

En 1974, après l'achèvement des réformes, cette tendance à un élargissement des entités locales a pris fin.

1 SOU 1945:38, *Riktlinjer för en revision av rikets indelningar i borgerliga primärkommuner*, p.7.

2 Kjellberg, F. (1988), Les collectivités locales et l'Etat protecteur: Réorganisation en Scandinavie, *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*, Londres: SAGE.

En fait, récemment, le nombre de municipalités a augmenté légèrement. Actuellement, il existe 286 municipalités. Ceci est dû au désir des municipalités de se séparer des entités plus grandes. Les politiciens locaux et les citoyens reprochent le fait que les municipalités aient été englouties par les entités plus grandes et que leur identité sociale et culturelle a été en danger d'écrasement. Apparemment, les fusions ont eu lieu sans tenir suffisamment compte de la diversité des identités culturelles des habitants concernés. Il arrive que le morcellement d'une municipalité soit décidé par référendum populaire.

Cette tendance se manifeste aussi par les tentatives actuelles de décentralisation de certains services au niveau sous-communal par la création de structures consultatives telles que les conseils de voisinage institués entre 1980 et 1993. Le principal objectif de ces expérimentations est la nécessité de renforcer la participation des citoyens. Ainsi des efforts ont été faits afin de combiner les avantages des grandes et des petites structures.

Les fusions ont parfois donné lieu à des différends quant à la localité que l'on devait choisir comme centre. Ce choix est important car ce sont les centres qui sont censés fournir les principaux services dans une région. Le but était de faire en sorte que les régions soient «fonctionnellement liées les unes aux autres»¹ et ainsi une meilleure correspondance entre les divisions administratives et les «régions spontanées» engendrées par les différentes interactions, par la mobilité et par l'urbanisation.

Le principe de base selon lequel les municipalités devaient avoir une taille minimum a revêtu une grande importance pour les décideurs. A cette époque, l'on considérait par exemple qu'il fallait, pour chaque établissement d'enseignement secondaire, une population de base de 6 500 à 7 500 habitants; pour des services sociaux, 5 000 à 6 000 habitants; pour une administration sanitaire, de 8 000 à 10 000 habitants et pour un service de l'emploi, de 7 000 à 8 000 habitants. L'un des arguments avancés par les géographes favorables aux fusions était que les grandes villes avaient déjà établi des liens fonctionnels par des déplacements pendulaires pouvant aller jusqu'à 30 ou 40 kilomètres² pour se rendre au cœur des municipalités où se trouvait le centre administratif³. Le développement des services publics dans les centres n'a donc fait que confirmer un processus déjà bien entamé.

Le principe de base était que des entités cohérentes au niveau économique, social, culturel ou de toute autre interaction formaient des régions naturelles. Il a été argumenté (sinon dit) que l'interaction socio-économique conduit à l'émergence de systèmes régionaux fonctionnels qui créent des liens de dépendance mutuelle entre le centre et les zones environnantes.

Ce sont les mêmes arguments qui ont été utilisés dans les propositions de redécoupage des comtés. L'idée était que les groupes de municipalités sur le point de fusionner constitueraient un point de départ pour les réformes. Il ne semblait pas raisonnable que des communes ayant fusionné se retrouvent

1 SOU 1961:9, *Principer för en ny kommunindelning*.

2 SOU 1966:1, *Svensk ekonomi 1966-70 med utblick mot 1980*.

3 Dans la théorie de la localisation, on l'appelle le «noyau central».

séparées par une frontière de comté. Si la force de gravité des centres transcendait les frontières des comtés, il fallait envisager un redécoupage de ces frontières. Il n'était pas souhaitable qu'une frontière de comté sépare un centre d'une zone se trouvant sous son influence.¹ Mais il s'est avéré bien plus difficile de modifier les frontières des comtés que celles des municipalités.

Les effets des réformes

Les effets des réformes sur l'autonomie locale sont variés. Les collectivités locales ont acquis de nouvelles responsabilités en matière d'enseignement, d'aide sociale, de soins de santé et de soins médicaux, et de formation. Au niveau des comtés, l'un des effets des réformes a été un plus grand développement des équipements industriels, commerciaux, de transport, culturels et sociaux, et de certains services d'éducation spécialisée. Les municipalités ont obtenu des ressources financières accrues et sont devenues moins dépendantes des subventions de l'Etat.² Il n'en demeure pas moins que ces subventions représentent encore environ le quart des recettes municipales et légèrement moins, soit environ un cinquième, des recettes des comtés.

L'autonomie locale a également été accrue du fait de la tendance des parlements à s'en remettre à des lois-cadres qui laissent aux conseils locaux la liberté de décider des moyens d'application. Dans les années 1980, les subventions générales ont augmenté au détriment des subventions spéciales destinées à financer des services obligatoires. Les municipalités ont alors bénéficié d'une plus grande latitude pour fixer leurs propres priorités. Les subventions générales consistent essentiellement en des subventions de péréquation fiscale, dont le principal objectif est une plus grande égalité entre municipalités.

Environ 70% des dépenses municipales correspondent à des fonctions obligatoires; pour les comtés, ce chiffre est même encore plus élevé, puisqu'il est d'environ 85%. De ce fait, le système suédois n'empêche aucunement le gouvernement central de publier de nombreuses directives spécifiant comment les services doivent être administrés dans le cadre plus général de la législation nationale ou par le biais des directives des agences nationales. Il existe une multitude de lois et autres instruments juridiques nationaux s'appliquant à tel ou tel domaine d'activité³, depuis des directives très souples jusqu'à des prescriptions très détaillées.

Quels sont les effets de la réforme sur les principes mêmes de la démocratie? On a remarqué que les connaissances des électeurs en ce qui concerne les principales questions faisant l'objet d'un vote se sont améliorées entre 1966 et 1979. Ils en savaient davantage sur les activités des différents partis et

1 SOU 1967:23, *Ny länsindelning, Betänkande av länsindelningsutredningen*.

2 Voir Gustafsson, G. (1980), *La réforme des collectivités locales en Suède*, Lund: CWK Gleerup.

3 Notamment l'enseignement, la construction, la protection contre les incendies, l'hygiène publique, la protection de l'environnement, les services sociaux, les soins de santé et les soins médicaux.

connaissaient mieux les candidats. Le sentiment qui prévaut généralement est que les partis ont à présent une plus grande emprise sur la vie politique locale, au détriment, notamment, des contacts personnels que la population pouvait avoir avec les responsables politiques locaux. En effet, les habitants connaissent à présent moins bien chacun de ces responsables¹.

Les développements récents ont une fois de plus démontré la nécessité de redécouper le territoire national, mais pour d'autres raisons que celles de 1960 et 1970. Dans un rapport présenté en 1992, une commission publique a estimé que les frontières territoriales devraient sans doute être remodelées si l'on voulait affronter la concurrence.² Cette fois-ci les chercheurs ont laissé la question ouverte. Ayant sans doute les expériences précédentes à l'esprit, ils ont nié qu'il puisse exister un quelconque concept neutre permettant de déterminer une taille optimale pour les entités politico-administratives. Ils ont cependant fait remarquer qu'en Suède tous les comtés étaient petits en termes de population et de densité démographique et que dans bien des cas ils l'étaient également en termes de compétences par rapport à leurs équivalents dans d'autres pays européens. Dans ce contexte, ils ont estimé que si l'on voulait diminuer le nombre des comtés, on pourrait le faire passer de 24 à un chiffre situé quelque part entre 6 et 12.

III. RAPPORTS ENTRE LA COLLECTIVITE REGIONALE ET LES COLLECTIVITES LOCALES

Au cours des années d'après-guerre, plusieurs commissions publiques sur la démocratie et la législation locales se sont penchées sur les questions relatives à la répartition des pouvoirs. Dans le rapport qu'elle a présenté en 1974³, la commission sur les comtés s'est déclarée favorable à une plus grande coopération entre l'administration centrale et les collectivités locales plutôt qu'à une distinction très nette entre les différents niveaux de gouvernement. Elle a ensuite examiné de façon très détaillée trois aspects de cette question: les valeurs démocratiques, la distance séparant les décideurs du public et les problèmes d'efficacité.

Une plus grande décentralisation⁴ a été recommandée dans les années 1960, sans pour autant préconiser l'instauration d'une séparation bien distincte entre les deux niveaux de gouvernement – le niveau central et le niveau local. Les promoteurs de cette décentralisation ont au contraire spécifié que la répartition des responsabilités et des compétences devait rester très souple afin que l'administration s'adapte mieux à l'évolution des besoins de la société.

1 Häggroth, S. *The 1974 Local Government Boundary Reform: motives and consequences*, ministère de l'Administration publique, 1993.

2 SOU 1992:63, *Regional roller: en perspektivstudie*.

3 SOU 1974:84, *Stat och kommun i samverkan*.

4 SOU 1978: 52, *Lägg besluten närmare människorna!*.

La commission de 1968¹ a fermement appuyé une nouvelle décentralisation des fonctions en faveur des conseils de comtés et des conseils municipaux, mais elle n'a pas donné de plus amples précisions quant à la répartition des pouvoirs. Elle n'a pas été en mesure de proposer des principes directeurs pour une réforme de l'ensemble de l'organisation territoriale, de la répartition des compétences entre le niveau intermédiaire et celui des municipalités ou des relations entre l'Etat et les municipalités. Elle a souligné que l'entité qui paie doit aussi pouvoir influencer l'application des décisions.

L'impression générale émanant de tous les travaux et recherches susmentionnés est que les conditions de l'autonomie locale sont largement tributaires de la volonté du gouvernement central de décentraliser certaines de ses fonctions. C'est en tout cas ce qu'il ressort de la Constitution. Sa formulation concernant l'autonomie locale reste vague et n'est pas suffisamment contraignante pour empêcher certains ajustements. L'autonomie locale semble être définie par délégation. Il faut en conclure que les recherches entreprises n'ont pas permis de disposer d'une définition claire de ce qu'est ou devrait être vraiment l'autonomie locale.²

Le débat sur les réformes de la démocratie au niveau intermédiaire

Le système des comtés est pris en sandwich entre une administration nationale forte et des collectivités locales bien développées³. Il apparaît que la division entre comtés ne reflète pas les liens fonctionnels qui se sont développés ponctuellement, selon les besoins. Le processus de rationalisation de l'organisation de l'administration centrale a conduit à de nouvelles divisions régionales qui ne coïncident pas avec les divisions entre comtés. Les agences nationales pour l'équipement routier et les écoles figurent parmi les institutions publiques qui ont modifié leur organisation régionale sans suivre les frontières des comtés. En un sens cela a rendu les divisions par comtés encore plus obsolètes.

Les pressions pour un renforcement de la démocratie par l'instauration de parlements régionaux ont été fortes vers le milieu des années 1960. La Commission de 1968 a été créée en réponse⁴ à l'exigence d'une plus grande démocratisation des institutions du niveau intermédiaire. Les réformes de la démocratie au niveau des comtés ont été suggérées dans le rapport final de la commission. La recherche d'une meilleure efficacité et les arguments avancés dans l'opinion publique semblaient tous deux militer pour une réforme de la démocratie dans les administrations d'Etat des comtés. On a alors suggéré que cette réforme

1 SOU 1968: 47, *Förvaltning och folkstyre*.

2 SOU 1995: 27, *Regional framtid, Slutbetänkande av Regionberedningen*.

3 Voir Gidlund, J. (1994), *Demos och makten i den politiska demokratin*, in Sannerstedt, A. & Jerneck, M. *Den moderna demokratins problem*, Lund: Studentlitteratur.

4 SOU 1968: 47, *Förvaltning och folkstyre*.

pourrait se faire par un transfert de certaines fonctions administratives de l'administration d'Etat des comtés aux conseils de comtés élus. Une telle réforme, a-t-il été souligné, ne mettrait pas en péril la nature de l'Etat.¹

Comme l'on s'y attendait, la procédure de transfert a révélé qu'une grande majorité de la population était favorable à ce que l'administration d'Etat des comtés conserve ses responsabilités au niveau intermédiaire, et qu'elle était donc opposée à la réforme proposée. Il y avait cependant une volonté d'élargir la représentation des citoyens par l'octroi d'un plus grand nombre de sièges à leurs représentants directs dans les conseils de l'administration d'Etat des comtés. Cette proposition n'avait pas été recommandée par la commission, mais elle a reçu un soutien politique. Selon la nouvelle formule suggérée, les conseils devraient compter parmi leurs membres des représentants des organisations syndicales et des organisations patronales, ainsi que des membres nommés par les municipalités et les comtés. Les conseils adopteraient donc une structure corporative. Pour ce faire, tous les représentants des citoyens devraient être nommés par les conseils de comtés. A part cela, les enquêtes menées auprès du public n'ont débouché sur aucune proposition de réforme majeure, que ce soit en ce qui concerne le partage des responsabilités entre les différents niveaux ou en ce qui concerne la répartition des compétences au niveau intermédiaire. Les partisans de la réforme réalisée en 1971 l'ont considérée comme une première étape sur la voie d'une plus grande démocratie régional.

Le principal argument en faveur d'une réforme était un renforcement de la démocratie; il s'agissait donc d'un argument de nature idéologique. Mais l'argument le plus fort des opposants à la réforme n'était pas moins idéologique. Il consistait à dire que pour pouvoir engager des réformes de grande ampleur en vue de renforcer l'égalité, il fallait une administration centrale forte. Le rapport final, dont le titre, quelque peu trompeur, était «Une plus large démocratie au niveau des comtés»², ne suggérait pas de transfert de fonctions supplémentaire de l'administration d'Etat aux conseils de comtés. Le Parti centriste, notamment, mais aussi, dans une certaine mesure, le Parti libéral, s'étaient prononcés en faveur d'une plus grande démocratie au niveau des comtés (*länsdemokrati*), tandis que le Parti social-démocrate s'était déclaré opposé à toute réforme d'importance.

La responsabilité de la planification régionale est une question qui a beaucoup pesé elle aussi dans la décision finale. Il a été conclu que l'administration d'Etat des comtés devrait conserver ses pouvoirs en la matière. L'aménagement du territoire, a-t-il été souligné, n'est pas une tâche appropriée pour les conseils de comtés. Pour être appliquées efficacement, les réformes visant à la décentralisation nécessiteraient davantage de réglementation de la part du pouvoir central. Un autre argument avancé dans le même contexte était que le renforcement de la démocratie au niveau des comtés transformerait les conseils de comtés en «supercommunes», ce qui aurait des effets néfastes sur l'autonomie des

1 Voir le rapport d'expert rédigé par Pär-Erik Back dans SOU 1982:24, *Vidgad länsdemokrati*.

2 SOU 1982: 24 *Vidgad länsdemokrati*.

municipalités. Il n'est pas exagéré de conclure que tout changement en faveur du renforcement du pouvoir démocratique des comtés a été interprété comme une forme négative de régionalisation. On a constaté une certaine réticence à porter atteinte à l'autorité politique du parlement national et du gouvernement central. Certains milieux ont en outre fait valoir que la position des municipalités ne devrait pas être remise en question.¹

S'agissant des compétences au niveau local, il a été fait remarquer que les comtés et les municipalités se complétaient mutuellement dans des juridictions différentes. Il n'y a eu un transfert obligatoire de compétences du niveau municipal vers le niveau des comtés que dans un seul secteur, celui des transports publics. La relation entre l'Etat et les municipalités a été étudiée avec la plus grande attention. L'organisation de l'administration d'Etat des comtés ne reflète pas l'expansion du secteur public aussi bien qu'a pu le faire la transformation des collectivités locales. En fait, l'administration d'Etat des comtés a perdu une partie de ses fonctions au fil des ans. Les conseils de comtés, de leur côté, semblent s'attendre à un accroissement de leurs responsabilités, notamment aux dépens de leur administration d'Etat.

Aucun des rapports de la commission auxquels il a été fait référence n'a suggéré que l'on établisse une distinction très nette entre les différents niveaux de gouvernement. Ils reflètent au contraire une volonté largement partagée de laisser le champ libre à des accords informels afin de permettre un réajustement des frontières et la redistribution des compétences. De l'avis général, l'autonomie locale est tributaire de la volonté de délégation de l'Etat. Il n'est donc guère surprenant que la notion d'autonomie locale reste vague. C'est le pragmatisme, plutôt qu'une série de principes formels, qui a jusqu'à présent déterminé le degré d'autonomie au niveau local.

Dans la pratique, cependant, la nature des relations entre l'Etat et les collectivités locales a été dictée par un certain nombre de principes non officiels²:

- l'intérêt général qu'il y a à garantir à tous les citoyens un minimum en matière de protection des droits légaux, de niveau de vie et de sécurité sociale;
- par rapport aux institutions ou aux personnes touchées par les décisions prises, les responsabilités ne devraient jamais se situer à un niveau plus élevé que cela n'est nécessaire;
- chaque fois que des tâches nécessitent un niveau élevé d'uniformité ou une vue d'ensemble couvrant la totalité du territoire national, c'est l'Etat qui devrait en assumer la responsabilité;
- les fonctions qui nécessitent d'être familiarisé avec la situation locale et une connaissance détaillée devraient être décentralisées; et

1 SOU 1995: 227, *Regional framtid*, p.83.

2 SOU 1974: 84 *Stat och kommun i samverkan*.

- les fonctions qui sont étroitement liées les unes aux autres devraient être assumées au même niveau de gouvernement et par la même autorité chaque fois qu'il peut en résulter une amélioration de l'efficacité.

On peut raisonnablement considérer ces principes comme une version fonctionnelle suédoise du principe de subsidiarité, encore que ce terme ne soit pas explicitement mentionné. Pour le moment, et en dépit des fortes pressions qui s'exercent en faveur d'une définition juridique précise, c'est toujours le pragmatisme qui prévaut.

L'application du principe de subsidiarité

Dans la pratique, le principe de subsidiarité ne s'applique qu'aux domaines dans lesquels aussi bien l'UE que ses Etats membres sont compétents, c'est-à-dire ceux où il y a partage des compétences. Il a été souligné qu'il ne s'applique pas aux domaines pour lesquels l'UE a une compétence exclusive (par exemple l'agriculture, la pêche, les transports, la concurrence et les échanges commerciaux). En Suède, la subsidiarité a été interprétée comme une notion politique plutôt que juridique, ce qui s'explique sans doute en partie par le fait que cette notion est étroitement liée à la théorie sociale catholique¹.

Il est exact que la subsidiarité peut également prendre une dimension assez éloignée. Les entités les plus grandes devraient être autorisées à prendre les décisions et les mesures qui s'imposent lorsqu'une action au niveau supranational permet d'atteindre plus facilement les objectifs d'intégration que ne le feraient des institutions à n'importe quel autre niveau. Cela fait d'autant plus ressortir une différence fondamentale entre l'approche du Conseil de l'Europe et l'usage du concept de subsidiarité que fait le Traité de Maastricht de 1991. L'application du concept au sien de l'UE semble bien davantage centrée sur les Etats.

La répartition des sièges au Comité des régions de l'Union européenne peut être considérée comme un bon indicateur de l'application du principe de subsidiarité. Si l'on se base sur ce qui a été dit au sujet de la situation intérieure du pays, il est probable que les municipalités suédoises joueront un rôle plus important que les conseils de comtés dans le Comité. Toutefois, les douze délégués suédois du Comité des régions sont nommés à la fois par les municipalités et les conseils de comtés. Il n'y a aucune raison de croire que les municipalités vont brusquement jouer un rôle moins important sur la scène intérieure à cause du processus d'intégration. En 1994, un groupe de spécialistes a conclu à l'unanimité que le principe de subsidiarité devait être perçu comme un moyen de renforcer la démocratie locale, et non comme un moyen de diminuer l'importance des pouvoirs locaux au profit des pouvoirs régionaux, ou dans cette matière des pouvoirs régionaux au profit du pouvoir central².

1 SOU 1994:2, *Les municipalités, les conseils de comtés et l'Europe*, Résumé.

2 Conseil de l'Europe, (1994), *Définition et limites du principe de subsidiarité*, Collectivités locales et régionales en Europe, n°55.

Les différentes voies possibles en matière de régionalisation

En 1991, une commission publique a été mise sur pied dans le but d'analyser le fondement régional de l'action publique. Sa principale tâche consistait à proposer de nouveaux modèles d'organisation au niveau intermédiaire de gouvernement. La reprise du débat sur la régionalisation devrait être considérée dans le contexte de la constitution de communautés sur une base autre qu'administrative, par exemple: les relations économiques et sociales fonctionnelles dans le cas de la région de Göteborg à la côte ouest, et au moins en partie l'identité culturelle dans le cas de la Scanie¹. Dans ces deux cas, les frontières sont sources de dysfonctionnement. Dans ses directives, la Commission a souligné explicitement la nécessité d'une coordination dans certains domaines: les projets de transports, les problèmes d'environnement, la défense, la restructuration des systèmes de soins de santé et l'internationalisation.

Il existe au moins trois voies différentes² qui ont été signalées que l'on pourrait suivre en cas de réorganisation du niveau intermédiaire: le renforcement de la responsabilité de l'Etat, la coopération entre municipalités et le renforcement du pouvoir régional. Les différents modèles de régionalisation reflètent l'histoire des institutions politiques de la Suède.

1) *Le renforcement de la responsabilité de l'Etat*

Dans ce modèle, l'administration d'Etat des comtés est d'abord et avant tout chargée de l'application des objectifs au niveau régional. La réforme des comtés de 1971 a accru ce rôle de l'administration de l'Etat au niveau régional. Il a été suggéré que cette administration devrait agir au nom des citoyens pour lesquels elle travaille mais aussi jouer le rôle de représentant de l'administration centrale. En réalité, son rôle de coordination s'est encore accru du fait du transfert de fonctions auquel ont procédé d'autres institutions du gouvernement central en application du mot d'ordre «une administration coordonnée des comtés» (*samordnad länsförvaltning*), apparu pour la première fois dans les années 1970 et appliqué ensuite à titre expérimental³. Cette administration coordonnée est un argument utilisé pour la poursuite de l'intégration régionale des différents secteurs politiques, par exemple pour une plus grande intervention des comtés sur le marché de l'emploi et dans la mise en œuvre de la politique du logement. D'autres fonctions pourraient elles aussi être facilement transférées à l'administration des comtés pour mieux intégrer la présence de l'Etat au niveau régional. Cela permettrait probablement de renforcer son rôle de partenaire dans les négociations entre les municipalités, les conseils de comtés et les milieux d'affaires régionaux.

1 La région historique de la Scanie, qui se situe à l'extrême sud de la Suède, a depuis des siècles été divisée en deux comtés artificiels: *Kristianstads län* et *Malmöhus län*. En termes d'interaction fonctionnelle, l'agglomération de Göteborg s'étend au-delà de ses frontières administratives, d'où des problèmes de coordination entre les différentes entités politico-administratives, c'est-à-dire entre les municipalités et les comtés.

2 SOU 1992: 63, *Regional roller en perspektivstudie*.

3 L'administration coordonnée des comtés a d'abord été appliquée, en 1991, dans le comté de Norrbotten, le plus grand de tous géographiquement. Elle a ensuite été généralisée par la réforme administrative des comtés de 1991.

Le renforcement des responsabilités de l'Etat au niveau des comtés n'entraînerait probablement pas de régionalisation politique. Il y a des chances, au contraire, pour que l'Etat acquiert un rôle plus important par rapport aux collectivités territoriales sous-nationales si les réformes prennent cette direction. En d'autres termes, il s'agirait d'une première étape vers un modèle directif de régionalisation, qui remplacerait pour partie le modèle sectoriel actuel de l'administration centrale. Ceci permettrait par ailleurs de rendre l'organisation du territoire à la fois mieux intégrée et plus nettement hiérarchisée, ce qui est quelque peu contradictoire avec la tradition suédoise d'autonomie.

2) *La coopération entre municipalités*

Dans ce modèle de régionalisation, les conseils de comtés sont censés être remplacés par une collaboration intensive – volontaire ou obligatoire – entre les différentes municipalités. En un sens cela correspond étroitement à une stricte interprétation du principe de subsidiarité. L'aspect «proximité» qu'implique le principe de la subsidiarité faciliterait, dans ce scénario, la préservation de l'autonomie des municipalités. Ces dernières prendraient la responsabilité de certaines tâches qui relèvent aujourd'hui de la compétence des conseils de comtés et l'administration d'Etat des comtés serait concernée. Dans la pratique, ce modèle reviendrait à créer, en quelque sorte, des «supercommunes».

Les municipalités se sont déjà organisées en une association suédoise des collectivités locales, dont l'organisation interne a une structure qui correspond à la division territoriale entre comtés. Le regroupement des municipalités en associations par comtés leur permet de partager des informations, de coopérer en matière de formation interne et de proposer ensemble de nouvelles politiques. La coopération sectorielle sur telle ou telle question est fréquente dans les domaines de la gestion de l'eau, de l'énergie, de la lutte contre les incendies, de la formation, des transports publics, etc.

Il existe déjà plusieurs cadres juridiques possibles pour créer des supercommunes. Le plus important d'entre eux est la liberté d'association qui leur offre un statut dans le cadre du droit public. Plusieurs formes d'association sont également envisageables dans le cadre du droit privé, par exemple la création de sociétés anonymes, d'associations privées, etc. Le mode de coopération le plus courant est cependant la conclusion de contrats.

Malgré la restructuration considérable à laquelle ont abouti les fusions, les municipalités sont encore de trop petite taille pour certaines fonctions. Pour ces dernières, une coopération par-delà les frontières territoriales constitue un avenir prometteur. Les municipalités ont passé entre elles une multitude d'accords de partage des coûts et d'échange de services et d'équipements. L'insuffisance des ressources et l'austérité fiscale pourraient donner un plus grand élan encore à cette coopération dans de nombreux secteurs. Toutefois, comme ce rapport l'a déjà mentionné, les municipalités semblent parfois déjà éloignées du citoyen. Toute réforme systématique consistant à renforcer les services administratifs locaux risque donc d'affaiblir les liens qui existent entre ces services professionnalisés et les habitants à un point tel que la légitimité des pouvoirs publics locaux pourrait s'en trouver remise en cause. Le système actuel des contrats «transfrontaliers» n'est pas forcément le meilleur mode d'institutionnalisation des relations. Il n'y a aucune raison de croire que des services de plus grande taille seront plus efficaces sans ressources suffisantes et sans leur propre assise fiscale.

3) *Le renforcement du pouvoir régional*

La création de parlements régionaux directement élus disposant d'un conseil exécutif régional reste un sujet de controverse. Une telle réforme part de l'hypothèse selon laquelle l'administration d'Etat des comtés ne jouera qu'un rôle modeste à l'avenir concernant des fonctions traditionnelles telles que des fonctions de supervision, de contrôle et d'immatriculation. C'est-à-dire l'inverse de ce qui s'est passé dans les années 80. L'idée d'une «administration coordonnée des comtés» a été développée afin de regrouper les différentes fonctions dans un seul et même cadre.

L'institution de conseils régionaux nécessiterait, presque à coup sûr, que les comtés soient plus grands, géographiquement, qu'ils ne le sont aujourd'hui. Les conseils régionaux offriraient des possibilités de délégation de pouvoirs actuellement détenus par le gouvernement central. La responsabilité de l'enseignement supérieur, de la recherche et des investissements pour la construction de nouvelles infrastructures pourrait être transférée aux conseils régionaux. Comme l'a souligné en 1968 la Commission de la politique territoriale, la création de parlements régionaux entraînerait probablement une telle réduction du nombre des services que ceci pourrait mettre en péril la souveraineté intérieure de l'Etat¹. La réforme impliquerait également le transfert à l'échelon régional d'un grand nombre de tâches non seulement du parlement national et du gouvernement central mais aussi et surtout de l'administration d'Etat des comtés, des services de l'Etat et probablement des conseils de comtés et des municipalités. Cependant, il a été suggéré que la création de parlements régionaux permettrait d'améliorer le degré de participation des citoyens et qu'elle mobiliserait les partis politiques. L'effet mobilisateur de l'instauration de conseils régionaux nécessiterait la participation active des organisations, des milieux d'affaires et des municipalités. Il a été souligné² que toute future réforme régionale devrait certes tenir compte des différents facteurs sociaux et culturels existants, mais aussi, et avant tout, des échanges économiques et de la mobilité sociale.

Développements récents

Un certain nombre de réformes, relativement modestes, de l'organisation territoriale au niveau intermédiaire ont été proposées en 1993. Elles étaient censées faire avancer la Suède sur la voie de la régionalisation, essentiellement sur la base du second modèle – une coopération régionale accrue entre municipalités. Elles comprenaient également certains éléments propres au troisième modèle – le renforcement du pouvoir régional – mais uniquement dans une perspective à long terme. Les recherches entreprises dans ce sens dans le cadre de la commission régionale visaient à répondre à la demande de deux parties spécifiques de la Suède: la Suède occidentale, composée de quatre comtés (Halland, Älvsborg, Skaraborg et Göteborg/Bohus), et la Scanie, composée de deux comtés (Kristianstad et Malmöhus)³.

1 SOU 1992: 63, *Regional roller - en perspektivstudie, Betänkande av regionberedningen*.

2 Ibid, p.17.

3 SOU 1993:97, *Västsverige och Skane - reginer i förändring*.

En vue d'une réforme régionale plus complète, un certain nombre d'idées ont d'abord été suggérées quant à la façon de réorganiser, au niveau intermédiaire, la Suède occidentale et la Scanie. Après une période d'essai, il faudra évaluer leurs résultats avant de prendre quelque disposition que ce soit allant dans le sens de la régionalisation. Pour éviter tout problème, il conviendra d'obtenir le soutien d'une grande majorité de municipalités et de conseils de comtés dans les régions concernées. Les régions qui peuvent trouver le soutien et souhaitent poursuivre le processus de régionalisation, devraient demander l'autorisation de créer des conseils régionaux. Il a été suggéré que les membres de ces conseils, qui représenteront les municipalités et les conseils de comtés, soient élus par ces derniers au suffrage indirect.

Les ajustements législatifs requis pour mettre en œuvre cette expérience ont été faits au début de 1995. Un certain nombre de secteurs ont été définis comme pouvant faire l'objet d'une coopération élargie dans ce cadre législatif: les soins de santé et les soins médicaux, les transports publics, la planification, le logement, le développement régional, le développement industriel, l'enseignement, la culture, l'environnement et les communications. La commission régionale n'a pas décelé de contradictions entre les responsabilités nationales et régionales dans la mise en place des régions. L'Etat continuera d'être chargé de la péréquation interrégionale¹, qu'il assurera désormais moins par des transferts compensatoires de ressources que par la mise à disposition, par exemple, d'infrastructures. Dans son rapport final, la commission régionale a estimé qu'en ce qui concerne les domaines d'action susmentionnés, les responsabilités seraient sans doute transférées aux conseils de comtés avant 1999². Selon la commission, les conseils de comtés peuvent parfaitement faire office de porte-parole régionaux. Ils sont revêtus de la légitimité démocratique nécessaire et ils connaissent particulièrement bien le contexte local. L'évolution future de la politique régionale dépendra de l'évaluation des expériences.

De nouvelles constellations

La Suède occidentale et la Scanie, de même que la région de Stockholm, que l'on appelle la Mälardalen, ont été parmi les régions les plus actives dans la promotion des contacts «transfrontaliers» avec d'autres pays. L'un des principaux arguments présentés à la commission régionale en faveur de la régionalisation a été que cette dernière permet de renforcer la capacité de coopération internationale. L'idée de base est que des institutions régionales plus fortes donnent de meilleures possibilités d'établir des contacts extérieurs et pour le développement des régions au sens large du terme. La Suède occidentale a mis en place sa propre représentation à Bruxelles grâce à l'action conjointe d'un soixantaine de ses municipalités. Ces municipalités financent un bureau de représentation et partagent les coûts d'un bureau de consultants dont le but est la promotion de leurs intérêts communs.

La Scanie a été très active dans la région de la mer Baltique, et a établi des partenariats avec d'autres pays, comme par exemple avec la ville de Copenhague (Danemark) et le *Land* du Schleswig-Holstein (Allemagne), avec lequel elle a créé un bureau commun de coordination à Bruxelles.

1 SOU 1992: 63, *Regional roller - en perspektivstudie*, p. 63.

2 SOU 1995: 27, *Regional framtid*.

Les résultats du référendum sur l'adhésion de la Suède à l'UE ont montré que la perception des avantages qu'apporterait l'adhésion dépendait de la région dans laquelle vivait les gens. Géographiquement, ces résultats ont révélé une configuration de type «centre/périphérie», avec des opinions très favorables à l'adhésion dans le sud et les grandes villes, et une relative réticence dans le nord et à la campagne. Les élites locales et régionales de la Suède occidentale, de la Scanie et de la Mälارregion se considèrent apparemment comme gagnantes dans le processus d'intégration. Les régions périphériques dépourvues de grandes agglomérations ont été moins enthousiastes quant à l'adhésion à l'UE. Un très grand nombre d'entre elles avaient pourtant bénéficié auparavant de l'aide de différents régimes de soutien régional. Le référendum a fait ressortir des clivages nationaux déjà anciens.

Les villes-régions font tout ce qu'elles peuvent pour obtenir davantage d'influence. Elles souhaitent également régionaliser certaines questions de développement régional, leur argument étant qu'il existe un lien de fait entre la compétitivité sur les marchés internationaux et les formes de coopération régionale institutionnalisées. Les régions périphériques ne sont pas aussi convaincues que les métropoles du potentiel de synergie coopérative que recèle l'UE. Elles ont de sérieux doutes quant à leur capacité de concurrence sur le marché intérieur. Toutefois, après l'entrée de la Suède dans l'UE, ces régions ont été loin d'être passives dans leurs relations avec Bruxelles. Elles ont au contraire découvert que l'Union leur offrait un large éventail de chances à saisir. Les perspectives de financement par l'UE et les coupes opérées dans le budget national ont été des facteurs d'incitation très puissants pour la coopération régionale.

Reste à voir si les partenariats supranationaux et sous-nationaux seront suffisamment efficaces pour ouvrir la voie à une réforme régionale plus approfondie encore en Suède. Selon le principe de la complémentarité, les politiques régionales et structurelles de l'UE ne devraient pas se substituer au financement de l'Etat; il n'y a d'ailleurs pas beaucoup de chances pour qu'elles le fassent dans un proche avenir. Il est probable, en revanche, que l'évolution future de la politique territoriale continuera à être influencée par le processus d'internationalisation. Ce processus incite davantage encore à la formation de nouvelles constellations régionales à la fois au niveau central et au niveau sous-national. Il permet également des comparaisons avec les autres pays de l'UE qui servent fréquemment d'argument en faveur des réformes régionales.

IV. CONSIDERATIONS FINALES

Dans le contexte européen, le système suédois de la hiérarchie répartie fait figure d'original, car il est différent à la fois du système double et du système de la hiérarchie directe. Les principes fédéraux sont encore plus étrangers à la Suède. Le processus de régionalisation est reflété dans les statuts et les ressources des municipalités et non au niveau intermédiaire. Bien que le terme de «région» ne soit pas officiellement employé dans la législation, on considère habituellement les comtés comme constituant le niveau régional. Les choses se compliquent du fait du partage des responsabilités entre les conseils de comtés et les services de l'administration d'Etat des comtés. Sous la présidence du gouverneur de province, un conseil conjoint de comté a été créé. Cela n'a fait,

en quelque sorte, que rendre plus floue encore la ligne de séparation entre les différentes entités administratives au niveau intermédiaire. Ces changements ont été préférés à une réforme parlementaire des comtés de plus grande ampleur. Officiellement, les conseils de comté ont le même statut que les conseils municipaux.

Au cours des années 70 et 80, l'administration d'Etat des comtés a en fait renforcé ses prérogatives, alors que les conseils de comtés, qui, constitutionnellement, bénéficient du même statut que les municipalités, ont essentiellement consacré leurs activités aux soins de santé et aux soins médicaux. Ils ont été petit à petit dépouillés de certaines fonctions qui dans la plupart des cas ont été transférées aux municipalités. Dans ce contexte, il n'est donc guère surprenant que les conseils de comtés souhaitent jouer un rôle plus important dans la politique régionale. En effet, ils ont défendu leurs intérêts avec vigueur lors du plus récent débat sur la régionalisation.

Cependant, l'administration d'Etat de comté considère que ses partenaires naturels sont les municipalités plutôt que les conseils de comtés. Le développement des programmes sociaux, notamment, a impliqué une forte participation au niveau local. L'autonomie locale a été surtout définie de manière *ad hoc*, par délégation de l'Etat. Bien que les municipalités lèvent leurs propres impôts, elles demeurent fortement dépendantes des subventions de l'Etat qui leur sont versées pour compenser l'augmentation régulière de leurs dépenses, dont l'essentiel correspond à des fonctions obligatoires. Cette tendance a pris fin avec les coupes opérées dans le budget général de l'Etat. Il n'y a aucune proposition particulière, aujourd'hui, en faveur d'une régionalisation plus poussée par le biais de nouvelles fusions. Il existe en revanche une demande croissante pour une réforme du niveau intermédiaire. Les principales modifications concernant les frontières territoriales et la répartition des responsabilités apparaissent plus controversées aujourd'hui qu'elles ne l'étaient au moment du redécoupage des municipalités, dans les années 1960. Pendant plus de 350 ans, les frontières des comtés sont restées à peu près les mêmes.

En fait aucune des différentes voies qu'il est possible d'emprunter en matière de régionalisation – et qui ont été précédemment décrites – n'implique des changements radicaux dans l'immédiat. Cependant, les solutions proposées en 1992 pour la Suède occidentale et la Scanie peuvent être considérées comme un premier pas en direction d'une réforme majeure. Le développement régional, l'enseignement supérieur et les infrastructures semblent figurer parmi les questions qui retiennent le plus l'attention. Le rapport final de la commission, intitulé «L'avenir régional»¹, n'a pas exclu que les conseils de comtés reprennent certaines des tâches de l'administration d'Etat des comtés.

Comme dans les années 60 et 70, seuls des redécoupages territoriaux mineurs vont sans doute intervenir dans un proche avenir. L'administration d'Etat des comtés va probablement se concentrer sur des objectifs plus strictement délimités. Ses fonctions traditionnelles d'immatriculation, de supervision et de gestion vont sans doute se trouver renforcées par ce processus. Cependant, les conseils de l'administration d'Etat des comtés seront probablement remis en question.

1 SOU 1995: 27, *Regional framtid*.

Les effets de la régionalisation sont à double tranchant. La régionalisation peut porter atteinte à la cohésion de l'Etat en réduisant sa capacité fonctionnelle, ses ressources et son autonomie de décision. mais elle peut aussi renforcer l'autonomie et le pouvoir effectifs des élites en place au niveau de l'Etat en les déchargeant de certaines tâches parmi les plus lourdes et les moins gratifiantes¹. Dans un contexte plus large, l'influence des entités sous-nationales ne doit pas seulement viser à pénétrer l'Etat, mais aussi à obtenir des appuis au niveau international.

La capacité de décider de façon autonome d'entreprendre des actions collectives au niveau sous-national ne dépend pas seulement des liens et des rapports de force entre les différentes institutions politiques. Il n'est donc pas facile de prédire quel sera l'impact des différents modèles institutionnels en termes d'autonomie d'action. Il y a de fortes chances pour que les réseaux de coopération déjà mis en place entre les différentes entités sous-nationales aient un impact réel sur les possibilités d'action indépendante. Le gouvernement central pourrait soit réagir contre cette évolution soit décider de jouer un rôle plus ou moins actif dans le processus de régionalisation.

D'après les études réalisées par les institutions européennes il n'y a jusqu'à ce jour aucune preuve qu'il soit plus efficace de renforcer le niveau intermédiaire (méso niveau) que de conserver des municipalités fortes. Il est très probable, cependant, que la diminution des ressources financières, combinée avec une plus grande mondialisation de l'économie, continue de fournir de solides arguments aux partisans d'une régionalisation plus poussée. Les milieux d'affaires, par exemple, et notamment les chambres de commerce, montrent un intérêt croissant pour les institutions régionales. La Suède occidentale, la Scanie et la région de Stockholm sont de bons exemples de cette tendance. Les acteurs économiques de ces régions ont adopté le concept de l'«Europe des régions», et ils réclament des institutions suffisamment fortes pour leur permettre de faire face efficacement à la concurrence des autres régions d'Europe. Ils souhaitent notamment que l'on parvienne à une meilleure correspondance entre les institutions officielles et les structures créées pour favoriser les interactions économiques et sociales.

La mobilisation régionale peut commencer par la défense des secteurs économiques les plus menacés et prendre ensuite la forme d'un projet de modernisation. Dans le passé, la faiblesse des ressources régionales pouvait être compensée par l'obtention de nouvelles ressources auprès du système intergouvernemental. Plus récemment, le niveau local et le niveau intermédiaire de gouvernement ont tous les deux souffert du manque de ressources fiscales. Cette situation favorise une plus large coopération entre les entités politiques et administratives afin de réduire leurs coûts. Les acteurs sous-nationaux, au contraire, sont en quelque sorte en concurrence les uns avec les autres pour conserver leurs fonctions et leurs ressources et si possible les augmenter, notamment autour des grandes villes. Il est donc logique de penser qu'ils veulent créer des réseaux de coopération, ce qui renforce leur position dans les négociations intergouvernementales. Ce phénomène est particulièrement évident autour des grandes villes en Suède.

1 Keating, M. (1992), *L'autonomie régionale dans un Etat en pleine évolution*, Regional Politics & Policy, vol. 2, N° 3.

Des réseaux d'influence se mettent en place progressivement à de multiples niveaux, et ils évoluent vers l'institutionnalisation. Le problème qui se pose aujourd'hui est qu'il n'existe aucun principe consensuel pouvant servir de ligne directrice pour des réformes territoriales. En ce sens, la situation actuelle est tout à fait différente de celles de l'époque des fusions généralisées, entre 1952 et 1974. La structure socio-culturelle encore relativement homogène du pays facilite cependant le maintien de relations harmonieuses entre les différents territoire. Il a déjà été possible de redécouper les frontières intérieures dans des proportions importantes sans rencontrer de trop fortes résistances. La politique territoriale en Suède a été à la fois fonctionnelle et informelle.

Pour résumer, les responsables politiques nationaux semblent traiter la politique territoriale avec davantage de précautions qu'au cours des 30 dernières années. Ils réalisent sans doute qu'il est impossible de satisfaire simultanément les besoins culturels, sociaux et économiques uniquement par un redécoupage de frontières et des modifications de fonctions. L'internationalisation et les coupes budgétaires sont les facteurs les plus importants ajoutés à la liste des arguments avancés dans le débat sur la régionalisation. Le gouvernement central a pendant longtemps hésité à accorder davantage de pouvoirs au niveau intermédiaire en matière fiscale. Il a également fait preuve de réticence en ce qui concerne d'éventuelles élections régionales avec représentation directe.

Il n'est guère surprenant que le gouvernement central ait choisi une stratégie de réforme progressive dans laquelle les régions sont censées se constituer par une coopération horizontale et par la création de réseaux, sans officialisation immédiate de la nouvelle structure d'interaction par-delà les frontières territoriales existantes. La Suède est donc en train de passer par un processus de régionalisation sans réorganisation territoriale complète. Jusqu'à présent, le principe de subsidiarité n'a eu aucun sens juridique précis dans le contexte suédois. Il semble à la fois trop général pour être interprété comme principe réglementaire et trop politisé pour être adopté en tant que principe juridique. Ce principe peut cependant constituer un solide argument en faveur de la régionalisation s'il est élargi de manière à favoriser l'autonomie à tous les niveaux au lieu d'être utilisé pour maintenir la souveraineté de l'Etat vis-à-vis des instances supranationales. Il ne fait pas de doute que le débat sur ce sujet va encore se poursuivre pendant encore un certain temps.

SUISSE

I. INTRODUCTION GENERALE

1. Présentation de l'organisation territoriale

Le système fédéral suisse est composé par trois niveaux de gouvernement: la Confédération, vingt-six cantons¹ et demi-cantons (en fait vingt-trois cantons, dont trois sont divisés en deux demi-cantons) «souverains» ayant le pouvoir de décider quel degré d'autonomie accorder à leurs unités constituantes; les communes enfin, au nombre de près de 3000, qui constituent la cellule de base de ce système dont la création et l'évolution font l'objet du présent rapport.

A l'origine, le pouvoir en Suisse était exercé par les communes. Actuellement, les pouvoirs de la Confédération et des cantons reposent sur une base constitutionnelle. Depuis 1848, année de fondation de l'Etat fédéral, les compétences de la Confédération n'ont cessé d'augmenter, ce qui a réduit l'autonomie des cantons et celle des communes. Bien que les amendements constitutionnels dans ce sens aient été adoptés le plus souvent pour favoriser la justice sociale et le bien-être économique et non pour le simple motif de diminuer la souveraineté des cantons, la tendance actuelle vise à freiner la centralisation et même à restituer un certain nombre de compétences aux cantons et aux communes.

Dans le système fédéral suisse, les collectivités publiques disposent toutes d'une souveraineté financière. Une certaine indépendance leur est garantie. De ce fait la gestion des affaires est plus efficace que dans un système centralisé. Comme les partis politiques et les citoyens, les communes participent au processus de décision, d'autant plus qu'elles possèdent un savoir-faire inégalable. Plus petites que les cantons et la Confédération, elles sont obligées d'être souples et rapides dans leurs engagements.

Le fédéralisme suisse repose sur un fondement historique qui lui confère une solide assise au sein de la population. Quoiqu'il se soit toujours présenté sous la forme d'un ordre institutionnel à trois niveaux, son échelon supérieur (pouvoir fédéral) s'est sensiblement modifié au cours des derniers siècles.

La création d'un Etat fédéral peut se réaliser de deux manières: par l'agrégation d'entités existantes dans un ensemble plus grand (exemple: la Suisse) ou bien par désagrégation d'une structure donnée en composés plus petits.

1 Etats fédérés.

Les cantons étant des entités historiques, aucune réflexion scientifique n'a présidé à la détermination de leurs frontières. Alors que de nombreux auteurs¹ préconisent une certaine égalisation des Etats fédérés compte tenu de leur taille et de leur puissance, la diversité que l'on rencontre en Suisse peut s'avérer intéressante d'un point de vue comparatif. L'existence du demi-canton d'Appenzell Rhodes Intérieures illustre cette diversité. En effet, il dispose de toutes les prérogatives d'un canton malgré une population de 13 500 habitants seulement.

Les exemples de modifications territoriales entre cantons restent rares. Ces changements sont intervenus à la suite de la division d'un canton ou lors de la création d'un nouveau. Appenzell s'est divisé en une partie catholique et une partie protestante à l'époque de la Réforme, Bâle en une partie «ville» et une partie «campagne» en 1833. Depuis lors, des efforts de réunion des deux demi-cantons de Bâle ont été entrepris à maintes reprises, mais sans résultat.

La séparation du Jura du canton de Berne s'est réalisée à la fin des années 1970. Les sept districts jurassiens, propriété du prince-évêque de Bâle, ont été «offerts» en 1815, lors du Congrès de Vienne, au canton de Berne en compensation de la perte d'autres territoires. L'appartenance du Jura, catholique et francophone, au canton de Berne, protestant et germanophone, donna lieu à des tensions continuelles, menant à la création d'un nouveau canton en 1979: le Jura. La création de ce canton a été précédé de multiples plébiscites dans les territoires concernés, et de votations constitutionnelles (aux niveaux du canton de Berne et de la Suisse), pour lui conférer une légitimité au sein de la population concernée et dans l'ensemble de la Suisse. En dépit des précautions prises, des controverses continuent à se manifester, ce qui montre à quel point la modification des frontières cantonales est une question délicate.

2. Evolution historique

Le fédéralisme suisse est le résultat d'une approche pragmatique. En effet, les premiers cantons qui se sont unis en 1291 l'ont fait notamment pour préserver leurs libertés à l'égard des Habsbourg. Ils ont été rejoints peu à peu par d'autres cantons voisins qui ont vu dans cette union une façon de renforcer leur position. C'est ainsi qu'a émergé l'ancienne Confédération, association de treize cantons, trois fédérations et divers alliés, qui s'est maintenue jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, soit jusqu'à l'occupation du pays par Napoléon et la fondation d'une République helvétique une et indivisible, à l'image de la République française.

Après les cinq années de la République helvétique, marquées par l'instabilité, Napoléon édicta une Charte constitutionnelle, l'Acte de Médiation, faisant de la Suisse un Etat fédéral de dix-neuf cantons. A la chute de l'Empereur, les cantons rétablirent la plupart des structures existant avant 1798, instaurant ainsi la Restauration. Mais cette association de micro-Etats repliés sur leur souveraineté, n'a pas pu survivre aux changements structurels, notamment à l'industrialisation.

1 Voir Uwe Leonardy, *German Federalism toward 2000: to be reformed or deformed*, to be published in: Charlie Jeffery (éd.), *The Challenges of Unification: German Federalism in the 1990s*, Pinter, London, à paraître 1996; voir également les travaux de la Commission de délimitation des provinces en Afrique du Sud (1994).

Au fil du temps, les dysfonctionnements politiques conduisirent à des désavantages économiques. Ainsi, pour se rendre de Genève à Zurich, il était plus économique et plus rapide de passer par la France et l'Allemagne que par les cantons suisses, tant il y avait de douanes et de contrôles à franchir. Pour ces raisons, mais également stimulés par l'exemple de la Révolution de 1830 en France, certains cantons amorcèrent un processus de démocratisation politique et de libéralisation économique, d'où le nom de la période de la Régénération.

On vit apparaître une opposition entre un bloc de cantons progressistes et un bloc de cantons conservateurs. De manière générale, les cantons progressistes étaient protestants, libéraux, partisans d'un Etat fédéral moderne inspiré des principes de la Révolution; les cantons conservateurs étaient catholiques, oligarchiques et soucieux de maintenir les structures en place. Aussi allaient-ils conclure entre eux un pacte de défense mutuel connu sous le nom de *Sonderbund* (alliance séparée). Les cantons progressistes devenus majoritaires exigèrent que la minorité dénonce le pacte de défense mutuel. Celle-ci le refusant, la guerre du *Sonderbund* fut déclenchée en 1847.

La victoire des progressistes, qui mit fin à une longue période d'instabilité et de désunion, se manifesta dans la création, inspirée par la constitution des Etats-Unis, de la première constitution fédérale suisse, celle de 1848, qui demeure en grande partie encore en vigueur aujourd'hui.¹

3. L'égalité constitutionnelle des cantons

La Suisse connaît une remarquable égalité des cantons sur le plan institutionnel.² L'égalité peut être absolue ou relative et, dans ce dernier cas, commutative ou distributive.³

C'est seulement dans le domaine institutionnel qu'on trouve l'égalité absolue et indépendante de la population et de la taille. Ainsi en est-il des voix des cantons lors des scrutins constitutionnels, lors de l'exercice du droit d'initiative cantonal, de l'exercice du droit de référendum cantonal (huit cantons peuvent demander un référendum, cette disposition n'ayant jamais été appliquée), et aussi dans la manière de composer le Conseil des Etats (Chambre des cantons), puisque chaque canton y dispose de deux sièges. La seule exception en la matière concerne les demi-cantons qui n'ont droit qu'à un représentant au Conseil des Etats (au lieu de deux pour les cantons) et leur voix compte pour un demi vote lors des votations constitutionnelles.

1 L'appellation officielle de la Suisse est encore «Confédération suisse», bien que le pays ne soit plus une confédération depuis 1848.

2 Cf. Dietrich Schindler, *Die Gleichheit der Kantone*, in: Recht, Staat, Gemeinschaft. Zurich 1948, pp. 147-162.

3 L'égalité relative peut être commutative, dans la mesure où elle contient un élément proportionnel à la population des cantons. Cela concerne tous les domaines économiques (au sens large) où les différences entre les cantons sont parfois considérables. L'égalité relative peut également être distributive, c'est-à-dire qu'elle cherche à corriger les inégalités économiques au travers des instruments de ce que l'on appelle la péréquation financière (voir plus loin). Voir à ce sujet Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, éd. Idées et calendes, Neuchâtel, 1967, N° 564.

L'égalité est aussi absolue dans la détermination – institutionnelle – des pouvoirs cantonaux. Les autorités des plus petits cantons jouissent des mêmes compétences que celles des grands cantons.

4. L'inégalité de fait entre les cantons

Si tous les cantons sont égaux sur le plan institutionnel, il n'en va pas de même pour leurs caractéristiques physiques et économiques (taille, population, revenu, fiscalité, etc.).

Ainsi, la superficie des cantons varie de 7 105 km² (Grisons) à 207 km² (Zoug), soit une variation de 1 à 34 (et de 1 à 192, si on incluait le demi-canton de Bâle-Ville avec 37 km²). La densité de la population varie de 5 315,5 hab./km² (Bâle-Ville) à 25,2 hab./km² (Grisons), soit 212 fois moins.

Les revenus des cantons varient eux aussi de manière considérable. En 1991¹, celui du canton de Zurich était de 65 000 mio de francs suisses, et celui d'Appenzell Rhodes Intérieures de 444 mio (soit 146 fois moins). Mais ces différences évoluent de leur côté. On le verra plus loin, le canton de Neuchâtel a passé en quelques années, par comparaison avec les autres cantons, du statut de canton «riche» à celui de canton «pauvre». Les statistiques indiquent également des variations des revenus des cantons pour 1991 par rapport à 1990, qui passent d'une croissance de 8,7% pour Lucerne à seulement 4,2% pour le Tessin. En dépit de la péréquation financière (voir plus loin), les différences économiques entre les cantons ne cessent d'augmenter.

II. LA REPARTITION DES TACHES ENTRE LES NIVEAUX FEDERAL ET CANTONAL

La répartition des compétences entre l'Etat central et les Etats fédérés est un élément essentiel de toute fédération. En Suisse, elle s'est opérée de façon pragmatique tout au long de l'histoire. Il existe une large variété de compétences partagées, exercées à la fois par la Confédération et les cantons. L'art. 3 de la Constitution fédérale (Cst.) prévoit que *«les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.»* Ce pouvoir a donc le droit de légiférer, uniquement dans les cas expressément prévus par les dispositions constitutionnelles; les domaines d'activité qui ne sont pas mentionnés dans la Constitution font partie des compétences des cantons. Ceux-ci ont donc à la fois la compétence primaire et la compétence résiduelle. Ils sont compétents aussi longtemps que la Confédération ne l'est pas. Pour schématiser, on peut identifier cinq types de répartition des compétences, qui vont du «tout aux cantons» au «tout à la Confédération». Les domaines dans lesquels:

- La Confédération n'a pas de compétence. Les cantons y ont un pouvoir législatif exclusif.

1 Données provisoires, Annuaire statistique de la Suisse 1994, Zurich 1993, p. 133.

- La Confédération dispose d'une compétence parallèle à celle des cantons (p. ex. les impôts, la procédure civile et pénale, l'organisation étatique). La Confédération et les cantons peuvent légiférer simultanément.
- La Confédération a une compétence législative concurrente limitée aux principes. La Confédération a le pouvoir d'édicter des lois-cadres; p. ex. dans les domaines des forêts (art. 24 Cst.), de la chasse et de la pêche (art. 25) et de l'aménagement du territoire (art. 22 quater). Dans ces domaines, les cantons conservent leur propre compétence législative, mais restreinte.
- La Confédération a une compétence concurrente non limitée aux principes, basée sur l'épuisement de la matière: droit civil, droit d'auteur, poursuite et faillite (art. 64), droit pénal (art. 64 bis), loi sur le travail (art. 34 ter). Dans ces domaines, les cantons n'ont plus de compétence propre dès le moment où la Confédération, en légiférant «complètement», a en quelque sorte épuisé la matière. Cependant, les cantons conservent quelques compétences législatives limitées, dans la mesure où ils peuvent légiférer si la Confédération n'a pas traité exhaustivement d'une question.
- La Confédération dispose d'une compétence exclusive dans les domaines de la défense nationale (art. 18-22), des douanes (art. 28-29), des chemins de fer (art. 26), des postes, télégraphes et téléphones (art. 36), de la monnaie (art. 38-39) et des affaires étrangères.¹

1. Les pouvoirs législatifs des cantons

Les cantons disposent de compétences dont l'étendue varie, allant d'une faible capacité législative à une compétence exclusive:

- **Le droit civil** illustre le transfert de compétences des cantons à la Confédération. Celle-ci a adopté le Code civil en 1907 et le Code des obligations en 1911. Les matières sur lesquels les cantons peuvent légiférer sont extrêmement limitées. Dans de rares cas le code civil ou le code des obligations délèguent certaines compétences aux cantons. L'art. 52 al. 1 du titre final du code civil prévoit p. ex. que «les cantons établissent les règles complémentaires prévues pour l'application du code civil, notamment en ce qui concerne les compétences des autorités et l'organisation des offices de l'état civil, des tutelles et du registre foncier», et l'art. 55 al. 1 prévoit que «les cantons déterminent pour leur territoire les modalités de la forme authentique».

¹ Ce dernier point n'est pas expressément prévu par une disposition constitutionnelle, mais la doctrine - et la pratique - considèrent que la Confédération, dans le cadre de son pouvoir de conclure des traités internationaux, a une compétence en matière d'affaires étrangères.

Sur le plan du **droit pénal** unifié par l'adoption du code pénal en 1937, les cantons ont cédé à la Confédération la compétence de poursuivre certains comportements répréhensibles.¹ Pour le droit civil comme pour le droit pénal, la procédure est demeurée l'affaire des cantons et varie donc d'un canton à l'autre.

- C'est en matière de **droit public** que les cantons ont pu conserver une certaine indépendance législative qui varie fortement d'un domaine à l'autre. Dans les domaines du droit public où la Confédération s'est limitée à promulguer les lois-cadres, les cantons disposent de quelques pouvoirs législatifs comme p. ex. dans les domaines de l'aménagement du territoire, des forêts, de la chasse, de la pêche ou de la procédure de naturalisation des étrangers. Les cantons peuvent aussi légiférer dans des domaines où la Confédération a une compétence parallèle, comme p. ex. leur organisation politique, l'attribution des droits politiques au niveau cantonal, l'organisation judiciaire, la procédure (civile, pénale et administrative) et le droit fiscal.
- Dans certains domaines, les cantons disposent de la compétence exclusive de légiférer: l'ordre public, les relations Eglises-Etat, l'instruction publique, les arts et la culture, le droit des constructions, les travaux publics, la santé publique, la police des feux².

2. Le fédéralisme d'exécution

La pratique et la doctrine en Suisse sont unanimes à reconnaître que le législateur fédéral peut déléguer aux cantons le pouvoir d'exécuter le droit fédéral même lorsque la Constitution ne le prévoit pas expressément. Ce système qu'on appelle fédéralisme d'exécution, est devenu un principe du fédéralisme suisse. Il permet aux cantons de bénéficier d'une certaine indépendance même dans les domaines réglementés par le droit fédéral. L'étendue de cette autonomie dépend de l'intensité de la législation fédérale et de la précision avec laquelle elle est rédigée.

Dans les domaines où la Confédération est responsable de la promulgation des lois, les pouvoirs judiciaires sont partagés avec les cantons, surtout dans les domaines du droit privé et du droit pénal. Comme la procédure est de la compétence cantonale, cela signifie que – bien que les codes civil et pénal aient été établis par la Confédération – les litiges de droit privé et de droit pénal sont portés en première instance devant des juridictions cantonales. Alors que l'unité dans l'application du droit fédéral est garantie par le Tribunal fédéral, son application incombe aux cantons.

Il en va de même pour l'application de la loi par les autorités administratives. Dans certains domaines (p. ex. les droits de douane, les chemins de fer, les postes) la Confédération légifère, prend des décisions et les exécute (par l'entremise de fonctionnaires fédéraux). Dans d'autres domaines, la

1 Seule exception, celle qui est prévue par l'art. 335 al. 1, selon lequel «les cantons conservent le pouvoir de légiférer sur les contraventions de police qui ne sont pas l'objet de la législation fédérale». En vertu de cet article, les cantons ont pu prendre des dispositions punissant des actes aussi répréhensibles que l'exploitation de la crédulité, les jets de matières dangereuses ou les lacérations d'affiches (officielles ou non). Cf. le *Code pénal du canton de Neuchâtel* du 20.11.1940, RSN 312.0

2 Souvent la situation est fort complexe. En matière d'instruction publique, si le domaine est cantonal, les écoles primaires relèvent plutôt des communes, alors que les examens de maturité sont fédéraux.

législation adoptée par la Confédération est exécutée par les cantons (fédéralisme d'exécution). Dans certains cas, la Constitution commande expressément aux cantons d'exécuter le droit fédéral: la protection civile (art. 22 bis al. 2), la protection de la nature (art. 24 septies al. 2), la protection des animaux (art. 25 bis al. 3) ou les routes nationales (art. 36 bis al. 2).

3. Le fédéralisme coopératif

Il serait cependant faux de croire que le fédéralisme d'exécution («phase descendante») prive les cantons de toute possibilité d'intervention dans la prise de décision au niveau fédéral («phase ascendante»). Les cantons s'expriment dans le cadre de ce que l'on appelle le fédéralisme coopératif concrétisé par les concordats (i), les procédures de consultation (ii) et les relations horizontales entre cantons (iii).

- i. **Les concordats:** Selon l'art. 7 al. 2 de la Constitution, «les cantons ont le droit de conclure entre eux des conventions sur des objets de législation, d'administration ou de justice [...]». Ces conventions sont considérées comme les instruments principaux du fédéralisme coopératif. Leur usage n'est pas fréquent, mais il s'accroît à mesure que l'ampleur des problèmes requiert la coopération intercantonale. Ces conventions (appelées concordats) permettent de résoudre certains problèmes par des accords entre cantons sans devoir recourir à l'intervention des autorités fédérales. L'inconvénient est qu'ils requièrent une procédure compliquée. La négociation et la signature d'une convention qui peut regrouper jusqu'à vingt-six participants, n'est pas facile. Bien entendu, lorsque les cantons sont incapables de trouver une solution par eux-mêmes, la Confédération a l'occasion alors de suggérer l'adoption d'une réglementation uniforme et centralisée.
- ii. **Les procédures de consultation:** Tout projet de loi fédérale est soumis à une procédure de consultation (*Vernehmlassung*) permettant aux cantons d'exprimer leur avis. Il est tenu compte des résultats pour la rédaction définitive du projet soumis au parlement.
- iii. **Les relations horizontales entre les cantons:** Au nombre des relations horizontales entre cantons, il faut mentionner les Conférences des directeurs cantonaux de dicastères spécifiques d'administration (p. ex. santé, instruction publique, justice et police, finances). Par directeurs, on entend les responsables politiques (ministres) au niveau cantonal. Il y a une dizaine de conférences, qui permettent également aux cantons d'harmoniser leurs positions vis-à-vis de la Confédération. On notera dans ce contexte la création en 1993 de la Conférence des gouvernements cantonaux, [dont le secrétariat est assuré par la «Fondation suisse pour la collaboration confédérale».] La nouvelle péréquation financière en phase de préparation aspire à intensifier les relations horizontales entre cantons (voir plus loin, point 6).

4. L'évolution de la répartition des compétences

La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons est un domaine en constante évolution, puisqu'elle a fait l'objet d'environ 80 amendements constitutionnels sur 116 au total. Ces modifications ont surtout attribué de nouvelles compétences à la Confédération.¹

Nombre de ces nouvelles compétences concernent la sécurité sociale: l'assurance-maladie et accidents (1890), l'assurance-vieillesse et survivants et l'assurance-invalidité (1925 et 1972), l'assurance maternité (1945 mais toujours pas concrétisée en 1996), l'assurance-chômage (1947 et 1976), la protection des travailleurs (1908 et 1947), la protection des locataires (1972) et celle des consommateurs (1981 et 1982).

Une évolution identique s'est produite dans le domaine des transports. La Confédération dispose depuis 1848 de certaines compétences en matière de chemins de fer. D'autres lui ont été conférées par la suite, concernant la navigation sur les rivières, les lacs et les mers (1919), la navigation aérienne (1921), les automobiles (1921) et enfin la construction des autoroutes (1958).

Dans les premiers temps de l'Etat fédéral, il s'est avéré nécessaire (dans la mesure où il ne s'agissait pas d'un processus automatique, comme dans bien d'autres pays), de transférer au pouvoir fédéral deux monopoles essentiels: l'alcool (1885) et les billets de banque (1891). Par la suite, il s'est agi de pourvoir à l'approvisionnement du pays en blé (1929, mais sans monopole), ainsi qu'aux moyens de lutter contre la crise économique des années 1930. Ces pouvoirs d'intervention économique ont ouvert la voie aux compétences dans le domaine fiscal. En fait, le droit de prélever des impôts a été attribué à la Confédération durant les deux guerres mondiales, dans un premier temps au moyen d'arrêtés d'urgence suivis de législation ordinaire.

L'aspect pragmatique de cette évolution est révélé par le recours à l'extension de compétences concurrentes. Un bon exemple en est la compétence fédérale en matière de forêts. Au début, elle était limitée aux forêts de haute altitude. Etendue en 1897 à tout le pays, elle a été ensuite considérée comme un premier pas vers l'octroi d'autres compétences fédérales concernant les eaux (1908, 1953 et 1975), l'aménagement du territoire (1969) ou la protection de l'environnement (1971).

Le transfert de pouvoirs à la Confédération a été refusé dans certains cas, comme p. ex. une augmentation de la centralisation de l'armée (1895) ou le refus de la coordination scolaire (1973). Une compétence fédérale en matière d'énergie a été refusée à diverses reprises (notamment en 1983 et 1984), puis finalement acceptée en votation populaire en 1990.

1 Au point que J.-F. Aubert a pu écrire en 1967 que «les cantons ne sont plus que l'ombre de ce qu'ils étaient en 1848».

Cette brève présentation montre que le transfert de compétences cantonales à la Confédération n'est pas motivée par une volonté politique, mais est simplement le fruit des circonstances. D'une manière pragmatique, les cantons ont accepté de déléguer une partie de leurs pouvoirs lorsqu'ils ont considéré qu'ils n'étaient plus en mesure de gérer eux-mêmes un certain domaine, et qu'il était nécessaire, tant pour la qualité de la législation que pour l'efficacité de la gestion, de transférer une compétence à un échelon supérieur. Après le rejet de la proposition de faciliter la naturalisation des jeunes étrangers par le vote populaire, certains cantons qui s'étaient montrés favorables, ont émis l'idée d'une re-cantonisation d'un regain de compétences par les cantons. Cette suggestion, si elle s'était réalisée, aurait provoqué un changement notable dans la tendance vers la centralisation des compétences.

III. LE STATUT ET LA SITUATION DES COLLECTIVITES LOCALES

La plus petite entité politique assume des tâches aussi fondamentales que le logement, la formation et l'éducation, l'emploi, les loisirs, la santé ou la sécurité sociale. Cependant, en ce qui concerne les formes d'organisation des collectivités locales, les cantons connaissent une diversité considérable (en matière de délégation des pouvoirs, des procédures, des plans de financement voire même d'autonomie locale).

1. La garantie de l'autonomie communale

L'autonomie communale n'est pas garantie par la Constitution fédérale qui n'en fait même pas mention. Pour la Confédération, les collectivités locales relèvent exclusivement des cantons. C'est seulement dans des cas exceptionnels qu'elles sont visées directement par des lois, des ordonnances ou des programmes fédéraux. Voilà qui illustre à merveille la dualité du fédéralisme suisse: la stricte séparation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements locaux met l'accent sur le rôle capital des cantons, non seulement en tant que centres du pluralisme social et culturel de la démocratie cantonale, mais aussi en tant que passerelles entre les niveaux de gouvernement national et local.

De nos jours, la Confédération voit s'accroître ses pouvoirs au détriment des cantons, ce qui peut également toucher les communes, mais le Tribunal fédéral protège les compétences des collectivités locales.¹ Ainsi, les exécutifs fédéral ou cantonal n'ont pas le droit d'empiéter sur l'autonomie communale sans base constitutionnelle ou légale.

2. Organisation des communes

On dénombre près de 3 000 communes en Suisse présentant des différences considérables entre elles. La plus grande commune est Zurich avec plus de 300 000 habitants, alors que p. ex. celle de La Magne, dans le canton de Fribourg, compte 35 habitants. Et pourtant, toutes les communes disposent de leurs propres institutions, dont la réglementation appartient aux cantons. En règle générale, on y

¹ En 1963, il avait garanti, dans un cas d'espèce, l'autonomie communale telle qu'elle avait été octroyée par la Constitution ou par d'autres normes cantonales, à savoir la compétence des communes d'agir dans le domaine législatif ou exécutif, pourvu qu'elles fassent usage de cette compétence et que la matière n'implique aucun contrôle de l'Etat. Cette jurisprudence a été élargie en 1967.

trouve deux organes: un pouvoir exécutif, appelé en général le conseil communal (les appellations varient), élu par les citoyens et composé de 5 à 10 membres; l'assemblée des citoyens ou assemblée communale. Dans les grandes communes, il est d'usage qu'elle soit remplacée par un parlement communal élu, appelé conseil général. S'il existe un tel organe parlementaire, les institutions de la démocratie directe (initiative et référendum) doivent être maintenues.

3. Les compétences communales

Les tâches qui ne sont pas expressément attribuées à la Confédération ou au canton incombent aux communes. Il leur appartient en outre d'administrer leur patrimoine financier et administratif. A cette fin, elles établissent une comptabilité qui respecte les conditions-cadre cantonales. Elles établissent aussi un budget soumis au souverain local, le plus souvent à l'assemblée communale. Le contrôle des finances est exercé tout d'abord par la commission financière de la commune, et ensuite sous la forme d'un examen de la comptabilité par les instances cantonales compétentes. Les communes possèdent de ressources propres dont elles peuvent disposer librement. Les revenus des taxes et des impôts représentent la plus grande partie leurs moyens. Elles sont responsables de la construction des routes locales, des places publiques, des stations d'épuration, des écoles primaires, etc. Elles assument des responsabilités nouvelles en matière d'assistance sociale, d'éducation, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de sport, de loisirs, culture et santé. L'autonomie communale se fonde sur le droit constitutionnel cantonal, dans des lois et des ordonnances cantonales spécifiques, voire dans le droit coutumier. Cependant, les différences de situation demeurent considérables. Certains cantons, surtout de langue allemande, accordent à leurs communes une autonomie très étendue, alors que d'autres, en général les cantons de langue française, préfèrent des solutions plus centralisées.

4. La solidarité et la coopération au niveau intercommunal

La commune politique traditionnelle suisse est petite¹, le plus souvent trop petite pour offrir de manière efficace et économe les services publics locaux, ce qu'illustre la comparaison des seuils de population pour certaines prestations. Il faut donc pallier à ces faiblesses au moyen de la coopération intercommunale, sauf si la volonté politique et les moyens financiers permettent d'y renoncer. La coopération intercommunale n'a pas, jusqu'ici, abouti à un système de péréquation financière qui se limite encore aux relations intercantionales et entre cantons et Confédération.

IV. LA REGIONALISATION ET LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

Quoique l'organisation, la répartition des tâches et des financements varient d'un canton à l'autre, on peut considérer que le partage des compétences entre les trois niveaux de gouvernement est défini par le principe de subsidiarité. Pragmatiquement et dans le sens de l'évolution historique, une tâche est transférée au niveau supérieur de gouvernement seulement si l'échelon inférieur n'est pas ou n'est plus en mesure de l'assumer. On trouve également en Suisse l'opinion selon laquelle le principe ne peut pas être appliqué de manière générale dans le domaine de la répartition des tâches, en raison de tailles et capacités différentes. Les tentatives de conceptualisation du principe ont échoué.

¹ La taille moyenne de l'échelon local est de 2 100 habitants en Suisse. C'est une des plus faibles de tous les pays de l'OCDE, après la France (1 500 habitants) et la Grèce (1 700 habitants).

V. LE POINT DE VUE DES COLLECTIVITES LOCALES

Il est difficile d'exprimer le point de vue global des collectivités locales, dans la mesure où leur statut diffère considérablement d'un canton à l'autre. Une constante cependant apparaît: les collectivités locales tiennent à leur existence, ce que l'on voit très bien à travers les difficultés qu'affrontent les tentatives de fusionner des communes.

Le canton de Fribourg compte 254 communes, souvent très petites. La grande majorité se situe entre 100 et 1 000 habitants. Il y a des doutes quant à la viabilité des plus petites d'entre elles, qui bénéficient (sauf présence d'un gros contribuable) de faibles recettes fiscales pour faire face à leurs dépenses d'infrastructure. Néanmoins, il est extrêmement difficile de convaincre les citoyens à fusionner pour des raisons d'efficacité. Ils sont très attachés à leur commune.

En 1995, après vingt-cinq ans de débats, un projet de loi a été présenté dans le canton de Fribourg, visant à réaliser une importante opération de fusion de quatre communes.

VI. LA PEREQUATION FINANCIERE INTERCANTONALE

1. La péréquation financière intercantonale

Le système de la péréquation financière fonctionne relativement bien. Cependant, la situation de stagnation économique en aggrave les faiblesses. Une certaine part d'inégalité est inhérente au fédéralisme. Pour toutes sortes de raisons, certaines régions sont plus favorisées que d'autres. La question qui se pose est de savoir jusqu'à quel point ces inégalités peuvent être acceptées et, en contrepartie, jusqu'à quel point il est possible de les compenser sans porter atteinte à l'indépendance des Etats-membres.

1.1. Essence et concept de la péréquation financière au sens strict

L'essence de la péréquation financière repose sur les idées de solidarité entre les cantons, notamment entre cantons riches et pauvres, et d'égalité des chances. La péréquation financière comprend tous les flux financiers – verticaux ou horizontaux – entre les collectivités publiques, et la répartition des tâches y relative.

L'attribution des tâches et des moyens à disposition peut se faire de trois manières différentes:

- par la répartition des compétences: La collectivité qui a la compétence en supporte aussi le fardeau. Si une nouvelle compétence est attribuée à la Confédération, les cantons en sont déchargés financièrement, mais ils perdent une partie de leur souveraineté;
- par la répartition des revenus;

- par l'aménagement d'une réduction des différences au moyen de flux financiers entre collectivités territoriales. La péréquation financière au sens strict correspond à la troisième manière: L'instrument comprend les flux financiers entre les administrations publiques, tant verticaux entre la Confédération et les cantons qu'horizontaux entre les cantons eux-mêmes, ainsi que les mesures visant à l'égalisation. Les implications de la péréquation financière vont bien au-delà de questions purement économiques et financières. La réalisation d'une répartition équitable des compétences – l'idéal auquel aspire le fédéralisme – est avant tout un problème politique et juridique.

1.2. *Sa mise en œuvre*

Si l'on considère l'évolution des revenus des cantons au cours de la décennie de 1986 à 1996, on constate une amélioration graduelle des résultats jusqu'en 1987, une stabilisation en 1988 et 1989, suivie d'une détérioration aussi rapide que spectaculaire depuis 1990. Il faut relever d'une part que les dépenses cantonales sont passées entre 1984 et 1992 de 27,7 mia. à 48,3 mia. de francs suisses, soit une augmentation de 57% alors que dans la même période l'indice suisse des prix à la consommation n'a pas connu une croissance proportionnelle, et d'autre part que les impôts n'ont cessé de perdre en importance, puisque si en 1984 ils représentaient encore 55% des revenus, ils ne représentaient plus que 51% des revenus en 1992. Dans les années 80, de nombreux cantons ont diminué leur pression fiscale, notamment en augmentant le montant des déductions ou en corrigeant la progression à froid. Les recettes globales n'ont pas augmenté autant que les dépenses globales. Dick Marty affirme que la crise financière est de nature structurelle et due à l'augmentation des dépenses et la création de nouvelles tâches dans les années 80.¹ La situation économique prévalant en 1996 ne permet pas d'espérer un revirement de tendance prochain. Il faut en outre se souvenir des nouvelles exigences dans le domaine de la sécurité sociale, dues au chômage et à l'allongement de l'espérance de vie. Le fait que cette situation financière se présente d'une manière identique au niveau de la Confédération, des cantons et de la majorité des collectivités locales, rend d'actualité la question de la solidarité fédérale et de la péréquation financière intercantonale.

• ***La répartition des compétences financières***

L'article 42 ter de la Constitution prévoit que: «La Confédération encourage la péréquation financière entre les cantons. En particulier, lorsque des subventions fédérales sont accordées, la capacité financière des cantons et la situation des régions de montagne doivent être considérées de façon appropriée.»² C'est avant tout à partir des questions de transport dans les cantons alpins qu'a été développé l'instrument de la péréquation.

1 Dick Marty, *Problemi della compensazione intercantionale*, in: Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, Vol. 62, cahier 3, septembre 1993, p. 101.

2 Cet article est complété par la loi fédérale concernant la péréquation financière entre les cantons du 19 juin 1959, RS 613.1.

Cette disposition vise non seulement le recours au mécanisme de la péréquation financière intercantonale directe, mais également une répartition adéquate des subventions d'après la capacité financière des cantons. Ce principe n'est cependant déterminant que dans la mesure où le droit fédéral applicable n'en dispose pas autrement, ce qui signifie qu'il est inopérant dans le cas de certaines subventions importantes de la Confédération.

- ***Le calcul de la capacité financière des cantons***

L'indice permettant de calculer la capacité financière des cantons joue un rôle considérable. Il y a cependant des problèmes fondamentaux à mesurer la capacité financière d'une collectivité donnée.¹

En Suisse, depuis sa première introduction en 1959 et jusqu'en 1990, l'index de capacité financière des cantons a été modifié à six reprises² et a utilisé seize indicateurs différents. La formule actuelle se compose de quatre indicateurs³:

- le *revenu cantonal* par habitant;
- la *force fiscale*, soit les recettes fiscales des cantons et des communes par habitants pondérées par l'indice de la charge fiscale globale de chaque canton;
- la *charge fiscale*, soit l'indice, inversement proportionnel, de la charge fiscale représentée par tous les impôts cantonaux et communaux, compte tenu des impôts accessoires (impôt sur les immeubles, sur les successions et donations, sur les mutations) et des variations des revenus consécutives au renchérissement;
- la *zone de montagne*, soit la moyenne entre la part en pour-cent de la surface cultivable non située en région de montagne par rapport à l'ensemble de la surface cultivable et le nombre d'habitants par km² de surface totale sans les terrains incultes ou inabordables, les lacs et les rivières; pour ce qui est de la densité de la population, les chiffres-indices dépassant la moyenne suisse sont fixés à 100.

- ***Les instruments de la péréquation financière fédérale***

La péréquation financière en Suisse connaît trois formes de transferts financiers.

1 Voir Bernard Dafflon, *Intergovernmental Equalization in Switzerland*, University of Fribourg, Faculty of Economics, Working Paper Nr. 162, 1990; également Jack Wiseman, *Principles of Political economy: An Outline proposal, illustrated by Application to Fiscal Federalism*, in: *Constitutional Political Economy*, Farifax 1990, p. 101.

2 En 1966, 1970, 1972, 1974, 1978 et 1986.

3 Ordonnance sur la capacité financière des cantons pour les années 1994 et 1995, du 29 novembre 1993, RS

a) *Les parts des cantons à des recettes fédérales:*

Les parts sont des attributions faites aux cantons sur les recettes fédérales, notamment sur le produit des impôts, qui leur reviennent de plein droit et ne sont pas affectées à un but déterminé. Voici les parts les plus importantes auxquels les cantons ont droit: produit de l'impôt pour la défense nationale (devenu l'impôt fédéral direct), produit net de l'impôt anticipé, droits d'entrée sur les carburants, taxe d'exemption du service militaire et recettes de la Régie fédérale des alcools. Par ailleurs, une part du bénéfice net de la Banque nationale suisse est attribuée aux cantons. Les recettes attribués selon la capacité financière.

Impôt fédéral direct (IFD):

Les cantons reçoivent 30% du rendement brut de l'IFD; 13% sont distribués selon la capacité financière, le chiffre de la population cantonale servant de multiplicande.

Impôt anticipé (IA):

Les cantons reçoivent 10% du rendement net de l'IA; 5% sont répartis selon la capacité financière si elle est inférieure à 100 points, le chiffre de la population cantonale servant de multiplicande.

Droits d'entrée sur les carburants:

Une première répartition attribue 50% des droits ordinaires aux ressources générales de la Confédération. Les autres 50% et la totalité de la surtaxe servent au financement des constructions routières. De ce dernier total, 12% sont destinés à des mesures autres que des mesures techniques, dont 7% pour les routes alpines internationales et les cantons sans routes nationales, et 93% pour des remboursements généraux. La péréquation concerne 42% de ces 93%. La répartition se fait selon l'indice de la capacité financière des cantons, pour les cantons dont l'indice est inférieur à 100 points. Les dépenses routières cantonales et la longueur du réseau routier cantonal servent de multiplicande.

b) *Les contributions (ou remboursements)¹ des cantons à certaines dépenses sociales fédérales:*

– *Assurance-vieillesse et survivants (AVS), Assurance-invalidité (AI):* Les cantons doivent contribuer à raison de 3% aux dépenses totales de l'AVS. Ils contribuent également à raison de 12,5% aux dépenses totales de l'AI. Dans ces deux cas, la contribution est réduite en tenant compte de l'indice de capacité financière (le barème des indices étant ajusté au préalable à un minimum de 50 points au lieu de 30 points). Les montants des rentes versées par canton servent de multiplicande.

1 Les remboursements ou les bonifications sont la contrepartie de dépenses que les cantons assument en vertu du droit fédéral.

– *Allocations familiales dans l'agriculture (AFA)*: Les cantons prennent en charge le tiers du déficit annuel des AFA. Les contributions cantonales sont réduites proportionnellement si le rendement fiscal de l'IFD par habitant est inférieur à 80% de la moyenne suisse et si la contribution moyenne par exploitation dans un canton est supérieure à la contribution moyenne par exploitation pour l'ensemble des cantons.

c) *Les subventions de la Confédération aux cantons*: Les subventions sont des aides financières ou des indemnités que la Confédération consent à des tiers, qui ne sont pas des organes fédéraux. Il peut s'agir de particuliers ou de collectivités publiques, au nombre desquelles on trouvera des cantons. A la différence des parts, ces subventions sont normalement accordées pour un but bien défini et leur octroi s'accompagne de conditions.

Dans leur rapport, les experts mandatés ont étudié vingt-neuf tâches, impliquant trente-cinq systèmes de subventionnement. Ces tâches comprennent toutes les subventions versées et acquises aux cantons (à l'exception des subventions pour les universités et les routes nationales). Pour chaque tâche subventionnée, la loi définit le taux de base et un taux de «supplément péréquatif». Ce dernier est versé en fonction de l'indice de capacité financière d'un canton.

1.3. Quelques chiffres

Les transferts financiers de la Confédération aux cantons ou des cantons à la Confédération, qui entrent dans le champ de la péréquation, se montaient en 1990 à 7 596 mio. de francs. Les subventions octroyées par la Confédération, de même que les ristournes qu'elle accorde, représentent l'instrument le plus important de sa politique de péréquation financière¹.

Les incidences «péréquatives» ont été estimées à 1 235 mio. de francs, soit environ 16% du total. Elles peuvent être attribuées de la manière suivante: 46% aux parts des cantons aux recettes; 7% aux contributions des cantons à des dépenses fédérales; 47% aux subventions.

Puisque les transferts financiers de la Confédération aux cantons représentent environ 22% des ressources budgétaires cantonales, l'impact des incidences péréquatives correspond globalement à moins de 3,5% des budgets cantonaux. Cet impact est insuffisant pour compenser partiellement les disparités financières actuelles des secteurs publics cantonaux. Cela s'ajoute au fait que, de 1965 à 1990, on a enregistré une augmentation de l'inégalité du revenu par habitant des différents cantons.

1.4. La question des dépenses résiduelles

Un canton bénéficie d'un «supplément péréquatif» dans la mesure où il obtient la subvention de base pour une tâche déterminée. Mais encore faut-il qu'il ait une capacité financière suffisante pour payer le solde de dépense ou dépense résiduelle (autrement dit le montant global moins la subvention moins le «supplément péréquatif»).

1 Une statistique de 1985 montre que la masse de fonds transférés aux cantons s'élevait à 5 947 mia. de francs, dont 4 291 mia. de subventions et de ristournes.

Sur un total de subventions ayant une composante péréquative de 1 613 mio. de francs, les dépenses résiduelles se sont élevées à 3 327 mio. de francs. Les dépenses totales subventionnées sont donc prises en charge par la Confédération pour 1/3 approximativement, par le biais des subventions, et par les cantons pour 2/3. Mais les variations d'un canton à l'autre sont importantes.¹

Par ailleurs, il s'avère que les cantons les plus pauvres doivent dépenser le plus pour obtenir des moyens provenant de la péréquation. Ceci est contraire aux buts énoncés pour la politique de la péréquation. En outre, le système de subventionnement incite les cantons à orienter leur allocation de ressources plutôt vers des tâches subventionnées par la Confédération, ce qui conduit à une distorsion dans cette allocation.

2. Les critiques du système actuel²

Force est de constater que tous les transferts ne remplissent pas l'objectif fixé, qui est d'atténuer les disparités entre les cantons. Il existe des carences inhérentes au système même de transferts financiers entre la Confédération et les cantons, système qui manque d'orientations claires et cohérentes. De nombreuses mesures isolées sont prises, sans coordination, qui se contredisent les unes les autres. Les mécanismes sont trop compliqués et trop peu flexibles. Les versements de péréquation financière sont souvent «liés», alors qu'il faudrait privilégier les subsides à fonds perdu afin de favoriser une allocation plus rationnelle des moyens. Le système actuel de péréquation financière se révèle en outre très coûteux d'un point de vue administratif.

Sur la base d'une étude élaborée par l'Administration fédérale des finances, la Conférence des directeurs cantonaux des finances a identifié les principales faiblesses du système actuel de péréquation intercantonale, qui favorise involontairement les cantons qui sont déjà les plus forts. Ce sont les deux éléments principaux du système des transferts, à savoir les contributions de la Confédération et la quote-part cantonale à l'impôt fédéral direct, qui présentent des lacunes dans la redistribution.³ En outre, l'attribution du gros des contributions de la Confédération est liée à un engagement analogue de la part des cantons de subvenir aux dépenses résiduelles.

1 Bernard Dafflon, Working Paper, pp. 38f

2 Cf. l'analyse récente de René Frey, Andréa Spillmann, Bernard Dafflon, Claude Jeanrenaud et Alfred Meier: *La péréquation financière entre la Confédération et les cantons*, mandatée par l'Administration fédérale des finances et la Conférence des directeurs cantonaux des finances, du 31.3.1994.

3 54% de tous les transferts concernent les contributions de la Confédération. Mais de façon surprenante, à peine 20% des contributions sont répartis selon la capacité financière des cantons.

3. Les voies de l'amélioration

Il serait très souhaitable de déplacer la péréquation financière des dépenses liées vers des montants librement utilisables (dotations). Cela présuppose une meilleure répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Cette direction avait été indiquée par le «Premier paquet de propositions en vue de la nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons» (1979 à 1984).¹ Celui-ci n'a pas mené à un réaménagement profond des compétences, et les subventions liées, octroyées aux cantons continuent à jouer un rôle important en Suisse. La question reste ouverte de savoir à quel point elles peuvent aussi être utilisées comme instruments de la péréquation financière horizontale.

Peter Saladin précise que les parts cantonales au produit des impôts fédéraux, qui ne sont pas liées, méritent plus de considération que les multiples subventions qui, elles, sont destinées à alléger des charges précises.² Les experts suisses des finances s'accordent à penser que la Confédération devrait subventionner uniquement les activités cantonales qui concernent tout le pays ou du moins une région entière (*spill-overs*) ainsi que, dans certaines circonstances, les tâches qu'elle a elle-même déléguées à certains cantons. La péréquation, dans sa forme actuelle, doit être corrigée et développée sous la forme de transferts financiers forfaitaires et inconditionnels.³

Selon Saladin, il faudrait également renforcer la péréquation financière horizontale car la différence de capacité financière entre cantons forts et cantons faibles est si importante qu'elle ôte, à longue échéance, toute crédibilité au principe de la solidarité confédérale, en même temps qu'elle réduit excessivement l'autonomie des plus faibles.

4. Une nouvelle péréquation financière fédérale⁴

Le projet de nouvelle péréquation financière vise deux objectifs généraux: d'un côté, le désenchevêtrement des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons, et de l'autre, le renforcement de la capacité financière des cantons, destiné à améliorer leur marge de manœuvre. De ces objectifs généraux découlent les cinq éléments principaux de la nouvelle péréquation financière:

1 *Premières propositions en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*, Rapport du 31.7.1979 de la Commission d'étude, Office fédéral de la justice, Berne 1979.

2 Peter Saladin, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Bâle, Zurich, Berne, Vol. I.: art. 3, p. 23 (Etat avril 1986).

3 Cette considération correspond à la conclusion de B. Dafflon, Working Paper, p. 45. Elle néglige cependant l'importante fonction d'incitation des subventions fédérales, donc elle nécessite une adaptation pour tenir compte au moins de ce point. La formule de répartition préconisée par Dafflon correspond à celle de l'impôt fédéral direct.

4 *La nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons: Lignes directrices*. Rapport de l'organisation de projet instituée conjointement par le Département fédéral des finances et par la Conférence des directeurs cantonaux des finances, Berne & Lucerne, 1996.

- Le large désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons:

Il est prévu [ou: proposé] que les tâches auxquelles participent actuellement les deux niveaux soient confiées autant que possible soit à la Confédération soit aux cantons. La Confédération hériterait de sa compétence exclusive dans huit domaines, et les cantons dans vingt et un domaines (où la Confédération ne disposerait d'aucune compétence matérielle en matière de direction).

- La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges:

Cette collaboration est prévue de manière contraignante dans huit domaines. Les cantons collaboreraient au niveau de la fourniture des prestations, sans participation directe, financière ou d'une autre nature, de la Confédération.

- Le désenchevêtrement des compétences entre la Confédération et les cantons:

Dans les cas où la Confédération et les cantons continuent à assumer des tâches en commun, il est prévu que les compétences soient fixées clairement. La Confédération assumerait la gestion stratégique, les cantons la responsabilité opérationnelle.

- Les moyens à libre disposition des cantons en lieu et place des moyens affectés:

Le nouveau système de péréquation financière renforcerait la base de financement propre des cantons. Il est prévu que ceux-ci disposent librement d'une grande partie des fonds qui avaient auparavant une affectation déterminée.

- La nouvelle péréquation des ressources entre les cantons:

Il est prévu qu'elle réduise les disparités entre les cantons et assure un minimum de fonds propres financés par la Confédération. Elle sera ainsi plus directe, plus transparente et plus facile à contrôler. Elle se fondera sur un nouvel indice de capacité financière qui ne dépendra plus que de leur potentiel de financement. La substance de ce projet est que chaque niveau étatique devra assumer le rôle pour lequel il est compétent et efficace, ce qui reviendra à une concrétisation rationnelle du principe de subsidiarité. Cela permettra aux cantons de faire preuve de plus de responsabilité dans la gestion de leurs tâches propres. Dans l'ensemble, la nouvelle péréquation financière offrira un potentiel de gain substantiel et novateur aux niveaux institutionnels et financiers. Elle sera par ailleurs en adéquation avec l'exigence actuelle d'une activité étatique qui soit aussi «mince» que possible, axée sur les objectifs et efficace. Ce projet qui est à l'état d'ébauche, doit être approfondi et concrétisé afin d'être soumis par la suite au parlement.

VII. CONSIDERATIONS FINALES

1. Tendances actuelles au niveau communal: coopération, fusions

Une vue d'ensemble des dispositions juridiques récentes révèle une volonté de légiférer dans le domaine de la commune, surtout sur les aspects de la collaboration intercommunale et de la répartition des tâches. Certes, les compétences des communes diffèrent selon les cantons, qui ne rencontrent pas tous les mêmes difficultés (p. ex. au canton de Bâle-Ville qui ne compte que trois communes).

La collaboration intercommunale doit être renforcée. Dans le canton de Fribourg, p. ex., un amendement législatif, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1995, a pour but d'élargir et de renforcer la collaboration intercommunale en favorisant l'efficacité et la transparence des associations de communes. La loi amendée prévoit entre autres choses que les associations de communes peuvent poursuivre plusieurs buts, que leurs délégués sont en principe des conseillers communaux, que les modifications essentielles de leurs statuts requièrent l'assentiment de trois quarts des communes membres et que les conditions de l'intervention du gouvernement cantonal pour assurer la collaboration sont assouplies.

Le développement de la collaboration intercommunale en Suisse est la conséquence d'un fractionnement communal excessif. Elle vise à obtenir une gestion efficace de certains services publics locaux malgré la petite dimension des communes. Cependant, la multiplication d'organes de coopération *ad hoc* aboutit à une perte de substance de la démocratie directe et engendre des coûts supplémentaires dans l'information ou la décision. Assisté-t-on à la naissance d'un quatrième niveau dans la structure fédérale, entre la commune et le canton, ajoutant encore à la complexité du système fédéral?¹ Dans cet ordre d'idées, la fusion des communes peut offrir une alternative, aussi sur le plan démocratique pourvu que la proximité entre les citoyens et leur espace politique de base soit maintenue.

2. Tendances actuelles aux niveaux fédéral et cantonal

Dans la mesure où les cantons sont petits, il leur est difficile de relever les défis actuels. C'est la raison pour laquelle de nouveaux groupements de cantons, créés à travers tout le pays, tendent à couvrir des régions de plus en plus vastes: l'Espace lémanique est constitué du couple Genève et Vaud, dont les quatorze conseillers d'Etat se sont réunis pour la première fois, notamment pour tenter d'examiner leurs différends, en 1994.

L'Espace Mittelland regroupe les cantons de Berne, Soleure, Fribourg, Neuchâtel et Jura. Un comité gouvernemental se réunit tous les trois mois, entouré de hauts fonctionnaires. Il dispose d'un secrétariat permanent et est financée selon une clé de répartition où Berne assume deux tiers des frais. Son première grand succès a été de se voir attribuer l'organisation de l'Exposition nationale en 2001.

1 Le canton de Fribourg va dans cette direction, en proposant une loi sur les agglomérations dont le but est de créer une sorte de structure intermédiaire entre le canton et les communes.

L'Espace de Suisse centrale regroupe depuis 1966 les cantons de Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald et Zoug. Sur le plan international, ses membres ont décidé leur entrée simultanée à l'Assemblée des régions d'Europe, où ils ne sont représentés que par un seul d'entre eux.

L'Espace du Nord-Ouest regroupe depuis 1971 les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Berne, d'Argovie et de Soleure. Après le vote négatif à l'Espace Economique Européen (EEE) en 1992, la région du Nord-Ouest fit une déclaration de principe en faveur de l'ouverture régionale et intercantonale. Depuis, l'Espace tente d'assouplir les frontières entre ses membres. Ce groupement déjà ancien n'a pas empêché l'émergence de l'espace Mittelland où Berne, rejoint par Soleure, cherche à créer une dynamique régionale encore plus forte.

L'Espace de Suisse Orientale regroupe Saint-Gall, Glaris, Thurgovie, Schaffhouse, les deux Appenzell et les Grisons.

La coopération intercantonale tend souvent à déborder également les frontières nationales pour s'inscrire dans le cadre de la coopération transfrontalière. Si la politique étrangère proprement dite est du ressort de la Confédération, les initiatives cantonales sont bienvenues. «Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans tous les domaines relevant de leur compétence.»¹.

Apparemment, ces alliances transfrontalières découpent les pays et exercent des forces centrifuges. En fait, elles poussent aussi au rassemblement des cantons. La plupart des gouvernements cantonaux ont par exemple compris qu'ils ne faisaient pas le poids face à l'immense Bavière ou au Bade-Württemberg. Autour du Léman, des entités de coopération se chevauchent: le Conseil du Léman la plus large, le Comité franco-genevois ensuite; la coopération des parties à l'agglomération de Genève a d'ailleurs conduit à un projet de métro transfrontalier. Dans l'arc jurassien c'est la Communauté de travail du Jura. La région du Rhin supérieur comprend les groupements Commission franco-germano-suisse, Conférence du Rhin supérieur et Regio Basiliensis. La Conférence internationale du Lac de Constance rassemble les riverains de ce lac. Dans la partie suisse au sud des Alpes, la coopération transfrontalière a trouvé son cadre dans la Région Insubrienne, avec le canton du Tessin et les provinces italiennes de Varèse et de Côme. Par ailleurs, trois associations alpines ont vu le jour: la plus ancienne est l'ARGE ALP (Communauté de travail des régions alpines). L'ALPEN ADRIA s'y est ajoutée pour les Alpes orientales, la COTRAO pour les Alpes occidentales.²

1 «Rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère», du 7 mars 1994. Feuille fédérale, 1994, Vol II, pp. 604-652.

2 Pour plus de détails, voir FF 1994 II pp. 620-629.

L'expression la plus remarquable de la nouvelle volonté de concertation des cantons consiste en la Conférence des gouvernements cantonaux. La volonté d'être mieux entendu, tant sur le plan intérieur que sur celui de la politique extérieure, était à l'origine de sa création, en octobre 1993, en succédant à un groupe de contact entre cantons et Confédération, qui continue, par ailleurs, à fonctionner. Ce nouvel organe de coopération a déjà quelques succès à son actif, p. ex. les cantons ont participé aux travaux actuels en vue d'une révision totale de la Constitution fédérale. A la demande de la Conférence, un représentant cantonal a siégé au comité responsable de l'élaboration du document «Réforme de la Constitution fédérale. Résultats de la procédure de consultation».¹ A travers la Conférence, les cantons envisagent d'être plus actifs également dans la politique étrangère suisse, notamment en matière d'intégration européenne. En octobre 1994, un accord est intervenu permettant aux cantons d'être représentés auprès de l'administration fédérale compétente (Bureau de l'Intégration). Un délégué d'information des cantons a été rattaché à ce Bureau. A titre d'exemple, les cantons se sont concertés au sein de la Conférence, avant de transmettre leur avis sur la mise en œuvre des résultats de l'*Uruguay Round* (GATT/OMC) au Conseil fédéral. La Conférence soutient également le Conseil fédéral dans les efforts visant à un rapprochement plus marqué entre les autorités et la population. Ces exemples confirment la tendance actuelle du fédéralisme suisse qui vise une plus grande efficacité par le regroupement des forces sur le plan régional.

1 éd. Département fédéral de justice et de police, Berne 1996.

ROYAUME-UNI

I. INTRODUCTION

Le Royaume-Uni compte plus de 55 millions d'habitants. C'est l'un des pays européens possédant la plus forte densité de population. Au sein du Royaume-Uni, l'Angleterre tient la place la plus importante pour ce qui est du pourcentage d'habitants, puisque environ 83% des Britanniques y résident. L'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord représentent respectivement 9,5 et 3% de l'ensemble de la population du Royaume-Uni.

Depuis 1707, l'Angleterre, le pays de Galles et l'Ecosse dépendent du même Parlement (Westminster) et sont administrés par le même gouvernement (Whitehall), sis à Londres. A la suite de la partition de l'Irlande, en 1921, l'Irlande du Nord a eu son propre Parlement (siégeant à Stormont) jusqu'en 1972, date à laquelle le Gouvernement de l'Irlande du Nord a démissionné et le gouvernement direct par le Royaume-Uni a commencé. Selon la loi sur l'Irlande du Nord de 1974, le Parlement du Royaume-Uni approuve toutes les lois de l'Irlande du Nord et les fonctions importantes sont sous contrôle du ministre du Royaume-Uni pour l'Irlande du Nord. Depuis lors, l'Irlande du Nord est directement administrée par un Bureau pour l'Irlande du Nord qui est dirigé par ledit ministre.

Le Royaume-Uni est un Etat unitaire. C'est le parlement, qui, de façon exclusive, symbolise sa souveraineté. Mais le Royaume-Uni est aussi un Etat multinational. Cela se reflète dans son système de gouvernement. Un aspect essentiel de la gestion territoriale tient au fait que, bien que le Parlement de Westminster revendique une souveraineté totale sur toutes les régions du Royaume-Uni, il n'a pas choisi d'incarner cette revendication dans un modèle uniforme d'administration centrale. L'Angleterre et le pays de Galles partagent la même législation. Toutefois, le pays de Galles dispose de son propre bureau gouvernemental, à Cardiff. Le Bureau pour le pays de Galles («Welsh Office») traite des affaires intérieures galloises; en outre, s'il y a un secrétaire d'Etat au pays de Galles, il n'existe pas d'assemblée politique distincte. L'Ecosse dispose d'un système juridique distinct et d'une administration basée à Edimbourg et qui, elle aussi, travaille en collaboration avec un secrétaire d'Etat; elle n'a cependant pas d'assemblée politique. Les secrétaires d'Etat à l'Irlande du Nord, à l'Ecosse et au pays de Galles siègent tous au Cabinet, dont les membres sont choisis dans le parti majoritaire au parlement. De ce fait, ils occupent dans le système gouvernemental une place essentielle au sein de l'exécutif. Il existe en Angleterre plusieurs systèmes d'administration régionale; une initiative récente a vu, en 1994, l'institution de bureaux régionaux intégrés regroupant sous l'autorité d'un directeur général régional, fonctionnaire de l'administration publique, les responsabilités attachées à la mise en œuvre de divers programmes de l'Etat. Ces bureaux régionaux n'ont pas à leur tête une direction ministérielle ou politique formelle, et ils ne sont associés à aucune assemblée élue. Les ministères territoriaux en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord ainsi que les bureaux régionaux en Angleterre constituent une adaptation importante au regard des principes fondant habituellement un gouvernement unitaire.

Les collectivités locales représentent au Royaume-Uni le niveau d'autonomie infranationale le plus important. Le développement de l'administration publique locale est étroitement lié aux processus d'industrialisation et d'urbanisation. A la fin du 19^e siècle, l'extension du droit de vote à travers une série de mesures progressives s'est accompagnée de lois instituant des collectivités locales directement élues et à objectifs multiples afin de répondre aux défis posés par l'expansion rapide de l'industrie et des agglomérations petites et grandes. Un système d'administration du charbon s'est développé à plusieurs niveaux, à savoir ceux des agglomérations urbaines et du comté. Ces diverses réformes ont permis de créer les structures de base de collectivités locales qui ont perduré jusque bien après la Seconde guerre mondiale.

Si, structurellement parlant, les collectivités locales sont restées relativement stables au cours des premières décennies du 20^e siècle, les fonctions qui étaient les leurs ont connu des changements et un développement considérables. Leurs attributions ont continué de recouvrir ce qui touchait à la santé publique, à la voirie, à l'éclairage et à l'ordre public. En outre, elles ont hérité de certaines compétences exercées par des institutions *ad hoc* existant à l'époque. C'est ainsi qu'en 1902, les conseils d'école ont été abolis : les collectivités locales ont alors assumé la charge de l'éducation et mis en place des comités séparés ayant pour mission de contrôler le service éducatif. A mesure que de nouvelles responsabilités incombait à l'Etat, un grand nombre d'entre elles étaient transférées dans les mains des collectivités locales, notamment celles relatives à l'aménagement urbain, à la construction de logements sociaux et à la prestation de toute une série de services sociaux. De plus, les collectivités locales ont pris en charge le développement de services publics tels que ceux du gaz, de l'électricité, de l'eau et, en ce qui concerne la ville de Hull, celui du téléphone. Elles s'occupaient aussi en partie du soutien aux nécessiteux et jouaient un rôle dans la gestion et la prestation de services de soins, notamment hospitaliers. Entre 1900 et 1938, l'ensemble des dépenses des collectivités locales a pratiquement été multiplié par quatre en valeur réelle.

Au cours de la période qui a suivi la fin de la Seconde guerre mondiale, les collectivités locales ont perdu certaines de leurs attributions du fait de la création du National Health Service et de la nationalisation des services du gaz et de l'électricité. Il n'en demeure pas moins que les autorités locales ont joué un rôle moteur dans le mouvement qui a abouti à l'établissement de l'Etat-providence. En 1975, leurs dépenses courantes étaient près de trois fois supérieures en valeur réelle à ce qu'elles étaient en 1955. Les collectivités locales ont amélioré leurs prestations de services et exercé toute une série de responsabilités nouvelles.

Durant cette période, le thème dominant du développement des collectivités locales fut celui de la modernisation associé à celui de l'expansion. La réorganisation de Londres entre 1963 et 1965 a montré la voie, avec la mise en place d'un Conseil du Grand Londres élargi et la création de trente-deux «boroughs» ou arrondissements (plus l'Inner London Education Authority et la City of London Corporation) venant se substituer aux quatre-vingt-sept autorités existantes. La réforme de l'administration locale de Londres a contribué à briser les résistances qui s'exprimaient face à une restructuration radicale. Il y eut alors toute une série de rapports et d'enquêtes axés sur l'étude de l'organisation et de la gestion des collectivités locales. Les débats ont porté sur les structures, l'efficacité, la planification et la répartition rationnelle des fonctions. Le résultat de ces études est toutefois apparu profondément marqué par l'influence de considérations politiques partisans et de divers groupes d'intérêts.

Dans la réforme de 1972-1974, l'ancien système à plusieurs niveaux a été conservé et, dans une certaine mesure, renforcé. En Angleterre et au pays de Galles, les pouvoirs des autorités locales ont été répartis entre 53 comtés (6 urbains et 47 non urbains) et 369 districts (36 urbains et 333 non urbains). En Ecosse, l'administration locale a, pour l'essentiel, été confiée à la responsabilité de 9 régions et de 53 districts.

Le processus de modernisation et de réorganisation a entraîné une réduction considérable du nombre total des autorités locales, lequel a été ramené d'environ 1 500 à un peu plus de 500. Ces autorités couvraient de larges territoires et d'importants groupes de population. Comparée à d'autres systèmes existants en Europe, la taille des autorités de base du Royaume-Uni est très grande. A la fin des années 80, la moyenne de population d'une collectivité locale en Angleterre était de 127 000 personnes. Pour l'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord, les chiffres sont respectivement de 91 620, 75 870 et 60 480 personnes. Les réorganisations intervenues au cours des années 60 et 70 n'ont pas entraîné de rééquilibrage à cet égard. Les années 80 et 90 ont été marquées par de nouvelles restructurations, qui seront étudiées dans le corps de ce rapport. Cependant, la taille des collectivités locales au Royaume-Uni demeure importante, et les réorganisations les plus récentes ont réduit, plutôt qu'elles n'ont augmenté, le nombre de ces collectivités.

Depuis le milieu des années 70, l'accroissement des dépenses locales a eu tendance en règle générale à se stabiliser. Les collectivités locales restent malgré tout les principales utilisatrices de fonds publics. Au milieu des années 70, les dépenses des administrations locales représentaient environ 12% du produit intérieur brut (PIB). En dépit de deux décennies de restrictions des dépenses publiques, la totalité des dépenses des autorités locales au milieu des années 90 s'élevait encore à environ un quart de l'ensemble des dépenses publiques, et à quelque 12% du PIB.

La taille et la nature des collectivités locales au Royaume-Uni reflètent indubitablement certains aspects spécifiques du système général de gouvernement. La possibilité de procéder à des changements fondamentaux au niveau des structures administratives est renforcée par l'absence de Constitution écrite. Pour entreprendre des réformes, un gouvernement a simplement besoin de la majorité simple dans les deux chambres du parlement. En second lieu, la pensée britannique traditionnelle concernant le mode de gouvernement étant fortement teintée d'utilitarisme, cela tend à mettre l'accent de façon privilégiée sur l'importance des capacités fonctionnelles et de l'efficacité administrative. Selon certains, un troisième facteur peut notamment expliquer la taille des collectivités locales au Royaume-Uni: c'est l'absence, entre les collectivités locales et le gouvernement central, d'une administration intermédiaire générale. Une telle absence au niveau régional a fait peser plus fortement sur le système d'administration locale la nécessité d'être suffisamment étendu, cela afin de pouvoir répondre efficacement aux besoins en matière de prestations de services.

Au sein de l'administration publique britannique, la notion de région a revêtu un statut plutôt flou. Il existe une grande variété et une profusion de structures administratives régionales. L'idée d'une administration régionale élue au suffrage direct a de temps à autres fait l'objet de débats, sans jamais aboutir à une réalisation pratique. Une étude de 1995 s'est penchée sur la région prise en un sens très large – une entité plus petite que le Royaume-Uni mais plus importante qu'une collectivité locale – à propos d'une centaine de structures administratives régionales. Ces dernières revêtent des formes très diverses, allant d'un ensemble d'institutions de type libéral dont le statut en tant qu'organismes de service public est ambigu, aux Bureaux interministériels de gouvernement pour les régions en Angleterre, en passant par les antennes régionales d'organismes publics non gouvernementaux, d'agences gouvernementales et de tel ou tel ministère.

La plupart des systèmes régionaux – à l'exception de ceux existants en Irlande du Nord, au pays de Galles et en Ecosse – s'occupent moins de gestion de territoires que de l'exercice de différentes fonctions. La création de structures régionales est plus axée sur l'administration ou la gestion de fonctions que sur la gestion d'un territoire. Cela se traduit par une grande diversité dans le nombre des régions comme dans la définition de leurs limites respectives. Il peut arriver que les limites de région varient au sein d'un même ministère. L'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord ont les systèmes les plus caractéristiques. En Angleterre, il existe une unité régionale commune basée sur le Nord-Est, et une autre sur le Nord-Ouest. Toutefois, même ces deux zones sont divisées de toutes sortes de façons. Il existe également une région Sud-Ouest relativement commune. L'Est et le Sud-Est de l'Angleterre apparaissent comme une zone où, en terme de références administratives, le consensus concernant les délimitations territoriales est le plus flou.

Au Royaume-Uni, la présence très importante de tout un ensemble d'organismes non élus à vocation unique vient confirmer la complexité des dispositifs administratifs. Certaines personnes considèrent que le désir des Conservateurs de réduire le rôle de l'Etat est de quelque façon compromis par leur volonté, qui remonte à 1979, d'étendre le champ d'action et les compétences de divers organismes à vocation uniques, baptisés «quangos» (quasi autonomous non-governmental organisations: organisations non gouvernementales semi-autonomes). Avant 1979, ce type d'organisme a, durant très longtemps, joué un rôle au sein du système de gouvernement et d'administration du Royaume-Uni, mais les Conservateurs les ont multipliés dans un certain nombre de domaines touchant aux fonctions et à l'aménagement, des domaines qui, auparavant, relevaient d'autorités locales élues.

Dans le corps de cette étude, l'analyse comportera trois parties. La première partie examinera la situation des autorités locales élues en tant qu'unique expression de l'autonomie locale dans le contexte britannique, ainsi que les relations complexes qu'elles entretiennent avec un ensemble de conseils locaux de «quangos» non élus. La deuxième partie se penchera sur la nature multinationale propre aux relations interadministrations au Royaume-Uni, en s'attardant notamment sur le rôle de différentes organisations intermédiaires «régionales» ou «nationales» en Angleterre, en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord. La troisième partie étudiera les relations interadministrations considérées sous l'angle de deux critères: la réalisation de la péréquation financière au sein du système, et la capacité à répondre aux interventions et aux opérations de financement de l'Union européenne.

II. L'EVOLUTION DES RELATIONS INTERADMINISTRATIONS

De l'administration locale à la gestion locale des affaires publiques

Il est possible, en 1995, d'affirmer que la carte institutionnelle de l'administration locale s'est transformée depuis l'arrivée au pouvoir des Conservateurs, en 1979. Ce qui est apparu, c'est un système de «gestion locale» où l'on voit les collectivités locales collaborer de plus en plus étroitement avec tout un éventail d'autres organismes. Le système s'est diversifié de plus en plus à mesure que de nouveaux organismes et de nouvelles organisations se sont vu attribuer des responsabilités qui incombaient auparavant aux collectivités locales, et que les institutions existantes ont échappées au contrôle de ces collectivités et de l'administration régionale de la santé publique.

L'apparition de divers organismes non élus sera étudiée un peu plus loin. Il est tout d'abord nécessaire d'identifier le type de transformations institutionnelles ayant affecté les structures formelles de l'administration élue. Le système d'autorités locales à deux étages mis en place à la suite des réorganisations des années 60 et 70 n'a pas passé l'épreuve du temps. La tendance générale s'est traduite par un mouvement vers un système d'administration locale à un seul étage ou «unitaire». On a pu dire qu'un tel système réduit le gaspillage bureaucratique et que le citoyen ordinaire est plus à même de le comprendre. Le processus de réforme a débuté dans les zones métropolitaines d'Angleterre avec la suppression des conseils du Grand Londres et des six comtés métropolitains. Cette réforme a engendré en pratique un système unitaire d'administration locale dans les principales conurbations. Toutefois, les arrondissements de Londres et les districts métropolitains ne pouvant assumer toutes les fonctions, il a fallu constituer un certain nombre de conseils et de comités mixtes regroupant les diverses autorités.

La suppression des comtés métropolitains a conduit à la mise en place de toute une série de conseils mixtes couvrant les domaines de la police, de la lutte contre l'incendie, des transports publics et de l'enlèvement des ordures ménagères. Ces conseils sont composés de conseillers nommés par les autorités constituantes, mais ils ont leur propre identité et leur propre statut juridique. La suppression du Conseil du Grand Londres a abouti à la création d'un conseil mixte chargé de la lutte contre l'incendie (à l'époque de sa suppression, le Conseil du Grand Londres n'était déjà plus responsable des transports londoniens). La police métropolitaine, quant à elle, n'a toujours eu de comptes à rendre qu'au ministre de l'Intérieur. Dans d'autres domaines relatifs à l'administration de Londres, tels que le plan d'occupation des sols et la voirie, l'Etat a concentré dans ses mains des pouvoirs bien plus importants qu'ailleurs.

Les restructurations organisationnelles ont connu un nouvel essor avec le processus de réorganisation de l'administration locale enclenchée au début des années 90 pour les zones non urbaines. Ce processus, tout en donnant naissance à un nouveau type d'autorités, est également susceptible de déboucher sur la mise en place de divers conseils et comités mixtes. Au pays de Galles et en Ecosse, le gouvernement a seul la responsabilité de définir des projets de réformes, et il a créé des systèmes de collectivités locales à un seul niveau. Quand ces projets verront le jour, des villes telles que Glasgow, Edimbourg et Cardiff disposeront d'administrations locales «unitaires» responsables d'un vaste

ensemble de services. En Angleterre, la réforme est entre les mains d'une commission d'administration locale semi-indépendante. Là encore, lorsque les propositions seront suivies d'effet, les villes les plus importantes des anciens comtés, notamment Bristol, Leicester, Hull et Nottingham, jouiront d'un statut «unitaire».

Au pays de Galles et en Ecosse, les nouvelles autorités unitaires seront en place en avril 1996. Le processus de transformation est plus complexe en Angleterre, notamment en raison du fait qu'il a été demandé à la Commission de procéder à un second cycle de discussions au sujet des futurs changements. L'opinion généralement admise était que l'objectif premier du gouvernement visait à instituer un niveau unique d'autorités unitaires à travers toute l'Angleterre non métropolitaine, mais de nombreux conseils de comté ont fait campagne, avec succès, contre les changements envisagés. En un premier temps, les études menées par la Commission ont abouti à la suppression de quatre conseils de comté et à l'instauration de quatorze nouveaux conseils unitaires de comté. En un second temps, les discussions peuvent déboucher sur la création d'une douzaine ou plus de nouvelles autorités unitaires. En résumé, la révision des structures existant dans les zones non métropolitaines aboutira à la mise en place d'une administration locale unitaire dans la plupart des grandes villes, agglomérations et zones urbaines d'Angleterre.

Après avril 1996, la structure de base des collectivités locales élues de Grande-Bretagne sera la suivante:

La structure de l'administration locale élue en Grande-Bretagne en 1996

Un seul niveau (unitaire)

36	districts métropolitains en Angleterre
32	arrondissements («boroughs») londoniens
22	conseils au pays de Galles
32	conseils en Ecosse
14	conseils non métropolitains en Angleterre

Deux niveaux (fonctions réparties selon les niveaux)

35	conseils de comté en Angleterre
283	autorités non métropolitaines en Angleterre

Le nombre total des autorités, qui était de 520 en 1976, sera ramené à 454 en 1996. La seconde phase de discussions de la commission débouchera sur une nouvelle réduction globale. Les autorités unitaires auront la responsabilité d'un vaste éventail de services comprenant notamment l'éducation, la protection sociale, le logement, la protection de l'environnement, la planification et le développement économique. Dans la structure à deux niveaux, les conseils de comté étant responsables des principaux services continueront à assurer les plus importantes dépenses, tandis que les services liés au logement et aux loisirs demeureront les attributions essentielles des districts. Les territoires et les groupes de population dépendant d'un certain nombre de conseils de comté seront réduits étant donné que, bien souvent, la ville ou l'agglomération principale du comté se sera vu conférer un statut unitaire.

Parallèlement au processus de réorganisation des collectivités locales élues, le nombre des organismes non élus a augmenté au niveau local. Des conseils de formation et d'entreprise («Training and Enterprise Councils») se sont substitués aux autorités locales pour ce qui concerne la formation continue. Des établissements chargés de la formation continue, ainsi que des instituts d'éducation post-scolaires, ont été constitués en tant que personnes morales de plein droit, après que les «polytechnics» – équivalents des Instituts Universitaires de Technologie – furent devenus des universités. Dans certaines zones spécifiques, des entreprises de développement urbain, des sociétés immobilières et des associations œuvrant plus largement dans le secteur du logement participent financièrement, avec l'aide de l'Etat, à la rénovation et au développement. En Ecosse, des sociétés d'entreprises locales («Local enterprise companies») jouent un rôle important dans la formation et la rénovation. Concernant d'autres fonctions, il a été demandé aux autorités locales de créer des sociétés susceptibles de prendre en charge les transports publics, les aéroports et l'enlèvement des ordures ménagères, ce qui constitue dans certains cas une première étape vers la privatisation. Des dispositions visant à échapper à la tutelle des collectivités locales et de l'administration régionale de la santé publique ont abouti à la création d'écoles subventionnées et de sociétés hospitalières fonctionnant comme des établissements de type libéral. Des autorités policières privées ont été instituées en 1995.

Outre ces organismes non élus implantés au niveau local, il existe toute une série de «quangos» à vocation régionale ou infrarégionale. Parmi ces derniers figurent des organismes orientés vers l'art, le sport ou le tourisme. Depuis 1979, une certaine tendance s'est fait jour en Ecosse, et dans une moindre mesure au pays de Galles, qui les incite à créer leurs propres organismes non élus dans des zones fonctionnelles déterminées. C'est ainsi qu'en 1991, le Conseil pour la conservation de la nature («Nature Conservancy Council») a été divisé en trois organismes pour l'Ecosse, le pays de Galles et l'Angleterre. L'année suivante, la Commission de l'espace rural pour l'Ecosse («Countryside Commission for Scotland») et le Conseil pour la conservation de la nature ont fusionné pour donner naissance au Patrimoine national écossais («Scottish National Heritage»).

Le principal initiateur de ce processus de fragmentation institutionnelle a été l'Etat. Il a été démontré qu'en 1992-93 en Angleterre et au pays de Galles, le secteur non élu subventionné par l'administration centrale comprenait près de 5 000 organismes. Ce secteur a reçu plus de 37 milliards de livres, ce qui représente près des deux tiers des fonds que l'Etat alloue de façon équivalente aux collectivités locales. On a également pu calculer que ces organismes sont gérés par 50 000 membres désignés, chiffre à comparer aux 23 000 conseillers locaux élus dans le système des collectivités locales.

A maints égards, l'Irlande du Nord constitue l'exemple extrême de l'administration par l'intermédiaire de «quangos». Les autorités locales élues administrent un petit nombre de fonctions, tandis que la plupart des principaux services sont entre les mains de conseils non élus ou du Bureau pour l'Irlande du Nord (Northern Ireland Office). Il y a vingt-six conseils élus (élus uniquement selon un mode de scrutin proportionnel pour ce qui est de l'administration locale). Ils sont directement responsables d'un nombre limité de fonctions incluant notamment les services relatifs aux loisirs, les services de voirie et le ramassage d'ordures. Les principaux services, à savoir ceux concernant l'éducation, la protection

sociale et le logement, relèvent de conseils non élus et sont financés par l'Etat. Les collectivités ont, dans une certaine mesure, le droit d'être représentées au sein de ces conseils, dont le contrôle demeure néanmoins aux mains du Bureau pour l'Irlande du Nord en tant qu'agent de l'Etat. Le fait que les dépenses locales ne représentent que moins de 3% des dépenses publiques globales montre bien que l'administration locale élue en Irlande du Nord n'exerce qu'un petit nombre de fonctions. Dans d'autres régions du Royaume-Uni, comme il a déjà été relevé, les dépenses locales avoisinent le quart des dépenses publiques totales.

Il n'est guère contestable que les structures de gestion locale qui se développent au Royaume-Uni traduisent une réduction du rôle des collectivités locales au sein de ces structures. Même après les réorganisations qui ont affecté l'administration locale au cours des années 60 et 70, les collectivités locales ont continué d'être les acteurs institutionnels clés dans leur région – une suprématie aujourd'hui battue en brèche du fait que ces collectivités partagent avec d'autres institutions le pouvoir de décision stratégique et la prestation de services dans nombre de secteurs d'action. Dans le passé, l'ensemble des attributions et la légitimité des collectivités locales conféraient à ces dernières une place relativement dominante au sein du système général, même si d'autres organismes participaient à la prestation de certains services au niveau local. La différenciation croissante liée à l'affaiblissement de la situation relative des collectivités locales traduisent un phénomène de fragmentation au sein du système général.

D'un point de vue traditionnel, le rôle moindre joué par les collectivités locales est perçu comme le signe d'un affaiblissement de la démocratie locale dans tout le Royaume-Uni. Les collectivités locales étant les seules institutions soumises au contrôle électoral local, la réduction relative de leur position de domination peut être considérée comme un coup porté à la démocratie locale et, de façon plus générale, à l'efficacité de l'administration locale, cela en raison de la fragmentation et de la complexité croissantes du système en train de voir le jour. D'un autre côté, les possibilités de participation directe qu'offrent certains des nouveaux organismes de gestion locale, ainsi que la capacité des dits organismes à collaborer ensemble pour tenter de répondre à un certain nombre de besoins sociaux et économiques au niveau régional, peuvent apparaître comme profitables à la démocratie et à l'administration locales.

Le rôle des collectivités intermédiaires

Si complexité et fragmentation caractérisent le système de gestion locale, l'administration centrale du Royaume-Uni se distingue par son aspect morcelé et par le fait qu'elle ne joue pas un rôle d'exécutant. Les fonctionnaires et les ministres chargés de tracer les grandes orientations n'ont pas pour tâche d'assurer quotidiennement les prestations de service et l'application de la politique préalablement définie. Après la Seconde guerre mondiale, l'administration centrale a longtemps cherché à réaliser ses objectifs en s'appuyant tout autant sur des ministères, des organismes quasi gouvernementaux et des institutions non gouvernementales que sur l'administration locale. La fin des années 80 et les années 90 ont été marquées par l'apparition de divers organismes gestionnaires dans le cadre du programme Next Steps («Etapes successives»). À la date d'octobre 1995, il existait 110 organismes de ce type. Ceux-ci ont à leur tête un directeur général et disposent d'une autonomie de gestion très importante. Intégrés à l'organisation ministérielle, ils sont institués à la discrétion du ministre responsable du secteur concerné. Ils doivent rendre compte de leurs initiatives au ministre et ministère compétents.

De tels développements, associés au déclin des pouvoirs des collectivités locales et à l'émergence de divers organismes non élus au niveau local et régional, ont posé de façon plus aiguë le problème du contrôle par l'Etat. Un système plus fragmenté de gestion locale et régionale exige la mise en place, en contre-poids, de pouvoirs organisationnels unifiants. Certains signes laissent à penser que l'administration centrale cherche les moyens par lesquels les autorités intermédiaires pourraient lui permettre de jouer un rôle de contrôle et d'intégration sur une base territoriale. Il n'y a pas au Royaume-Uni d'administration régionale élue; pour exercer sa tutelle sur l'administration, l'Etat a préféré créer en Angleterre un nouveau système de bureaux régionaux intégrés, et il a utilisé en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord les ministères territoriaux déjà existants.

a) *Angleterre : les Bureaux gouvernementaux pour les régions («Government Offices for the Regions»)*

Jusque vers le milieu de l'année 1993, il semble que l'attitude du gouvernement ait été d'accepter la nécessité que certains objectifs touchant à l'infrastructure et à la politique industrielle régionale relèvent d'une administration publique – ce qui est une reconnaissance de la nécessité d'une coordination administrative –, mais qu'elle ait aussi consisté à s'opposer à une administration régionale ou à des conseils régionaux reflétant des intérêts régionaux, ainsi qu'à refuser de considérer les régions comme les axes principaux de la planification économique. Toutefois, dans un passage de son manifeste pour les élections générales de 1992, passage qui n'a guère suscité d'écho, le Parti conservateur faisait état de son souhait de voir améliorer le dispositif des bureaux régionaux des ministères.

A partir d'avril 1994, les bureaux régionaux déjà existants du ministère du Commerce et de l'Industrie, de la division du ministère de l'Emploi chargée de la formation, de l'éducation et de l'entreprise, ainsi que des ministères de l'Environnement et des Transports, ont été «regroupés». Ces nouveaux bureaux unifiés gèrent un seul budget intégré alloué à des programmes urbains, et sont aussi responsables d'autres programmes ministériels relevant en général de tel ou tel ministère. A la tête de chaque bureau se trouve un directeur principal régional.

Le rôle des Bureaux gouvernementaux pour les régions est officiellement défini comme suit: «Le gouvernement a confié aux Bureaux gouvernementaux pour les régions la tâche de travailler en partenariat avec les populations locales afin que compétitivité, prospérité et qualité de vie soient développées au maximum dans chaque région».

Les objectifs principaux de ces bureaux sont les suivants:

- répondre aux impératifs opérationnels des ministères et des secrétariats d'Etats;
- faire en sorte qu'idées et expériences locales contribuent à l'élaboration et à la diffusion des grandes orientations gouvernementales;
- promouvoir une approche cohérente de la compétitivité ainsi que d'un développement et d'une rénovation économiques durables en tirant profit de ressources tant publiques que privées, et à travers l'exercice des responsabilités statutaires qui ont été définies;

- développer les compétences des personnels et les méthodes de travail afin de réaliser ces objectifs et, ce faisant, de démontrer leur validité;
- développer le partenariat avec et entre tous les groupes d'intérêts locaux dans le but de promouvoir et réaliser ces objectifs;
- offrir à la population locale un point unique de contact et fournir des services de haute qualité sur la base des principes d'une charte des citoyens.

Bien que le terme de «integrated regional offices» («bureaux régionaux intégrés») ait été le premier terme utilisé par le gouvernement, ce dernier, depuis 1994, a adopté uniformément l'appellation «Government Offices for the Regions» (GOR, Bureaux gouvernementaux pour les régions), afin d'insister sur leur rôle de bureaux de l'administration centrale. Dans l'ensemble, les attentes ont été déçues. Un rapport d'étude sur les développements intervenus a abouti aux principales conclusions suivantes:

- les GOR s'occupent avant tout de la mise en œuvre et de la surveillance des programmes et des ressources fixées ou allouées au niveau national, et ils ne disposent que d'effectifs très réduits;
- dans certains cas, les limites des GOR telles que définies ne sont pas adaptées aux fonctions régionales;
- les GOR ne couvrent pas tous les ministères. Les principaux acteurs sont l'Environnement, les Transports, le Commerce et l'Industrie, ainsi que la division du ministère de l'Emploi chargée de l'éducation et de l'emploi;
- certaines activités des quatre principaux ministères constitutifs échappent à la compétence des GOR;
- pour les bureaux régionaux, des limites normalisées aux contours assez vagues ont été définies dans les quatre principaux ministères constitutifs, mais tous les effectifs ne sont pas affectés au même endroit dans les régions;
- les problèmes auxquels sont confrontés les différents GOR variant considérablement, le rôle du directeur régional varie également;
- l'expérience de la première phase d'appel d'offres pour le «Single Regeneration Budget» (Budget unique de rénovation) confirme l'ambiguïté du statut des Bureaux régionaux. S'ils confèrent effectivement une dimension régionale aux prises de décisions, ils ne sont toutefois pas les organismes intégrés à vocation locale évoqués lors des premières déclarations ministérielles.

Les effectifs de chaque Bureau gouvernemental sont variables, allant de 389 personnes dans le Nord-Ouest à 155 dans le Merseyside voisin. A l'exception de Londres, qui a des obligations particulières en matière de transport, le personnel des transports est très réduit, l'accent étant davantage mis sur le rôle de conseil que sur la mise en œuvre d'un programme. Il existe des variations entre les régions en ce qui concerne le nombre des différents effectifs. Dans le Nord-Est, ceux-ci sont beaucoup plus importants dans le Commerce et l'Industrie que dans l'Environnement, alors qu'à Londres la situation est notablement inverse.

Ces chiffres doivent être comparés à ceux du Bureau écossais qui, non compris les services pénitentiaires, totalise 5570 personnes. Les 360 membres du personnel du Bureau gouvernemental pour les West Midlands ne représentent qu'environ 1% du nombre total des fonctionnaires de la région ne travaillant pas dans le secteur industriel, bien qu'il faille souligner que ces chiffres comprennent le personnel de direction et les spécialistes qui se trouvent être installés dans la région. Les Bureaux gouvernementaux pour les régions fonctionnent grâce à des équipes légères et, de fait, depuis leur constitution, ces équipes ont vu leurs effectifs réduits.

Il est nécessaire d'insister sans relâche sur le fait que les Bureaux gouvernementaux pour les régions ont avant tout pour tâche de mettre en œuvre et de surveiller l'application des programmes et des ressources fixées ou allouées au niveau *national*. En ce qui concerne les transports, le budget affecté au programme régional (c'est-à-dire excluant les frais de fonctionnement) en 1994-95 s'élevait à 1,75 million de livres pour toutes les régions. Ce chiffre est à comparer avec les 5,18 millions du budget de frais de fonctionnement pour les transports dans les Bureaux gouvernementaux pour les régions, et à la dépense globale, région par région, qui atteint 6,4 milliards de livres en 1992-93, l'année la plus récente pour laquelle les chiffres de la ventilation des dépenses sont disponibles.

Les directeurs régionaux sont responsables devant le ministre de l'Environnement du Budget unique de rénovation (qui ne représente qu'une petite partie des fonds alloués par le gouvernement en direction des régions et des collectivités locales). La responsabilité directe des directeurs vis-à-vis de ce budget est d'une importance capitale; en effet, la planification économique régionale a été entravée dans le passé du fait de l'absence d'un partenaire ayant la responsabilité directe de la mise en œuvre, en même temps qu'un rôle qui ne dépende pas d'un seul ministère. Toutefois, la responsabilité incombe au principal ministère participant (celui de l'Environnement) plutôt qu'à un ministère distinct doté d'attributions régionales. En outre, l'obligation formelle de rendre des comptes qui est faite aux directeurs régionaux pose des problèmes lorsque une partie du Budget unique pour la rénovation est allouée à un organisme national non ministériel – English Partnerships –, dont la structure régionale ne correspond pas exactement à celle des Bureaux gouvernementaux.

Les directeurs régionaux sont formellement responsables devant les ministres compétents des autres programmes mis en œuvre par chaque bureau régional. En réalité, l'expérience passée tendrait à montrer que nombre des lignes de communication continueront de relier les différents directeurs ministériels régionaux et leur bureau principal. Il y a toujours, au sein des bureaux régionaux, des directeurs distincts pour le Commerce et l'Industrie, ainsi que pour la Formation, l'Entreprise et l'Education. Dans la pratique, cependant, un grand nombre des activités principales des ministères concernés ne passent pas par les bureaux régionaux.

Le nouveau gouvernement entend vérifier par référendum si la population demande une nouvelle autorité stratégique et un maire pour Londres, l'une et l'autre élus directement. Si une telle demande est confirmée, ces organes animeront la responsabilité des questions concernant l'ensemble de la ville de Londres, comme le redressement économique, l'aménagement, la police, les transports et la protection de l'environnement.

On observe une grande diversité dans le rôle des directeurs régionaux et de leur bureau. Le bureau régional de Londres se distingue à maints égards. Bien que nombre des attributions de l'ancien Conseil du Grand Londres et de l'Autorité de l'éducation pour le centre de Londres, respectivement supprimés vers le milieu des années 80 et au début des années 90, relèvent dorénavant de l'autorité des «boroughs» de Londres ou d'organismes mixtes d'autorité locale, les transports, notamment les Transports de Londres (chargés de gérer les transports publics), sont passés sous tutelle de l'Etat. Le nouveau bureau régional de Londres a pris la suite du «Traffic Director for London», un organisme public non gouvernemental ayant hérité de certaines anciennes fonctions d'autorité locales. La «Docklands Urban Development Corporation within London» est de loin la plus importante des sociétés d'aménagement urbain instituées par le gouvernement conservateur en terme de ressources absorbées (désormais incorporées dans le Budget unique de rénovation) ; aujourd'hui, elle comprend également le «Docklands Light Railway». Londres concentre aussi un ensemble de zones urbaines classées au titre de divers programmes gouvernementaux, incluant notamment les zones classées dans le but de venir en aide aux minorités ethniques. Comparé à d'autres bureaux régionaux, le bureau régional de Londres regroupe un nombre relativement important de responsabilités pratiques directes. Le nouveau gouvernement travailliste a changé la coordination de la politique régionale au niveau politique à travers la création au sein du gouvernement d'un nouveau poste de ministre de l'Environnement, des Transports et des Régions. Le nouveau gouvernement entend, en particulier, établir des agences de développement régional dont la fonction sera de coordonner le développement économique régional, d'aider les petites entreprises et d'encourager l'investissement intérieur.

Les régions de Londres et du Merseyside ont toutes deux la particularité d'avoir des Bureaux gouvernementaux basés en zone urbaine, et de correspondre à d'anciennes zones d'autorités locales désormais supprimées. Le Merseyside possède une société d'aménagement urbain qui, du point de vue de l'importance des dépenses, tient la seconde place; cette région regroupe aussi les activités associées à la «Merseyside Task Force» depuis le début des années 1980. Le Bureau régional pour le Merseyside couvre la seule région de l'Angleterre à bénéficier d'un statut «Objectif 1» de l'Union européenne, en tant qu'elle est l'une des zones d'Europe les plus défavorisées; ce bureau régional se distingue par le fait qu'il s'occupe de préparer ou d'examiner les propositions visant à tirer le meilleur profit des fonds provenant de l'Union européenne.

A l'inverse, certaines régions ne sont l'objet que de très peu de projets nationaux ou européens. Les régions de l'Est et du Sud-Est, notamment, en sont presque totalement privées. Les dépenses faites dans le cadre de programmes entrant dans le Budget unique de rénovation sont très faibles. Dans ces deux régions, les directeurs régionaux n'auront que des responsabilités budgétaires très limitées en raison du fait que les dépenses autorisées par le Budget unique de rénovation seront très faibles.

Lors des premières discussions suscitées par l'instauration de Bureaux gouvernementaux pour les régions, l'idée a été avancée d'intégrer les énergies de diverses forces gouvernementales pour accroître la compétitivité des économies qu'ils seraient amenés à couvrir. Sur cette lancée, il a été demandé aux Bureaux régionaux de collaborer avec les populations locales et les groupes d'intérêts locaux afin de développer au maximum la prospérité et la qualité de vie de leur région. Le gouvernement a, de toute évidence, tenté de rogner ces objectifs ambitieux des premiers temps. Peu à peu, et jusqu'à un certain point, les Bureaux régionaux en sont venus à se comporter comme de simples agents d'exécution des programmes de l'administration centrale.

Concernant la première phase du budget unique de rénovation, les ministres ont pris des décisions capitales sur l'affectation des fonds sur la base de l'avis des bureaux régionaux de l'Etat qui ont procédé à une évaluation détaillée des différentes propositions. Les façons d'agir ont été différentes selon les bureaux régionaux, certains s'engageant plus que d'autres dans le partenariat local. En règle générale, le processus n'a été ni ouvert ni transparent; il n'a pu éviter l'ornière habituelle de négociations complexes et confuses entre soumissionnaires et gouvernement, et au sein même du gouvernement. De l'avis de nombre de collectivités locales, ce processus s'est heurté à l'absence de tout bilan de rénovation au niveau régional, comme cela avait été envisagé au départ. Les Bureaux régionaux ont apporté leur contribution au gouvernement, mais il leur reste à développer pleinement les possibilités locales d'intégration évoquées lors des premières déclarations ministérielles.

b) Les ministères territoriaux

Considérés d'un point de vue politique, les ministères territoriaux d'Ecosse, du pays de Galles et d'Irlande du Nord se ressemblent. Chacun d'eux relève d'un secrétaire d'Etat auquel sont associées des équipes ministérielles. Chaque ministère voit ses travaux examinés par les comités territoriaux constitués au sein de la Chambre des Communes, comités essentiellement composés de députés issus de la région concernée. Toutefois, les compétences fonctionnelles varient selon les ministères (cf. tableau page suivante).

Participation des ministères territoriaux selon les fonctions

Degré de participation

Fonction	Ecosse	Pays de Galles	Irlande du Nord
Agriculture	très important	peu important	très important
Administration	nul	nul	très important
Défense	nul	nul	nul
Education	très important	très important	très important
Emploi	peu important	peu important	peu important
Environnement	très important	très important	très important
Affaires étrangères	nul	nul	nul
Santé	très important	très important	très important
Intérieur	très important	nul	peu important
Industrie	très important	nul	très important
Sécurité sociale	nul	nul	peu important
Transport	peu important	peu important	très important
Finances	nul	nul	peu important

Adapté de *Governing Scotland, Wales and Northern Ireland* de R. Levy, in *Governing the UK in the 1990s* de R. Pyper et L. Robins

Le Bureau pour l'Irlande du Nord est le plus récent des trois ministères territoriaux. Il a été créé en 1972, après que le gouvernement de Stormont eut été suspendu. Il prend sa place aux côtés d'une administration publique distincte et d'importants ministères nord-irlandais. Le fait que le ministère ait repris à sa charge les responsabilités d'une organisation administrative distincte explique le grand nombre de fonctions qu'il doit exercer.

Le Bureau pour le pays de Galles a été institué en 1964. Contrairement à l'Ecosse et à l'Irlande du Nord, il n'est généralement pas nécessaire de passer par une législation distincte pour faire appliquer les grandes orientations définies pour le pays de Galles. Le Bureau pour le pays de Galles regroupe moins de fonctions que celui pour l'Irlande du Nord et, en général, moins d'unités internes. C'est toutefois plus que les autres ministères qui administrent des politiques s'appliquant également en Angleterre. Le système d'administration est cependant empreint d'une certaine spécificité galloise en raison du nombre d'organismes non élus parrainés par le Bureau pour le pays de Galles. Il existe en effet 250 organismes de ce type, dont l'un des plus éminents est le Welsh Development Agency («Agence pour le développement du pays de Galles»).

Le Bureau pour l'Ecosse est le plus important des ministères territoriaux du point de vue de ses effectifs. Il a été créé en 1885. Il s'appuie sur cinq grands départements et couvre un large éventail de fonctions. A l'instar des Bureaux pour l'Irlande du Nord et pour le pays de Galles, il dispose d'un réseau considérable d'organismes non élus, dont Scottish Enterprise (anciennement Scottish Development Agency). Comme il a été noté précédemment, on observe depuis 1979 une certaine augmentation du nombre d'organismes non élus à structure et vocation spécifiquement écossaises.

Chacun des ministères territoriaux est responsable d'un grand nombre d'orientations «domestiques». Conséquence pour les collectivités locales d'Ecosse et du pays de Galles, ils ne se fondent pas dans la multiplicité des ministères centraux mais incarnent au contraire, pour ces collectivités, l'étape essentielle, «leur administration centrale». Les relations entre les collectivités locales et les ministères territoriaux sont conditionnées par l'aspect duel de ces ministères. Ils sont simultanément une émanation du centre et représentent un territoire.

Selon certains observateurs, ces ministères territoriaux sont bien plus proches de Whitehall qu'ils ne font partie intégrante de l'Ecosse ou du pays de Galles. Ils fonctionnent en tant qu'agents d'exécution du centre, surveillant, encourageant et facilitant la mise en œuvre des orientations nationales définies par Westminster et par Whitehall. C'est ainsi que le Bureau pour l'Ecosse a poursuivi une politique de sévères restrictions financières à l'égard des collectivités locales écossaises au cours des années 80, offrant ainsi un terrain d'essai pour les mesures législatives devant être appliquées en Angleterre et au pays de Galles. Exemple le plus notable, celui de l'infortunée «poll tax» (impôt local frappant chaque individu), introduite en Ecosse en 1989, soit un an avant son introduction en Angleterre et au pays de Galles.

Les ministères territoriaux jouent également un rôle de groupe de pression/porte-parole en se faisant les avocats de leur région auprès de Whitehall. C'est toutefois un rôle qu'ils adoptent moins souvent qu'on ne pourrait s'y attendre, du fait notamment des difficultés économiques et sociales spécifiques que connaissent le pays de Galles et l'Ecosse. En règle générale, il est rare que les secrétaires d'Etat au pays de Galles et à l'Ecosse cherchent à obtenir ou se voient concéder des avantages au sein du Cabinet. Westminster et Whitehall élaborent des politiques et des lois pour toutes les régions de la Grande-Bretagne, et la mission des ministères territoriaux est de les appliquer. Les hommes politiques et les fonctionnaires qui dirigent ces ministères sont des rouages du parti national et des systèmes administratifs.

Il y a toutefois place pour une certaine liberté d'action car les ministères territoriaux sont censés avoir pour tâche de mener à bonne fin le processus d'application de la politique générale dans leur région. Traditionnellement, l'administration centrale s'intéresse tout particulièrement aux «domaines supérieurs de la politique», tels que défense, relations internationales et gestion économique, en laissant les «domaines inférieurs», soit ce qui touche au logement, à l'éducation, etc., à d'autres institutions. La dernière décennie a vu cette tradition s'éroder fortement, mais dans le cas des ministères territoriaux, on attend toujours d'eux qu'ils s'occupent des domaines de politique intérieure. L'essor relativement faible des écoles subventionnées et du système obligatoire d'appel à la concurrence en Ecosse et au pays de Galles traduit l'influence d'un modèle caractéristique d'administration.

Ce qu'on voit naître en Ecosse et au pays de Galles, c'est un style de relations centre-région qui tranche avec celui développé en Angleterre. Les réseaux, moins étendus, sont de ce fait plus informels. Les personnes travaillant dans les ministères et dans les collectivités locales se connaissent bien, ce qui tend à favoriser la compréhension mutuelle concernant les préférences et les contraintes relatives à la politique à mener. Ainsi, bien que les ministères territoriaux s'efforcent en général de se conformer aux directives nationales, ils le font en fonction de la marge de manœuvre dont il dispose eu égard à leur statut territorial, et à la lumière de connaissances et de préoccupations partagées de façon plus étroite que ce n'est souvent le cas dans les relations centre-région en Angleterre.

Evaluer les dispositifs interadministrations

a) La péréquation financière

La répartition territoriale des niveaux de dépenses publiques au sein du Royaume-Uni a suscité un très large débat. Les estimations qui ont été faites laissent à penser que les dépenses publiques par habitant sont, au pays de Galles, en Ecosse et en Irlande du Nord, supérieures à la moyenne nationale. Pour le pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord, les chiffres dépassent respectivement cette moyenne de 10, 20 et 40%. A première vue, il semblerait que chacune de ces régions bénéficie d'un traitement de faveur en ce qui concerne la répartition des dépenses publiques. Il est toutefois nécessaire de considérer ces chiffres avec précaution. En premier lieu, ils sont axés sur des dépenses publiques identifiables et ne prennent pas en compte les dépenses relatives à la défense. Ils comprennent les dépenses afférentes au logement public, plus importantes en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord, et excluent l'allègement de l'impôt sur le revenu affectant les prêts au logement dont bénéficie tout propriétaire-locataire, très courant en Angleterre. Enfin, ces chiffres reflètent les allocations accordées sur la base de critères relatifs à des avantages sociaux et économiques, critères en vigueur dans tout le Royaume-Uni.

Le relatif avantage du pays de Galles, de l'Ecosse et de l'Irlande du Nord en matière de dépenses publiques découle de la disparité de leurs besoins, de leurs caractéristiques démographiques et de leur système d'emploi. Les chiffres de l'Irlande du Nord reflètent également dans une certaine mesure les rectifications apportées concernant le financement insuffisant de certains services, ainsi que le coût des forces de sécurité.

Les Bureaux pour le pays de Galles et pour l'Ecosse disposent d'une certaine liberté d'action concernant les fonds alloués aux collectivités locales et aux Services d'hygiène, mais c'est une liberté limitée. Ces bureaux peuvent, par exemple, adapter les différentes formules d'allocation de fonds aux collectivités locales. Ils jouissent également d'une relative liberté concernant d'autres grandes catégories des dépenses publiques. Le Bureau pour l'Irlande du Nord est considérablement plus libre en ce qui concerne la façon dont accorder les ressources sur le territoire qu'il couvre. Il contrôle de manière très étroite les dépenses qui sont faites par le biais de ses services et de divers organismes non élus. En Angleterre, les GOR ne participent aucunement à l'affectation aux collectivités locales et autres organismes des principaux financements décidés par l'administration centrale. Ainsi qu'il a été noté plus haut, ils jouent un rôle de conseil auprès de Whitehall concernant certains budgets spéciaux, tel le Budget unique de rénovation. Ils se contentent pour l'essentiel de transmettre les fonds plutôt que de les attribuer.

En Grande-Bretagne, les collectivités locales dépendent étroitement de l'Etat pour ce qui est de leurs ressources. En 1995-96, les impôts locaux (la «Council Tax») en Angleterre ne représentent que 20% du revenu global des collectivités locales, le reste provenant du gouvernement et d'autres sources nationales. Au pays de Galles, les recettes locales n'entrent que pour 14% dans le financement total – pour l'Ecosse, le taux est de 15%. La majeure partie du financement de l'administration locale se fait sous la forme d'une dotation gouvernementale aux collectivités locales constituée à partir des taxes sur les entreprises, fixées au niveau national, et d'autres impôts nationaux. En Irlande du Nord, la situation est sensiblement différente. Les conseils locaux, comme il a été dit auparavant, sont responsables d'un moindre pourcentage des dépenses publiques. Ce sont les impôts locaux qui couvrent l'essentiel de leurs dépenses. De fait, l'Irlande du Nord n'a jamais souffert de l'imposition puis du retrait de la «poll tax», et elle a maintenu un système d'impôts locaux.

La manière dont les ressources sont, en Grande-Bretagne, allouées aux collectivités locales vise à assurer une péréquation parfaite. Les fonds attribués par l'Etat le sont de façon à ce que la totalité des ressources provenant de l'administration centrale soient appropriées, l'estimation concernant le niveau normal des impôts locaux devant coïncider avec l'estimation relative au niveau normal des dépenses. Le niveau normal des dépenses contient des éléments permettant d'adapter ce niveau aux besoins locaux. Ainsi, la dotation gouvernementale tient compte de la capacité locale d'imposition et des nécessités locales particulières.

Au départ de ce processus, il y a un montant – convenu au niveau national – correspondant aux dépenses globales ordinaires. Ce montant découle des discussions annuelles sur les dépenses de l'Etat. Une fois qu'ont été soustraites les diverses subventions spécifiques et qu'il a été procédé à certains autres ajustements, on parvient à un chiffre net correspondant aux dépenses globales ordinaires, chiffre qui constitue la base de l'allocation à travers le système des évaluations de dépenses. Pour chacun des principaux domaines de services, les montants sont calculés. Pour chacun d'eux, on utilise une formule reflétant les mesures indirectes des besoins et des inconvénients, afin de déterminer l'attribution des fonds aux diverses collectivités locales.

Le processus de péréquation est complexe, et il n'est pas entièrement convaincant. Le système a toute chance de ne pouvoir répondre pleinement aux besoins tels qu'ils sont ressentis au niveau local, car il s'appuie sur un processus fonctionnant du sommet vers la base pour déterminer quelle somme préétablie devrait être allouée. Au-delà de ce problème inhérent au système utilisé surgissent diverses difficultés d'ordre pratique. Certaines des données entrant dans les calculs sont obsolètes, notamment celles relatives au recensement. Certaines des mesures indirectes auxquelles il est fait appel ne sont pas appropriées à la tâche poursuivie. Et cependant, le coût entraîné par le développement d'indicateurs plus «réalistes» pourrait s'avérer prohibitif.

Sans nul doute, des améliorations pourraient être apportées au système de répartition, mais il serait aussi intéressant de considérer une question plus générale. Le régime de financement a été développé afin d'offrir à l'administration centrale des possibilités considérables de contrôle des dépenses locales. La dotation gouvernementale pourrait être distribuée aux collectivités locales, qui seraient ensuite laissées libre de décider du montant de leurs dépenses. Ce qui s'est produit, cependant, c'est que les collectivités locales se sont trouvées contraintes de dépenser sans s'écarter, ou en s'éloignant le moins possible, du montant ordinaire de leurs dépenses telles qu'évaluées, en plafonnant les budgets locaux afin de ne pas dépasser les niveaux approuvés par le gouvernement. Ce système de surveillance étroite et les médiocres niveaux d'imposition locale ont permis à l'administration centrale d'exercer son contrôle, mais au prix d'une situation où il n'est que trop facile pour les collectivités et autres institutions locales de s'en prendre au gouvernement dès qu'il y a défaillance d'un service ou pénurie de ressources.

b) *L'influence de l'Union européenne (UE)*

Les questions régionales et le développement des régions constituent depuis longtemps d'importants centres d'intérêt pour l'Union européenne. L'une de ses principales préoccupations est de faire en sorte que le processus menant à une plus grande intégration n'accentue pas les disparités régionales. Il existe toute une série de programmes d'aide. De nombreuses régions du Royaume-Uni peuvent prétendre à bénéficier de l'aide aux régions dispensée par l'UE sur l'une des trois bases suivantes: *objectif 1*: régions dont le développement est en retard; *objectif 2*: régions marquées par le déclin industriel; et *objectif 3*: zones rurales connaissant des difficultés.

Pouvoir bénéficier d'un financement résulte en temps normal d'un processus de partenariat régional ou local ou de la collaboration entre plusieurs groupes d'intérêts du secteur public et privé dans une même zone.

Un processus est en cours, qui renforce les relations entre les régions et transcende les frontières nationales. Les collectivités locales du Royaume-Uni ont participé à ces réseaux avec beaucoup de bonne volonté.

L'argent investi dans la politique européenne des régions représente des sommes considérables, qui sont toutefois petites comparées à celles dépensées par le gouvernement britannique. Entre 1994 et l'an 2 000, la Grande-Bretagne va recevoir de l'UE l'équivalent de 1,1 milliard de livres par an, ce qui représente moins d'un demi pour cent des dépenses annuelles du gouvernement britannique. Il se peut que l'Irlande du Nord voit s'accroître substantiellement les sommes qu'elle reçoit ordinairement de l'UE dans le cadre d'un ensemble d'avantages concédés en vue de consolider le processus de paix en cours.

III. CONCLUSIONS

Dans sa conclusion, le rapport procèdera à l'évaluation globale des évolutions qui ont marqué le système britannique, en relation avec le principe de subsidiarité. Puis il examinera les principales propositions de réforme qui font actuellement l'objet de discussions. Enfin, il évoquera les perspectives d'une réforme radicale en matière de décentralisation.

A l'extrême, on pourrait avancer que le système britannique repose sur une démocratie nationale et sur un système d'administration complexe divisé selon les différentes fonctions à assurer. C'est la fonction, non le territoire, qui explique principalement la nature du système. La représentation des intérêts locaux et régionaux (voire des intérêts nationaux dans le cas de l'Ecosse et du pays de Galles) est perçue comme étant en définitive subordonnée à un ensemble de réseaux qui intègrent les acteurs nationaux, régionaux et locaux à des communautés se définissant par les orientations, les services et les fonctions proposés. Ce qui régit le système, ce sont davantage les besoins exprimés en terme d'éducation, de sécurité sociale, de santé et de transports que des préoccupations liées à telle région ou tel territoire.

Les préoccupations concernant le bon fonctionnement et l'efficacité des services tendent également à faire passer au second plan les discussions relatives à l'autonomie et à la démocratie locales. On entend dire que l'opinion publique souhaite qu'au niveau national (c'est-à-dire à l'échelon du Royaume-Uni) s'appliquent les mêmes règles en matière de maintien de l'ordre, d'éducation, de soins, de protection sociale et de logement. Cette opinion publique ne tolérera pas les divergences importantes découlant d'un système d'autonomie locale. Dans le système britannique, on pourrait avancer que l'accent est mis sur les avantages pratiques résultant de services de bonne qualité plutôt que sur les valeurs plus ésotériques que représentent les débats et discussions démocratiques. A la lumière de telles considérations, les débats sur la subsidiarité dans le Royaume-Uni peuvent apparaître comme dénués de pertinence.

En conséquence de quoi une évaluation positive du système britannique tendrait à insister sur les avantages d'une organisation fonctionnelle et de prestations de services efficaces. Une évaluation plus négative s'attacherait à dénoncer les faibles possibilités d'autonomie existant au niveau local ou à d'autres niveaux territoriaux au sein du système. Seraient également évoquées les difficultés rencontrées pour unifier mesures et prises de décision concernant des problèmes qui dépassent les frontières fonctionnelles, tels que le développement économique, la prévention de la criminalité et la protection de l'environnement. Cette tension entre les deux types d'évaluation, positive et négative, transparaît dans les débats sur les réformes, débats qui, au milieu des années 90, atteignent un point critique.

Pour le gouvernement britannique, la dimension régionale a pris de plus en plus d'importance. La force motrice expliquant ce développement est constituée d'une part par la montée du nationalisme écossais et gallois, et d'autre part par le regain des conflits sectaires en Irlande du Nord. La Commission Kilbrandon, créée par le gouvernement travailliste en 1970, avait soulevé l'idée d'une réforme constitutionnelle, et des propositions spécifiques de dévolution pour l'Ecosse et pour le pays de Galles avaient fait l'objet de référendums en 1979. Ces propositions n'ont abouti à rien, et la question a fini par disparaître de l'ordre du jour du gouvernement, pour resurgir à partir de la fin des années 80 avec une force accrue en Ecosse et au pays de Galles. Une multiplicité de facteurs explique un tel développement; toutefois, l'importance politique de cette question est en partie révélée par le fait qu'en 1992, lors des élections générales, les conservateurs ont remporté la majorité des sièges en s'assurant ainsi un quatrième mandat, mais qu'ils ne sont parvenus à enlever que 11 des 72 sièges en Ecosse, et 6 des 38 sièges attribués au pays de Galles.

Pour différentes raisons, la recherche d'un nouveau règlement politique en Irlande du Nord a pris de plus en plus d'acuité au cours de ces dernières années. A la suite de l'instauration formelle d'un «cessez-le-feu» en 1994, le gouvernement conservateur a évoqué en février 1995 l'idée d'une assemblée régionale pour l'Irlande du Nord. Cette assemblée, reposant sur un partage des pouvoirs internes, aurait la responsabilité de la plupart des affaires intérieures sauf, au moins au début, de celles touchant au maintien de l'ordre, au respect de la loi et à la sécurité.

Néanmoins, le gouvernement conservateur est resté résolument opposé à un gouvernement autonome pour le Pays de Galles et l'Ecosse. Au contraire, la victoire du Parti travailliste aux élections de mai 1997 a eu pour résultat des propositions spécifiques en ce qui concerne la décentralisation régionale.

En ce qui concerne l'Angleterre, le nouveau gouvernement travailliste propose de renforcer la décentralisation régionale en s'appuyant sur des dispositions existantes qui permettent une coordination volontaire entre collectivités locales dans le cadre de chambres régionales. Ces chambres seraient composées de représentants nommés par les collectivités locales, qui assureraient leur financement et leur fonctionnement. Elles n'auraient ni compétences fiscales, ni pouvoirs normatifs. Elles auraient essentiellement une double mission de coordination stratégique et de surveillance démocratique. Sur le plan stratégique, le développement économique, les transports, les questions européennes et l'aménagement du territoire entreraient dans leurs attributions. Afin de s'acquitter de leur fonction de surveillance démocratique, elles seraient expressément investies de droits de consultation et de contrôle à l'égard des autres organismes publics, des services privatisés d'intérêt public et des nouvelles agences de développement régional (*Regional Development Agencies*) que le gouvernement a l'intention de créer pour coordonner le développement économique régional, aider les petites entreprises et encourager les investissements étrangers.

A plus long terme, le gouvernement prévoit en outre d'adopter une législation en vue de donner aux habitants de l'Angleterre la possibilité de décider, région par région, s'ils souhaitent se doter d'autorités régionales élues au scrutin direct.

S'agissant de l'Ecosse et du Pays de Galles, le nouveau gouvernement propose, pour satisfaire aux aspirations à la décentralisation – si elles sont confirmées par les résultats des référendums qui vont être organisés – d'instituer des assemblées élues au scrutin direct. Pour l'Ecosse, il s'agirait de créer un parlement doté de compétences législatives, notamment en matière budgétaire, où il aurait la faculté de faire varier les recettes fiscales dans des limites bien définies. Ce parlement serait élu à la représentation proportionnelle personnalisée¹.

1 Le système de la représentation proportionnelle personnalisée permet l'attribution d'une partie des sièges sur la base d'un scrutin majoritaire à un tour (le candidat qui obtient le plus grand nombre de suffrages est élu), les sièges restants étant répartis sur la base d'un système de liste à effet compensatoire (il est tenu compte des voix obtenues pour chaque participation dans chaque circonscription, de façon à obtenir globalement une distribution proportionnelle).

Lors du référendum organisé pour l'Ecosse en septembre 1997, le gouvernement a demandé séparément aux électeurs s'ils étaient favorables à ce qu'un parlement soit instauré et à ce qu'il soit investi de compétences fiscales. Le résultat de ce référendum montre une majorité de voix en faveur de ces deux propositions. Le Parlement écossais exercera un contrôle démocratique dans les domaines de compétence actuellement rattachés administrativement au ministère pour l'Ecosse (*Scottish Office*). Les politiques concernant l'ensemble du Royaume-Uni (économie, défense, politique étrangère, etc.) resteront du ressort du Parlement britannique.

Un référendum, également tenu en septembre 1997, fait apparaître une majorité de votes en faveur de l'établissement d'une assemblée galloise. L'Assemblée galloise, pour sa part, exercera un contrôle démocratique dans les domaines qui relèvent actuellement du ministère pour le Pays de Galles (*Welsh Office*). Elle sera dotée de compétences législatives limitées et élue à la représentation proportionnelle personnalisée.