

Direction Générale des Études

Document de Travail

LA RÉGIONALISATION EN EUROPE

Série politique régionale

REGI 108 FR/rév. 1

La présente publication n'est disponible qu'en français.

Il existe une édition abrégée en français (REGI 108 A FR), ainsi qu'en anglais (REGI 108 A EN); il existe aussi une édition abrégée multilingue dans les langues suivantes: DE/EN/ES/FR/IT (REGI 108 A XX).

Une liste des autres publications de la Série politique régionale figure à la fin de ce document.

Éditeur: Parlement européen
L-2929 Luxembourg

Auteur: Dr Gérard Marcou
Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne
Directeur du Groupement de Recherche
sur l'Administration Locale en Europe (CNRS)

avec le concours de
Dr Artashes Gazaryan,
Professeur associé à l'Université de Klaipeda, Lituanie
Directeur du Centre d'Étude sur l'Autonomie locale des Républiques
baltes, responsable pour les rubriques sur l'Estonie, la Lettonie et la
Lituanie

et

Dr Karel Svoboda,
Directeur de Recherche à l'Institut de l'État et du Droit
de l'Académie des Sciences de la République tchèque,
responsable pour les rubriques sur la Bulgarie, la Hongrie,
la République tchèque et la Slovaquie
traduction du tchèque par Milan Burda

Responsable: Anna Lucchese
Division de l'Agriculture, de la Pêche, de la Politique régionale,
des Transports et de la Coopération au développement
Direction Générale des Études
Tél.: (352) 4300 - 22574 / 22792
Fax: (352) 4300 - 277 19
E-mail alucchese@europarl.eu.int

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

Manuscrit achevé en décembre 1999.

Direction Générale des Études

Document de Travail

LA RÉGIONALISATION EN EUROPE

**Situation, évolution et perspectives
dans les États membres de l'Union européenne
et dans les États candidats d'Europe centrale et orientale**

Série politique régionale

REGI 108 FR

04 – 2000/rév. 1

AVANT-PROPOS

Cette étude a été commandé par la Commission REGI du Parlement européen; elle s'inscrit dans le programme de recherche de la DG IV pour l'année 1999. Elle revêt une grande importance dans la période présente, au cours de laquelle les institutions européennes sont particulièrement occupées par l'adhésion de nouveaux États. Cette étude, qui vient de faire l'objet d'une révision, est mise à la disposition des membres du Parlement européen afin de les assister dans leurs évaluations.

DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES

Luxembourg, avril 2000.

SOMMAIRE

| | Page |
|--|------------|
| AVANT-PROPOS..... | iii |
| SOMMAIRE..... | v |
| Introduction..... | 1 |
| I -Régions et régionalisation..... | 5 |
| 1. La tendance à la régionalisation: le constat empirique..... | 5 |
| 2. L'absence d'une notion commune et la recherche d'une définition..... | 9 |
| II -Typologie des régionalisations..... | 19 |
| A) La régionalisation administrative..... | 20 |
| B) La régionalisation par les collectivités locales existantes..... | 23 |
| 3. La décentralisation régionale..... | 26 |
| 4. La régionalisation politique (régionalisme institutionnel)..... | 28 |
| 5. La régionalisation par les autorités fédérées..... | 33 |
| III -Evaluation et perspectives de la régionalisation en Europe..... | 37 |
| A) Régionalisation et institutions régionales..... | 37 |
| 2. Institutions régionales et développement spatial..... | 41 |
| 3. Régionalisation et identités..... | 43 |
| 4. Les régions, une chance ou un risque pour l'Europe?..... | 47 |
| RÉFÉRENCES..... | 57 |
| TABLEAUX DE SYNTHÈSE..... | 69 |
| Tableau n°1: La régionalisation dans les structures territoriales des Etats..... | 72 |
| 1. Iles Åland..... | 72 |
| Tableau n°2: Typologie de la régionalisation..... | 75 |
| LES ÉTATS MEMBRES..... | 77 |
| DE L'UNION EUROPÉENNE..... | 77 |
| AUTRICHE..... | 83 |
| BELGIQUE..... | 87 |
| DANEMARK..... | 93 |
| ESPAGNE..... | 95 |
| FINLANDE..... | 99 |
| FRANCE..... | 101 |
| GRÈCE..... | 105 |
| IRLANDE..... | 109 |
| ITALIE..... | 111 |
| LUXEMBOURG..... | 115 |
| PAYS-BAS..... | 117 |
| PORTUGAL..... | 119 |
| ROYAUME-UNI..... | 123 |
| Angleterre, Ecosse, Pays de Galles, Irlande du Nord: Néant..... | 126 |
| SUEDE..... | 127 |
| LES ETATS..... | 129 |
| D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE..... | 129 |
| BULGARIE..... | 131 |
| ESTONIE..... | 135 |
| HONGRIE..... | 137 |
| LETONIE..... | 141 |
| LITUANIE..... | 143 |
| POLOGNE..... | 145 |
| L | |
| a régionalisation en Europe..... | 148 |
| RÉPUBLIQUE TCHÈQUE..... | 149 |
| L | |
| a régionalisation en Europe..... | 153 |

| | |
|--|------------|
| ROUMANIE..... | 154 |
| SLOVAQUIE..... | 158 |
| SLOVENIE..... | 162 |
| | La |
| régionalisation en Europe..... | 163 |
| Liste des autres publications de la Série politique régionale..... | 164 |
| | La |
| régionalisation en Europe..... | 164 |
| Liste des autres publications de la serie politique régionale | 163 |

LA RÉGIONALISATION EN EUROPE

Situation, évolution et perspectives dans les États membres de l'Union européenne et dans les États candidats d'Europe centrale et orientale

Introduction

L'objet de ce rapport est d'analyser le processus et les perspectives de la régionalisation dans les quinze Etats membres de l'Union européenne et dans les dix Etats d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion¹.

La régionalisation semble être, en effet, une tendance commune de l'évolution de l'organisation territoriale des Etats européens aujourd'hui. On est même allé jusqu'à parler d'une "Europe des régions", dans laquelle les régions constitueraient la collectivité publique du niveau intermédiaire répondant aux besoins de la territorialisation de certaines politiques communautaires, et la base d'une convergence institutionnelle entre les Etats membres de l'Union. La résolution du Parlement européen du 18 novembre 1988 allait dans ce sens: elle invitait les Etats à régionaliser leurs structures internes et leur adressait une "Charte communautaire de la régionalisation" qui voulait en fixer les principes².

Bien que certains auteurs continuent de s'y référer³, l'idée d'une "Europe des régions" a perdu aujourd'hui une grande partie de son crédit et n'est plus guère soutenue, en raison des problèmes de définition que soulève la notion de région⁴ et de la position que conservent les Etats, dont, notamment, continue de dépendre l'essentiel des moyens dont disposent les collectivités

¹ On ne tiendra pas compte du statut d'autonomie accordé par divers Etats de l'Union européenne, en raison de leur éloignement, à des territoires non européens ou assimilés: notamment les territoires d'outre-mer pour la France, le Groenland et les Iles Féroés pour le Danemark. Le statut de ces territoires obéit à une toute autre logique que celle de la régionalisation, telle qu'on va l'étudier.

² Résolution sur la politique régionale communautaire et le rôle des régions, du 18 novembre 1988, *JOCE* n° C 326, p. 289.

³ V. par exemple: Catherine Schneider (1997), "Morceaux choisis sur la composition du Comité des Régions", p. 15 dans: J. Bourrinet (dir.), *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Economica, Paris. L'auteur écrit: "...l'Europe des régions s'affermirait aujourd'hui grâce à une approche plus girondine tournée vers la recherche de la contribution de ces mêmes composantes (infraétatiques – NdlA) à l'unification européenne". Voir également: R. Hrbek (1993), selon lequel l'"Europe des régions" désigne l'importance de la coopération entre les régions pour le développement de l'Europe, ainsi qu'une certaine structure de la Communauté européenne, à trois degrés, dans laquelle la région existerait de manière indépendante à côté de l'Etat et de la Communauté européenne ("Die Regionen in der Europäischen Union", p. 124 dans: H. Schneider/W. Wessels (Hrsg), *Föderale Union – Europas zukunft?*, C.H. Beck, Munich). Voir encore: C. du Granrut (1996), *Europe, le temps des régions*, LGDJ, 2^{ème} éd.; F. Massart-Piérard (1998), "L'Europe des régions et la France: quelles implications?", pp. 97-107 dans: E. Dupoirier (dir.), *Régions: la croisée des chemins*, Presses de Sciences Po, Paris.

⁴ J. Loughlin (1996), "Representing regions in Europe: the Committee of the Regions", *Regional and Federal Studies*, vol.6, n°2, pp. 147-165.

territoriales, y compris les régions les plus fortes et les Etats fédérés⁵. On doit également relever que la résolution précitée du Parlement européen n'a guère eu d'écho et n'a inspiré aucune régionalisation.

Il est indéniable, cependant, que certaines politiques communautaires, en premier lieu la politique régionale communautaire, appuyée sur les fonds structurels, puis la politique de cohésion, ont exercé sur la promotion de l'idée régionale en Europe une double influence. D'une part, elles ont popularisé l'Europe auprès des collectivités territoriales de tous les Etats membres en leur permettant d'avoir accès à des ressources nouvelles, et en leur offrant des marges de manœuvre supplémentaires par l'institution d'un niveau de pouvoir à la fois supérieur à l'Etat, concurrent et alternatif. D'autre part, elles ont popularisé le thème de la région dans tous les Etats européens, comme l'espace ou l'échelle de mise en œuvre de ces politiques et de la programmation correspondante, et donc comme une sorte de condition d'accès aux ressources. Cet effet est encore plus puissant dans les Etats d'Europe centrale et orientale, où l'adoption des standards européens paraît indispensable au succès de la démarche d'adhésion, si bien que la régionalisation est à l'ordre du jour dans tous ces pays, même dans les plus petits d'entre eux.

Pourtant, cette dimension normative de la régionalisation est trompeuse. Elle n'est confirmée ni par l'observation et l'analyse des institutions existantes, ni même par les réformes les plus récentes ou en cours de discussion. On ne doit pas oublier que dans les Etats européens où la régionalisation a trouvé une expression institutionnelle forte, avec la création de régions comme nouvelles collectivités territoriales, elle n'a pas été déterminée par les politiques communautaires mais par des évolutions politiques propres à chacun des pays concernés. Mais également en ce qui concerne l'impact communautaire sur les réformes de l'organisation administrative territoriale des Etats d'Europe centrale et orientale, l'analyse précise de ces réformes conduit plutôt à relativiser la portée de la régionalisation: malgré l'influence exercée dans ces pays par les modèles occidentaux, on observe une certaine prudence. Même si on tient pour transitoires certaines réformes récentes, la prise en compte de ces pays conduit, à l'échelle de l'Europe, à recentrer la régionalisation sur ses formes les plus modérées.

En réalité, il existe un contraste remarquable entre la généralité de la tendance à la régionalisation, et la diversité de ses manifestations institutionnelles, de même qu'entre la popularité des notions de régionalisation et de région et la difficulté que l'on éprouve à les définir. Dans ce domaine plus que dans d'autres les malentendus sont nombreux, tant les conceptions varient d'un pays à l'autre. Empruntée à la géographie humaine, la notion de région recouvre, lorsqu'elle est appliquée à des entités politiques ou administratives, des conceptions extrêmement différentes. On rencontre en particulier des difficultés à situer les Etats fédéraux: bien que ceux-ci représentent un type d'Etat bien antérieur à l'apparition des idées de région et de régionalisation, il n'est pas rare que les Etats fédérés soient assimilés à des régions et le fédéralisme à une forme d'Etat particulièrement décentralisée ou régionalisée⁶. Ces deux assimilations, de l'Etat fédéré à une région et du

⁵ Cf M. Keating (1995), "Europeanism and regionalism", p.21, dans: B. Jones / M. Keating (dir.), *The European Union and the regions*, Clarendon Press, Oxford. V. également: G. Pola / G. Marcou / N. Bosch (dir.) (1994), *Investissements publics et régions*, L'Harmattan, Paris.

⁶ Voir par exemple: P.-A. Féral (1998), *Le comité des Régions de l'Union européenne*, PUF, Que sais-je?, p.13, mais aussi: J.-L. Quermonne (1998), "La genèse institutionnelle des régions en France au regard des principaux pays européens", notamment pp. 41-46 dans: E. Dupoirier (dir.), op. cit..

fédéralisme à un haut degré de décentralisation, sont très contestables, du point de vue historique comme du point de vue empirique (en particulier, il existe des Etats fédéraux centralisés) mais elles n'en sont pas moins très répandues. Une autre difficulté provient de la tendance, trop fréquente dans la science du droit public, à bâtir des catégories générales à partir d'une expérience particulière. On pourrait alors ne reconnaître la régionalisation que dans les pays où l'on aurait établi une collectivité régionale correspondant à peu près au modèle idéal que l'on aurait tiré d'une telle expérience.

Ces difficultés montrent la nécessité absolue de mettre en œuvre une méthode de comparaison rigoureuse, fondée sur l'élaboration de définitions et de critères de comparaison viables, c'est-à-dire dont la pertinence soit établie par la cohérence des conclusions auxquelles ils conduisent. Les critères et les conclusions proposés par cette étude sont résumés dans les deux tableaux reproduits à sa suite: le tableau n°1 résume la place de la régionalisation dans les structures territoriales des Etats européens, et le tableau n°2 résume la typologie de la régionalisation, en classant chacun des Etats dans un ou plusieurs des types que l'on aura définis.

La première section (Région et régionalisation) a pour objet de montrer qu'il existe une tendance assez générale à la régionalisation dans les Etats européens, mais qu'il ne s'en dégage aucune notion commune de la région, au sens politique ou juridique; il conviendra donc d'élaborer des définitions capables de rendre compte à la fois de la diversité institutionnelle et de ce qui rapproche les différents modes de régionalisation; cela conduira à privilégier la notion de régionalisation sur celle de région. La seconde section propose une typologie des régionalisations à partir d'une analyse de la place de la régionalisation dans la structure de l'Etat; cette typologie donne des résultats cohérents en ce qui concerne les institutions, les compétences et, dans une moindre mesure, les finances. Enfin, la troisième section, présente une évaluation de la régionalisation et de ses perspectives en Europe; elle tente d'en dégager les limites et les risques, et elle comporte certaines recommandations et suggestions dans la perspective de la construction européenne.

I - Régions et régionalisation

Si la régionalisation est une tendance commune de l'évolution de l'organisation territoriale des Etats européens, il est impossible de déterminer une conception minimum de la région qui leur soit commune, même au sein de l'Union européenne. Il est impossible de ramener la diversité institutionnelle à une notion unique de région, mais on peut l'interpréter à travers une définition de la régionalisation comme processus dynamique et évolutif affectant le niveau intermédiaire de gouvernement.

1. La tendance à la régionalisation: le constat empirique

La conception de la région comme entité politique ou administrative est une idée récente, si l'on considère que les mouvements régionalistes du XIX^{ème} siècle, tournés vers le passé, n'ont pas eu de postérité directe. La plupart des Etats européens étaient, et sont encore aujourd'hui, des Etats unitaires, dans lesquels s'est progressivement imposée l'idée que les collectivités locales devaient administrer librement les affaires locales. Les Etats fédéraux étaient et sont encore l'exception. En Suisse et en Allemagne, le fédéralisme a été le mode de réalisation du projet politique national au cours du 19^{ème} siècle, en ce qui concerne l'Allemagne à partir de l'idée d'une communauté de culture divisée entre plusieurs Etats⁷. En Autriche, le fédéralisme n'a été introduit que dans l'Etat républicain par la constitution de 1920, avec la transformation des *Länder* en Etats fédérés, mais après le démembrement de l'Empire et l'émancipation des autres nations en de nouveaux Etats. En Belgique, le dernier des Etats fédéraux en Europe est né en fait, en 1993, d'un développement extrême du régionalisme⁸, qui imprègne aujourd'hui le fonctionnement des institutions. En revanche, la Tchécoslovaquie s'est scindée en deux Etats, et de la Yougoslavie il ne reste que la fragile fédération unissant la Serbie et le Monténégro⁹. Ce sont donc bien les Etats unitaires qui dominent aujourd'hui la scène européenne dans son ensemble; non seulement sur la décennie quatre-vingt-dix, mais sur la longue période, le démembrement des empires s'est traduit, depuis celui de l'Empire ottoman jusqu'à celui des ensembles soviétique et yougoslave, par une augmentation régulière du nombre des Etats-nations en Europe. Cette évolution témoigne de la vivacité du sentiment national en Europe, malgré les progrès de l'Union européenne - la seule force

⁷ On reprend ici librement la notion de "projet politique" à Dominique Schnapper, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Gallimard, 1994, pp. 51s. et 159s. Cette notion est utilisée par D. Schnapper pour concilier le projet universaliste de la citoyenneté et les conditions particulières à la formation de chaque nation.

⁸ Voir plus bas sur cette notion.

⁹ La réalité du fédéralisme a parfois été contestée à propos de ces Etats, comme de l'ancienne URSS, au motif que la liberté était absente de leurs institutions. Il s'agit là d'un jugement qui procède d'une approche idéologique de l'Etat fédéral. L'importance des fonctions de l'Etat qui étaient organisées et assurées au niveau des républiques, y compris une partie des fonctions de défense et de sécurité dans le cas de l'ancienne Yougoslavie, correspond au contraire tout à fait au dualisme institutionnel propre à l'Etat fédéral, qui étaient même très accentué. Les finances publiques de ces Etats le montrent: en 1988, la Fédération yougoslave ne contrôlait que moins du quart de l'ensemble des dépenses publiques, sécurité sociale comprise, et en 1991, dans l'ancienne Tchécoslovaquie à la veille de son démembrement, les budgets des républiques tchèques et slovaques disposaient de 78% des ressources totales de l'Etat (cf G. Marcou, "Diversité géographique de l'Etat en Europe", p. 304 dans: M. Foucher (dir.) (1993), *Fragments d'Europe*, Fayard). Le caractère étatique de ces républiques est bien corroboré par le fait que le démembrement de ces Etats s'est opéré par la rupture du lien fédéral et la transformation des républiques sécessionnistes en Etats souverains, dans les mêmes frontières.

qui compense cette fragmentation et offre la perspective de la formation d'une nouvelle collectivité politique à l'échelle d'une grande partie du continent.

En revanche l'Italie a longtemps été le seul pays dont la constitution prévoyait l'institution de régions, tandis que dans quelques autres Etats, la région n'existait que comme un cadre d'action économique du pouvoir central. C'était le cas non seulement en France dès le milieu des années cinquante, mais aussi au Royaume-Uni, pour la mise en œuvre de politiques de développement régional. Ce sont les réformes ou tentatives de réforme des années soixante-dix qui semblent avoir projeté la régionalisation au centre des débats politiques; on a alors pensé y voir une manifestation de la crise de l'Etat-nation hérité du 19^{ème} siècle, et dont la France était l'archétype¹⁰. C'est en effet le moment de la mise en place en Italie des régions à statut ordinaire (1970), au Royaume-Uni du projet de "devolution" à des assemblées régionales en Ecosse et au Pays de Galles, qui a finalement échoué au référendum de 1979; c'est également la période des premières réformes constitutionnelles qui ont établi en Belgique les communautés et les régions, en 1970 et en 1980. En France, la période est marquée par l'échec du référendum d'avril 1969 sur la réforme du Sénat et la création de régions collectivités territoriales, puis par la création des établissements publics régionaux de la loi de 1972, avant la régionalisation prévue par la loi de 1982. Au Portugal, la constitution de 1976, issue de la "Révolution des œillets", prévoyait l'instauration de régions autonomes dans les îles, et de "régions administratives" sur le continent. C'est enfin en Espagne la création des communautés autonomes, sur la base de la constitution de 1978, qui rétablissait la démocratie et reconnaissait les droits historiques de certaines régions.

Aucune de ces réformes ne répondait à une impulsion de la Communauté européenne, mais au contraire à des problèmes spécifiques à chacun des pays concernés. Toutes présentaient des caractéristiques très différentes, mais leur accumulation a rendu plus sensible, alors, à la généralisation apparente du fait régional qu'à leurs différences. L'Etat unitaire classique paraissait en voie de devenir l'exception, tandis que les progrès de l'intégration européenne suggéraient son dépassement dans une perspective fédérale.

C'est au cours de la même période que la politique régionale communautaire fut mise en place, avec la création du FEDER en 1975. Désormais, la construction communautaire était susceptible d'applications territoriales directes, et la croissance rapide du volume budgétaire des fonds structurels a stimulé l'intérêt des collectivités territoriales. Toutefois, la politique régionale ne représentait encore en 1980 que 7,8% du budget communautaire; ce n'est qu'à partir du milieu des années quatre-vingt qu'elle s'affirme comme une politique majeure¹¹. La mise en place d'une politique communautaire visant à corriger les déséquilibres régionaux ou à les prévenir légitimait les régions, c'est-à-dire en fait toutes les institutions pouvant prétendre en représenter les intérêts. Elle conduisait aussi la Commission à définir des zones statistiques destinées à permettre la mesure des situations économiques régionales, et à servir de base aux critères d'intervention de la Communauté (la nomenclature NUTS I, II et III). L'élargissement à la Grèce en 1981, et à l'Espagne et au Portugal en 1986, a déterminé une augmentation rapide de la part de cette politique

¹⁰ Y. Mény, "Introduction", pp. 5-21 à: Y. Mény (dir.) (1982), *Dix ans de régionalisation en Europe. Bilan et perspectives 1970-1980*, Cujas, Paris.

¹¹ L'ensemble des fonds structurels atteignaient déjà 17,6% du budget communautaire en 1986; leur volume passa à 27,6% en 1992 et 36% (estimations) en 1999. Soulignons que le champ d'intervention des fonds structurels est plus large que celui de la politique régionale, et que la politique régionale mobilise aussi d'autres moyens que ceux des fonds structurels. Mais pour ce qui nous intéresse ici, il suffit de considérer que l'expansion de la politique régionale s'est appuyée sur les fonds structurels, avant d'être englobée par l'Acte unique européen de 1987 dans la politique de cohésion, dont le champ correspondit alors à celui des fonds structurels et du fonds de cohésion.

dans le budget communautaire; ces pays n'ont pas été les seuls à en bénéficier. L'élargissement s'est aussi accompagné de plusieurs réformes de cette politique et des fonds structurels (en 1979, 1984 et 1988) qui ont par étape augmenté considérablement le pouvoir d'appréciation et de décision de la Commission et de ses agents par rapport aux gouvernements nationaux; des étapes décisives en ont été l'abandon des quotas nationaux du FEDER en 1984, puis la réforme du FSE en 1988.

Toute la stratégie de la Commission et de son administration a été, durant cette période, d'essayer de s'affranchir du contrôle des Etats sur les fonds, et elle l'a poursuivie notamment en recherchant l'appui des collectivités locales ou régionales¹². La Commission l'a trouvé en particulier dans les nouveaux pouvoirs institués par les réformes régionales récemment introduites dans plusieurs Etats importants de la Communauté, ainsi qu'auprès des *Länder* allemands, compétents en la matière depuis longtemps, si bien que ces réformes ont indirectement favorisé la communautarisation de la politique régionale. Le Parlement a appuyé cette politique, notamment par les conférences des régions, à partir de 1984, et surtout en établissant un lien entre le renforcement de la politique régionale, rendu nécessaire par l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, et la régionalisation institutionnelle. La régionalisation des Etats est alors considérée comme un ressort de l'intégration, par l'établissement d'un rapport Communauté-région; au-delà du développement économique, la régionalisation serait un facteur de démocratisation et de valorisation des "spécificités culturelles"¹³.

Dans une certaine mesure, cette orientation correspondait à une stratégie de la Commission Delors: l'élargissement de la politique régionale en politique de cohésion et le renforcement de celle-ci devaient modérer ou équilibrer les effets de la réalisation du grand marché intérieur, qui impliquait une libération des forces du marché¹⁴. A son tour, la politique de cohésion a provoqué la définition d'un niveau régional, plus ou moins institutionnalisé, dans les autres pays, notamment dans ceux qui en étaient ou devaient en être les principaux bénéficiaires: c'est le cas en Irlande (création en 1994 de 8 autorités régionales), au Portugal (avec les 5 commissions régionales de coordination), en Grèce (création en 1986 de 13 régions, ou *peripheria*), mais aussi en Finlande (création de 20 conseils régionaux en 1994). Une politique de développement régional existe dans les autres Etats, mais sans institutions nouvelles; elle est assurée par les collectivités locales (Danemark), ou par l'Etat (Luxembourg, Suède, dans ce dernier cas avec des réformes partielles). Aux Pays-Bas, c'est en vue de permettre une stratégie de développement dans le cadre européen que la loi d'avril 1994 a tenté, sans succès, d'instituer des régions urbaines sur la base des plus grandes agglomérations du pays. La politique communautaire a sans nul doute joué un rôle dans la résurgence des régionalismes écossais et gallois, qui a conduit aux réformes institutionnelles de 1998.

Les réformes de la politique régionale communautaire, ainsi que l'augmentation de l'enjeu, avec l'augmentation du budget, ont aiguïté la concurrence entre les Etats, mais aussi entre les régions. Elles ont nourri le développement du lobbying régional au niveau communautaire. Les régions les plus importantes, et les *Länder* allemands, ont ouvert à Bruxelles des bureaux destinés à les informer et à défendre leurs intérêts propres auprès des instances communautaires. Il est facile d'observer également que toutes les associations de régions se sont constituées parallèlement au développement de la politique régionale communautaire. Leur cible était la Commission et son

¹² A. Smith (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. 54-61.

¹³ Résolution du 18 nov. 1988, précitée, notamment section IV.

¹⁴ Ce que suggère John Loughlin (1997), "L'Europe des régions et la fédéralisation de l'Europe", notamment p. 21 dans: J. Palard (dir.), *L'Europe aux frontières*, PU, coll. "GRALE", Paris.

administration, en particulier la DG 16. Ces associations se sont formées sur la base d'intérêts économiques communs par rapport à la Communauté, mais indépendamment de leur statut juridique dans leur Etat: citons par exemple les associations des régions périphériques, des régions de vieilles tradition industrielle (RETI), des régions des Alpes centrales, ou encore des Alpes occidentales, l'association des régions viticoles, ou des régions de capitales nationales, l'association des régions de l'Arc atlantique... Cette évolution a débouché sur la revendication d'une participation aux institutions, qui a elle-même conduit à la création du Comité des Régions par le traité de Maastricht. Ce Comité, sur lequel on reviendra dans la section III, ne joue qu'un rôle limité, mais il légitime au niveau communautaire l'institution des régions. L'Assemblée des Régions d'Europe est née en 1985 de la réunion des organisations interrégionales que l'on vient d'évoquer 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)¹⁵. L'Assemblée des Régions d'Europe compte plus de 250 membres dont les deux tiers seulement dans les Etats membres de l'Union européenne. Des phénomènes semblables sont observables dans les différents Etats, comme les associations régionales au Royaume-Uni (Association régionale du Nord-Ouest, Association des Midlands de l'Est...), ou entre des régions d'Etats différents, comme l'association du Bade-Wurtemberg, de la Catalogne, de la Lombardie et de Rhône-Alpes, qui se nomme elle-même les "Quatre Moteurs de l'Europe".

La régionalisation s'opère donc ainsi par la mobilisation régionale, aussi bien à l'échelle européenne que dans le cadre national ou transfrontalier. La politique de cohésion soutient ou même suscite la constitution d'acteurs "régionaux", dont le statut est indifférent, et dont les stratégies ont pour enjeu la définition des priorités et la répartition des ressources. Les prévisions financières d'Agenda 2000 (213 milliards d'euros pour la période 1999-2006) sont encore assez importantes pour entretenir ces stratégies.

Dans les Etats de l'Europe centrale et orientale, la préparation de l'adhésion comporte la mise en place d'un cadre institutionnel capable de produire et de mettre en œuvre des programmes de développement qui seront cofinancés par les fonds européens. La régionalisation apparaît alors comme l'un des standards européens qu'il convient d'adopter afin d'en bénéficier. Dès l'année 2000, ces Etats pourront bénéficier de concours importants au titre de l'aide de pré-adhésion (21,8 milliards d'euros, valeur 1999, pour la période 2000-2006), au travers de différents instruments. Dans la plupart des cas (6 Etats sur 10), il s'agit d'une pure régionalisation administrative, même si on prévoit d'associer les collectivités locales à la politique de développement régional. Seules la Pologne et la République tchèque font des régions des collectivités territoriales. En Roumanie et en Hongrie le développement régional fait appel à la coopération entre provinces. En Lettonie, la création de régions, leur nombre et leur forme sont en débat. La définition des circonscriptions statistiques correspondant à la nomenclature communautaire (NUTS 2 et 3) est acquise en Pologne, en République tchèque et en Slovaquie, en Hongrie; elle est en cours en Bulgarie. Tous les pays se sont dotés d'instruments de politique régionale ou sont en train de le faire.

¹⁵ L'Assemblée des Régions d'Europe est issue du Conseil des Régions d'Europe, à la suite d'une modification de ses statuts intervenue en 1987. Il s'agit d'une association de droit local alsacien. Ses statuts sont publiés dans: Y. Luchaire / B. Dolez / A. Vantroys (1992), *Les relations extérieures des régions françaises*, Ministère de l'Intérieur, La Documentation Française.

On constate donc que la régionalisation et la région ont gagné en relativement peu d'années, quoiqu'à des degrés divers, pratiquement tous les pays européens, et constituent sans doute l'innovation la plus marquante des systèmes d'administration territoriale au cours des dernières décennies. Si ces notions ne sont pas simplement des produits des politiques communautaires, ces dernières ont fortement contribué à leur diffusion et à leur donner leur contenu actuel, centré sur le développement économique. Pourtant, et paradoxalement, la diversité institutionnelle est telle qu'il est impossible d'en dégager une notion commune de région qui puisse s'appliquer à tous les Etats, même au sein de la seule Union européenne. La recherche d'une définition doit donc aller au-delà d'une approche trop institutionnelle.

2. *L'absence d'une notion commune et la recherche d'une définition*

L'hétérogénéité des institutions régionales n'a pas échappé aux institutions européennes. Mais elle n'a jamais pu être surmontée. De nombreux Etats ne reconnaissent pas dans la région un nouvel échelon de gouvernement, d'autres diffèrent quant à la nature et aux fonctions de la région, dont ils ont élaboré des conceptions différentes. L'élargissement de l'Union européenne aux Etats de l'Europe centrale et orientale accentuera encore cette hétérogénéité. C'est pourquoi les tentatives d'une définition commune de la région, au sein des instances de la Communauté européenne, du Conseil de l'Europe ou de l'Assemblée des Régions d'Europe ont échoué. Elles retiennent comme régions "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 élu, ou, à défaut, par une association ou un organisme constitué au niveau de la région par les collectivités de niveau immédiatement inférieur" (article 3 des statuts de l'Assemblée des Régions d'Europe). Cette définition est purement descriptive et n'est pas opératoire. Elle range dans la même catégorie des entités qui ont en réalité des statuts et des fonctions profondément différents: les *Länder* allemands, les provinces néerlandaises, les régions françaises, ou même les nouveaux "conseils unitaires" lorsqu'ils ont été créés en Angleterre dans le cadre de la dernière réorganisation territoriale menée au Royaume-Uni. Elle présente en outre l'inconvénient de qualifier de régions des entités différentes en fonction des réformes administratives introduites dans un Etat: par exemple, le département français répondait à la définition avant la création des établissements publics régionaux en 1972; en Grèce, on a créé 13 régions administratives, mais c'est le département qui répond à la définition citée, car il est seul doté de la "représentativité politique". Cette définition exclut les régions administratives, alors que rien dans les traités n'impose à un Etat membre un type particulier d'organisation territoriale, ni un nombre de niveaux, et le nouveau règlement du Conseil n°1260/1999 du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels respecte, comme le précédent, les institutions des Etats membres (v. notamment le nouvel article 8). Si l'optique de la définition précitée est acceptable dans une perspective de mobilisation politique, elle ne peut fonder une notion commune de l'institution régionale, ou même la base commune des institutions régionales. La doctrine n'a pas mieux réussi, et varie entre une définition du même ordre, purement descriptive¹⁶, ou une énumération de catégories d'unités territoriales de statuts

¹⁶ Voir: M. Vaucher (1994), "Réalité juridique de la notion de région communautaire", *Revue trimestrielle de Droit européen*, n°4, p. 526: les régions "sont des collectivités territoriales de plus grande taille. C'est-à-dire des entités infra-étatiques chargées de tâches d'administration publique et dotées de la personnalité juridique et d'organes représentant les intérêts régionaux".

hétérogènes mais auxquelles pourraient correspondre les éléments de la notion géographique ou économique de la région¹⁷.

L'alternative est alors de donner une définition normative, dont on pourra inciter les Etats membres à se rapprocher. C'était l'option choisie par le Parlement européen en adoptant la "Charte communautaire de la régionalisation": celle-ci expose une conception à la fois géographique et institutionnelle de la région, qui correspond en fait à une extrapolation de l'expérience espagnole, et prescrit donc aux Etats membres un modèle précis de régionalisation¹⁸, celui que l'on qualifiera plus loin de régionalisation politique. Mais cette initiative n'a pas eu l'effet d'entraînement souhaité, et en réalité les seuls pays qui s'y sont ralliés sont ceux qui l'avaient déjà adopté, ou qui étaient en train de le faire.

Les dispositions du traité de Maastricht qui ont introduit le Comité des Régions dans les institutions communautaires contournent l'impossibilité de parvenir à une définition institutionnelle commune de la région. Elles prévoient en effet que ce comité se compose de "représentants des collectivités régionales et locales", nommés par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition des Etats membres (Traité CE: art. 263). Conformément à ces dispositions, les Etats ont pu désigner librement leurs membres en fonction leur propre structure territoriale; il en résulte que sur 222 membres du comité des régions, 95 représentent les communes ou collectivités assimilables du niveau local, 41 les provinces ou départements (France, Pays-Bas, Danemark, Grèce et Italie) ou d'autres collectivités assimilables (Royaume-Uni, Irlande), et 86 représentent les "régions"; pour de nombreux Etats les représentants du niveau communal dominant (Danemark, Suède, Finlande, Portugal, Royaume-Uni – il est vrai avant la *devolution* à l'Ecosse et au pays de Galles en 1998, Grèce, Luxembourg)¹⁹. La représentation propre aux Etats du prochain élargissement jouera probablement encore en faveur des représentants des communes.

Comment concilier ces constatations avec la tendance à la régionalisation que l'on a relevée? Le décalage entre l'hétérogénéité institutionnelle et la tendance à la régionalisation conduit à admettre que la régionalisation peut s'opérer par d'autres voies que la création d'un nouvel échelon doté de la "représentativité politique" dans l'organisation territoriale des Etats. Il en résulte que la notion pertinente qu'il convient d'élaborer pour analyser les évolutions en cours est celle de régionalisation, et non celle de région, le processus politique et non l'institution. Pour le faire on reviendra d'abord au sens premier de la notion de région, pour les géographes et les économistes, pour éclairer les processus politiques à l'œuvre autour des politiques communautaires, et on les confrontera aux évolutions institutionnelles relatives au niveaux intermédiaires d'administration dans les différents Etats.

Ce détour est d'autant plus important que dans le Traité CE comme dans les règlements relatifs aux fonds structurels, la région à laquelle on se réfère est seulement un espace, jamais une institution (traité CE: art.70.2, à propos du régime des transports; art. 87.3.c, à propos des aides destinées à

¹⁷ R. Hrbek (1993), op. cit. p.126.

¹⁸ *JOCE*, n° C 326, 19 décembre 1988, p. 296. La Charte est relativement détaillée et ne compte pas moins de 27 articles.

¹⁹ L'étude la plus détaillée a été faite par: A. Becker / B. Schabhüser / K.P. Schön (1995), "Der Auschuß der Regionen. Die institutionalisierte Vertretung des Regionen in der EU", *Informationen zur Raumentwicklung*, 12/1995, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn. Cependant la catégorisation des sièges en fonction de l'autorité locale ou régionale de son titulaire est discutable pour certains pays, et surévalue la représentation du niveau communal (115). Voir également: C. Schneider, op. cit. (tableaux pp. 40s.), que nous ne suivons cependant pas complètement.

faciliter le développement de certaines activités ou de certaines “régions économiques”, notamment). La notion de région est liée, en effet, à celle de développement régional: la Communauté agit, en particulier, pour “réduire l’écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées...”, afin de renforcer sa cohésion économique et sociale (art. 158). Cette action s’appuie sur la définition de “régions et de zones éligibles” et un “système commun de classification des régions, dénommé “nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS)”, établi par l’office statistique des Communautés européennes...” (Règl. N°1260/1999 précité: préambule, par. 12), mais rien n’impose que ces zones correspondent strictement aux divisions politiques et administratives des Etats, et elles s’en écartent parfois dans les regroupements qu’elles opèrent des unités de base (par exemple en Allemagne, ou, plus récemment en Hongrie ou en République tchèque)²⁰.

Pour les géographes, la région désigne un espace intermédiaire, plus vaste que celui des relations locales, mais qui s’intègre lui-même dans un espace encore plus vaste, national ou international par exemple. La notion de région est donc relative: elle dépend des espaces qu’elle englobe et de celui à l’intérieur duquel on la place. Cela explique que l’Europe puisse être considérée comme un région à l’échelle du monde. Mais la définition de la région dépend aussi du critère que l’on retient pour l’identifier: on parle ainsi d’une région de montagne, d’une région agricole ou d’une région aride pour désigner un espace caractérisé, respectivement, par sa morphologie montagnaise, la prépondérance de l’activité agricole ou par l’existence de certaines caractéristiques climatiques. Or, on peut observer qu’il existe souvent une coïncidence approximative de variables différentes dans l’espace; on peut alors identifier les régions que dessine la cartographie de ces variables, laquelle démontre une grande stabilité en longue période²¹. Les éléments naturels sont rarement seuls déterminants; le plus souvent ils se combinent avec des éléments humains. Par exemple, on peut reconnaître dans un pays comme la France une région méditerranéenne, caractérisée par un climat, des données physiques, un certain type de peuplement, un certain type d’économie, des traits culturels spécifiques dans une certaine mesure; certains de ces éléments permettent de distinguer encore la Provence du Languedoc. Des identités régionales plus fortes peuvent naître de la combinaison sur un même espace, ou de l’intersection, de caractéristiques nombreuses formant alors système. Aux différences de peuplement et de structure urbaine peuvent être aussi associées des différences institutionnelles et politiques héritées de l’histoire; elles ne sont pas significatives dans les exemples cités, mais elles peuvent l’être dans d’autres pays (par exemple le Pays Basque en Espagne).

La région des économistes n’est pas sans lien avec celle des géographes. Elle s’entend comme une unité spatiale fonctionnelle caractérisée par les relations entre les sujets économiques qui la constituent et les relations que ceux-ci entretiennent avec d’autres régions, ce que l’on peut mesurer²². Le développement économique est un processus interterritorial qui combine la différenciation et l’interdépendance des niveaux, il est produit par la combinaison de différents systèmes territoriaux²³. Toute région est caractérisée, à une époque donnée, par une dotation de

²⁰ Voir notamment: J. Labasse (1994), *Quelles régions pour l’Europe?*, Flammarion, notamment p.137; M. Vaucher, op. cit. pp. 528s.

²¹ Voir par exemple: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1995), *Handwörterbuch der Raumordnung*, Verlag der ARL, article “Region”, par Manfred Sinz, pp. 805s.

²² G. Färber (1996), “Regions in Europe – The economic perspective”, pp. 24s. dans: G. Färber / M. Forsyth (Hrsg), *The regions – Factors of integration or desintegration in Europe?*, Nomos, Baden-Baden.

²³ G. Marcou (1988), *L’aménagement du territoire et les pouvoirs locaux et régionaux face aux mutations économiques*, Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, p.17.

facteurs de localisation, les uns d'ordre naturel (rivières, ressources minérales...), les autres d'origine humaine (des infrastructures de communication, une main d'œuvre plus ou moins qualifiée et diversifiée...), les autres encore de nature mixte (proximité par rapport aux marchés intéressant les activités de la région). Ces différents éléments constituent son potentiel économique, plus ou moins favorable à son développement²⁴. Certains d'entre eux sont des biens publics, qui peuvent être produits par l'action du secteur public, d'autres naissent des décisions privées (notamment la localisation des activités, qui peut produire des effets d'agglomération – externalités positives qui entretiennent le développement). Ainsi, bien que les facteurs naturels jouent un rôle important, la région, au sens économique, se caractérise surtout par une certaine polarisation de l'espace par les centres urbains, par des ressources industrielles permettant des spécialisations et la formation de réseaux productifs, et enfin par “des formes d'organisation assurant la solidarité, la coordination et l'intégration des décisions privées et publiques”²⁵. Ces formes d'organisation ne se réduisent pas à des institutions formelles; elles intègrent de nombreux facteurs humains forgés par l'histoire, qu'il est souvent difficile d'isoler et dont la portée ne se laisse pas apprécier facilement, mais qui ne sont pas pour autant moins importants.

Or, l'évolution de l'économie européenne, et même mondiale, au cours des dernières décennies donne une importance croissante aux facteurs spatiaux du développement. Pour des raisons tenant aussi bien à la mutation des systèmes productifs qu'au bouleversement du cadre politique et juridique de l'économie (réalisation du grand marché intérieur, négociations sur le commerce mondial tendant à la libéralisation des échanges), la plupart des modes d'intervention économique des Etats qui ont été élaborés entre les années trente et les années soixante ont perdu leur efficacité ou sont désormais prohibés. A l'inverse, la concurrence entre les territoires s'accroît en fonction de l'importance relative plus grande que prennent les avantages de localisation liés au potentiel économique (au sens donné plus haut) d'un territoire. Il en résulte que la conservation et le développement du potentiel économique d'un territoire constituent, pour les institutions publiques comme pour les acteurs économiques qui lui sont le plus liés, un enjeu décisif, pour lequel des moyens doivent être mobilisés. Mais il faut compter dans ce potentiel les réseaux par lesquels se diffusent des connaissances et des savoir-faire, naissent des coopérations, et peuvent se former des projets collectifs; ces réseaux sont d'autant plus importants que, par définition, ils ne peuvent pas être délocalisés. Ils appellent des formes nouvelles d'organisation et de relation entre les acteurs, dans lesquelles les institutions publiques ont un rôle à jouer, mais selon des modalités différentes de leur rôle traditionnel: la négociation, la concertation, la communication l'emportent sur l'allocation autoritaire des ressources, et elles peuvent même leur donner à nouveau un rôle central, ou plus exactement nodal²⁶. C'est de cette manière que se cherchent les voies d'un développement endogène, par opposition aux conceptions traditionnelles du développement régional conduit par

²⁴ Cette notion a été développée en particulier par Dieter Biehl, à propos de la contribution des infrastructures au développement économique: D. Biehl & al. (1975), *Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials*, Kieler Studien, Tübingen; et plus récemment: D. Biehl (1995), “Infrastruktur als Bestimmungsfaktor regionaler Entwicklungspotentiale in der Europäischen Union”, pp. 43s. dans: H. Karl / W. Henrichsmeyer (Hrsg), *Regionale Entwicklung im Prozess der Europäischen Integration*, Institut für Europäische Integrationsforschung e.V., Europa Union Verlag, Bonn.

²⁵ J.-C. Perrin (1983), “Economie spatiale et méso-analyse”, p. 207 dans: J.H.P. Paelinck / A. Sallez (dir.), *Espace et localisation*, Economica, Paris.

²⁶ V. en particulier: J.-Cl. Thoenig / P. Duran (1996), “L'Etat et la gestion publique territoriale”, *Revue française de Science politique*, vol. 46, n°4; J.-Cl. Thoenig (1999), “L'action publique locale entre autonomie et coopération”, dans: Caisse des Dépôts et Consignations / GRALE, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales?*, Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues.

l'Etat et mis en œuvre par ses appareils, mais aussi, le cas échéant, et tout autant, par des collectivités subnationales, quelle qu'en soit la nature.

Soulignons toutefois que les ressorts du développement endogène peuvent se constituer à des échelles différentes, et que l'espace régional n'est pas la seule. Au contraire, ce qu'il est convenu d'appeler le "district industriel" se situe à une échelle beaucoup plus réduite mais présente des traits communs avec les situations que l'on vient de décrire²⁷. Il se caractérise en effet par l'existence d'un grand nombre de petites entreprises dont les relations entre elles forment un mode d'organisation flexible qui assure la production d'un produit homogène, dans un espace local où les relations économiques participent de l'ensemble des relations sociales et des institutions, et sont en même temps conditionnées par elles. La notion de district industriel repose sur une extrapolation du mode d'organisation industrielle que l'on rencontre dans certaines zones du nord-est de l'Italie; des systèmes analogues peuvent se rencontrer sous d'autres cieux.

L'importance nouvelle de la dimension spatiale du développement économique rend ainsi nécessaires des capacités d'action autonomes à l'échelle des unités spatiales fonctionnelles qui se sont constituées, pour que celles-ci deviennent des foyers de développement. Il n'y a *a priori* aucune raison pour que ces unités spatiales fonctionnelles correspondent à des entités administratives territoriales, elles peuvent d'ailleurs correspondre à des espaces de taille et de nature très variées, comme on vient de le voir à propos des districts industriels; il n'y a aucune relation nécessaire non plus entre cette exigence et des types déterminés d'institutions publiques. Tout au plus peut-on affirmer que dans la plupart des cas ce besoin existe à un niveau de caractère supra-communal, ou supra-local, et que, par hypothèse, il est de niveau infra-national. L'échelle en est donc tout à fait contingente. Cependant, il ne faut pas oublier que ce problème se pose toujours sur un territoire qui est déjà organisé, et auquel s'appliquent un découpage administratif et des structures de pouvoir spécifiques et en général anciens. Selon les cas, les institutions existantes s'adaptent aux nouvelles fonctions qu'elles doivent assumer, ou au contraire cherchent à défendre leurs prérogatives et leur rôle traditionnel; il est rare cependant que l'on assiste à des réorganisations radicales, ou du moins que de telles réorganisations trouvent leur origine dans un souci d'efficacité économique. Il peut arriver aussi que les institutions cherchent à renouveler leur légitimité et la cohésion de leur territoire en mobilisant ou en ravivant d'anciennes allégeances culturelles ou ethniques (un cas exemplaire est celui, en France, de la réapparition de la revendication d'un département basque, à laquelle participent de nombreux élus locaux de l'ouest des Pyrénées-Atlantiques).

On propose alors de définir la *régionalisation* par le processus par lequel s'opère la construction d'une capacité d'action autonome ayant pour objet de promouvoir un territoire, infra-national mais supra-local, par la mobilisation de son tissu économique, et le cas échéant des ressorts identitaires des solidarités locales ou régionales, ainsi que par le développement de son potentiel. Ce processus peut s'opérer à partir d'institutions préexistantes ou donner lieu à un nouveau découpage territorial destiné à mieux répondre à ces objectifs. Il est toujours conditionné par les contraintes qu'exerce le cadre politique et institutionnel, et dont l'évolution peut être gouvernée par d'autres enjeux. La création de régions comme collectivités territoriales nouvelles ne représente qu'une modalité particulière de ce processus, en fait plutôt exceptionnelle, même si cela semble paradoxal, et quand elle se rencontre elle a parfois obéi à d'autres considérations que le processus

²⁷ Sur les districts industriels, voir: P. Aydalot (dir.) (1986), *Milieus innovateurs en Europe*, GREMI, Paris; G. Benko / A. Lipietz (dir.) (1992), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, Paris. La analyse théorique de cette notion se trouve dans: A. Bagnasco (1977), *Le tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologne.

de régionalisation tel qu'on vient de le définir, même si les institutions ainsi créées y répondent ensuite (cas de l'Italie et de l'Espagne, notamment).

Dans les Etats de l'Europe centrale et orientale, il est vrai que l'on ne peut pas encore parler véritablement d'un processus de régionalisation au sens que l'on vient de définir; les conditions liées à l'intégration internationale de leurs économies n'en sont pas encore remplies. Celle-ci est néanmoins anticipée avec la perspective de leur adhésion à l'Union européenne, pour laquelle ils bénéficieront du soutien des instruments de pré-adhésion. L'un des problèmes les plus urgents est celui du renforcement de leur potentiel économique, tant le déficit en infrastructures et en services indispensables aux entreprises est criant. C'est pourquoi on est en présence, dans ces pays, d'un processus de régionalisation induit par la Communauté européenne, qui s'inscrit dans le calendrier de la pré-adhésion, et qui se manifeste aujourd'hui par des réformes relatives aux divisions territoriales du pays et à la politique de développement régional.

La régionalisation ainsi définie ne s'identifie donc pas à la création de régions politiques ou administratives; elle se distingue aussi du régionalisme, qui désigne un courant politique et idéologique. Il existe à cet égard entre les auteurs une certaine diversité d'options terminologiques qui ne contribue pas à clarifier la distinction entre les deux notions.

J. Loughlin définit le régionalisme, comme une idéologie et un mouvement politique qui "recommande que les "régions" (ou plus précisément les élites régionales) exercent un contrôle plus étroit sur les affaires politiques, économiques et sociales de leur territoire", tandis que la régionalisation correspondrait à une approche de la question régionale telle que la voit le pouvoir central, et n'impliquerait pas nécessairement une forme de décentralisation²⁸. En fait, la notion de régionalisme retenu par J. Loughlin n'est pas homogène. Il y assimile toute forme d'autonomie régionale mais présente l'instauration d'institutions dotées de pouvoirs législatifs comme le cas général, ce qui n'est pas vérifié. Il distingue également trois formes de régionalisme, dont la première, ce qu'il appelle le "régionalisme jacobin" (qui exigerait le même traitement sur l'ensemble du territoire national), est une contradiction dans les termes, les deux autres étant le "régionalisme autonomiste modéré" (qui invoque les droits d'un groupe ethnique ou linguistique), et "le régionalisme séparatiste radical". A l'inverse, il rattache à la notion de régionalisation des institutions trop profondément différentes, comme les régions italiennes, les communautés autonomes espagnoles, ou les régions françaises, ou encore les offices régionaux qui existaient au Royaume-Uni pour l'Ecosse et le Pays de Galles, au seul motif qu'elles procéderaient de l'Etat²⁹. Il est vrai, en revanche, que régionalisation et régionalisme peuvent se rejoindre dans certaines circonstances politiques³⁰. On acceptera également plus aisément que l'idée que le régionalisme peut transcender les frontières étatiques, et celle que le séparatisme des régionalistes "radicaux" ne se distingue pas du "nationalisme", puisqu'il vise à la création d'un nouvel Etat-nation, ce que J. Loughlin qualifie de "mini-jacobinisme"³¹. Cette dernière qualification mérite cependant d'être

²⁸ Op. cit. p.18.

²⁹ Ibid. pp. 18-19.

³⁰ Ibid. p.19.

³¹ J. Loughlin (1994), "Nation, state, region in Western Europe", pp. 238s. dans: L. BEKEMANS (ed.), *Culture: building stone for Europe 2002*, Bruxelles, European Interuniversity Press.

contestée sur un point important pour la réflexion sur l'idée de région: l'idée jacobine de la nation, en effet, ne se référerait pas à un critère culturel ou ethnique mais à un lien civique, qui s'exprimait dans la qualité de citoyen, ce qui est tout autre chose.

D.-H. Voß ne distingue pas régionalisme et régionalisation, mais deux notions du régionalisme: la première comme principe général d'organisation territoriale prenant en compte, soit des données historiques, ethniques, géographiques ou autres, soit des données statistiques en fonction des buts poursuivis; la seconde comme régionalisme politique, qui se réclame des particularités, considérées comme permanentes et immuables, d'un espace régional déterminé, pour fonder des revendications politiques³². Tandis que le fédéralisme établirait une unité supérieure assurant les intérêts communs et garantissant les droits des unités composantes, le régionalisme politique refléterait les propriétés de ces unités et en déterminerait le contenu, au niveau subnational comme dans un cadre éventuellement transnational; le régionalisme constituerait ainsi le fondement du fédéralisme³³. Les deux régionalismes distingués par Voß ne sont pas éloignés de la distinction faite par Loughlin entre régionalisme et régionalisation, et appellent les mêmes critiques. Le lien établi par Voß entre fédéralisme et régionalisme, est également contestable. Il reprend une vision politique du fédéralisme qui avait été développée au 19^{ème} siècle par Konstantin Frantz³⁴. Celui-ci défendait le principe d'une organisation politique fondée sur les communautés "naturelles" de culture allemande³⁵ qui seraient réunies dans un seul empire (*Reich*) par un lien fédéral respectueux de l'identité de chacune d'elles, ce qui serait en harmonie avec la formation de la nation allemande, laquelle est en réalité, écrit-il, "un peuple de peuples"³⁶; ce lien fédéral serait plus qu'une simple confédération mais sans former un Etat fédéral, car les communautés membres resteraient elles-mêmes des Etats. En réalité, Frantz théorise une perspective déjà rendue caduque, quand il l'expose, en 1879, par la formation d'un Empire allemand, placé sous l'hégémonie de la Prusse, séparé et rival de l'Empire des Habsbourg. En outre, Voß néglige les processus réels de formation des Etats fédéraux classiques (Etats-Unis, Suisse, et même Allemagne), qui ne sont pas nés de la volonté de préserver des particularismes mais de la volonté, dictée par la nécessité, de constituer ensemble une puissance supérieure; c'est parce que l'Etat fédéral est un Etat d'Etats qu'il préserve ou produit certains particularismes. Enfin, l'histoire récente nous montre que les particularismes ethniques, et en ce sens les régionalismes, lorsqu'ils investissent les composantes d'un Etat fédéral, peuvent aussi en menacer l'existence ou conduire à sa dissolution (voir les exemples de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie).

Richard Balme ne distingue pas non plus entre régionalisation et régionalisme, mais il propose une typologie des régionalismes plus proche de l'orientation ici retenue. Cette typologie a pour objet de mettre en lumière ce que le "néo-régionalisme" a de nouveau, et c'est ce qui constitue l'apport essentiel du livre. Le néo-régionalisme³⁷ naît du changement d'échelle de l'action publique dans la nouvelle économie internationale, en particulier dans le grand marché européen, et de l'importance

³² Dirk-Hermann Voß (1989), *Regionen, Regionalismus im Recht der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Peter Lang, Francfort / Berne, pp. 8s. et 51s.

³³ Ibid. pp. 61-65.

³⁴ K. Frantz (1879), *Der Föderalismus, als leitende Prinzip für die soziale, staatliche und internationale Organisation unter besonderer Bezugnahme auf Deutschland kritisch nachgewiesen und konstruktiv dargestellt*, réimpression Scientia Verlag Aalen, 1962, en particulier pp. 241-244 et pp. 306-318.

³⁵ Largement entendue, car incluant la Hollande, le Danemark et l'Autriche.

³⁶ Ibid. p.307.

accordée au “paradigme territorial” dans l’action publique dans ce nouveau contexte. Il se caractérise par des modes d’action collective régionale orientés vers la production de politiques publiques dans des réseaux associant acteurs privés et autorités publiques sur des niveaux territoriaux multiples, sans égard pour les différences de statuts et pour les frontières. La finalité du néo-régionalisme est avant tout d’ordre socio-économique, mais cela n’exclut pas la conjonction avec d’autres formes de régionalisme. Celles-ci sont précisément, pour R. Balme, au nombre de trois: le régionalisme constitutionnel, qui est un mode d’intégration nationale par le fédéralisme et dans lequel les allégeances nationales et régionales sont complémentaires; le régionalisme politique, qui exprime une identité culturelle, et débouche sur des revendications autonomistes ou séparatistes; et le régionalisme fonctionnel, qui recherche l’efficacité de l’action publique, et qui est orienté vers la production de politiques publiques intergouvernementales, et dans lequel l’allégeance nationale demeure prépondérante³⁸.

Le néo-régionalisme de R. Balme est assez proche de la définition de la régionalisation retenue plus haut, mais nous nous en écartons sur quatre points. Tout d’abord, il nous paraît plutôt décrire un certain état des pratiques politiques, et ne pas pouvoir intégrer, sans risque de faux sens, les évolutions actuelles des Etats d’Europe centrale et orientale. Au contraire, la notion de régionalisation met l’accent sur le processus. De plus, le type du régionalisme constitutionnel donne une vision trompeuse de l’Etat fédéral, et masque les problèmes particuliers qui naissent de l’apparition du régionalisme dans l’Etat fédéral. Troisièmement, la typologie des régionalismes présente, sur le plan terminologique, l’inconvénient de lier les idéologies régionalistes à toutes les manifestations institutionnelles de la régionalisation. Enfin et surtout, la régionalisation en tant que processus, telle qu’on l’a définie ci-dessus, n’entre pas elle-même dans la typologie; elle se reflète au contraire dans plusieurs modes de régionalisation qui ne sont pas exclusifs les uns des autres et dans lesquels la finalité économique peut se combiner avec d’autres.

En revanche, les travaux sur les régions, la régionalisation ou le régionalisme négligent souvent de les replacer dans le cadre des évolutions qui affectent les niveaux intermédiaires de gouvernement ou d’administration. Or, il s’agit là d’un aspect fondamental de la régionalisation, à partir du moment où l’on prend en considération les processus, puisqu’elle affecte toujours des systèmes déjà constitués et marqués par certaines représentations de l’Etat et certaines traditions. Jim Sharpe a, dans une certaine mesure, abordé la question de la régionalisation sous cet angle, en proposant la notion de “mésogouvernement”³⁹. Cette expression est adaptée à la diversité institutionnelle caractéristique des niveaux intermédiaires, et permet de prendre en compte à la fois la création de régions et la régionalisation des institutions existantes; elle désigne le ou les niveaux intermédiaires sans les qualifier. Toutefois, la définition qu’en donne Jim Sharpe suggère une distinction entre les institutions territoriales subordonnées au pouvoir central, et celles qui sont dotées d’une certaine autonomie. Pour Sharpe, la montée en puissance du mésogouvernement correspond à ces dernières.

³⁷ R. Balme (1996), “Introduction: Pourquoi le gouvernement change-t-il d’échelle?”, pp. 15s. dans: R. Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Economica, Paris.

³⁸ Ibid. pp. 34s.

³⁹ J.-L. Sharpe (1993), “The European meso: an appraisal”, p.1 dans: J.-L. Sharpe (dir.), *The rise of meso government in Europe*, Sage, Londres.

C'est une interprétation qui avait été suivie également par le rapport publié par le Conseil de l'Europe⁴⁰, dans la première présentation de la typologie de la régionalisation à laquelle sera consacrée la section suivante. Elle paraît cependant trop étroite à la lumière de l'évolution actuelle des Etats de l'Europe centrale et orientale, et même de certains Etats membres de l'Union européenne. On ne peut exclure, en effet, que les fonctions auxquelles correspond le processus de régionalisation puissent impliquer des structures déconcentrées, à condition qu'elles contribuent à la construction d'une capacité d'action autonome ayant pour objet de promouvoir un territoire, cette capacité d'action impliquant des acteurs privés aussi bien que des autorités publiques. C'est le cas de la Hongrie ou de la Slovaquie, mais on ne peut omettre l'exemple du Portugal, où la mise en place des régions collectivités territoriales sur le territoire continental a été formellement rejetée par le référendum national de novembre 1998, ni le rôle d'animation et de compromis que jouent en France les préfets de région et les services déconcentrés de l'Etat dans ce que Richard Balme appelle l'"action collective régionale".

L'innovation que représente la régionalisation ressort mieux si on la compare à l'évolution historique des institutions des niveaux intermédiaires dans les Etats européens. En effet, dans les Etats modernes, la fonction des institutions des niveaux intermédiaires a d'abord été celle de relais d'autorité du pouvoir central, et elle le demeure encore aujourd'hui dans une certaine mesure. Le préfet napoléonien est sans doute l'institution qui exprime le mieux cette fonction: il a directement influencé les institutions de nombreux pays, au-delà même de la zone d'expansion de la Révolution française et du Premier Empire, mais il n'en est pas l'unique manifestation. Les comtés et les gouverneurs de Suède et du Danemark peuvent être comparés, à cet égard au département et au préfet français; dans les Etats allemands du 19^{ème} siècle, le *Landrat* était chargé, au niveau de l'arrondissement (*Kreis*) de fonctions administratives et contentieuses au nom du roi, de même en Prusse au niveau territorial supérieur les districts de gouvernement (*Regierungsbezirk*) à la tête desquels était nommée une autorité administrative (*Bezirksregierungspräsidium*). Ces institutions existent toujours en Allemagne: sous la forme de l'exécutif du *Kreis* (aujourd'hui élu), qui remplit un certain nombre de fonctions au nom du gouvernement du *Land*, et au niveau des districts de gouvernement dans les grands *Länder*. Même le Royaume-Uni n'échappe pas complètement à ce schéma si l'on veut bien considérer que jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle les comtés ont été administrés par des juges de paix (*justices of peace*) nommés, et que depuis 1994 des services extérieurs de plusieurs ministères ont été établis et regroupés au niveau des régions d'Angleterre sous l'autorité d'un haut fonctionnaire nommé par le ministre de l'Environnement, des Transports et des Régions (mais qu'il ne faut cependant pas confondre avec un préfet, dont il n'a ni les pouvoirs ni les compétences).

Cependant, les progrès du libéralisme ont conduit, entre le second et le troisième tiers du 19^{ème} siècle selon les pays, à la mise en place au niveau intermédiaire d'institutions électives et de collectivités territoriales, qui ont progressivement affirmé leur autorité face au représentant du pouvoir central, dans le cadre du même ressort territorial. Les conseils généraux en France, les conseils provinciaux au Pays-Bas, en Belgique ou en Italie, ou encore les diètes d'arrondissement (*Kreistag*) en Allemagne, les conseils de comté en Suède et les conseils provinciaux au Danemark, correspondent à cette évolution. Il s'agissait d'une extension au niveau supérieur, et dans une mesure plus limitée, de la liberté laissée aux communautés locales d'administrer leurs propres affaires.

⁴⁰ Conseil de l'Europe (1998), "La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale", rapport élaboré par G. Marcou, *Communes et régions d'Europe*, n°64, janvier.

La régionalisation participe donc aussi, dans une certaine mesure, de ce mouvement, mais avec une finalité qui va au-delà de la simple administration des affaires locales, puisqu'elle s'étend à la promotion d'un territoire. Elle exprime et accentue le *changement de fonctionnalité des institutions territoriales du niveau intermédiaire. Même si la fonction de relais d'autorité demeure, sous la forme d'institutions spécifiques, la régionalisation correspond à la prise en charge institutionnelle des intérêts propres liés à la promotion d'un territoire, d'abord dans une perspective socio-économique, mais également, le cas échéant, culturelle ou politique.*

Il y a donc, non pas une, mais des régionalisations, qui diffèrent par leurs finalités comme par leurs modalités institutionnelles.

II - Typologie des régionalisations

On peut distinguer cinq types de régionalisation en se fondant sur la place de la régionalisation dans la structure (constitutionnelle et administrative) de l'Etat. Ils permettent en effet de regrouper les régionalisations que l'on peut analyser dans les 25 Etats de telle manière qu'elles présentent dans chaque type des caractéristiques homogènes et cohérentes entre elles.

Ces cinq types sont les suivants, selon l'ordre dans lequel ils seront présentés:

1. La régionalisation administrative;
2. La régionalisation par les collectivités locales existantes;
3. La décentralisation régionale;
4. La régionalisation politique, ou autonomie régionale (régionalisme institutionnel);
5. La régionalisation par les autorités fédérées.

Ces cinq types appellent quelques commentaires préalables.

Tout d'abord, le fédéralisme n'est pas en lui-même une forme de régionalisation. Au contraire, l'Etat fédéral est un mode d'organisation de l'Etat dont les structures et le fonctionnement peuvent être affectés par la régionalisation sous ses différentes formes; la régionalisation des unités fédérées en est l'une des manifestations, mais elle peut elle-même se rattacher à des types différents de régionalisation. C'est pourquoi il est très important de ne pas faire de l'Etat fédéral en tant que tel une expression de la régionalisation ou du régionalisme.

En second lieu, la régionalisation n'est pas toujours homogène. Un Etat peut ainsi connaître sur son territoire plusieurs formes de régionalisation, en fonction des problèmes auxquels il a dû répondre et des particularismes qu'il a fallu prendre en compte, ou encore de la concurrence entre des institutions de nature différente pour assumer les fonctions propres à la régionalisation. Au Royaume-Uni, on ne rencontre aujourd'hui pas moins de trois formes différentes de régionalisation.

Troisièmement, il faut se garder à la fois d'une vision statique de la régionalisation et de tout évolutionnisme institutionnel. Bien entendu, les situations ne sont pas figées, et, en fonctions des réformes mises en œuvre, un Etat peut connaître successivement plusieurs types de régionalisation; par exemple, la France a connu une régionalisation purement administrative avant que ne soit introduite la décentralisation régionale actuelle. Certains Etats d'Europe centrale et orientale pourraient connaître une évolution semblable. Mais il faut aussi se garder de considérer les différents types de régionalisation comme les degrés d'une échelle des vertus que les Etats devraient gravir jusqu'au modèle idéal de la régionalisation, celui de la plus large autonomie régionale. D'une part, les formes que prend la régionalisation dans un Etat ne dépendent pas seulement des problèmes qui en expliquent la généralisation, et qui sont avant tout d'ordre socio-économique; elles dépendent de nombreux autres facteurs, propres à chaque pays, tels que le degré d'intégration nationale, la conception de l'Etat admise par la société et les élites politiques, ainsi que, bien entendu, les circonstances politiques. D'autre part, la régionalisation comporte des limites et des risques qui varient selon les Etats et qui peuvent être appréciés de manière diverse. On verra d'ailleurs dans la dernière section qu'il n'y a pas de corrélation entre certaines finalités ou leur degré de réalisation, et des formes particulières de régionalisation.

Quatrièmement, on observera dans le tableau n°2 que l'on a sorti le critère de la garantie des particularismes régionaux ou linguistiques de la définition des types de régionalisation, car il s'avère qu'il ne permet pas de distinguer les types de régionalisation. Cette garantie est assurée en effet, sous des formes diverses, dans de nombreux Etats, qui ont suivi des formes très différentes de régionalisation. On reviendra sur cette question dans la troisième section.

Enfin, soulignons que si les cinq types de régionalisation se distinguent aussi par la place du pouvoir central et des administrations d'Etat, celles-ci ne sont jamais absentes, même si elles peuvent être très limitées dans les Etats qui connaissent aujourd'hui les autonomies régionales les plus fortes (Belgique notamment). Quoiqu'il en soit, la régionalisation ne doit pas conduire à oublier le rôle que joue l'Etat dans le développement régional, même s'il en est peu question ici.

Dans un seul des 25 Etats, la régionalisation est encore en débat: la Lettonie. Il est encore impossible de dire quelle forme elle prendra, bien que la Constitution énumère quatre régions historiques qui composent son territoire.

A) *La régionalisation administrative*

On entend par régionalisation administrative la mise en place par l'Etat d'autorités subordonnées au gouvernement, ou d'organismes qui constituent, quoique dotés d'une certaine autonomie juridique, des instruments de son action placés sous son contrôle, et dont les fonctions, ou certaines d'entre elles, visent à promouvoir le développement économique régional, et s'appuient à cette fin sur la mobilisation des collectivités locales et des organisations économiques. On peut y rattacher le Luxembourg, où le gouvernement a défini quatre régions d'aménagement, mais la très petite taille de l'Etat ne rend pas nécessaire de les doter d'institutions propres.

En France la régionalisation a d'abord été administrative. L'institution des préfets de région, dans la cadre des circonscriptions d'action régionale a suivi en 1964, la création de la DATAR (1963). On instituait ainsi un nouvel échelon déconcentré mieux adapté que le département à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire et du plan. Les collectivités locales et les intérêts économiques et sociaux étaient représentés dans une commission consultative placée auprès du préfet de région; dans certaines régions, des structures d'animation du développement économique, liées à des représentations des intérêts économiques de la région (les "comités d'expansion", qui étaient des associations de droit privé) ont été mis en place. La logique restait celle de la centralisation et le développement économique était conduit par l'Etat. Elle a été remise en cause à la fois par l'évolution économique au cours des années soixante-dix et par la réforme de la décentralisation à partir de 1982. Il n'en reste pas moins que le préfet de région demeure chargé de la mise en œuvre de la politique nationale et communautaire concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire" (L. n°72-619, 5 juil. 1972: art.31-1, mod. par L. n°92-125, 6 févr. 1992).

Bien que l'Allemagne soit un Etat fédéral et que les *Länder* qui la composent soient souvent assimilés à des régions (v. infra, E), il existe une certaine régionalisation administrative interne aux *Länder* les plus étendus, dans le cadre des régions de planification, au nombre de 113 dans 12 *Länder*, dans la mesure où la planification régionale est une compétence étatique (exercée par la *Land*). Mais la planification régionale (document de planification physique impératif pour les documents d'urbanisme), qui fait partie du système allemand d'aménagement du territoire fondé sur

la planification physique⁴¹, ne s'identifie pas à la régionalisation au sens où on l'a définie, même si elle peut y contribuer. Quand c'est l'administration du *Land* qui est chargée, au niveau du district de gouvernement, de la planification régionale, les collectivités locales y sont associées, ce qui peut aller jusqu'à une décentralisation de cette fonction (v. infra, B).

Au sein de l'Union européenne, la régionalisation administrative caractérise aujourd'hui la Grèce, le Portugal, l'Angleterre et la Suède. En Grèce, l'administration déconcentrée de l'Etat est chargée du développement régional dans le cadre de 13 régions administratives; le secrétaire général de région est assisté d'un conseil régional consultatif où siègent les représentants des collectivités locales; celles-ci sont également représentées au conseil d'administration de la Caisse régionale de développement. En Suède, le développement régional relève de la compétence du gouverneur de comté, mais les intérêts locaux sont représentés au sein du conseil d'administration qui l'assiste.

Au Royaume-Uni, la *devolution* à l'Ecosse et au Pays de Galles, distingue davantage encore la régionalisation de l'Angleterre, où ont été mis en place en 1994 les 9 bureaux régionaux du gouvernement, auxquels ont été ajoutées en avril 1999 les 9 agences de développement régional. Selon la loi (*Regional Development Agency Act 1998*), le ministre peut reconnaître le rôle de "chambre régionale" à un organisme représentatif des intérêts concernés par l'activité de l'agence, et qui a droit aux informations définies par le ministre (sections 8 et 18 de la loi). Cette qualité est reconnue à des associations volontaires d'autorités locales, qui peuvent former une assemblée dont les membres sont élus par ces autorités elles-mêmes.

Enfin, au Portugal, la mise en place des "régions administratives", qui devaient être créées comme de nouvelles collectivités territoriales sur le territoire continental aux termes de la Constitution, a été rejetée lors du référendum du 8 novembre 1998 à une large majorité. En revanche demeurent les 5 commissions régionales de coordination (CCR), organes déconcentrés chargés de mettre en œuvre les plans de développement régional sous l'autorité du ministre de l'équipement, de l'aménagement et de l'administration territoriale. Les CCR gèrent les fonds européens et les 50 bureaux d'assistance technique aux communes et sont rattachés.

Si une décentralisation régionale est vraisemblable en Suède, où elle est partiellement engagée, et possible en Grèce, elle a été formellement écartée par la volonté du peuple au Portugal, et elle n'est que l'une des hypothèses d'évolution en Angleterre. Le cas du Portugal est particulièrement digne d'intérêt, car la création de collectivités territoriales au niveau régional sur le continent a toujours rencontré la méfiance des communes, qui sont de grande taille et peu nombreuses, et qui craignaient, en dépit des garanties données par la Constitution, qu'elle ne réduise leur autonomie. En Angleterre, en juin 1998, les "associations régionales anglaises" formées par les autorités locales ont réclamé la mise en place d'administrations régionales élues en Angleterre, mais il existe au moins deux obstacles à la mise en œuvre d'une telle orientation: l'existence des comtés, qui devraient alors disparaître, et le projet de doter les grandes villes d'un maire élu au suffrage universel direct. Cette réforme est sans doute la prochaine, et elle pourrait rendre plus difficile la mise en place d'assemblées régionales, lesquelles donneraient naissance à un leadership concurrent⁴².

⁴¹ G. Marcou / H. Kistenmacher / H.-G. Clev (1994), *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, La Documentation française, Paris (version allemande: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hanovre).

⁴² R. Hazell (1999), "Reinventing the Constitution: can the state survive?", *Public Law*, automne, notamment pp. 91-92.

Dans les Etats de l'Europe centrale et orientale, la régionalisation administrative domine dans 6 des 9 Etats où la régionalisation peut être étudiée, c'est-à-dire: la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lituanie, la Slovaquie et la Slovénie.

On voit que dans certains cas, la petite taille de l'Etat est de nature à expliquer cette orientation, même si elle n'en est pas nécessairement la seule raison. En Estonie, la politique de développement régional n'a pas conduit à modifier l'organisation territoriale du pays. En 1995 ont été créés deux organes centraux: le Conseil consultatif de politique régionale, pour la coordination interministérielle des politiques intéressant le développement régional, et l'Agence estonienne de Développement régional. La politique de l'Etat est mise en œuvre au niveau des 15 arrondissements par un gouverneur. Il en va à peu près de même en Lituanie, où la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire et de développement régional est conduite par un gouverneur au niveau des unités administratives supérieures (c'est-à-dire province / département); deux agences régionales de développement ont été créées en 1998, respectivement pour Kaunas et Klaipėda. En Slovénie, également, la régionalisation passe par des instances centralisées (Conseil du développement régional auprès du gouvernement et agence de développement régional) et la définition de régions d'intervention.

La Bulgarie et la Slovaquie ont divisé leur territoire en régions. Mais ces régions restent des circonscriptions d'autorités administratives de l'Etat qui ont notamment à mettre en œuvre la politique de développement régional de l'Etat. En Bulgarie, où il existait depuis 1987 une division en 9 grandes régions économiques, on est revenu en 1998 à 28 petites régions (mais qui sont bien considérées comme des régions – *oblast*), et en fait à une division administrative traditionnelle de la Bulgarie⁴³. On a cependant motivé cette réforme par des arguments économiques, et notamment les réseaux de communication et la faiblesse de l'intégration économique du pays. La loi sur le développement régional de 1999 institue auprès du gouverneur régional un conseil régional de développement composé de représentants des communes, mais de caractère consultatif, qui se prononce sur le plan de développement régional. En Slovaquie, la réforme de 1996 a divisé le territoire en 8 régions, et à cette occasion on a porté de 26 à 79 le nombre des arrondissements administratifs. Bien que la Constitution prévoit des collectivités territoriales au niveau supérieur, la loi n'organise pour le moment au niveau régional qu'une déconcentration. Mais on remarquera en particulier que les bureaux d'administration régionale sont organisés sur le modèle des bureaux d'administration des arrondissement, qui correspondent eux-mêmes à des formes d'organisation administrative beaucoup plus anciennes et qui remontent à l'empire autrichien. Le bureau d'administration régionale est chargé de coordonner les missions communes des organes de l'administration d'Etat et des collectivités locales en matière de développement régional.

En Hongrie, on a abandonné en 1994 la division du territoire en 8 régions administratives, qui avait été introduite en 1990, à la fois pour le contrôle administratif des collectivités locales et pour la conduite de la politique de développement régional. Ces fonctions ont été assurées ensuite au niveau provincial par le bureau de l'administration publique de la province, mais la loi a accru en 1996 le rôle des provinces (collectivités locales) en matière de développement régional, ce qui correspond en fait à une décentralisation de cette fonction.

On peut tirer de ces observations plusieurs remarques de caractère plus général. Tout d'abord, la régionalisation administrative ne correspond pas nécessairement à des situations où les collectivités

⁴³ En fait, la Bulgarie fut divisée jusqu'en 1959 en 13 districts, qui regroupaient à leur tour 105 arrondissements (*okolii*). En 1959, les arrondissements furent supprimés et le nombre des districts porté à 28 (P. Popov / Z. Demerdjiev (1989), "Bulgaria: administrative division and territorial management", pp. 180ss. dans: R.J. Bennett (ed.), *Territory and administration in Europe*, Londres / New York, Pinter).

locales sont faibles: dans des contextes évidemment très différents, les communes ou les autorités locales au Portugal, en Angleterre et en Bulgarie sont au contraire de taille importante, et disposent, toutes proportions gardées, de réels moyens d'action propres. En second lieu, la régionalisation administrative est centrée sur le développement régional, éventuellement associé à la déconcentration d'autres fonctions administratives. En troisième lieu, la régionalisation administrative comporte des institutions ou des mécanismes qui impliquent, à des degrés divers, les collectivités locales dans les politiques de développement régional, bien que celles-ci demeurent étroitement contrôlées par le pouvoir central. Enfin, la régionalisation administrative est dans tous les cas (sauf en Suède et en Angleterre) une réponse aux besoins de mise en œuvre des politiques communautaires de cohésion: ceci se vérifie non seulement pour les Etats d'Europe centrale et orientale, mais aussi pour le Portugal et la Grèce.

B) *La régionalisation par les collectivités locales existantes*

La régionalisation s'opère par les collectivités locales existantes quand les fonctions dont elle appelle le développement sont prises en charge par ces collectivités, qui ont été instituées avec d'autres finalités, soit par une extension de leurs attributions et de leur champ d'action, soit par leur coopération dans un cadre plus large. Ce type de régionalisation se distingue de la régionalisation administrative par le fait que la régionalisation s'opère par des institutions décentralisées agissant dans le cadre de leurs pouvoirs propres. Il est en fait très fréquent dans l'Union européenne (il se rencontre dans 7 Etats), bien qu'il soit rarement commenté, et on le rencontre, à l'est, en Hongrie et en Roumanie.

Dans les Etats de l'Union européenne, il est typique en particulier de trois Etats: l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, l'Irlande.

En Allemagne, la régionalisation est poursuivie par la coopération entre les collectivités locales dans les *Länder*. La première forme d'expression régionale des collectivités locales repose sur les syndicats régionaux de communes que l'on rencontre dans 5 *Länder*. Ils couvrent en général un territoire plus vaste que celui des districts de gouvernement de l'administration du *Land* (mais qui coïncident en Bavière); ils trouvent leur origine dans d'anciennes solidarités historiques, et exercent des attributions dans les domaines de la culture régionale, de la santé et des services sociaux. Le syndicat régional du Palatinat (en Rhénanie-Palatinat) est l'un des plus actifs. La seconde est liée à la planification régionale. Celle-ci est en effet totalement ou partiellement décentralisée aux collectivités locales dans certains *Länder*. En 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 – *Kreise* – et des villes à statut d'arrondissement – *kreisfreie Städte*), le conseil du syndicat étant élu au suffrage direct), ou l'arrondissement lui-même (Basse-Saxe). Mais au-delà de ces institutions relativement traditionnelles, les collectivités locales et leurs organisations représentatives affirment, au niveau fédéral comme au niveau des *Länder*, leur vocation à articuler et à représenter les intérêts régionaux, en faisant valoir: i) leur proximité avec la population; ii) que le *Land* est un Etat dans le système fédéral, et qu'il n'a donc pas vocation à représenter des intérêts régionaux; iii) que même dans la nomenclature statistique communautaire, le *Land* correspond au niveau NUTS 1, alors que le niveau régional correspond au niveau NUTS 2. Les collectivités locales contestent en particulier l'hégémonie des *Länder* et de leurs gouvernements dans la représentation allemande au Comité des Régions. La création de régions dans les grands *Länder* a été discutée, mais les *Länder* y sont plutôt défavorables. Cependant, l'institution d'un niveau régional fondé sur la coopération entre collectivités locales a été entreprise en Basse-Saxe (7 régions), et en Rhénanie du Nord –

Westphalie (conférences régionales établies sur une base volontaire)⁴⁴. Dans les grandes agglomérations se développent des modes d'organisation et de coopération qui répondent à une logique de développement de la région urbaine⁴⁵. Les collectivités locales trouvent aujourd'hui un nouvel argument dans la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire (*Raumordnungsgesetz*, 18 août 1997), qui permet au plan d'affectation des sols (document d'urbanisme directeur) d'absorber le plan régional dans les zones urbaines denses, ou qui présentent des imbrications spatiales particulières, s'il existe un syndicat régional de planification (§9.6).

Les cas de l'Irlande et de la Finlande correspondent à une régionalisation organisée à l'échelle de l'ensemble du pays sur la base de la coopération entre collectivités locales. En Irlande, 8 autorités régionales ont été créées en 1994; toutefois d'autres fonctions liées au développement régional demeurent exercées par des agences spécialisées. Les autorités régionales couvrent l'ensemble du territoire et sont administrées par un conseil dont les membres sont élus par les conseils des comtés et des bourgs-comtés. Elles coordonnent les plans d'aménagement des autorités locales et jouent un rôle croissant dans l'exécution des programmes communautaires. En Finlande, 20 conseils régionaux ont été établis, sur l'ensemble du territoire, en application de la loi de 1994 sur le développement régional; ce sont des syndicats de communes créés par l'accord unanime des communes qui les composent, et non pas une nouvelle collectivité locale; les membres des conseils régionaux sont élus par les conseils municipaux.

En revanche, au Danemark, le développement régional et le plan régional d'aménagement sont des compétences de la commune provinciale (*amtskommun*); il existe 14 communes provinciales.

Au Portugal, en Suède et aux Pays-Bas, ce type de régionalisation intéresse seulement certaines parties du territoire. En Suède, une loi de 1995, adoptée à la suite de divers rapports et débats sur le nombre et l'organisation des comtés, organise la coopération régionale entre les quatre comtés de la Suède occidentale; cette coopération est administrée par un conseil composé de représentants des conseils municipaux et des conseils de comté. Au Portugal, deux aires métropolitaines, Lisbonne et Porto, ont été créées par une loi de 1991; elles sont des collectivités locales au sens de la Constitution (art.236). L'aire métropolitaine de Lisbonne couvre le périmètre de la région qui devait être créée autour de Lisbonne, à l'exception de deux communes. Le conseil de l'aire métropolitaine est une émanation des conseils municipaux des communes regroupées; une liaison avec la commission de coordination régionale est assurée, notamment par la participation de son président et de représentants des grands services publics concernés au sein du comité consultatif de l'aire métropolitaine. Aux Pays-Bas, enfin, la notion de région est traditionnellement utilisée pour désigner un cadre territorial infra-provincial, pour l'organisation des services déconcentrés de l'Etat ou de la coopération intercommunale. En 1994, une loi a prévu la création de 7 régions urbaines, sur la base des 7 plus grandes agglomérations du pays, et capables de conduire des stratégies de développement à l'échelle européenne. Cette loi n'a pas pu être appliquée en raison des obstacles politiques qu'elle a rencontrés à Amsterdam et à Rotterdam; elle aurait aussi imposé une redéfinition des provinces puisque les régions urbaines auraient été soustraites à l'autorité

⁴⁴ A ce sujet, voir: G. Marcou (1995), "L'évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de l'unification", *RDP*, n°4, pp. 883-919 (en particulier pp. 912-914); G. Seele (1994), "Staatsaufbau, Raumordnung und raumwirksame Fachpolitik", pp. 28-70 (notamment pp. 35-38) dans: ARL, *Conditions institutionnelles d'une politique européenne de développement spatial*, sous la dir. de G. Marcou / H. Siedentopf, Verlag der ARL.

⁴⁵ Cf par exemple: S. Weck (1996), "Neue Kooperationsformen in Stadtregionen", *Raumforschung und Raumordnung*, 4/1996, pp. 248-256; G. Marcou (1999), "L'organisation des agglomérations en Allemagne", dans: B. Luisin, *L'expérience française des communautés urbaines*, Presses Universitaires de Nancy.

provinciale. Il n'en reste pas moins que le processus de régionalisation paraît être porté, aux Pays-Bas, par les grandes villes et les provinces, avec l'appui du gouvernement central pour améliorer l'attractivité du territoire néerlandais. De grands projets ont été mis en œuvre par une coopération à long terme entre collectivités locales, gouvernement central et secteur privé: on peut citer, par exemple, la convention de 1988 entre l'Etat et la ville de Rotterdam pour l'aménagement de la rive sud de la Meuse, prolongée par divers partenariats entre la ville et le secteur privé, la ville conservant la maîtrise des opérations dans le cadre de ses responsabilités de droit public⁴⁶. Les compétences provinciales en matière d'organisation de l'espace ont également été renforcées au cours des dernières années.

Dans les Etats d'Europe centrale et orientale, ce type de régionalisation est beaucoup moins fréquent. On ne le rencontre qu'en Hongrie et en Roumanie. En Hongrie, la loi de 1996 sur l'aménagement du territoire a confié aux provinces la responsabilité du développement régional. Elles sont chargées d'établir un plan de développement, d'aider à la création d'associations intercommunales de développement régional; à cette fin, sont créés des conseils de développement provincial que préside le président de l'assemblée générale (conseil) de la province. Le développement régional peut aussi donner lieu à une coopération volontaire entre provinces, qui établissent alors un conseil de développement régional (il en existe deux actuellement: Budapest et le Lac Balaton). En Roumanie, la notion de région n'est apparue que très récemment dans l'organisation administrative, avec la loi de juillet 1998 sur le développement régional. Cette loi prévoit la création de régions de développement par accord entre les conseils des *judete* (départements), qui en définissent la circonscription. Le conseil régional est une émanation des collectivités locales: il réunit les présidents des *judete*, un représentant des communes des *judete* concernés, et, sans droit de vote, les préfets. Le conseil régional est un organe de décision. Il dispose du fonds régional de développement géré par l'agence régionale de développement.

La comparaison de ces différentes expériences permet de faire plusieurs observations. Tout d'abord, le cas le plus fréquent est celui où la régionalisation s'appuie sur la création d'institutions communes aux collectivités locales; cela témoigne du fait que les circonscriptions des collectivités locales préexistantes, de second comme de premier niveau, ne répondent pas bien à l'échelle de la régionalisation. En second lieu, on observe que les villes et la coopération intercommunale peuvent aussi assumer les fonctions de la régionalisation, et que les grandes villes, en particulier, peuvent se trouver au centre du processus de régionalisation, comme on le voit en Allemagne, au Portugal, aux Pays-Bas, en Hongrie. Troisièmement, toutes les institutions par lesquelles s'expriment la régionalisation par les collectivités locales existantes, sont de nature à préserver les droits et l'autonomie des collectivités locales qu'elles regroupent: leurs organes en sont l'émanation, leurs ressources proviennent des collectivités associées et sont relativement peu importantes (en Roumanie, les ressources prévues des actions de développement régional proviennent de l'Etat et des concours extérieurs), leurs compétences sont limitées, notamment lorsque les institutions de la régionalisation sont une forme de coopération intercommunale (c'est en particulier le cas des aires métropolitaines du Portugal, où le conseil n'a qu'une fonction de coordination à l'égard des communes de l'agglomération). Dans une certaine mesure, la régionalisation par les collectivités locales existantes est une forme limitée de régionalisation, à moins que les agglomérations ne soient dotées d'institutions fortes et de compétences suffisamment étendues.

⁴⁶ Netherlands Scientific Council for Government Policy (1999), *Spatial development policy. 53rd Report*, La Haye, pp. 64s.

3. La décentralisation régionale

La décentralisation régionale désigne la création ou la substitution d'une nouvelle collectivité territoriale au niveau supérieur à celui des collectivités territoriales existantes, et qualifiée de région. La région prend alors une expression institutionnelle spécifique, qui se caractérise par l'application du régime général des collectivités territoriales. Elle forme donc une nouvelle catégorie de collectivités territoriales, de la même nature juridique que les collectivités territoriales existantes, mais qui se distingue par une circonscription plus large et incluant ces dernières, et par ses compétences, qui ont une vocation essentiellement économique, ou tournée vers le développement. Bien qu'elle modifie l'organisation territoriale, elle s'inscrit dans l'ordre constitutionnel de l'Etat unitaire⁴⁷.

Parmi les Etats de l'Union européenne, la France est le seul qui ait pleinement mis en œuvre cette conception. En application de la loi du 2 mars 1982, et depuis les élections régionales de 1986, la France compte 25 régions, dont 4 dans les départements d'outre-mer. Elles bénéficient du principe de libre administration des collectivités territoriales, qui avait d'abord été consacré par la Constitution pour les communes, les départements et les territoires d'outre-mer. Le principe de libre administration n'est pas en lui-même la source d'un pouvoir réglementaire, à moins de dispositions législatives expresses; il n'implique pas davantage l'exercice d'un quelconque pouvoir législatif. Le pouvoir normatif de la région est en fait, en raison de ses compétences, plus réduit que celui des communes et des départements, et en particulier du maire. Les régions ne peuvent exercer ni s'arroger aucune tutelle sur les autres collectivités locales de leur territoire.

Les "régions administratives" que prévoit la constitution portugaise sur le territoire continental, et dont l'"institutionnalisation concrète" a été rejetée par le référendum organisé en application de la révision constitutionnelle de 1997, correspondaient également à ce type de régionalisation. Celui-ci se rencontre aujourd'hui au Royaume-Uni, pour le Pays de Galles, et en Suède, dans une certaine mesure, avec la création du nouveau comté de Scanie.

En ce qui concerne le Royaume-Uni, en effet, la *devolution* n'a pas pris la même forme au Pays de Galles et en Ecosse. La *devolution*, notion apparue lorsqu'on tenta de répondre au mouvement national irlandais pour l'indépendance, à la fin du 19^{ème} siècle, par un régime d'autonomie interne, désigne le transfert, par la volonté du Parlement souverain, de larges pouvoirs à une assemblée politique pour la gestion des affaires intérieures. Mais c'est une notion essentiellement pragmatique et elle peut prendre des contenus différents. Le Pays de Galles est bien doté d'une assemblée régionale élue au suffrage direct et d'attributions administratives étendues, mais par ses institutions, son absence de pouvoir législatif, et sa dépendance financière envers le pouvoir central il présente tous les traits d'une autorité locale britannique, établie seulement pour un territoire plus vaste, l'ensemble du Pays de Galles, dans ses limites historiques. Si cette *devolution* correspond bien à une reconnaissance institutionnelle de l'identité galloise, ses modalités la différencient de celle réalisée au profit de l'Ecosse. Le contentieux des actes est porté devant le *Judicial Committee* du Conseil privé.

En Suède, l'adaptation de l'organisation territoriale du pays est en discussions depuis 1992, et a donné lieu à de nombreux rapports et débats, comme on l'a déjà relevé. A défaut d'une réorganisation d'ensemble, qui ne pouvait pas recueillir un consensus suffisant, on a permis en 1995

⁴⁷ Cf G. Marcou (1996), "L'expérience française de régionalisation: la décentralisation régionale dans l'Etat unitaire", pp. 157-188 dans: G. Färber / M. Forsyth (Hrsg), op. cit.; et dans une version différente pp. 505-520 dans: *L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, Paris.

le développement de la coopération régionale entre comtés (v. supra) et une loi de 1996 a créé un nouveau comté, la Scanie, par la fusion de deux comtés du sud du pays, Malmöhus et Kristianstad, intégrant la ville de Malmö, laquelle exerçait jusqu'alors les attributions d'un conseil de comté. Ces mesures partielles répondent dans une certaine mesure à l'attente des milieux économiques de ces régions, plus tournés vers l'Europe que le reste du pays, et pour lesquels la mobilisation régionale doit soutenir leurs efforts d'expansion.

En Europe de l'est, deux Etats, la Pologne et la République tchèque, se sont orientés vers la décentralisation régionale. Pour le moment, seule la réforme polonaise est entrée en vigueur, depuis l'automne 1998; la réforme tchèque n'entrera en vigueur qu'en 2000, l'élection des conseils régionaux étant prévue en novembre. Ces deux Etats introduisent des régions collectivités territoriales dans le cadre de constitutions unitaires. En Pologne ont été créées 16 voïvodies, au lieu des 49 qui existaient depuis 1975, tandis que l'on rétablissait également l'arrondissement (*powiat*), qui avait alors été supprimé. La voïvodie est l'une des collectivités territoriales dont la création est permise par la Constitution; celle-ci établit cependant une compétence de principe au profit de la commune. L'administration territoriale de l'Etat est également organisée au niveau de la voïvodie sous l'autorité du voïvode, qui exerce le contrôle sur les collectivités territoriales. En République tchèque, une loi constitutionnelle de 1997 prévoit la mise en place des "collectivités territoriales du niveau supérieur" prévues par la Constitution, sous la forme de 13 régions et de la capitale, Prague, placée au même niveau. Une administration déconcentrée de l'Etat pourrait être maintenue dans les régions, mais les bureaux d'arrondissement seraient supprimés.

Tous les exemples de décentralisation régionale que l'on vient de présenter ont en outre de nombreux traits communs, malgré l'hétérogénéité des contextes institutionnels. Les régions sont toujours administrées par des conseils élus au suffrage universel direct (dans les "régions administratives" du Portugal, si elles avaient été créées, une partie des membres aurait été élus par le collège des conseillers municipaux d'élection directe). Elles n'exercent en propre aucun pouvoir normatif. Elles ont des compétences administratives étendues touchant des domaines essentiels de la vie économique et sociale, mais la loi oriente leurs politiques vers le développement régional; ceci apparaît le plus nettement dans les lois française et polonaise. La décentralisation régionale comporte des dispositions de nature à protéger l'autonomie des collectivités locales préexistantes: interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre en France, compétence communale de principe dans les affaires relevant de la libre administration territoriale en Pologne, participation des communes à la formation des conseils régionaux dans les dispositions non appliquées de la constitution portugaise. Les régions n'ont, de manière générale, aucune compétence relative à l'organisation territoriale, si ce n'est celle de leurs propres services administratifs; tout au plus le Pays de Galles a-t-il le droit de soumettre en la matière des propositions de loi au Parlement de Westminster. L'autonomie financière des régions est limitée, sauf en France et surtout en Suède (pour ce qui concerne la Scanie, puisqu'elle demeure un comté) où la région, ou respectivement le comté, exerce un pouvoir fiscal significatif.

Il est possible que d'autres Etats se tournent vers la décentralisation régionale, notamment en Europe centrale et orientale. Cette option est envisagée en Slovaquie, et elle est prévue par la Constitution (art. 64.3). En Bulgarie également, l'établissement de collectivités territoriales au niveau des régions est envisagé depuis 1995, et pourrait être entrepris après les élections de 2001; des discussions ont lieu également sur le maintien des 28 régions actuelles ou la création de régions nouvelles, moins nombreuses et plus vastes; cependant la distinction entre les fonctions de l'Etat et celles des collectivités territoriales n'est pas toujours clairement conçue.

4. La régionalisation politique (régionalisme institutionnel)

Ce type de régionalisation est souvent présenté comme un modèle, en raison de l'autonomie régionale qu'il comporte, et il est souvent idéalisé. Il ne se rencontre que dans certains Etats de l'Union européenne, mais sous des formes très différentes; il est absent des Etats de l'Europe centrale et orientale, où il n'existe aucun projet qui puisse y être rattaché.

Du point de vue terminologique, l'expression "autonomie régionale" est sans doute celle qui, en français, rendrait le mieux compte de ce régime; la finalité en est bien l'autonomie. Cependant, les ambiguïtés qui peuvent accompagner la notion d'autonomie dans d'autres systèmes administratifs et dans d'autres langues conduisent à préférer l'expression "régionalisation politique", qui est moins connotée.

Sur le plan juridique, la régionalisation politique se caractérise, par rapport à la décentralisation régionale, par l'attribution d'un pouvoir législatif à une assemblée régionale, par des compétences plus vastes dont le contenu est défini et garanti par la Constitution, ou tout au moins par un texte de nature constitutionnelle (même si au Royaume-Uni il n'échappe pas à la souveraineté du Parlement), et, pour l'exercice de ces compétences, par un exécutif qui présente les caractéristiques d'un gouvernement régional. A la différence de la décentralisation régionale, la régionalisation politique affecte la structure de l'Etat et en modifie la constitution. La régionalisation politique domine l'ensemble de l'organisation territoriale de l'Etat en Espagne, en Italie, ainsi qu'en Belgique, bien que celle-ci se soit dotée en 1993 d'une constitution formellement fédérale. D'autres Etats en connaissent des applications territoriales partielles: le Royaume-Uni, le Portugal. D'un autre côté, la régionalisation politique se distingue de l'Etat fédéral sous de nombreux aspects⁴⁸: les régions ne sont pas des Etats, et la constitution reste en principe celle d'un Etat unitaire; certains craignaient même, en Espagne, que la conjonction du fédéralisme et du régionalisme ne menace l'intégrité de l'Etat⁴⁹. A la différence de l'Etat fédéral, la régionalisation politique ne débouche pas sur une double pouvoir constituant: les régions sont régies par un statut, soumis au vote du parlement national, même s'il est élaboré par l'assemblée régionale, et non une constitution, comme les Etats fédérés. S'il existe des formes multiples de coopération institutionnelle entre l'Etat et les régions, celles-ci ne participent pas à l'exercice du pouvoir législatif national par une représentation qui leur serait propre. En principe, le pouvoir judiciaire est unique et organisé par l'Etat central; mais cette règle ne paraît pas absolue. L'Ecosse possède une organisation judiciaire et un système juridique distincts sous de nombreux aspects de ceux de l'Angleterre, bien que soumis au contrôle de la Chambre des Lords. Enfin, alors que le fédéralisme implique l'égalité en droits des Etats membres, la régionalisation politique se traduit généralement par l'asymétrie des institutions et des compétences. Particulièrement nette dans les Etats où la régionalisation politique n'affecte qu'une partie du territoire, elle caractérise aussi ceux où la régionalisation politique affecte l'ensemble du territoire, comme le montre la diversité de statuts des régions italiennes ou des communautés autonomes espagnoles.

Cette asymétrie correspond au fait que la régionalisation politique résulte de la reconnaissance de particularismes d'ordre ethnique, culturel et linguistique, au nom desquels une autonomie plus large est accordée aux régions qui en sont le siège, et ces particularismes définissent leur identité. Dans

⁴⁸ L'analyse faite par Pierre Bon à propos de l'Espagne peut être généralisée, sauf en ce qui concerne la centralisation du pouvoir judiciaire. Cf "Espagne: l'Etat des autonomies", notamment pp. 125s. dans: Chr. Bidegaray (dir.) (1994), *L'Etat autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe?*, Economica, Paris.

⁴⁹ F. Garrido Falla (1989), *Tratado de derecho administrativo*, vol.1, pp. 269-270, Tecnos, Madrid.

cette mesure, la régionalisation politique est un régionalisme institutionnel. Elle peut aussi produire un effet de diffusion ou de contagion, susceptible de conduire à la généralisation de l'organisation régionale sur la base des mêmes principes, en règle générale avec une autonomie moins étendue. C'est ce qui s'est passé en Espagne, où le régime d'autonomie avait d'abord pour but de donner satisfaction aux revendications des nationalités "historiques", et, dans une moindre mesure en Italie, compte tenu des circonstances de la fin de la guerre (v. infra). En Espagne, on conteste aujourd'hui que le "fait différentiel" ne puisse se référer qu'à des données historiques; il peut au contraire être construit par les institutions d'autonomie⁵⁰. Au Royaume-Uni, la question de la création de régions en Angleterre, où personne ne l'avait jamais réclamée, ne se pose que par rapport à la *devolution* à l'Ecosse et au Pays de Galles. D'autres Etats connaissent aussi des manifestations atténuées de régionalisme institutionnel, qui n'affectent pas la structure de l'Etat, mais introduisent un élément d'hétérogénéité dans les institutions (cas de la Corse, en France). On remarquera que le régionalisme institutionnel peut aussi se manifester dans des Etats fédéraux, mais le fédéralisme n'est pas en lui-même le produit des régionalismes, comme on l'a déjà indiqué.

La régionalisation politique ne tire jamais son origine des évolutions socio-économiques qui ont soutenu la généralisation de la tendance à la régionalisation, mais plutôt des faiblesses de l'intégration nationale qui nourrissent le régionalisme. Cela n'est pas incompatible avec la prise en charge des finalités socio-économiques de la régionalisation; bien au contraire, l'identité régionale peut être mobilisée au service de la concurrence entre les territoires, et l'argument identitaire peut servir, en le masquant, un argument économique moins avouable, tel que le refus de la solidarité interterritoriale au sein de l'Etat (Catalogne et Pays Basque en Espagne, Flandre en Belgique, argument de la Ligue du Nord en faveur d'une "Padanie" "libre" en Italie).

Les traits communs qui permettent d'identifier ce type de régionalisation, ont servi de base au modèle de régionalisation que le Parlement européen a tenté de prescrire, sans succès, aux Etats par sa "Charte communautaire de la régionalisation", mais dont il n'envisageait pas l'application à une partie seulement du territoire. Cependant, les pays concernés, dont ce modèle est déduit, présentent entre eux des différences très profondes, qui révèlent le caractère idiosyncrasique de leurs expériences.

La République espagnole avait été la première à tenter, sur la base de la constitution de 1931, de construire un Etat sur la reconnaissance et l'organisation des autonomies régionales. La constitution italienne est la première à l'avoir réalisé, à la fois sur la base d'un projet politique et sous la pression des circonstances; elle prévoyait la création de 4 régions à statut spécial (la cinquième, le Frioul – Vénétie julienne, a été créée en 1964), et de 14 régions à statut ordinaire (15, ultérieurement quand la Molise a été détachée des Abruzzes).

La Démocratie chrétienne s'est inspirée, à la Constituante, du projet politique du Parti populaire de Don Sturzo au lendemain de la Première Guerre mondiale: la Constitution devait établir l'Etat sur des corps intermédiaires, dont les autonomies régionales et locales, afin de garantir le pluralisme et de prévenir le retour de l'autoritarisme. En revanche, il ne s'agissait pas de répondre à la pression de mouvements régionalistes. L'Italie est caractérisée par le localisme et par le patriotisme des cités, mais on ne peut pas parler d'identité ou de conscience régionale, même pour la Sicile ou la Sardaigne, et il n'existe pas non plus de langues régionales⁵¹; les régions à statut ordinaire ont d'ailleurs été créées, faute de mieux, dans le cadre de circonscriptions statistiques⁵². Ce sont les

⁵⁰ J.-F. López Aguilar (1998), *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 49s. et 110s. (et l'exemple des Iles Canaries).

⁵¹ A. Mastropaolo (1994), "La question régionale en Italie", p.37 dans: Chr. Bidegaray, op. cit.

⁵² V. Onida (1988), "Landesbericht Italien", pp. 244-245 notamment, dans: F. Ossenbühl (Hrsg), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Nomos, Baden-Baden.

circonstances politiques qui sont à l'origine du régime des régions à statut spécial. Les deux premières autonomies, en Sardaigne et surtout en Sicile, tirent leur origine des décisions du dernier gouvernement fasciste, celui du général Badoglio, formé durant l'été 1943 par Victor-Emmanuel III, qui institua en Sardaigne le 27 janvier 1944, et en Sicile le 18 mars 1944, un haut commissaire et une junte consultative⁵³. Toutefois, l'influence de mouvements séparatistes armés en Sicile, appuyés notamment par des grands propriétaires terriens et des organisations criminelles, conduisit le gouvernement provisoire qui lui succéda à s'engager dans la mise en place d'un statut d'autonomie, qui fut promulgué le 15 mai 1946⁵⁴. Le Val d'Aoste, le Trentin-Haut-Adige et le Frioul – Vénétie julienne, furent en revanche la réponse à des tendances séparatistes qui se manifestèrent au lendemain de la guerre dans des régions frontalières où vivaient de fortes minorités francophones ou germanophones, et même une minorité linguistique slovène en Vénétie julienne⁵⁵.

La situation en Espagne après la mort de Franco était très différente. Le rétablissement des droits historiques des “nationalités” et des régions de Catalogne, du Pays Basque et de Galice était un devoir pour les auteurs de la constitution démocratique, et cette donnée fondamentale a influencé toute la structure de l'Etat espagnol. A la différence de la constituante italienne de l'après-guerre, la constitution espagnole a prévu une procédure d'autodétermination des communautés autonomes, dont l'initiative a été remise aux députations provinciales ou, s'ils existaient, aux organes collégiaux supérieurs de pré-autonomie (art.143 et disposition transitoire n°1 de la Constitution). Les communautés autonomes qui se constituaient avec l'accord exprimé par la majorité des communes et un référendum avaient accès dès l'origine à l'ensemble des compétences ouvertes aux communautés autonomes “historiques”. Ce dispositif a abouti à une très grande hétérogénéité de situations, encore accentuée par les évolutions ultérieures, notamment en raison des options en matière de compétences et de financement des communautés autonomes.

Des caractéristiques analogues se retrouvent dans les Etats qui connaissent une régionalisation politique partielle, le Portugal et le Royaume-Uni. Le statut d'autonomie des Açores et de Madère est fondé explicitement par la Constitution sur les caractéristiques particulières et les “aspirations autonomistes” de ces régions; il ne doit cependant pas porter atteinte à la souveraineté de l'Etat (art. 225). Au Royaume-Uni, sur la base des résultats du référendum de septembre 1979, le Parlement de Westminster a rétabli le Parlement écossais, et lui a délégué des compétences législatives et administratives étendues; en théorie, cette réforme ne porte pas atteinte à la souveraineté du Parlement britannique, qui choisit de l'exercer de cette manière, qui pourrait décider de reprendre ces pouvoirs⁵⁶ et qui conserve le pouvoir de légiférer pour l'Ecosse (Scotland Act 1979, section 28.7). Les services et les moyens de l'ancien *Scottish Office* sont transférés sous l'autorité du gouvernement d'Ecosse, dirigé par un *First Minister*, et responsable devant son parlement. Les compétences du Parlement écossais sont très vastes; en dehors des affaires

⁵³ L. Paladin (1991), *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padoue, p.515. Un mouvement séparatiste armé s'est poursuivi en Sicile, avec le soutien des propriétaires terriens, au lendemain de la guerre.

⁵⁴ G. Weacock (1997), “Autonomy for the region of Sicily 1946-1996”, *Nuove Autonomie*, n° 5-6/1997, p. 673.

⁵⁵ S. Bartole / F. Mastragostino (1997), *Le regioni*, Il Mulino, Bologne, pp. 24-25.

⁵⁶ Scottish Office, *Scotland's Parliament*, Cm 3658, p.12. Bien que l'autonomie accordée à l'Ecosse paraisse irréversible, on doit rappeler qu'en 1972 le Parlement britannique a supprimé le Parlement de Stormont en Irlande du Nord.

étrangères et de la défense, demeurent des matières réservées au Parlement britannique essentiellement la sécurité sociale, le système économique, fiscal et monétaire, et la législation du travail. A la différence de l'assemblée régionale galloise, le Parlement écossais peut légiférer lui-même sur l'administration locale, et il dispose d'un pouvoir fiscal limité mais réel. On voit même apparaître un contrôle juridictionnel des lois: la Commission judiciaire (*Judicial committee*) du Conseil privé peut être saisie avant la sanction royale pour juger si une loi écossaise respecte les compétences du Parlement d'Ecosse (*Scotland Act* 1998, section 33).

La Belgique donne l'exemple d'un Etat fédéral fondé sur le régionalisme. La révision constitutionnelle de 1993 a transformé la Belgique d'Etat unitaire, fortement et progressivement régionalisé depuis 1970, en Etat fédéral. Celui-ci se compose de trois régions (la Flandre, la Wallonie et Bruxelles-Capitale) et de trois communautés (française, flamande et germanophone), établies sur un territoire lui-même divisé en 4 régions linguistiques (respectivement de langue néerlandaise, française, allemande et la région bilingue de Bruxelles-Capitale, la seule dans laquelle le bilinguisme soit garanti). En réalité, la création des communautés répondait à la revendication culturelle des Flamands, tandis que les Wallons, confrontés à la difficile restructuration des industries anciennes réclamaient en échange la création de régions dotées de compétences économiques étendues. L'identité du territoire de la région de Flandre et de la région linguistique néerlandaise a toutefois permis à la Flandre de constituer une forte entité politique, le conseil flamand et son exécutif, organes de la communauté, exerçant les fonctions de la région. Régions et communautés exercent leurs compétences par des "décrets législatifs", qui se situent au même rang que les lois de l'Etat (sous réserve des lois spéciales qui développent les dispositions de la Constitution). La Belgique continue cependant de se distinguer par de nombreux traits d'un Etat fédéral: les entités fédérées n'ont pas de pouvoir constituant; l'organisation administrative demeure pour l'essentiel de la compétence de l'autorité fédérale; les compétences demeurent des compétences d'attribution, en attendant qu'une nouvelle révision de la Constitution ait établi la liste des compétences exclusives de l'autorité fédérale; la division des compétences fédéralisées entre communautés et régions est tout à fait idiosyncrasique. En revanche l'absence de primauté de la loi fédérale distingue la Belgique à la fois des Etats à structure régionale et des Etats fédéraux. Ces données expliquent que la nature fédérale de la Belgique puisse être contestée; elles soulignent la force persistante des tendances centrifuges pouvant conduire à la partition du pays⁵⁷.

Le caractère idiosyncrasique des expériences de régionalisation politique apparaît en effet dans la dynamique. Dans certains cas, le régionalisme se traduit dans la revendication d'une autonomie sans cesse plus large, au mépris des fonctions de l'Etat et du devoir de solidarité; cette situation se rencontre en Flandre, au Pays Basque espagnol, à un moindre degré en Catalogne. Ces revendications sont un facteur d'instabilité politique. L'Europe permet de banaliser la revendication nationaliste sous le couvert de la régionalisation, qui est consensuelle, mais les objectifs des nationalistes demeurent les mêmes⁵⁸. En revanche, l'Etat régional italien paraît plus stable; la tentative de la Ligue de Nord de mobiliser en faveur de la fédéralisation de l'Italie sur une base régionaliste a été un échec. Toutefois, le gouvernement D'Alema souhaite poursuivre une évolution, selon le projet de Amato, déposé en mars 1999 et toujours en discussion au Parlement. C'est également la stabilité qui caractérise les relations entre le Portugal et ses régions autonomes

⁵⁷ J. Beaufays (1994), "La Belgique: diversité acceptée ou disparition?", pp. 66s. dans: Chr. Bidégaray, op. cit.

⁵⁸ M. Ithurralde (1998), *Les communautés autonomes basque et catalane et la construction européenne*, thèse, Université Paris I, pp. 69s. Pour une illustration, voir les articles de K. Sodupe et de J.-M. Muñoa (1999), respectivement universitaire et commissaire aux relations extérieures du gouvernement basque dans: F. Letamendia (ed.), *Nacionalidades y regiones en la Unión Europea*, Fundamentos, Madrid.

insulaire, auxquelles la révision constitutionnelle de 1997 a donné des garanties financières nouvelles. En ce qui concerne l'Ecosse, il est trop tôt pour apprécier si c'est la stabilité dans l'appartenance au Royaume-Uni ou une dynamique centrifuge qui prévaudra.

Dans la mesure où la régionalisation politique affecte la structure de l'Etat, il est légitime d'y voir la source d'un nouveau type d'Etat, différent à la fois de l'Etat fédéral et de l'Etat unitaire classique. Daniel Seiler a ainsi proposé de l'appeler "Etat autonome", et de le fonder sur l'absence de toute co-détermination des parties sur le tout et sur le contrôle du pouvoir de dévolution par le centre; par rapport à la confédération, l'Etat autonome et l'Etat fédéral auraient en commun l'autonomie des parties, mais ils se distingueraient par la manière de régler les rapports avec le centre. Historiquement, l'"étatisation manquée" de la Belgique, de l'Espagne et de l'Italie correspondraient à la résistance de périphéries qui participaient, à des degrés divers, à l'Europe des Cités-Etats⁵⁹.

Il nous paraît justifié de reconnaître l'originalité de ce type d'Etat; cependant la qualification d'Etat autonome en fait trop nettement une généralisation de l'exemple espagnol, ce qui conduit à sous-estimer les différences très profondes qui distinguent les cas italien et belge. De plus, elle néglige les Etats qui connaissent avec une régionalisation politique partielle, des situations qui sont en fait en concordance avec les caractéristiques communes que nous avons relevées plus haut. Parmi celles-ci, il conviendrait d'ajouter au modèle de Seiler l'asymétrie des institutions et des compétences. C'est pourquoi on proposera une qualification plus neutre de ce type d'Etat, celle d'"Etat à autonomies régionales", qui admet les cas de régionalisation politique partielle. Il est vrai que cela laisse ouverte la question de savoir dans quelle mesure il convient de considérer que la structure de l'Etat dans son ensemble est affectée par la régionalisation politique d'une partie seulement du territoire; elle trouve sa réponse dans le fait que dans cette dernière hypothèse le risque d'un processus centrifuge n'est pas moins grand, et que les formes juridiques par lesquelles se réalise la régionalisation politique ne paraissent pas dépendre du fait qu'elle s'applique à un territoire périphérique, ou qu'elle s'applique à l'ensemble du territoire.

Si le régionalisme a affecté la structure de certains Etats, il n'est pas pour autant absent des autres, sous des formes plus modérées; il peut s'alimenter de la conjonction avec les facteurs économiques de la régionalisation. En France, le cas de la Corse s'apparente au régionalisme traditionnel; à la revendication d'autonomie, voire d'indépendance, portée par les divers mouvements nationalistes, l'Etat a répondu par un statut spécial qui, depuis 1991, donne à la Corse une forte autonomie institutionnelle, des compétences étendues en matière économique, culturelle et éducative, et un régime financier et fiscal privilégié. En revanche, la Constitution s'oppose à ce que soit reconnu un "peuple corse", qui pourrait prétendre à des droits collectifs⁶⁰, et à l'attribution d'un pouvoir législatif à l'assemblée de Corse, ce que certains réclament pourtant aujourd'hui⁶¹. La résurgence de la revendication d'un département basque (qui aurait pourtant moins de 270.000 habitants) depuis le milieu des années quatre-vingt-dix est liée au contraire à une mobilisation économique autour du projet de "pays", c'est-à-dire de la définition d'un espace correspondant à un projet de développement collectif dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. Ce dernier exemple, dont l'issue est des plus incertaines, montre que le régionalisme n'a pas besoin d'un grand territoire, et illustre la dynamique auto-entretenu qui peut naître de la conjonction entre la

⁵⁹ D.-L. Seiler (1994), "L'Etat autonome et la science politique: centre, périphérie et territorialité", pp. 12-35, et en particulier p.34, dans: Chr. Bidégaray, op. cit.

⁶⁰ Conseil constitutionnel, 9 juillet 1991, "Statut de la Corse".

⁶¹ Cf l'article de J.-L. Andréani, "Quelle autonomie pour la Corse?", *Le Monde*, 1^{er} octobre 1999.

recherche d'une position favorable dans la concurrence interterritoriale et le régionalisme⁶². On relèvera de la même manière la prise de position du ministre-président de Bavière, qui affirme l'idée d'une "nation bavaroise", qui entend défendre son "identité" en Europe, au sein d'un Etat bavarois "divers et homogène"⁶³. Cet exemple nous amène au dernier type de régionalisation, qui s'opère par les autorités fédérées.

5. La régionalisation par les autorités fédérées

On a déjà rencontré à plusieurs reprises le problème des relations entre le fédéralisme et la régionalisation. Il convient de le reprendre ici avec la présentation du dernier type de régionalisation, celui qui se définit par la régionalisation, plus ou moins marquée, des autorités fédérées.

L'Etat fédéral est souvent perçu à travers trois idées fausses, qui font obstacle à la compréhension des rapports qu'il entretient avec la régionalisation. L'Etat fédéral est opposé à l'Etat-nation et présenté comme la réponse aux régionalismes, parce qu'il permettrait de concilier l'union avec le respect des particularismes. Il est également compris comme un type d'Etat caractérisé par une décentralisation plus poussée, et dont le principe est de garantir l'autonomie des unités qui le composent. Cette vision est démentie par l'histoire et par l'observation du présent.

Le fédéralisme entretient en effet des rapports complexes avec le régionalisme et la régionalisation.

Tout d'abord, l'Etat fédéral ne s'oppose pas à l'Etat-nation; il a été au contraire, dans certaines circonstances historiques, un mode d'intégration nationale. On ne peut nier que les Etats-Unis, la Suisse, l'Allemagne correspondent à des nations, même si leur organisation politique admet des conceptions de la loi et de la souveraineté qui diffèrent de celles admises en France ou en Angleterre. Dans ces pays, la construction de l'Etat moderne s'est réalisée par le fédéralisme. Mais il n'existe aucun exemple d'Etat multinational que le fédéralisme ait préservé des tensions qui menaçaient son existence. L'URSS, la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie n'ont pas éclaté parce que leur fédéralisme était artificiel, même si l'on peut faire valoir, au moins pour l'URSS, que les éléments unitaires du système soviétique avaient supplanté le caractère fédéral de l'Union⁶⁴; elles ont duré parce que le pouvoir communiste masquait le faible degré d'intégration nationale sur lequel l'Etat s'appuyait⁶⁵.

⁶² La notion de pays a été introduite par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (loi Pasqua); elle a été maintenue par la loi du 26 juin 1999 qui modifie la précédente, et prévoit un minimum d'institutionnalisation des pays, sans en faire un nouvel échelon administratif, afin de les intégrer dans les procédures contractuelles entre l'Etat et les régions. Voir sur la revendication d'un département basque: *Le Monde*, 12 octobre 1999, p.13. Sur les aspects plus généraux de la question: J.-P. Chaussier (1996), *Quel territoire pour le Pays Basque? Les cartes de l'identité*, L'Harmattan, Paris.

⁶³ E. Stoiber, "Modernes et fiers de notre identité", *Le Monde*, 1^{er} octobre 1999, p.18.

⁶⁴ I. Muksinov (1992), "Die geschichtliche Entwicklung des sowjetischen Föderalismus und die Zukunft der Union der SSR", pp. 33-42, et: A.J. Kozlov (1992, "Die staatliche Souveränität der Union und der Republiken", pp. 135-145, dans: G. Stuby (Hrsg), *Föderalismus und Demokratie*, Nomos, Baden-Baden.

⁶⁵ V. notamment P. Kende (1994), "Bilan et perspectives du fédéralisme en Europe danubienne et balkanique", pp. 128-138 dans: B. Méheut (dir.), *Le fédéralisme est-il pensable pour une Europe prochaine?*, Ed. Kimé, Paris.

Mais un Etat fédéral peut être affecté par le régionalisme ou la régionalisation comme n'importe quel autre type d'Etat. Il en est ainsi d'abord parce que l'Etat fédéral naît d'une union d'Etats, et que ces Etats sont des entités politiques qui peuvent inclure elles-mêmes des particularismes régionaux ou ethniques; c'était le cas de Prusse dans l'Empire allemand et dans la République de Weimar, c'est encore le cas de la Suisse. Ce dernier mérite d'être relevé: il y existe un certain régionalisme inhérent à l'identité cantonale, mais qui peut même apparaître à l'intérieur d'un canton. C'est ainsi que le Jura francophone et catholique, rattaché au canton de Berne, de langue allemande, depuis le Congrès de Vienne a connu pendant longtemps des tensions et une revendication d'autonomie qui ont abouti en 1979 à la création d'un nouveau canton, le canton du Jura, détaché du canton de Berne⁶⁶. La constitution fédérale a sans aucun doute facilité la solution du problème, puisque la scission du canton de Berne n'empêchait pas le maintien du Jura dans la Confédération. Au Canada, en revanche, le cadre fédéral n'a pas empêché le développement au Québec d'un fort parti indépendantiste, même si, jusqu'ici, la majorité s'est toujours prononcée pour le maintien dans la Fédération canadienne. En Belgique, c'est le régionalisme qui a conduit à la fédéralisation de l'Etat, dans le double but de donner plus d'ampleur à l'autonomie des composantes, et surtout de la Flandre, et de donner à l'Etat belge une structure capable de supporter cette autonomie de plus en plus large. Dans ce cas, il n'est pas acquis d'avance que la solution fédérale, qui permet à l'entité qui revendique l'autonomie la plus large d'accéder progressivement à la qualité d'Etat, comme on le voit pour la Flandre, permettra de reconstruire l'unité. Autrement dit, en Suisse et à un moindre degré au Canada le fédéralisme permet d'absorber le régionalisme, et, d'une certaine manière de neutraliser ses effets centrifuges, tandis qu'en Belgique le régionalisme domine le fédéralisme et lui imprime sa logique.

Mais le processus de régionalisation, tel qu'il est porté par les évolutions socio-économiques, conduit aussi les autorités fédérées à assumer les compétences correspondantes, et à s'affirmer comme des régions. On le vérifie en Belgique pour la Flandre comme pour la Wallonie, mais c'est encore plus manifeste en Allemagne et en Autriche où l'Etat fédéral n'est pas confronté à la nécessité de répondre à des régionalismes. Dans ces deux pays, les *Länder* exercent des compétences en matière d'aménagement du territoire et de développement régional, mais également dans des domaines qui sont de plus en plus pris en compte dans les stratégies de développement, tels que la protection de l'environnement naturel, le tourisme, la culture, les transports, la formation professionnelle – même si la définition des compétences précises des *Länder* n'y est pas la même. De manière assez paradoxale, les *Länder* affirment leur caractère d'Etat dans le cadre constitutionnel interne mais revendiquent la qualité de région lorsqu'ils se situent dans le cadre européen. On le voit bien à la façon dont les *Länder* allemands se posent en interlocuteurs de la Commission en ce qui concerne la politique régionale, ont revendiqué et obtenu la part du lion dans la représentation allemande au Comité des Régions, et cherchent à nouer sur cette base des alliances avec des régions d'autres pays (on a déjà évoqué, par exemple la participation du Bade-Wurtemberg à l'association des Quatre Moteurs de l'Europe: supra, I). L'enjeu que représente la politique régionale apparaît dans la place que prennent les *Länder* dans la stratégie engagée ces dernières années sous le gouvernement Kohl, et dont le but était de restaurer la compétitivité du territoire allemand sur le plan international (*Standort Deutschland*); il suffit également d'observer la fréquence des affaires d'aides d'Etat impliquant des *Länder* allemands dans la jurisprudence de la Cour de Justice pour apprécier l'importance que les *Länder* accordent à leur responsabilité économique. En ce qui concerne l'Autriche, la notion de région n'est apparue dans les débats politiques qu'avec l'adhésion à l'Union européenne, et l'on tend aujourd'hui à considérer que les *Länder* sont en Europe les régions de l'Autriche.

⁶⁶ V; le rapport sur la Suisse, par M. Borsani, dans: Conseil de l'Europe (1998), *La régionalisation.....*, op. cit., p. 196.

Aussi bien en Allemagne qu'en Autriche, il s'opère ainsi une conjonction entre la revendication d'une plus large participation aux affaires européennes et la volonté de promouvoir une réforme du fédéralisme qui renforce la position des *Länder* dans l'ordre interne. Les *Länder* ont été particulièrement sensibles à l'érosion de leurs compétences qui pouvait résulter de la poursuite de l'intégration européenne, surtout à la suite de l'Acte unique; ils ont cherché à se prémunir contre cette évolution et même à la renverser. La promotion du principe de subsidiarité, par les *Länder* allemands, dès le milieu des années quatre-vingt, l'établissement du Comité des Régions, sous leur pression également, le nouvel article 203 du traité CE qui permet à tout Etat membre de se faire représenter au Conseil par une personnalité ayant rang de ministre dans l'ordre interne, visaient cet objectif. En Allemagne même, les *Länder* ont largement obtenu satisfaction avec le nouvel article 23 de la Loi fondamentale. En revanche, la révision constitutionnelle de 1994 n'a modifié que de manière marginale la répartition des compétences entre la Fédération et les *Länder*. En Autriche, si les *Länder* ont obtenu une amélioration de leurs ressources, le transfert de l'administration fédérale indirecte sous leur seule responsabilité est toujours en débat.

En résumé, le fédéralisme n'est pas une expression institutionnelle du régionalisme ou de la régionalisation. Mais l'Etat fédéral n'est pas par nature à l'abri des pressions régionalistes, et il est soumis à la tendance à la régionalisation. Dans certains cas les structures fédérales ont permis de réduire les tensions dues au régionalisme, mais dans d'autres elles n'ont pu empêcher la dislocation de l'Etat, ou demeurent dominées par la dynamique du régionalisme. Dans la mesure où la régionalisation répond à des évolutions socio-économiques, elle provoque des adaptations fonctionnelles dans le système fédéral, soit au niveau des relations entre la Fédération, les *Länder* et la Communauté européenne, soit au niveau des collectivités locales. Mais cette régionalisation des Etats fédérés, ou par les collectivités locales en leur sein, est aisément absorbée par les structures fédérales, dont elle n'affecte pas la stabilité.

III - Evaluation et perspectives de la régionalisation en Europe

Nous avons défini la régionalisation comme un processus de prise en charge institutionnelle des intérêts propres liés à la promotion d'un territoire, dans une perspective socio-économique, mais susceptible de prendre également une dimension culturelle et/ou politique, et opérant un changement de fonctionnalité des institutions du niveau intermédiaire, jadis ou naguère réduites à la fonction de relais d'autorité du pouvoir central. Ainsi comprise, la régionalisation est en Europe une tendance générale, liée avant tout à des évolutions économiques, même si elle est peu marquée dans certains Etats, pour des raisons tenant à leurs dimensions et à leur histoire.

Les résultats de l'analyse typologique permettent de présenter un bilan global de la régionalisation sur le plan institutionnel, et de dégager certaines caractéristiques communes, propres à chaque type, qui peuvent en éclairer la dynamique. Ils nous révèlent aussi, comme on va le voir maintenant, qu'il n'existe pas de corrélation entre des formes institutionnelles déterminées de régionalisation et la réalisation de deux finalités couramment admises des institutions régionales, la promotion du développement spatial, et celle des identités régionales. L'analyse ne permet donc pas de voir dans la régionalisation politique un nouveau paradigme institutionnel et politique dont l'affirmation accompagnerait l'intégration européenne et l'affaiblissement corrélatif des Etats. En revanche, dans certains cas et sous certaines formes, la régionalisation représente un risque pour l'Union européenne.

A) *Régionalisation et institutions régionales*

Si l'on examine la distribution des institutions régionales dans l'ensemble des 25 Etats étudiés par type de régionalisation, il apparaît qu'elle présente un profil différent dans les Etats membres de l'Union européenne et dans les Etats d'Europe centrale et orientale.

Dans les premiers, le type de la régionalisation le plus répandu est, contrairement à ce que l'on aurait pu attendre au premier abord, la régionalisation par les collectivités locales existantes, qui se rencontre dans 7 Etats sur 15. Dans l'Union européenne, le fédéralisme et le régionalisme institutionnel ne caractérisent pleinement que 5 Etats: l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne et l'Italie; mais ces situations sont elles-mêmes très hétérogènes. L'autonomie régionale est animée de tendances centrifuges en Belgique et en Espagne, mais pas dans les *Länder* allemands et autrichiens, ni en Italie où le régionalisme a inspiré un mouvement politique mais sans gagner les institutions. Deux autres Etats connaissent des applications de la régionalisation politique sur une partie de leur territoire: le Portugal (les îles) et le Royaume-Uni (pour l'Ecosse). La décentralisation régionale, typique de la France, connaît des applications partielles au Royaume-Uni (Pays de Galles) et en Suède (Scanie); la régionalisation administrative caractérise la Grèce, le Portugal, le Royaume-Uni (Angleterre) et la Suède (la plupart des comtés).

Au contraire, dans les Etats d'Europe centrale et orientale, la régionalisation par les unités fédérées et la régionalisation politique sont absentes et la régionalisation administrative caractérise la situation de 6 Etats sur 10; seuls deux Etats se sont engagés pour le moment sur la voie de la décentralisation régionale (Pologne et République tchèque); la régionalisation par les collectivités locales existantes caractérise la Roumanie et, de manière partielle, la Hongrie. On peut s'attendre à ce que d'autres Etats s'engagent sur la voie de la décentralisation régionale, ou accroissent la

participation des collectivités locales existantes au processus de régionalisation, mais la voie du régionalisme institutionnel paraît exclue.

Cette diversité mérite d'être commentée, d'autant plus qu'elle se manifeste aussi entre les Etats qui sont en principe soumis le plus fortement à la pression des politiques communautaires. En effet, malgré les effets de surdétermination de celles-ci sur les réformes entreprises dans le cadre national, on observe la permanence de certains réflexes institutionnels et de traditions administratives anciennes, et le rôle déterminant du contexte politique et institutionnel.

Parmi les Etats de l'Union européenne dans lesquels la régionalisation peut être imputée, dans sa dimension institutionnelle, aux politiques communautaires, et donc à la nécessité d'établir des institutions à un échelon approprié à leur mise en œuvre, les Etats ont choisi les solutions qui affectaient le moins leur organisation administrative, et qui se répartissent entre la régionalisation administrative (Grèce, Portugal, Suède), et la régionalisation par les collectivités locales existantes (Danemark, Finlande, Irlande, Suède). En ce qui concerne le Royaume-Uni, il est vraisemblable que les opportunités offertes par les politiques communautaires ont alimenté les revendications régionalistes en Ecosse et au Pays de Galles, mais elles n'ont pas déterminé la voie qui a été suivie, et qui était à l'ordre du jour depuis le début des années soixante-dix. Dans les autres Etats, le processus de régionalisation a affecté les institutions existantes, fédérales, régionales ou mêmes locales (Danemark, Pays-Bas), qui ont assumé un rôle nouveau vis-à-vis des politiques communautaires, mais celles-ci n'en ont déterminé ni la mise en place ni l'évolution institutionnelle.

Dans les Etats de l'Europe centrale et orientale, qui sont les plus dépendants des options communautaires, puisqu'ils sont candidats et ont besoin de l'aide de l'Union européenne pour se préparer à l'adhésion, on observe une grande prudence dans la mise en place d'institutions régionales, mais aussi une certaine continuité. En Pologne, la réforme régionale retrouve à peu de chose près la carte des voïvodies traditionnelles; en Bulgarie les 28 régions (*oblasty*) reviennent au découpage de 1959 et se rapprochent de l'échelle du district du royaume de Bulgarie d'avant-guerre. La Hongrie reste fidèle au cadre territorial des *comitats*, dont l'origine remonte à l'ancien royaume de Hongrie, même si la division du territoire a varié; la Roumanie conserve de même la division traditionnelle de son territoire en *judet*, et, malgré les réformes territoriales de l'après-guerre, l'échelle du découpage actuelle ne s'en éloigne pas beaucoup (55 *judete* en 1938). Cependant, les redécoupages de la période communiste ont produit des effets durables, dans la mesure où ils ont orienté les infrastructures et les communications qui continuent de commander les échanges aujourd'hui⁶⁷. La Hongrie et la Roumanie sont les seuls pays qui aient immédiatement rétabli la décentralisation au niveau intermédiaire après la chute du régime communiste, alors que dans tous les autres les institutions du niveau intermédiaire ont posé problème aux nouvelles autorités politiques et n'ont pas encore trouvé leur forme définitive dans plusieurs pays (par exemple: Lettonie, Bulgarie, Slovaquie). Même dans le contexte de bouleversements politiques aussi radicaux que ceux que ces pays ont connus, la géographie administrative révèle donc souvent une grande stabilité.

⁶⁷ I. Jordan / V. Rey (1993), "La carte administrative de la Roumanie d'avant-guerre: probable ou impossible retour?", pp. 183-192 dans: "Changements administratifs et territoriaux dans la nouvelle Europe" (1993), *Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie*, tome 26, juil.-déc.

Les hésitations que l'on a observées dans les Etats d'Europe centrale et orientale au sujet du niveau intermédiaire paraissent devoir s'expliquer, comme dans les Etats de l'Union européenne, par le rôle antérieur des autorités établies au niveau intermédiaire et par la situation des autres collectivités locales.

En Italie, comme en Espagne et au Portugal, les régimes autoritaires ont exacerbé la fonction de relais d'autorité de la province, et au Portugal du district. De plus, la province n'a jamais acquis, en Italie et en Espagne, l'importance politique du département français. Cette situation, et bien que la province n'ait été supprimée dans aucun de ces deux pays⁶⁸, et connaisse même un regain de vitalité à la suite de réformes récentes, a favorisé l'implantation de la région. A l'inverse, en France, la puissance des départements a limité le développement des régions, et la question du maintien ou de la suppression du département au profit de la région demeure vivement débattue, la seconde hypothèse restant toutefois la moins vraisemblable. Au Portugal, la suppression du district est annoncée par la Constitution, mais les communes ont toujours été défavorables à la mise en place des "régions administratives" (qui auraient été des collectivités territoriales), dans lesquelles elles voyaient une menace pour leur autonomie; les communes paraissent au contraire bien s'accommoder de leurs relations avec les services territoriaux de l'Etat, et ont développé la coopération entre elles⁶⁹. On remarquera encore que les pays où les compétences et l'autonomie des collectivités locales sont les plus étendues (Danemark, Finlande, Pays-Bas, Suède) ont des institutions régionales faibles ou dépendantes des collectivités locales, ou simplement n'en ont créé aucune; toutefois, l'inverse n'est pas vrai, comme le montre le cas de l'Irlande (autorités locales faibles, autorités régionales dépendantes des autorités locales).

Dans les Etats d'Europe centrale et orientale, le niveau intermédiaire a été également un puissant relais d'autorité du pouvoir central pendant le régime communiste. Certains Etats ont commencé, après le changement de régime, par démanteler les autorités qui étaient établies à ce niveau (suppression des régions en Tchécoslovaquie), ou en ont réduit l'importance (avant 1998: Pologne et Bulgarie). La priorité était d'établir des collectivités locales dont l'autonomie serait assurée et d'y enraciner la démocratie; les communes devaient former la base du nouveau système d'administration locale; ensuite seulement, on devrait déterminer quelles institutions conviendraient au niveau intermédiaire. Ce fut en Pologne et en Hongrie, notamment, une stratégie explicite⁷⁰, qui conduisit à la consécration juridique de la primauté communale. Dans d'autres cas, cependant, la régionalisation administrative correspond à une nette volonté de contrôle de la part du pouvoir central, au moins pour le moment.

⁶⁸ Toutefois, en Espagne, les députations provinciales ont été supprimées dans les communautés autonomes uniprovinciales.

⁶⁹ C. Nunes Silva (1993), "Réformes concernant la coopération intermunicipale et les limites: nouvelles tendances au Portugal", pp. 281-299 dans: "Changements administratifs et territoriaux...", op. cit.

⁷⁰ H. Wollmann (1995), "Variationen institutioneller Transformation in sozialistischen Ländern: die (Wieder-)Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in Ostdeutschland, Ungarn, Poland und Rußland", dans: H. Wollmann / H. Wiesenthal / F. Bönker (dir.), *Transformation sozialistischer Gesellschaften: am Ende des Anfangs*, Leviathan-Sonderband, Opladen; G. Marcou (1996), "L'administration locale et régionale en Europe centrale et orientale", notamment pp. 37s. dans: E. Lhomel / T. Schreiber (dir.), *L'Europe centrale et orientale. Edition 1996*, La Documentation Française.

On peut en conclure que, de manière plus générale, la question des incidences de la régionalisation sur les collectivités locales existantes a joué un rôle important dans les choix qui ont finalement prévalu. Dans la plupart des cas, les solutions qui pouvaient affecter négativement l'autonomie de ces collectivités ont été écartées. Les cas les plus typiques sont ceux du Portugal et, en Europe centrale et orientale, ceux de la Pologne et de la Hongrie. Même en France, cette tendance est illustrée, non seulement par le maintien du département, mais aussi par les dispositions inscrites dans la loi selon lesquelles aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre, ni utiliser à cette fin l'octroi d'une aide financière (CGCT: art. L.1111-3 et 4). Aux Pays-Bas, c'est l'opposition des habitants des communes d'Amsterdam et de Rotterdam qui a fait échouer la réforme de 1994 tendant à instituer des régions urbaines.

A l'inverse, cependant, l'organisation fédérale comme la régionalisation politique s'accompagnent, à des degrés divers, du transfert au niveau des autorités de l'Etat fédéré ou de la région, de pouvoirs sur les collectivités locales. Il est de règle, d'ailleurs, que dans les Etats fédéraux, la compétence du législateur de l'Etat fédéré s'étende au régime des collectivités locales, sous réserve des dispositions que contient éventuellement la Constitution (comme en Allemagne et surtout en Autriche, mais ce n'est pas le cas en Suisse) pour garantir le droit de libre administration de ces collectivités; ce sont également les autorités fédérées qui exercent le contrôle sur les collectivités locales; il n'existe pas de rapports directs entre la fédération et les collectivités locales. Dans les Etats à autonomies régionales (régionalisation politique), la région tient de la constitution ou de la loi nationale une compétence partielle plus ou moins étendue envers les collectivités locales de son territoire, et qui inclut l'exercice, au moins partiel, du contrôle sur les collectivités locales; en Ecosse, la *devolution* paraît même en ce domaine presque totale. La Belgique constitue un cas intermédiaire, car son fédéralisme procède d'une constitution unitaire: la législation sur les collectivités locales appartient au législateur fédéral, mais la définition des compétences et le contrôle sont passés pour l'essentiel aux régions et aux communautés, et la tendance est plutôt à la "centralisation régionale"⁷¹. Dans le même sens on relèvera qu'il se sera écoulé près de 30 ans, après la mise en place des régions à statut ordinaire en Italie pour que soit appliquée, par l'intervention du législateur national allant jusqu'à prévoir l'exercice par l'Etat d'un pouvoir de substitution, la disposition de l'article 118, alinéa 3 de la Constitution, selon laquelle "la région exerce normalement ses fonctions administratives en les déléguant aux provinces, aux communes ou à d'autres pouvoirs locaux...". Contrairement à ce que l'on suppose souvent, il n'existe donc pas de corrélation entre l'autonomie des collectivités locales d'une part, et l'autonomie régionale ou le fédéralisme d'autre part: le pouvoir régional ou celui de l'Etat fédéré peut aussi, envers les collectivités locales, adopter une attitude centralisatrice, et d'ailleurs il peut exister dans les Etats fédéraux des différences sensibles d'un Etat fédéré à l'autre⁷².

⁷¹ M. Nihoul (1997), "L'influence de la mutation fédérale sur le statut des collectivités locales: l'exemple de la Belgique", *Annuaire des Collectivités locales 1997*, Litec, p. 153.

⁷² Voir: M. Nihoul (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", *Mouvement communal*, pp. 8-21; Ph. De Bruycker / M. Nihoul (1996), "L'impact de la régionalisation sur l'autonomie locale", *Annuaire des Collectivités locales 1996*, Litec, pp. 37-60; Conseil de l'Europe (1998), op. cit. pp. 39s.

2. Institutions régionales et développement spatial

Comme on l'a souligné, la tendance à la régionalisation, dans ce qu'elle a de plus général, est portée par une évolution socio-économique. Cependant, les institutions régionales ne se réduisent jamais à l'expression institutionnelle de cette tendance, soit parce qu'elles répondent aussi à d'autres finalités, soit parce qu'elles sont soumises à d'autres contraintes d'ordre politique et institutionnelle.

On admet cependant assez facilement l'idée que si la régionalisation est portée par une évolution socio-économique, les institutions qui assurent la plus grande autonomie régionale devraient favoriser le développement régional dans le cadre de la concurrence de plus en plus vive entre les territoires. Il est pourtant très difficile d'établir quelle peut être l'influence des institutions ou de tel ou tel régime sur le développement économique, et les problèmes de méthode que cela soulève ne peuvent être discutés ici. Mais le *Premier rapport sur la cohésion économique et sociale*, de 1996, publié par la Commission⁷³, nous permet au moins de rechercher s'il existe des corrélations entre tel type de régionalisation et l'évolution économique des régions au cours de la période considérée.

Ce rapport, qui couvre la période 1983-1993, montre notamment que si les écarts entre les indices moyens des Etats membres se sont réduits, ceux entre les régions (au sens de la nomenclature statistique de la Communauté européenne, c'est-à-dire les NUTS 2) ont eu tendance à s'accroître. Il montre aussi que les ressources nationales affectées aux régions dépendent moins de la pauvreté de celles-ci que de la richesse de l'Etat auquel elles appartiennent: East Anglia est contributrice au Royaume-Uni, alors que la Bretagne est bénéficiaire en France avec un niveau économique équivalent, de même que Midi-Pyrénées, tandis que la Catalogne est contributeur net avec un niveau de richesse un peu inférieur.

Dans la mesure où les zones statistiques et les régions correspondent, le principal enseignement du rapport, pour ce qui nous intéresse ici le plus directement, est qu'il n'existe aucune corrélation entre les évolutions économiques constatées et le type de régionalisation mis en œuvre dans les 12 Etats qui étaient alors membres de la Communauté européenne. Si une tendance se dégage, c'est plutôt que les Etats où l'autonomie régionale est la plus forte connaissent une accentuation plus nette des disparités. Le pays qui a connu le développement le plus remarquable, l'Irlande, est l'un des plus centralisés: son PIB par habitant passe de 64% de la moyenne communautaire en 1983 à 90% en 1995. Il est vrai que la Grèce a peu progressé durant la même période: de 62% à 65% (en 1993). Si l'Espagne et le Portugal ont progressé au cours des années quatre-vingt, ils ont stagné au début des années quatre-vingt-dix. Ces deux pays ont donc connu des évolutions économiques parallèles, alors que leur organisation territoriale est très différente, le Portugal ayant appliqué une régionalisation administrative sur son territoire continental, tandis que l'Espagne a introduit un régime de large autonomie régionale. Le tableau suivant, établi d'après les données publiées par la Commission, indique l'évolution de l'écart-type mesurant les disparités régionales entre 1983 et 1993; il indique aussi le type de régionalisation dans lequel l'analyse typologique conduit à classer le pays.

⁷³ Commission européenne, *Premier rapport sur la cohésion économique et sociale 1996*, Office des Publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

| Etats | Type de régionalisation | Disparités régionales: écart-type du PIB par habitant entre les régions d'un même Etat | |
|---------------------------|---|--|------|
| | | 1983 | 1993 |
| Belgique | Régionalisation des unités fédérées et régionalisation politique | 14,5 | 17,1 |
| Allemagne (ouest) | Régionalisation des unités fédérées et régionalisation par les coll. locales existantes | 20,7 | 24,5 |
| Autriche | Régionalisation par les Etats fédérés | 24,2 | 27,1 |
| Grèce | Régionalisation administrative | 6,6 | 7,6 |
| Espagne | Régionalisation politique | 12,7 | 15,3 |
| Finlande | Régionalisation par les coll. locales existantes | 17,5 | 17,1 |
| France | Décentralisation régionale | 27,0 | 27,9 |
| Italie | Régionalisation politique | 23,4 | 24,6 |
| Pays-Bas (avec Groningen) | Régionalisation par les coll. locales existantes | 12,4 | 10,6 |
| Portugal | Régionalisation administrative, régionalisation par les coll. locales existantes et régionalisation politique | 15,0 | 20,2 |
| Royaume-Uni | Régionalisation administrative et régionalisation par les coll. locales existantes ¹ | 18,4 | 19,0 |
| Suède | Régionalisation administrative ² | 9,3 | 10,5 |

¹ Situation au Royaume-Uni au cours de la période de référence.

² Situation de la Suède au cours de la période référence.

Source: *Rapport sur la cohésion économique et sociale 1996*, pp. 132 et 135.

Les indications que donne ce tableau sont bien sûr très grossières; il en ressort cependant que les Etats les plus vastes sont aussi ceux qui connaissent les disparités régionales les plus prononcées, ce qui n'est pas surprenant, et que la situation s'est moins dégradée dans les Etats unitaires, ce qui mérite de retenir notre attention. Le classement des régions les plus pauvres (les 10 plus pauvres et les 25 plus pauvres) de la Communauté européenne, en fonction du PIB par habitant, confirme cette indication: l'Extremadura, l'Andalousie et la Galice figurent toujours parmi les 25 régions les plus pauvres; la situation de l'Extremadura s'est améliorée (le PIB par habitant est passé de 43 à 55 (indice CE à 15: 100), mais pas celles de l'Andalousie et de la Galice (évolution de 55 à 58, et de 61 à 60, respectivement). Au Portugal, le classement des régions autonomes insulaires ne s'est pas amélioré non plus, à la différence de celui des régions continentales (à l'exception de l'Alentejo). La Calabre, qui est la seule région italienne classée dans les 25 plus pauvres a vu sa situation se dégrader légèrement (indice passant de 63 à 61). Enfin, l'Italie compte trois régions à statut spécial parmi les 25 plus riches de la Communauté européenne (le Val d'Aoste, le Trentin – Haut Adige et le Frioul – Vénétie julienne), tandis que l'autonomie très large dont jouit la Sicile ne semble pas avoir suffi à lui permettre d'enclencher le cycle vertueux du développement territorial.

Une récente monographie comparant le développement régional sur dix ans (de 1983 à 1993) en Calabre et dans la Communauté autonome de Valence corrobore ces observations. Les progrès de la seconde contrastent avec la stagnation de la première, mais les institutions régionales sont assez proches. Ce qui paraît expliquer les différences peut se résumer en deux points essentiels. D'une part la situation économique de Valence était au départ plus favorable, et offrait de meilleures opportunités; d'autre part, la Calabre a souffert d'un mode de gouvernement fondé sur le clientélisme et de l'absence d'acteurs politiques ayant une vision stratégique de son développement, aussi bien au niveau national qu'au niveau régional⁷⁴. Cela confirme que la variable institutionnelle ne peut se voir attribuer qu'un faible coefficient dans la réussite ou l'échec du développement régional.

On en conclura seulement que l'autonomie régionale ne suffit pas à assurer le développement territorial, et que rien ne prouve qu'elle en soit une condition. Cela ne doit pas surprendre: la tendance à la régionalisation telle qu'on l'a définie dans la première section appelle des modes de fonctionnement nouveaux dans l'ordre des rapports économiques, et dans les rapports entre le secteur public et le secteur privé; elle ne se réduit pas à son expression institutionnelle.

3. Régionalisation et identités

Il est souvent soutenu que le régime fédéral et la régionalisation tirent leur mérite du fait qu'ils assurent, mieux que toute autre forme d'organisation, le maintien de la diversité culturelle et l'expression des identités régionales, auxquelles les individus seraient d'autant plus attachés que la mondialisation des marchés et des économies conduit à une certaine uniformisation des modes de vie. Selon Giandomenico Majone, notamment, l'industrialisation, l'intégration nationale et l'homogénéisation culturelle sont des processus étroitement interdépendants; la perte de légitimité des Etats-nations conduit à la résurgence des différences culturelles, linguistiques ou ethniques qu'ils avaient réduits; l'attraction du régionalisme est moins de nature économique que culturelle; la convergence d'intérêts entre la Communauté et les régions est "la meilleure garantie de la préservation de la diversité culturelle dans la société européenne plus large en formation"⁷⁵. Pour J. Van Ginderachter et Chr. Engel, la résurgences des régionalismes est liée à la perte d'efficacité des politiques étatiques, et notamment des politiques redistributives, qui avaient jusqu'alors permis aux Etats de les contenir⁷⁶. Enfin, certains ont même défendu l'idée d'une "Europe des régions" qui serait une "fédération de régions mono-ethniques" qui naîtrait de la décomposition des Etats-nations⁷⁷. Sans aller jusque là, le Parlement européen faisait, dans sa résolution précitée du 18 novembre 1988, de la valorisation des spécificités culturelles des régions une des finalités de la régionalisation, et prescrivait que la délimitation de la région repose sur des

⁷⁴ A.-S. Tombeil (1999), *Regionale Entwicklungsprozesse in Südeuropa. Italien und Spanien im Vergleich*, Deutscher Universität Verlag, Wiesbaden, notamment pp. 35s., 253s., 360s.

⁷⁵ G. Majone (1990), "Preservation of cultural diversity in a federal system: the role of the regions", pp. 67-76 dans: M. Tushnet (ed.), *Comparative constitutional federalism. Europe and America*, Greenwood Press, New York / Westport, Londres.

⁷⁶ Chr. Engel / J. Van Ginderachter (1992), *Le pouvoir régional et local dans la Communauté européenne*, Pédone, Paris, p.20.

⁷⁷ G. Héraud (1968), *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Presses de l'Europe, Nice, notamment p. 77; voir également (1974), *L'Europe des ethnies*, Presses de l'Europe, Nice; (1983) "De la décentralisation au fédéralisme", pp. 429s; dans: F. Moderne (dir.), *La nouvelle décentralisation*, Sirey, Paris. Voir également: R. Lafont (1971), *Décoloniser en France*, Gallimard, Paris, et (1976), *Autonomie. De la région à l'autogestion*, Gallimard.

“éléments communs” à la population, tels que la langue, la culture, la tradition historique, et les intérêts liés à l’économie et aux transports (Charte communautaire de la régionalisation: art.1^{er}).

La comparaison sur 25 pays permet de mieux apprécier la portée de ces hypothèses, qui sont d’ailleurs de nature différente, et l’on peut faire trois observations. La dimension identitaire ne caractérise la régionalisation que dans un petit nombre de cas. Les particularismes régionaux ou linguistiques (*infra*, tableau n°2) peuvent être protégés sans avoir recours à l’institution de régions fondées sur cette base. Lorsque la régionalisation s’opère sur des bases ethniques elle peut menacer l’intégrité des Etats.

Tout d’abord, ces particularismes, ou ces identités, ne sont à la base des institutions régionales que dans un petit nombre de cas. Ils dominent en Belgique, mais c’est surtout le nationalisme flamand qui a été le moteur de l’évolution constitutionnelle que la Belgique a connue. Ils ont donné en Espagne son visage à l’“Etat des autonomies”, mais ils ne concernent que trois communautés autonomes. En Italie, la situation est très différente: la création des régions n’a pas été une réponse à des mobilisations des périphéries; il n’existe pas de langues régionales, mais seulement des minorités francophones et germanophones dans le nord du pays; le modèle d’Etat régional italien se distingue donc nettement de l’“Etat autonome” espagnol. Les particularismes régionaux ont conduit au Royaume-Uni à la *devolution* à l’Ecosse et au Pays de Galles, mais seul le Pays de Galles connaît la pratique d’une langue régionale par une partie significative de la population. Au Portugal, ils ne concernent que les îles des Açores et de Madère.

En revanche, on relève que sur les 25 Etats 13 connaissent des dispositions constitutionnelles ou législatives, ou ont mis en place des institutions visant à garantir les particularismes régionaux ou linguistiques. En Allemagne, il s’agit de dispositions constitutionnelles du Mecklembourg et de la Saxe qui garantissent les droits en matière linguistiques de minorités slaves (les Sorbes). En Finlande, le suédois est langue officielle également, et il est la langue de 6% de la population; la Constitution prévoit que les divisions territoriales doivent permettre aux populations de langue suédoise comme de langue finnoise d’avoir accès à tous les services dans leur propre langue dans les mêmes conditions (art.121(1)), et elle garantit à la population samie le droit à l’autonomie linguistique et culturelle dans sa région d’origine (art.120(4)); cependant cela ne conduit pas à doter les territoires à forte population de langue suédoise ou samie d’un statut spécial d’autonomie. En France, la loi a maintenu en vigueur dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle une partie de la législation allemande introduite entre 1870 et 1919 et ce régime s’applique toujours. La Corse est dotée depuis 1991 d’un statut *sui generis* qui lui confère une large autonomie administrative, avec des compétences plus étendues que celles des régions, notamment en matière culturelle et pour la promotion de la langue et de la culture corses; un régime spécial s’applique également aux régions des départements d’outre-mer. En Europe centrale et orientale, six Etats sur dix ont adopté dans leur constitution des dispositions qui garantissent les droits linguistiques des minorités nationales, mais rappellent aussi que leur exercice ne doit pas menacer l’intégrité de l’Etat. C’est la Hongrie qui a adopté les dispositions les plus remarquables, en vue d’assurer, à tous les niveaux, une participation effective des représentants des minorités nationales ou ethniques à l’exercice du pouvoir; la loi assure l’application des droits linguistiques et culturels. En Roumanie, différentes mesures législatives ont été prises depuis 1996, sur les instances du Conseil de l’Europe et de l’OSCE, en application de la Constitution et en faveur des droits des minorités⁷⁸.

⁷⁸ M.-H. Giroux (1999), *Le pluralisme pour une protection effective des minorités. La protection des minorités en droit international. Hongrie, Roumanie, une étude de cas*, Université de Montréal (à paraître), notamment pp. 70s.

Toutefois, la situation des Etats de l'Europe centrale et orientale se distingue notablement de celle des Etats de l'Union européenne. Dans ces derniers, les cas de régionalisation politique correspondent, sauf en Italie, à des ethnies imparfaitement intégrées dans l'Etat-nation, et auxquelles sont reconnus des droits politiques collectifs au travers d'un régime d'autonomie. En ce sens on est en présence d'un régionalisme institutionnel qui procède d'une revendication identitaire. Au contraire, les Etats de l'Europe centrale et orientale sont caractérisés par la présence de minorités nationales. Selon Michel Foucher et Emmanuel Gonon, "l'importance numérique des minorités nationales reste l'un des traits géopolitiques de l'Europe médiane", et ils en donnent la définition suivante: "Une minorité nationale est une communauté humaine placée, pour des raisons historiques – migrations, changements de tracés frontaliers, effets des anciennes structures d'empire – en position de sous-ensemble, groupé ou dispersé, dans un ensemble étatique englobant; elles parlent une langue maternelle distincte et relèvent d'une culture différente de celle de la majorité (...). En outre, la communauté minoritaire peut entretenir des liens plus ou moins étroits avec un autre Etat plus lointain, où la majorité est conationale, coethnique ou colinguistique"⁷⁹. Selon les auteurs, les minorités nationales sont présentes du sud de la Lituanie à la côte croate de la Dalmatie, et représenteraient environ 6,8 millions de personnes. Elles atteignent des effectifs particulièrement significatifs en Slovaquie (12% de magyarophones), en Roumanie (23 groupes minoritaires, 10,6% de la population), en Bulgarie (15% de la population, dont un million pour la minorité turque)⁸⁰. La notion même de minorité nationale fait problème: elle renvoie à une définition ethnique, et non civique, de la nation. Et en effet, la situation de ces populations dans les Etats est la conséquence de la délimitation, de la confrontation et de la dislocation des grands empires qui ont dominé la région jusqu'à la Première Guerre mondiale, puis de la définition des Etats qui en sortirent, soit en fonction de négociations entre les grandes puissances (cas de la Bulgarie, en 1879, à l'issue de la guerre russo-turque), soit par application par les vainqueurs du "principe des nationalités" en vue de former des Etats-nations "homogènes". Cette solution faisait droit à des revendications nationales, mais elle appliquait un principe de territorialité à une géographie humaine qui ne s'y prêtait pas, et où la nation n'avait jamais pu se développer comme une "communauté de citoyens"⁸¹.

Cet héritage explique certains des obstacles que rencontre la régionalisation. La Transylvanie a été un problème entre la Hongrie et la Roumanie depuis le milieu du 19^{ème} siècle; elle a été rattachée à la première entre 1867 et le traité de Trianon (1920). Sous le régime de Ceaucescu, la division du territoire roumain en 38 *judete* en 1968 (devenus 40 par la suite) au lieu des 16 *regiuni* de 1956 (28 en 1950), avait pour conséquence de diviser le territoire de la Transylvanie, où étaient concentrées les minorités hongroises, et qui avait constitué une région autonome. De manière plus générale, elle remettait en cause le découpage traditionnel des *judete*, qui regroupaient des micro-unités ethnographiques; les différents empires avaient au 19^{ème} siècle à peu près maintenu ce découpage, qui fit l'objet de tentatives de réaménagement entre les deux guerres dans le but de "fondre" les minorités⁸². La réforme de 1970 précédait de peu la politique de roumanisation des Hongrois entreprise à partir de 1970. En République tchèque, la création de 13 régions (plus Prague) marque l'aboutissement de longues discussions sur le nombre et le découpage des régions, dont l'un des enjeux était de reconstituer ou non la région de Moravie-Silésie, supprimée en 1948, mais dont les partis et mouvements moraves et silésiens demandaient le rétablissement. En optant

⁷⁹ M. Foucher / E. Gonon (1993), "Une Europe des minorités et des frontières récentes", p.60 dans: M. Foucher (dir.), *Fragments d'Europe*, Fayard, Paris.

⁸⁰ Ibid. pp. 62s. Sans parler de l'ancienne Yougoslavie.

⁸¹ Selon l'expression de Dominique Schnapper, op. cit.

⁸² I. Jordan / V. Rey, op. cit. p. 189-190.

pour des régions assez nombreuses et assez petites on évite le risque de constituer un possible foyer d'autonomie. En Slovaquie, désormais divisée en 8 régions administratives, la minorité hongroise est établie dans les arrondissements frontaliers de la Hongrie; elle représente jusqu'à 75% de la population dans certaines communes⁸³. En Pologne, où le problème est beaucoup moins aigu, la loi assigne pour objectif aux nouvelles voïvodies d'"entretenir le caractère national polonais" de la région dans l'exercice de leurs compétences.

Enfin, à l'ouest comme à l'est de l'Europe, la conjonction du processus de régionalisation (au sens économique) dans le cadre de la concurrence interterritoriale, et des aspirations identitaires, peut faire naître des problèmes nouveaux. On ne doit pas, en effet, sous-estimer le substrat économique des revendications identitaires, même si elles donnent naissance à des discours politiques qui l'ignorent. De même que dans le monde en développement (ou en sous-développement), comme le note Bertrand Badie, "le thème de l'identité a fait fortune sur les dépouilles de l'idéologie développementaliste"⁸⁴, en Europe, il se nourrit de l'affaiblissement de la capacité de l'Etat, ou plutôt de l'affaiblissement de la croyance en la capacité de l'Etat, à conduire le développement économique, même si, comme le montre le *Premier rapport sur la cohésion*, les Etats restent, par le volume des transferts qu'ils contrôlent dans le cadre national, "la principale machine à créer de la cohésion"⁸⁵. L'affirmation de l'identité régionale et ethnique (l'"ethnorégionalisme", selon l'expression de B. Badie⁸⁶) vient légitimer une volonté d'émancipation par rapport à l'Etat, soit pour réduire la participation régionale aux mécanismes internes de redistribution, soit pour mieux profiter pense-t-on, du grand marché européen, et accéder à un développement dont le retard est imputé à la domination de l'Etat.

En Espagne, le Pays Basque et la Catalogne sont des régions riches, mais figurent à l'échelle européenne seulement parmi les moins pauvres, et elles cherchent à réduire leur participation au budget de l'Espagne au nom de la compétition entre les territoires en Europe, comme l'a montré en 1996 l'accord politique qui permettait la formation du gouvernement Aznar, et qui prévoyait que les communautés autonomes pourraient conserver 30% du produit de l'impôt perçu sur leur territoire. Au Royaume-Uni, le Pays de Galles et l'Ecosse sont au contraire des régions pauvres, mais la revendication d'autonomie a été portée, au moins en Ecosse⁸⁷, par l'idée que l'autonomie régionale permettrait de mieux défendre les intérêts propres de l'Ecosse à l'échelle européenne. En France, on voit que la résurgence de la revendication d'un département basque a accompagné l'élaboration du projet de "pays", dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. En Italie, on relèvera que les régions à statut spécial les plus riches (Val d'Aoste, Trentin – Haut Adige, Frioul – Vénétie julienne) sont aussi les régions dans lesquelles on a assisté, depuis le début des années quatre-vingt-dix, à la résurgence de positions séparatistes ou fédéralistes⁸⁸.

⁸³ Source: M. Foucher (dir.), op. cit., pp. 62, 166.

⁸⁴ B. Badie (1995), *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, p. 101.

⁸⁵ L. Davezies (1997), "La cohésion fragmentée en Europe. Une lecture du Premier Rapport sur la Cohésion", *Pouvoirs locaux*, mars 1997. Voir le *Rapport* lui-même, notamment pp. 53s.

⁸⁶ Ibid. p. 107.

⁸⁷ Car au Pays de Galles l'autonomie n'a été votée qu'à une courte majorité (50,7%) et avec une faible participation électorale (50,1%).

⁸⁸ Cf C. Desideri (1995), "Italian regions in the European Community", p. 70 dans: B. Jones / M. Keating (ed.), *The European Union and the regions*, Clarendon Press, Oxford.

De manière non moins significative, on note que la Ligue du Nord a tenté de donner une dimension culturelle et ethnique à sa revendication initiale, qui était de réduire le poids des transferts au profit du Sud supportés par les régions industrialisées du Nord: c'est dans ce cas une revendication économique régionale, dirigée contre la fiscalité, qui a débouché sur un projet politique régionaliste, tentant de fabriquer une identité régionale, la "Padanie", en invoquant l'histoire et la culture, afin de légitimer la revendication de l'autonomie la plus large, si ce n'est l'indépendance. L'intérêt de cette tentative, bien qu'elle semble avoir échoué, est d'une part d'illustrer les tensions économiques libérées par la concurrence interterritoriale, le Nord de l'Italie étant de plus en plus intégré au cœur économique de l'Europe, et d'autre part de faire ressortir l'impossibilité de légitimer le refus de la solidarité entre les territoires au sein de l'Etat par un simple argument économique, ce qui conduit à la construction d'une identité, d'un "peuple", dont les droits "historiques" permettent de revendiquer l'autonomie et de refuser la solidarité au nom de sa "différence".

Les revendications régionalistes fondées sur des constructions identitaires qui paraissent factices ne doivent pas pour autant être négligées; même leur absence de projection géographique claire, peut ouvrir des marges de manœuvre, dès lors qu'elles naissent d'une protestation, sur le terrain économique. B. Badie rappelle ainsi la responsabilité des élites économiques tchèques et slovaques dans la partition de l'ancienne Tchécoslovaquie, et comment ensuite les inégalités de développement ont opposé les "Slovaques orientaux" aux "Slovaques occidentaux". L'érudition permet à chaque fois de trouver des explications culturelles et historiques⁸⁹. Une fois créées, les institutions régionales dotées d'une large autonomie peuvent elles-mêmes entretenir ou faire naître les identités régionales, en provoquant la structuration, plus ou moins marquée, de l'opinion selon un critère régionaliste. Elles peuvent aussi produire un effet de démonstration qui conduit dans d'autres régions à découvrir des "différences" au noms desquelles une autonomie sera revendiquée. On peut constater qu'en Espagne les partis régionalistes se sont développés et ont acquis une influence électorale significative, parfois importante, en dehors des trois communautés autonomes "historiques", notamment en Aragon, Valence, Andalousie, Cantabrie, Baléares, Canaries, Rioja; on peut y voir un indice de renforcement des identités régionales et de régionalisation de la politique⁹⁰. En Belgique, la régionalisation politique s'est accompagnée de la régionalisation des partis politiques, si bien qu'aujourd'hui il n'existe plus de partis belges en dehors de petites formations telles que les Verts et le Parti communiste. Parce qu'elle légitime dans une certaine mesure le régionalisme et institutionnalise la "différence", parce qu'elle définit une arène politique nouvelle et détermine des enjeux de pouvoir importants, l'autonomie régionale est de nature de favoriser le développement de partis régionaux, et l'autonomie des organisations régionales des partis nationaux; inversement, l'autonomie régionale se transforme aisément en un terrain de surenchères politiques dans le cadre de la compétition électorale.

4. *Les régions, une chance ou un risque pour l'Europe?*

Il est certain que les régions, et en général les collectivités territoriales, participent de plus en plus au processus d'intégration européenne. Les politiques communautaires y ont elles-mêmes contribué, dans la mesure où la croissance des fonds structurels, et du fonds de cohésion pour les Etats qui en bénéficient, a produit une mobilisation des collectivités territoriales autour de la programmation des fonds, et encouragé les bénéficiaires potentiels, publics ou privés, à articuler leurs demandes en

⁸⁹ B. Badie, op. cit. p.110.

⁹⁰ L. Moreno (1997), "Federalization and ethnoterritorial concurrence in Spain", *Publius*, vol.27, n°4, p.71.

termes régionaux⁹¹. Mais on a constaté également que la diversité des institutions au travers desquelles s'exprime la tendance à la régionalisation rend difficile de parler de la région en termes abstraits pour l'ensemble de l'Europe, sauf dans un sens purement économique.

Malgré cela, les discours sur les régions et la régionalisation en Europe adoptent souvent une position normative. La régionalisation est identifiée à l'autonomie régionale, sous la forme du fédéralisme, de la régionalisation politique ou au minimum, et comme une forme minimale, de la décentralisation régionale. On lui attribue au moins quatre mérites: favoriser le développement économique, la décentralisation, la démocratie au plus près des citoyens, le respect des identités régionales et locales. Sous ces différents aspects, l'évaluation de la régionalisation appelle un jugement plus nuancé.

Sur le plan économique, il n'est nullement établi qu'il existe un lien quelconque entre le développement endogène et un type institutionnel particulier de régionalisation: d'une part, on ne peut pas dégager de corrélation entre la réduction des disparités régionales et tel ou tel type de régionalisation; d'autre part, le développement endogène a besoin également d'un tissu local favorable comme le montrent les expériences de "districts industriels". Il est en outre étonnant que l'on croie devoir attacher des conséquences institutionnelles spécifiques au rôle que l'on reconnaît aux régions dans le développement économique, alors que l'on ne tire aucune conséquence de cet ordre, du moins en termes de politique communautaire, du rôle essentiel des grandes agglomérations et des villes comme foyers de ce développement. Que seraient en effet la Catalogne sans Barcelone, la Lombardie sans Milan, ou même la Bavière sans Munich?

Au regard de la décentralisation, la régionalisation peut avoir des implications très contrastées: elle peut représenter par rapport au pouvoir central une forme de décentralisation, mais elle peut produire aussi une centralisation au niveau régional par rapport aux collectivités locales; on a vu que cette situation se rencontre spécialement dans le cadre de la régionalisation politique et dans les Etats fédéraux. Au lieu de postuler que la régionalisation favorise la décentralisation, il est préférable de prendre en considération la protection des droits de libre administration des collectivités locales dans la définition des institutions régionales.

En ce qui concerne la démocratie, le problème est probablement mal posé: on conçoit que le transfert de pouvoirs de décision ou de gestion au niveau local (la ville, la commune, le quartier) puisse favoriser la participation et le contrôle par les citoyens, en raison des facilités d'accès que permet la proximité; on doute que, du point de vue du citoyen, la relation avec un gouvernement régional puisse être de nature différente de sa relation habituelle avec le gouvernement de l'Etat central. Dès lors qu'ils ont une certaine importance, la nature des compétences et les moyens administratifs en jeu les rapprochent. C'est au contraire parce qu'on estime nécessaire que certaines compétences soient exercées à un niveau régional, parce qu'elles doivent s'articuler sur un intérêt régional à construire, qu'il est nécessaire d'établir des institutions régionales tirant leur représentativité de l'élection. Autrement dit, c'est la régionalisation qui appelle la démocratie; ce n'est pas la démocratie, dont le développement aurait besoin de la régionalisation.

Quant aux identités régionales et locales, si la régionalisation est de nature à les satisfaire, il faut apporter plusieurs correctifs. Tout d'abord, les exemples de divers pays nous ont montré que des particularismes culturels et linguistiques pouvaient être respectés sans que l'on ait recours à leur territorialisation; au contraire, c'est cette dernière solution qui a conduit au double monolinguisme dont souffre aujourd'hui la Belgique, et qui menace l'avenir de l'Etat belge. De plus, il ne faut pas

⁹¹ M. Keating (1995), "Europeanism and regionalism", p. 7 dans: B. Jones / M. Keating, op. cit.

oublier que si les identités sont volatiles et qu'il est en général difficile de les délimiter, les institutions contribuent également à les construire et peuvent donc dresser de nouvelles frontières dans les esprits, au service de leurs objectifs politiques et au nom de la "différence" qu'elles prétendent incarner, au moment même où le grand marché est supposé unifier l'économie et rapprocher les peuples.

Autrement dit, la régionalisation ne peut produire seule et par elle-même aucun des bienfaits dont on la crédite trop souvent sans prendre la peine d'en rechercher les conditions. Cela signifie notamment que les besoins liés à la programmation et à la gestion des concours communautaires, dans les Etats d'Europe centrale et orientale candidats à l'Union européenne, et qui doivent trouver des solutions adaptées, ne doivent pas conduire à traiter la régionalisation comme un objectif politique en soi, ni aucun type de régionalisation comme un modèle.

En ce qui concerne la place des régions dans l'Union européenne et la place du Comité des Régions dans les institutions communautaires, on doit s'interroger sur les arguments couramment présentés pour les promouvoir, et qui défendent une participation plus importante des régions aux processus de décision communautaires. La Charte communautaire de la régionalisation de 1988 prévoyait ainsi que "les régions participeront à la définition des politiques des Etats au sein des instances communautaires pour les affaires relevant de leurs compétences ou touchant directement à leurs intérêts" (art. 25). C'est une orientation qui a été mise en œuvre en Allemagne par le nouvel article 23 de la Loi fondamentale, mais dans le cadre d'un Etat fédéral.

Un premier argument consiste à soutenir que, puisqu'elles sont des sujets du droit communautaires, les collectivités territoriales des Etats membres devraient être des acteurs du processus d'intégration communautaire⁹², ou que les régions bénéficient, par le traité et divers règlements, d'une "reconnaissance fonctionnelle" qui doit être complétée par une "reconnaissance organique"⁹³, désormais assurée par la création du Comité des Régions et par l'accès au Conseil en vertu de l'article 203 du traité CE⁹⁴. En réalité, les collectivités territoriales ne sont des "sujets du droit communautaire" qu'en raison du principe de l'effet direct; elles sont soumises au droit communautaire comme le sont les individus ou les entreprises, dès lors qu'elles agissent dans une matière réglementée par le traité ou en application du traité. Cela n'est pas de nature à justifier une représentation des collectivités territoriales au niveau communautaire. On ne peut pas non plus soutenir que le "partenariat" soit la source de droits d'origine communautaire pour une collectivité territoriale, puisque l'Etat désigne librement les partenaires, en fonction des compétences institutionnelles que déterminent sa constitution et sa législation; le partenariat est bien une obligation pour l'Etat, mais on ne peut y voir la source d'un droit pour une collectivité territoriale en droit communautaire.

On ne s'est guère interrogé non plus sur les fondements théoriques du Comité des Régions au sein de l'entité politique que constitue la Communauté européenne. Il est évident que la qualification de ce qui est représenté fait problème, en raison de l'hétérogénéité des institutions, ainsi que du mode de désignation de ses membres, qui appartient aux Etats et au Conseil (art.263). Il est ainsi présenté

⁹² P.-A. Féral (1998), "Les collectivités territoriales, la Communauté européenne et le Comité des Régions", *Annuaire des Collectivités locales 1998*, Litec, pp. 53s.

⁹³ M. Vaucher, op. cit. p. 546, notamment.

⁹⁴ Qui ne concerne en réalité que celles au gouvernement desquelles la constitution de l'Etat confère un rang ministériel.

comme une expression du “fait régional et local”⁹⁵, ou du “fait régional”⁹⁶; on affirme qu’il fait apparaître “la décentralisation et la régionalisation comme des principes structurels fondamentaux de l’Union européenne qui tentent progressivement de s’établir”⁹⁷, ce qui n’est pas très précis. On a fait valoir que ses membres, qui sont en principe (mais le traité ne l’impose pas) des élus locaux et régionaux, contribuent à rapprocher l’Europe des citoyens⁹⁸. On sait aussi que la création du Comité des Régions devait donner satisfaction à l’Allemagne et à la Belgique, dans le traité de Maastricht, en ouvrant à leurs autorités fédérées un accès formel aux processus de décision communautaires.

En revanche il aurait été intéressant de faire une comparaison entre l’Union européenne et les Etats fédéraux, en ce qui concerne la place des collectivités locales. En effet, dans les Etats fédéraux, l’organisation administrative et les collectivités locales sont toujours de la compétence exclusive des Etats membres, sous réserve des dispositions de la constitution fédérale qui visent à protéger le droit de libre administration des collectivités locales, et il n’existe pas en principe de rapports institutionnels ou financiers directs entre ces collectivités et la fédération. La Belgique fait partiellement exception, car le régime des collectivités locales a d’abord été organisé dans le cadre d’un Etat unitaire. Encore toutes les constitutions fédérales ne contiennent-elles pas des dispositions sur ce sujet, et en particulier les constitutions de la Suisse, des Etats-Unis et du Canada ignorent les collectivités locales. La justification de cette solution doit être recherchée dans la nature même des autorités fédérées: ce sont des Etats, même s’ils n’exercent plus que les attributs de la souveraineté interne. Précisément, celle-ci ne garde son sens que dans la mesure où l’Etat fédéré conserve la maîtrise de son territoire, de son organisation comme, éventuellement, de son aménagement, et les pouvoirs de légiférer à l’égard de ses citoyens dans les limites de ses compétences. Si l’Union européenne est une entité politique qui participe d’une logique fédérative, elle n’est pas un Etat fédéral, et elle est soumise au principe de l’autonomie institutionnelle des Etats membres. Dès lors, on a de la peine à concevoir, du point de vue théorique, ce qui peut justifier, dans un système institutionnel bien moins intégré qu’un Etat fédéral, que les collectivités territoriales des Etats membres de l’Union européenne, seraient-elles des régions, participent aux procédures décisionnelles de la Communauté, serait-ce à titre purement consultatif, ou soient représentées dans les institutions communautaires.

Sur le plan politique on discerne aisément deux justifications. D’une part, les collectivités territoriales sont les principales bénéficiaires des fonds structurels, tous statuts confondus. D’autre part, les *Länder* allemands recherchaient un moyen de pouvoir intervenir directement sur des politiques communautaires affectant leurs compétences constitutionnelles. Ils ont ainsi voulu monter d’un degré leur participation aux affaires fédérales, telle qu’ils l’avaient développée par les multiples procédures du fédéralisme coopératif dans l’ordre fédéral allemand⁹⁹. Ce faisant, ils ont voulu éviter le piège que représentait pour eux un fédéralisme à trois niveaux, dans lequel ils auraient représenté le niveau inférieur. Ce problème a déjà été bien mis en lumière par Kelsen dans son article de 1927 à propos d’une éventuelle union entre l’Allemagne et l’Autriche¹⁰⁰. Kelsen montrait qu’un fédéralisme à trois degrés ne pouvait fonctionner, car l’autorité fédérale n’aurait pu

⁹⁵ P.-A. Ferral (1998), *Le Comité des Régions...*, op. cit. p. 4.

⁹⁶ Chr. Mestre (1997), “Radioscopie du Comité des Régions: organisation, fonctionnement et compétences”, p. 54, dans: J. Bourrinet, op. cit.

⁹⁷ P.-A. Féral, op. cit. p. 5.

⁹⁸ V. par exemple P. Maraguall, Président du Comité des Régions, dans: J. Bourrinet (dir.), op. cit., p. 7.

⁹⁹ V. l’analyse de X. Volmeranges, *Le fédéralisme allemand face à l’intégration européenne*, L’Harmattan, 2000 (à paraître, préface de G. Marcou). Egalement: G. Marcou (1995), “L’évolution récente du fédéralisme allemand sous l’influence de l’intégration européenne et de l’unification”, *Revue du Droit public*, n°4, pp. 883s.

assurer l'application de sa législation dans les domaines qui demeuraient de la compétence exclusive des *Länder* autrichiens; la solution était alors, selon Kelsen, soit de transformer ceux-ci en sujets directs de la fédération, soit de les transformer en collectivités territoriales décentralisées, semblables aux provinces prussiennes d'alors, une solution qui lui paraissait préférable mais que veulent précisément éviter aujourd'hui les *Länder* allemands et autrichiens. C'est à cet objectif que répondent les efforts des "régions", en particulier ceux des *Länder* allemands et des régions des Etats à autonomies régionales, pour accéder au niveau communautaire de décision; mais, dans une logique de pression politique, le Comité des Régions se fait le porte-parole de l'ensemble des collectivités régionales et locales qu'il rallie à cette revendication, à laquelle il donne par sa seule existence une certaine unité et une certaine légitimité, bien que le problème ne se pose en réalité que pour les Etats fédéraux.

Le Comité des Régions n'a qu'un rôle consultatif, et sa composition est placée sous le contrôle des Etats membres. Formellement, il ne remet donc pas en cause l'équilibre institutionnel établi par les traités, et selon lequel seuls les Etats membres sont responsables des obligations qui en résultent. Il existe cependant une tendance au renforcement de l'intervention directe des "régions": par la pratique du lobbying, par la négociation des cadres communautaires d'appui ou des documents uniques de programmation nécessaires à la mise en œuvre des fonds structurels. En Belgique, le niveau fédéral a dû se retirer presque complètement de cette arène, et la Commission négocie séparément avec chaque région ou communauté¹⁰¹. Pour ses promoteurs, le Comité des Régions représentait seulement un premier aboutissement pouvant conduire à la mise en place d'une véritable "chambre des régions", à côté du Parlement européen, et certains soutiennent toujours cet objectif¹⁰². Cette option paraît pour le moment exclue; les Etats y sont défavorables, et une telle revendication n'a pas été reprise dans les propositions du Comité des Régions adressées à la Conférence intergouvernementale qui a précédé le traité d'Amsterdam. Le Parlement européen, pour sa part, avait déjà exprimé dans sa résolution du 18 novembre 1993, que le comité des Régions ne pouvait avoir qu'un rôle consultatif, comme représentant des intérêts régionaux, sans pouvoir devenir une seconde chambre dans la procédure législative communautaire¹⁰³. Le Traité d'Amsterdam a quelque peu élargi le champ de la compétence consultative du Comité des Régions, et consacré son autonomie organisationnelle, par rapport au Conseil Economique et Social, et pour l'établissement de son règlement intérieur; surtout, il précise que le Comité des Régions peut être consulté par le Parlement européen (art.262, nouvel alinéa 4). La position du Comité des Régions n'a donc guère été renforcée et sa nature reste la même¹⁰⁴, mais en l'absence de toute perspective d'accéder à moyen terme à une participation à la décision, la stratégie du Comité des Régions paraît être de développer sa coopération consultative avec le Parlement européen, de manière à bénéficier indirectement des pouvoirs accrus de celui-ci, comme cela ressort du rapport de Jacques Blanc pour

¹⁰⁰ H. Kelsen (1927), "Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich", *Zeitschrift für öffentliches Recht*, pp. 329-352.

¹⁰¹ L. Hooghe (1995), "Belgian federalism and the European Community", p.153, dans: B. Jones / M. Keating (dir.), op. cit.

¹⁰² J. Bourrinet le rappelle: op. cit., p. 284.

¹⁰³ Cf G. Stahl (1996), "Die Regionen aus der Sicht des Europäischen Parlaments", p. 226 dans: G. Färber / M. Forsyth (ed.), op. cit.

¹⁰⁴ L'appréciation portée par P.-A. Féral (1998), "Les collectivités territoriales, la Communauté européenne...", op. cit., et "Le comité des Régions...", op. cit., p. 121, nous paraît forcer un peu le trait, mais surtout suggérer une nouvelle évolution à l'occasion de la prochaine conférence intergouvernementale.

la conférence du Parlement européen en collaboration avec le Comité des Régions en direction des collectivités territoriales des 1^{er}, 2 et 3 octobre 1996¹⁰⁵.

On ne peut donc éviter de s'interroger sur la question d'une participation plus importante des "régions" au processus de décision communautaire, à la veille d'un nouvel élargissement de l'Union et alors que s'engage le processus de régionalisation dans les Etats d'Europe centrale et orientale.

A la lumière de ce qui précède, nous sommes conduits à la conclusion qu'une participation plus importante des "régions" au processus de décision communautaire n'est pas souhaitable, et qu'elle comporterait même des risques importants pour l'Union européenne elle-même. Pour la même raison, les initiatives tendant à encourager le renforcement des autonomies régionales ne devraient pas être soutenues, car elles entretiendraient la revendication d'une participation à la décision. Ces risques portent sur la gouvernabilité de l'Union et sur la stabilité politique des Etats membres; ils ne sont d'ailleurs pas niés par les auteurs qui défendent cependant une participation plus importante des "régions"¹⁰⁶.

Tout d'abord, un renforcement de la participation des "régions" à la décision au niveau communautaire, que ce soit dans le cadre de rapports directs, ou par l'intermédiaire du Comité des Régions, se heurte à l'hétérogénéité institutionnelle des Etats membres. Elle supposerait donc une harmonisation des "régions", ou bien une différenciation des droits selon le statut des "régions" dans l'ordre interne¹⁰⁷. Ces deux voies paraissent également impraticables. La première est contraire au principe de l'autonomie institutionnelle des Etats membres, difficilement compatible avec l'insistance croissante mise sur le principe de subsidiarité, et de plus de plus en plus irréaliste à mesure que l'élargissement de l'Union accroît l'hétérogénéité des institutions entre les Etats. En outre, une harmonisation des structures régionales supposerait de définir au préalable un modèle de région vers lequel toute l'Europe devrait converger. C'est la perspective que la Charte communautaire de la régionalisation de 1988 tentait de tracer, mais ce fut un échec, et on voit mal, compte de tenu de l'hétérogénéité croissante des institutions qui résultera des élargissements, comment l'accord des Etats pourrait se faire sur un tel modèle. La seconde voie, enfin, serait inacceptable pour les Etats car elle aboutirait à avantager ceux dont l'organisation comporte les "régions" les plus puissantes, à défaut d'une impossible harmonisation.

En second lieu, et même si l'on ne va pas jusqu'à une fédéralisation de tous les Etats européens en "régions", et si les "régions" n'avaient directement voix au chapitre et ne pouvaient s'engager pour elles-mêmes que dans le cadre de la politique de cohésion, cela conduirait à une complexité insurmontable. Avec l'élargissement il faudrait envisager la participation de quelque 250 collectivités, de statuts divers, dans certaines procédures. Une telle situation conduirait à une concurrence exacerbée entre elles, alors que la politique de cohésion répondait en principe à l'objectif d'équilibrer les effets de la mise en place d'une logique de marché généralisé dans l'économie. Deux éléments permettent de le préfigurer, à toute petite échelle: le cas de la Belgique,

¹⁰⁵ J. Blanc (1996), "Les pouvoirs régionaux et locaux, acteurs de l'Union politique de l'Europe", COM- Spéciale (CdR 282/96 ms-sl fin), reproduit dans: J. Bourrinet (dir.), op. cit., p. 251. On y lit en particulier:

"Le Comité des Régions souhaite (...) contribuer par la voie consultative au travail législatif du Parlement européen. Il suggère, dans cette optique, que ses avis soient plus systématiquement pris en considération lors de l'élaboration des rapports de l'Assemblée parlementaire.

"Le Comité des Régions estime que le renforcement des pouvoirs du Parlement européen (...) et sa consultation par ce dernier ne peuvent qu'enrichir le fonctionnement démocratique de l'Union" (pp. 258-259).

¹⁰⁶ Voir notamment R. Hrbek (1993), op. cit. p. 124; J. Bourrinet (1997), op. cit., p. 284.

¹⁰⁷ Solution envisagée par Chr. Mestre, op. cit., pp. 53s.

pour laquelle la Commission a désormais pour interlocuteurs, en matière de cohésion, jusqu'à cinq gouvernements, au lieu d'un; celui des associations représentatives des intérêts régionaux, pour lesquelles on peut observer que les associations à définition géographique ou sectorielle ne regroupent jamais des régions riches et des régions pauvres; des régions du cœur du grand marché et des régions de la périphérie¹⁰⁸. L'issue d'une telle évolution ne pourrait être que l'impuissance ou le retour à une centralisation bureaucratique, portée cette fois au niveau communautaire¹⁰⁹. Sous l'aspect de la décision, l'Union, et plus particulièrement la Commission, devrait donc s'appuyer sur les Etats membres et reconnaître leur rôle pour produire dans l'ordre interne, et en deçà de la décision communautaire, les arbitrages et les compromis indispensables.

Mais il existe un autre danger que l'on ne peut sous-estimer. C'est, dans certains pays, celui de l'ethnisation des territoires et des revendications régionalistes. On a vu que la régionalisation politique trouve souvent son origine dans une revendication ethnique ou identitaire; les structures asymétriques des Etats à autonomies régionales s'expliquent précisément par le fait qu'elles incorporent des statuts spéciaux répondant à de telles aspirations. Ces situations demeurent, il est vrai, l'exception en Europe, et sont pour le moment absentes des Etats d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion. On ne peut cependant omettre que ces revendications ont connu un regain de vigueur depuis la fin des années quatre-vingt. La promotion du statut politique et juridique des "régions", si elles étaient admises à participer directement au processus communautaire de décision, même dans des domaines limités mais qui seraient d'importance pour les intérêts régionaux, aurait certainement pour conséquence d'affaiblir, dans les régions ethniques, le lien civique, sur lequel s'est établie la légitimité démocratique de l'Etat. Les conditions économiques et les circonstances politiques aidant, on peut imaginer que, par contagion, de nouvelles "identités" se découvrent ou se construisent.

Une telle évolution peut constituer une menace pour l'intégrité de certains Etats. On peut certes penser, dans une vision optimiste, qu'"on ne prend que peu de risques, puisque l'essentiel est désormais entre les mains des pouvoirs supranationaux"¹¹⁰. Mais le raisonnement peut être inversé et on peut se demander, pour les mêmes raisons, ce qui retiendrait ces puissantes autonomies régionales au sein de l'Etat où elles se seraient constituées¹¹¹. Plus profondément, on doit aussi se demander si la citoyenneté de l'Union européenne aurait des chances de se développer sur la base d'une recomposition politique des territoires qui subordonnerait, dans les Etats membres, le lien civique aux solidarités ethniques ou à d'autres communautarismes. Il est connu, en effet, que les régionalistes et les autonomistes les plus convaincus montrent en réalité peu d'attachement à l'Europe, et les territoires où ils sont influents se caractérisent par une abstention plus forte aux élections européennes¹¹².

Il est vrai que même dans les cas extrêmes, l'hypothèse de la sécession pure et simple est la moins probable. Tout concourra à l'éviter: l'Etat d'origine, pour conserver au moins les symboles de son intégrité (l'allégeance à la Couronne peut le faciliter), le nouvel "Etat" pour que la question de son

¹⁰⁸ J. Anderson / J. Goodman (1995), "Regions, states and the European Union: modernist reaction or post-modern adaptation?", *Review of International Political Economy*, vol. 2, n°4, automne, p. 619.

¹⁰⁹ En ce sens: R. Hertzog (1996), "Etat unitaire, Europe et régions. Un point de vue français", p. 268 dans: G. Färber / M. Forsyth (Hrsg), op. cit.

¹¹⁰ J. Beaufays, op. cit., p. 71.

¹¹¹ Cf Les remarques de R. Hazell à propos de l'Ecosse, op. cit., pp. 87-88.

¹¹² R. Hertzog, op. cit., p. 264.

appartenance à l'Union européenne ne se pose pas. Mais on peut très bien envisager des évolutions au terme desquelles l'autonomie confine à l'indépendance, notamment du point de vue des flux financiers et fiscaux. Encore faut-il considérer l'autonomie sous ses deux aspects: il se peut qu'une région riche parvienne à se décharger de l'essentiel de sa participation aux fonctions de redistribution de l'Etat; mais il se peut aussi que les transferts dont bénéficie une région pauvre mais qui affirme son autonomie dans tous les autres domaines soient contestés à la longue. On estime, par exemple, peu probable que l'indépendance rallie de nombreux suffrages en Ecosse, car celle-ci bénéficie de transferts considérables du budget national: les dépenses publiques par habitant seraient en Ecosse supérieures de 24 à 32%, selon les domaines, à ce qu'elles sont en Angleterre¹¹³. Mais est-il inimaginable qu'à la longue l'opinion publique anglaise en remette en cause la légitimité, si l'Ecosse prenait trop ses distances avec le Royaume-Uni? On ne devrait pas oublier le scénario de la scission de la Tchécoslovaquie, dans lequel les élites tchèques n'ont pas défendu l'unité du pays.

Une telle issue ne serait pas sans risque pour l'Union européenne: l'émancipation de régions riches conduirait probablement à des demandes additionnelles adressées à la politique de cohésion par des régions privées des transferts qu'alimentaient les régions riches; l'émancipation de régions pauvres pourrait avoir comme motivation de gagner des compensations directes auprès de la Communauté européenne, surtout si elles perdent le bénéfice des solidarités nationales. Dans tous les cas, cependant, il est douteux que les autres Etats acceptent de payer pour le transfert sur la Communauté des charges de solidarité qui étaient jusqu'alors assumées dans le cadre national. Mais il n'est pas sûr que cela suffise à contenir les tendances centrifuges.

*
* *

L'analyse des risques présente toujours, par nature un côté spéculatif, puisque le risque est par définition hypothétique. Mais c'est la gravité des troubles qui peuvent résulter de leur réalisation qui commande de les éviter.

La régionalisation est soutenue par l'évolution économique, en particulier par l'internationalisation des marchés, et, dans certains pays, par les politiques communautaires, dont l'impact est particulièrement apparent dans les Etats de la cohésion et dans les Etats d'Europe centrale et orientale. Elle appelle à son tour des réponses institutionnelles appropriées. Mais on retiendra que celles-ci varient d'un Etat à l'autre sans qu'on puisse affirmer qu'un type de régionalisation est, de ce point de vue, et en lui-même, plus efficace qu'un autre. On retiendra également que la dimension institutionnelle de la régionalisation (au sens des institutions régionales) ne doit pas être surévaluée; le renforcement du potentiel régional et le développement endogène dépendent de beaucoup d'autres facteurs. En présence de ces données, il ne convient sans doute pas de faire de la régionalisation un projet politique, et encore moins de la régionalisation politique un modèle vers lequel les Etats devraient tendre; cette orientation, que le Parlement européen avait suivie en 1988, n'avait pas donné les résultats escomptés; elle aurait aujourd'hui encore moins de chance de réussir.

La tendance à la régionalisation ne devrait pas non plus conduire à renforcer la participation des régions aux processus de décision communautaires. Les institutions communautaires devraient au contraire consolider la coopération institutionnelle avec les gouvernements des Etats membres, dans le respect de leur autonomie institutionnelle. Il est vrai que cette coopération doit prendre des formes variées en fonction des structures de chaque Etat, mais cette diversité doit également être

¹¹³ Selon des estimations communiquées en 1998 par la *Treasury*, et citées par R. Hazell, op. cit., p.88.

acceptée. C'est la stabilité des Etats et non l'émiettement des pouvoirs, qui permettra à l'Union européenne de s'ouvrir à de nouveaux membres.

Enfin, dans les Etats d'Europe centrale et orientale, le soutien de la Communauté européenne à la décentralisation et à la mise en place d'institutions adaptées à une politique régionale et à la gestion des fonds communautaires, doit tenir compte de l'environnement international et éviter les solutions qui pourraient faire naître des tensions ou cristalliser des revendications autonomistes.

RÉFÉRENCES

NB: La présentation des références distingue entre les sources générales, notamment de nombreux ouvrages qui réunissent des monographies sur divers Etats de l'Union européenne ou d'Europe centrale et orientale, et des sources par pays, lorsqu'elles sont spécifiques à ces pays. On reprend ici les ouvrages collectifs utilisés mais non les articles ou monographies, cités dans le texte, qui y sont publiés, sauf lorsque l'ouvrage collectif ne concerne pas lui-même directement le sujet de la présente étude. Les sources répertoriées ici concernent aussi bien les notices par pays que la synthèse. Il s'agit des sources qui ont pu servir de base à ce travail, compte tenu notamment de la langue utilisée, et non d'une bibliographie générale sur le sujet.

Références générales

L'Administration territoriale en Europe (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni), (1993), Paris, Ministère de l'Intérieur / Institut International d'Administration Publique.

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG / D.A.T.A.R. (Hrsg) (1994), *Conditions institutionnelles d'une politique européenne de développement spatial*, (contributions en allemand, anglais et français) sous la direction de MARCOU, G. et SIEDENTOPF, H., Hanovre, Verlag der ARL (version espagnole: MARCOU y SIEDENTOPF, eds, 1994, "Condiciones institucionales de una politica europea de ordenacion del territorio", Saragosse, *Monografias de la Revista Aragonesa de Administracion Publica*).

ALTERMAN, R. et KAV-VENAKI, G. (eds) (1996), *National level planning institutions and decisions*, Haïfa, Université Technion, séminaire 10-11 janvier; à paraître, actualisé, Londres, Sage.

ANDERSON, J. et GOODMAN J. (1995), "Regions, states and the European Union: modernist reaction or post-modern adaptation?", *Review of International Political Economy*, vol.2, n°4, automne, p.619.

Annuaire des Collectivités locales, GRALE CNRS, Paris, Litec (depuis 1980).

Annuaire européen d'Administration publique, Université Aix-Marseille III, Ed. du CNRS (depuis 1978).

Annuario delle Autonomie locali, Rome, Edizioni delle Autonomie (de 1980 à 1996).

Anuario del Gobierno local, Barcelone, Diputacio de Barcelona / Marcial Pons (depuis 1989).

ASSOCIATION OF NETHERLANDS MUNICIPALITIES (VNG) (1997), *Strategy development on decentralizing public administration structure (Netherlands, Denmark, UK, France, Finland)*, La Haye, VNG.

AYDALOT, P. (dir.) (1986), *Milieux innovateurs en Europe*, Paris, GREMI.

BADIE, B. (1995), *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard.

BALME, R. (1996) (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica.

BALME, R. / GARRAUD, Ph. / HOFFMANN-MARTINOT, V. / RITAINE, E. (1994), *Le territoire pour politique: variations européennes*, Paris, L'Harmattan.

BECKER, A., SCHABHÜSER, B. et SCHÖN, K.-P. (1995), "Der Auschuß der Regionen. Die institutionalisierte Vertretung des Regionen in der EU", *Informationen zur Raumentwicklung*, décembre, Bonn, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung.

BENKO, G. et LIPIETZ, A. (dir.) (1992), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF.

BENNETT, R.-J. (ed.) (1989), *Territory and administration in Europe*, Londres / New York, Pinter.

BENNETT, R.-J. (ed.) (1993), *Local government in the new Europe*, Londres / New York, Bellhaven Press.

BENNETT, R.-J. (ed.) (1994), *Local government and market decentralization. Experiences in industrialized, developing and former eastern bloc countries*, Tokyo / New York / Paris, United Nations University Press.

BIDEGARAY, Chr. (dir.) (1994), *L'Etat autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe?*, Paris, Economica,.

BIEHL, D. et al. (1975), *Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials*, Tübingen, Kieler Studien,.

BIRD, R.-M., EBEL, R.-D. et WALLICH, Chr.-I. (ed.) (1995), *Decentralization in the socialist state. Intergovernmental finance in transition economies*, Washington, World Bank.

BLANC, J. (1996), "Les pouvoirs régionaux et locaux, acteurs de l'Union politique de l'Europe", COM- Spéciale (CdR 282/96 ms-sl fin).

BOURRINET, J. (dir.) (1997), *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Paris, Economica.

"Changements administratifs et territoriaux dans la nouvelle Europe" (1993), Actes du colloque de la Commission Géographie et Administration publique de l'Union géographique internationale, Montpellier (25-27 nov. 1993), coord. par Marie-Claude MAUREL, *Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie*, tome 26, juil.-déc.

COMITÉ DES RÉGIONS (1999), *La démocratie régionale et locale dans l'Union européenne*, par LOUGHLIN, J., en collaboration avec: AJA, E., BULLMANN, U., HENDRIKS, F., LIDSTRÖM, A. et SEILER, D., Luxembourg, Office des Publications officielles des Communautés européennes.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Premier rapport sur la cohésion économique et sociale 1996*, Office des Publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

CONSEIL DE L'EUROPE (1995), "La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens" (dir. J. SHARPE), *Communes et Régions d'Europe*, n°56.

CONSEIL DE L'EUROPE (1997), "Les finances locales en Europe" (dir. D. KING), *Communes et Régions d'Europe*, n°61.

CONSEIL DE L'EUROPE (1998), "La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale", travaux du groupe d'experts sur la régionalisation, sous la direction de Gérard MARCOU, *Communes et Régions d'Europe*, n°64, janvier.

Les Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte, textes rassemblés et présentés par Michel LESAGE, Paris, La Documentation Française.

Les Constitutions de l'Europe des Quinze, textes rassemblés et présentés par Henri OBERDORFF et Constance GREWE (1999), Paris, La Documentation Française.

CROISAT, M. et QUERMONNE, J.-L. (1996), *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien coll. "Clefs".

DAVEZIES, L. (1997), "La cohésion fragmentée en Europe. Une lecture du Premier Rapport sur la Cohésion", *Pouvoirs locaux*, mars.

- DE BRUYCKER, Ph. et NIHOUL, M. (1996), "L'impact de la régionalisation sur l'autonomie locale", *Annuaire des Collectivités locales 1996*, Litec, pp. 37-60.
- DELCAMP, A. (dir.) (1994), *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, Paris, La Documentation Française / CNFPT.
- DEXIA (1997), *Les finances locales dans les Quinze pays de l'Union européenne*, Paris / Bruxelles, Crédit Local de France / Crédit Communal de Belgique.
- ENGEL, Chr. et VAN GINDERACHTER, J. (1992), *Le pouvoir régional et local dans la Communauté européenne*, Paris, Pédone.
- FÄRBER, G. et FORSYTH, M. (Hrsg) (1996), *The regions – Factors of intégration or desintegration in Europe?*, Baden-Baden, Nomos.
- FERAL, P.-A. (1998), "Les collectivités territoriales, la Communauté européenne et le Comité des Régions", *Annuaire des Collectivités locales 1998*, Litec, pp. 53-94.
- FERAL, P.-A. (1998), *Le comité des Régions de l'Union européenne*, PUF, Que sais-je?
- FOUCHER, M. (dir.) (1993), *Fragments d'Europe*, Paris, Fayard.
- FRANTZ, K. (1879), *Der Föderalismus, als leitende Prinzip für die soziale, staatliche und internationale Organisation unter besonderer Bezugnahme auf Deutschland kritisch nachgewiesen und konstruktiv dargestellt*, réimpression Aalen, Scientia Verlag, 1962.
- GIDLUND, J. et JERNECK, M. (eds) (1998), *Differing eurogames for Nordic territories*, Stockholm, Publica.
- GIROUX, M.-H. (1999), *Le pluralisme pour une protection effective des minorités. La protection des minorités en droit international – Hongrie, Roumanie, une étude de cas*, Université de Montréal (à paraître).
- GOLDSMITH, M.-J.-F. et KLAUSEN, K.-K. (eds) (1997), *European integration and local government*, Cheltenham / Brookfield, Edward Elgar.
- du GRANRUT, C. (1996), *Europe, le temps des régions*, Paris, LGDJ, 2ème éd.
- HERAUD, G. (1968), *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Nice, Presses de l'Europe.
- HERAUD, G. (1974), *L'Europe des ethnies*, Nice, Presses de l'Europe.
- Informe Comunidades Autonomas*, Barcelone, Instituto de Derecho Publico (diff.: Marcial Pons) (depuis 1989).
- JONES, B. et KEATING, M. (ed.) (1995), *The European Union and the regions*, Oxford, Clarendon Press.
- KARL, H. et HENRICHSMEYER, W. (Hrsg) (1995), *Regionalentwicklung im Prozess der Europäischen Integration*, Institut für Europäische Integrationsforschung e.V, Bonn, Europa Union Verlag.
- KEATING, M. et LOUGHLIN, J. (eds) (1997), *The political economy of regionalism*, Londres, Frank Cass.
- KELSEN, H. (1927), "Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich", *Zeitschrift für öffentliches Recht*, pp. 329-352.
- KENDE, P. (1994), "Bilan et perspectives du fédéralisme en Europe danubienne et balkanique", dans: MEHEUT B. (dir.), *Le fédéralisme est-il pensable pour une Europe prochaine?*, Ed. Kimé, Paris, pp. 128-138.
- KOZLOV, A.-J. (1992), "Die staatliche Souveränität der Union und der Republiken", dans: STUBY, G. (Hrsg), *Föderalismus und Demokratie*, Baden-Baden, Nomos.

- LABASSE, J. (1994), *Quelles régions pour l'Europe? Un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir*, Paris, Flammarion.
- LE GALES, P. et LEQUESNE, Chr. (dir.) (1997), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte.
- LINDSTRÖM, B., HEDEGAARD, L. et VEGGELAND, N. (1996), *Regional policy and territorial supremacy*, Stockholm, NordREFO.
- LOUGHLIN, J. (1994), "Nation, state and region in Western Europe", pp. 229-247 dans: L. BEKEMANS (dir.), *Culture: Building stone for Europe 2002*, Bruxelles, European Interuniversity Press.
- LOUGHLIN, J. (1996), "Representing regions in Europe: the Committee of the Regions", *Regional and Federal Studies*, vol.6, n°2, pp. 147-165.
- LUCHAIRE, Y., DOLEZ, B. et VANTROYS, A. (1992), *Les relations extérieures des régions françaises*, Paris, Ministère de l'Intérieur, La Documentation Française.
- MAJONE, G. (1990), "Preservation of cultural diversity in a federal system: the role of the regions", pp. 67-76 dans: TUSHNET M. (ed.), *Comparative constitutional federalism. Europe and America*, New York / Westport / Londres, Greenwood Press.
- MARCOU, G. (dir.) (1988), *L'aménagement du territoire et les pouvoirs locaux et régionaux face aux mutations économiques*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives.
- MARCOU, G. (ed.) (1994), *State budget support to local governments*, Paris, O.E.C.D. , Programme SIGMA.
- MARCOU, G. (1996), "L'administration locale et régionale en Europe centrale et orientale", pp. 33-67, dans: LHOMEL, E. et SCHREIBER, T. (dir.), *L'Europe centrale et orientale. Edition 1996*, Paris, La Documentation Française.
- MARCOU, G. (1999), "L'autonomie des collectivités locales en Europe: ses fondements, ses formes et ses limites", dans: Caisse des Dépôts et Consignations / GRALE, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales?*, Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- MARCOU, G. et VEREBELYI, I. (eds) (1993), *New trends in local government in western and eastern Europe*, Bruxelles, International Institute of Administrative Science.
- MENY, Y. (dir.) (1982), *Dix ans de régionalisation en Europe. Bilan et perspectives 1970-1980*, Paris Cujas.
- MENY, Y. (dir.) (1984), "La réforme des collectivités locales en Europe. Stratégies et résultats", *Notes et Etudes Documentaires*, n°4755, Paris, La Documentation Française.
- MUKSINOV, I. (1992), "Die geschichtliche Entwicklung des sowjetischen Föderalismus und die Zukunft der Union der SSR", dans: STUBY, G. (Hrsg), *Föderalismus und Demokratie*, Baden-Baden, Nomos, pp. 33-42.
- NEGRIER, E. et JOUVE, B. (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe? Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan.
- 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", *Mouvement communal*, pp. 8-21.
- NORTON, A. (1993), *International Handbook of local and regional government. A comparative analysis of advanced democracies*, Aldershot, Edward Elgar.
- O.E.C.D. (1997), *Managing across levels of government*, Programme P.U.M.A., Paris, O.E.C.D.
- OSSENBÜHL, F. (Hrsg) (1988), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Baden-Baden, Nomos.

- OULASVIRTA, L. (1992), "Municipal finance in the Nordic countries", *Local Government Studies*, vol. 18, n°4, pp. 106-135.
- PALARD, J. (dir.) (1997), *L'Europe aux frontières*, Paris, PUF, coll. "GRALE".
- PERRIN, J.-C. (1983), "Economie spatiale et méso-analyse", dans: PAELINCK J.-H.-P. et SALLEZ A. (dir.), *Espace et localisation*, Economica, Paris, p. 207.
- PETERSSON, O (1994), *The government and politics in the Nordic countries*, Stockholm, Publica.
- POLA, G., MARCOU, G. et BOSCH, N. (dir.) (1994), *Investissements publics et régions. Le rôle des différents niveaux de collectivités publiques dans six régions fortes d'Europe*, Paris, L'Harmattan.
- POLASCHEK, M.-F. (1997), "Von Komitaten, Kreisen und Bezirken. Zur Entwicklung der übergemeindlichen Selbstverwaltung in Mitteleuropa", pp. 233-258, dans: *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte*, Baden-Baden, Nomos.
- PONGY, M. et SAEZ, G. (1994), *Politiques culturelles et régions en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- PORTELLI, H. (dir.) (1993), *La décentralisation française et l'Europe*, Boulogne-Billancourt, Ed. Pouvoirs locaux.
- SCHNAPPER, D. (1994), *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard.
- SCHNEIDER, H. et WESSELS, W. (Hrsg) (1993), *Föderale Union – Europas zukunft?*, C.H. Beck, Munich.
- SHARPE, J.-L. (ed.) (1993), *The rise of meso government in Europe*, Londres, Sage.
- SINZ, M. (1995), "Region", dans *Handwörterbuch der Raumordnung*, Verlag der ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, pp. 805s.
- SMITH, A. (1996), *L'Europe au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan.
- THOENIG, J.-Cl. (1999), "L'action publique locale entre autonomie et coopération", dans: Caisse des Dépôts et Consignations / GRALE.
- THOENIG, J.-Cl. et DURAN P. (1996), "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de Science politique*, vol. 46, n°4.
- TOMBEIL, A.-S. (1999), *Regionale Entwicklungsprozesse in Südeuropa. Italien und Spanien im Vergleich*, Wiesbaden, Deutscher Universitäts-Verlag.
- UNITED NATIONS (1995), *Decentralization and administrative modernization in Central and East European countries*, séminaire de Maastricht, 30 nov. – 3 déc. 1993, New York, Nations Unies, Governance and Public Administration Branch, Department for Development Support and Management Services (DDSMS).
- VANDELLI, L. (1991), *Pouvoirs locaux*, Paris, Economica (trad. fr.).
- VAUCHER, M. (1994), "Réalité juridique de la notion de région communautaire", *Revue trimestrielle de Droit européen*, n°4, p.526.
- de VET, J.-M., BOOT, L. et HOLLANDERS, M. (ed.) (1998), *EU accession and regional development*, Proceedings from the International Conference Tartu, Estonia, June 14-16 1998, Rotterdam, The Netherlands Economic Institute
- VOß, D.-H. (1989), *Regionen, regionalismus im Recht der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Francfort / Berne, Peter Lang.

WECK, S. (1996), "Neue Kooperationsformen in Stadtregionen", *Raumforschung und Raumordnung*, 4/1996, pp. 248-256.

WHEARE, K.-C. (1953), *Federal government*, Oxford, Oxford University Press.

WOLLMANN, H., WIESENTHAL, H. et BÖNKER, F. (Hrsg) (1995), *Transformation sozialistischer Gesellschaften: am Ende des Anfangs*, Opladen, Leviathan-Sonderband,.

ZILLER, J. (1993), *Administrations comparées*, Paris, Montchrestien.

Sources spécifiques par pays

Ne sont indiquées que les sources autres que les monographies figurant dans les ouvrages collectifs ou les annuaires cités ci-dessus. Ne sont pas mentionnés les Etats pour lesquels de telles sources n'ont pas été utilisées.

Ont été en outre utilisées, et ne sont pas non plus répertoriées dans ce qui suit:

- les monographies nationales publiées par le Conseil de l'Europe sous le titre: "Structure et fonctionnement de la démocratie régionale et locale";
- des rapports du Conseil de l'Europe sur l'application de la Charte de l'Autonomie locale;
- les sites Internet de l'OCDE, des programmes PUMA et SIGMA, ainsi que les sites Internet gouvernementaux;
- la législation, dans la mesure où elle était accessible.

Union européenne

Allemagne

Bundesministerium der Finanzen (1999), *Finanzbericht 2000*, Bonn.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1995), *Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen*, Bonn.

GERN, A (1997), *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2^{ème} ed.

HESSE, J.-J. et ELLWEIN, T. (1997), *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 8^{ème} éd.

ISENSEE, J. et KICHHOF, P. (Hrsg) (depuis 1987), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, C.F. Müller Juristischer Verlag, (v. tomes I, VII à IX).

MARCOU, G., KISTENMACHER, H. et CLEV, H.-G. (1994), *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, Paris, La Documentation française, (version allemande: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hanovre, 1994).

MARCOU, G. (1995), "L'évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de l'unification", *Revue du Droit public*, n°4, pp. 883-919.

MARCOU, G. (1999), "L'organisation des agglomérations en Allemagne", dans: LUISIN, B. (dir.), *L'expérience française des communautés urbaines*, Presses Universitaires de Nancy.

MÜLLER, B. et TRUTE, H.-H. (1997), *Stadt-Umland Probleme und Gebietsreform in Sachsen*, Dresde, Dresden University Press.

STOIBER, E. (1999), "Modernes et fiers de notre identité", *Le Monde*, 1er octobre, p. 18.

VOLMERANGES, X. (2000), *Le fédéralisme allemand face à l'intégration européenne*, préface de G. MARCOU, Paris, L'Harmattan (à paraître).

WOLLMANN, H. et ROTH, R. (Hrsg) (1998), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Bonn, Bundeszentrale für Politische Bildung.

Autriche

L'Administration publique en Autriche (1992), Vienne, Chancellerie fédérale.

DACHS, H. (Hrsg) (1992), *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, Vienne, Manz, 2^{ème} éd.

DOUIN, A.-S. (1977), *Le fédéralisme autrichien*, Paris, LGDJ, "Bibliothèque constitutionnelle et de science politique", tome LVI.

Belgique

DELPÉRÉE, F. / DEPRÉ, S. (1998), *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier.

MABILLE, X. (1986), *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique (CRISP).

NIHOUL, M. (1997), "L'influence de la mutation fédérale sur le statut des collectivités locales: l'exemple de la Belgique", *Annuaire des Collectivités locales 1997*, Litec, pp. 135-153.

UYTTENDAELE, M. (1997), *Regards sur un système institutionnel paradoxal. Précis de droit public belge*, Bruxelles, Bruylant.

Danemark

Association Nationale des Communes Danoises (1995), *L'administration des communes au Danemark*, Copenhague.

BENGAOUER, M. (1993), *La démocratie locale au Danemark*, Copenhague, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire.

KNUDSEN, T. (ed.) (1991), *Welfare administration in Denmark*, Copenhague, Institute of Political Science, University of Copenhagen.

Espagne

AGRANOFF, R. / BAÑON I MARTINEZ, R. (eds) (1998), *El estado de las autonomías. Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, IVAP.

BURGORGUE-LARSEN, L. (1995), *L'Espagne et la Communauté européenne*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles.

GARRIDO FALLA, F. (1989), *Tratado de derecho administrativo*, 2 vol., Tecnos, Madrid.

ITHURRALDE, M. (1998), *Les communautés autonomes basque et catalane et la construction européenne*, Thèse, Université Paris Panthéon-Sorbonne (à paraître).

LETAMENDÍA, F. (ed.) (1999), *Nacionalidades y regiones en la Unión Europea*, IVAP, Madrid, Fundamentos.

LÓPEZ AGUILAR, J.-F. (1998), *Estado autónomico y hechos diferenciales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

MODERNE, F. / BON, P. (1981), *Les autonomies régionales dans la constitution espagnole*, Paris, Economica.

MORENO FERNANDEZ, L. (1997), "Federalization and ethnoterritorial concurrence in Spain", *Publius*, vol.27, n°4.

MORENO FERNANDEZ, L. (1998), *La federalización de España: poder político y territorio*, Madrid, Siglo XXI.

France

ANDREANI, J.-L. (1999), "Quelle autonomie pour la Corse?", *Le Monde*, 1^{er} octobre.

BLANC, J. et REMOND, B. (1995), *Les collectivités locales*, Paris, Presses de Sciences Politiques.

CHAUSSIER, J.-P. (1996), *Quel territoire pour le Pays Basque? Les cartes de l'identité*, Paris, L'Harmattan.

DUPOIRIER, E. (dir.) (1998), *Régions: la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de Sciences Politiques.

HERAUD, G. (1983), "De la décentralisation au fédéralisme", dans: MODERNE F. (dir.), *La nouvelle décentralisation*, Sirey, Paris, pp. 429s.

LAFONT, R. (1971), *Décoloniser en France*, Paris, Gallimard.

LAFONT, R. (1976), *Autonomie. De la région à l'autogestion*, Paris, Gallimard.

MARCOU, G. (1996), "L'expérience française de régionalisation: la décentralisation régionale dans l'Etat unitaire", dans: FÄRBER, G. et FORSYTH, M. (Hrsg), pp. 157-188.

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*, Paris Dalloz.

NAY, O. (1997), *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan.

Grèce

LAVDAS, K.A. (ed.) (1996), *The Europeanization of Greece*, Basingstoke, McMillan.

Irlande

European Commission (1997), *Ireland CSF mid term evaluation*, Bruxelles.

SABEL, C. (1996), *Irlande: partenariats locaux et innovation sociale*, Paris, O.C.D.E.

Italie

BAGNASCO, A. (1977), *Le tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologne, Il Mulino.

BARTOLE, S. / MASTRAGOSTINO, F. (1997), *Le regioni*, Bologne, Il Mulino.

GALLI, R. (1996), *Corso di diritto amministrativo*, Padoue, CEDAM.

PALADIN, L. (1991), *Diritto costituzionale*, Padoue, CEDAM.

PALADIN, L. (1992), *Diritto regionale*, Padoue, CEDAM, 5^{ème} éd.

MUSILLO, C. (1999), "Italian administrative reform: its completion and implementation", *European Public Law*, vol.5, n°3, p. 363.

de ROSSI, G. (1962), *Profili e problemi dell'autonomia regionale siciliana*, Milan, Giuffrè.

ZANARDI, A. (1999), "Il federalismo fiscale regionale", pp. 185-210 dans: BERNARDI, L. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 1999*, Bologne, Il Mulino.

Pays-Bas

MARCOU, G. (1993), *La coopération intercommunale et la réforme territoriale aux Pays-Bas*, Boulogne-Billancourt, Institut de la Décentralisation (ronéo, 13 p.).

Netherlands Scientific Council for Government Policy (1999), *Spatial development policy. 53rd Report*, La Haye.

Royaume-Uni

BREUILLARD, M. (1999), *Local government et centralisation en Angleterre*, Thèse, Université de Lille II, sous la direction de Gérard MARCOU.

CLARK, G. (1999), "Scottish devolution and the European Union", *Public Law*, automne, pp. 504-524.

CRAIG, P. / WALTERS, M. (1999), "The courts, devolution and judicial review", *Public Law*, printemps, pp. 274-303.

DESMOND, K et STOKER, G. (eds) (1996), *Rethinking local democracy*, Londres, Macmillan.

HAZELL, R. (1999), "Reinventing the Constitution: can the state survive?", *Public Law*, printemps, pp. 84-103.

MIDWRITER, A. (1995), *Local government in England*, Londres, Macmillan.

SCOTTISH OFFICE (1997), *Scotland's Parliament*, Cm 3658.

SECRETARY OF STATE FOR WALES (1997), *A Voice for Wales. The government's proposal for a Welsh Assembly*, Cm 3718.

WOODCOCK, G. (1997), "Autonomy for the region of Sicily", *Nuove Autonomie*, n°5-6, pp. 671-695 (Ed. Quattrosoli, Palerme).

Suède

HÄGGROTH, S. (dir.) (1996), *Swedish local government*, Stockholm, The Swedish Institute, 2^{ème} éd.

Etats d'Europe centrale et orientale

Bulgarie

CONSEIL DE L'EUROPE, C.P.L.R. (1998), *Rapport sur la situation de l'autonomie locale et régionale en République de Bulgarie*, rapporteurs: G. de SABBATA; L. CUATRECASAS, Strasbourg, mai.

CONSEIL DE L'EUROPE, C.P.L.R. (1999), *Colloquy on the process of regionalisation in Bulgaria*, Rousse, 20-21 novembre 1998, Strasbourg, février.

Estonie

World Bank (1995), *Estonia. Financing local governments*, Report N° 14925-EE (diffusion restreinte), Washington.

Hongrie

DAVEY, K. et PI TERI, G. (1998), *Local government finances: options for reform*, Local Government Know-How Programme, Nagykovácsi, Pontes Ltd.

HEGEDŰS, J. et PI TERI, G. (eds) (1997), *The modernization of local government finances and financial management in Hungary*, proceedings of a conference organized by the Metropolitan Research Institute, Budapest, avril 1996, Strasbourg / Paris / Washington, Fiscal Decentralization Initiative of the Council of Europe / OECD / World Bank.

VEREBI LYI, I. (1994), *La modernisation de l'administration publique hongroise*, s.l., ronéo.

Lettonie

KARNFTE, R. (1996), *Fiscal decentralization in Latvia: problems and developments*, Seminar of Jõrmala, October 31st – November 1st, supported by the FDI-CEE, Riga, Institute of Economics / Ministry of Environmental Protection and Regional Development / Union of Self-Governments, Latvia.

STREIPS, K.L. (1994), *Basic information on local governments in Latvia*, Riga, Institute for Local Government and Public service.

VANAGS, E. (1994), "Local politics and administration in Latvia", *IPSA Research Committee on the Comparative Study of Local Politics and Government, Congrès mondial de Science politique*, Berlin, 25-28 août.

Lituanie

GAZARYAN, A. (1994), "Rupture in local politics and administration in Lithuania", *IPSA Research Committee*.

National seminar on fiscal decentralization in Lithuania (1997), proceedings of a conference jointly sponsored by the Ministry of Public Administration Reforms and the Local Authorities of Lithuania, Vilnius, avril-mai 1996, Strasbourg / Paris / Washington, FDI-CEE Conseil de l'Europe / OCDE / Banque mondiale.

STARAS, A. (1994), *Basic information on local governments in Lithuania*, Vilnius, Institute for Local Government and Public Service.

Pologne

Chancellery of the Prime Minister of the republic of Poland, Government Plenipotentiary for the Systemic Reform of the State (1998), *Effectiveness, openness, subsidiarity. A new Poland for new challenges*, Varsovie, décembre, 3^{ème} éd.

NIEWIADOMSKI, Z. (1998), *Ustrój samorz du terytorialnego i administracji rz dowej po reformie* (Organisation des collectivités territoriales et de l'administration d'Etat après la réforme. Recueil de textes et introduction), Varsovie, Difin.

WINCZOREK, P. (1997), "Les collectivités locales dans la nouvelle constitution de la République de Pologne", *Droit polonais contemporain*, 1997, n°1-4.

République tchèque

SVOBODA, K. (1994), "La réforme administrative et les problèmes de la décentralisation en République tchèque", pp. 341-365, dans: *Journées de la Société de Législation comparée, année 1994*, Paris.

VIDL; KOVA, O. (1995), "La réforme des structures locales dans la République tchèque", *Revue française d'Administration publique*, n°74, avril-juin.

VIDL; KOVA, O. (1996), "Decentralization of government administration to territorial self-government", communication à la *Troisième Conférence de l'Institut International des Sciences Administratives*, Beijing, 8-11 octobre.

Roumanie

“L’Europe à l’épreuve de ses démocraties locales. Etude comparative des systèmes communaux européens” (avec la législation roumaine) (1994), Ateliers de la démocratie, Timisoara, *Les Cahiers de la Démocratie*, Ed. Opération Villages Roumains, Bruxelles.

PLANCHE, A. (1991), *Les changements dans l’organisation du territoire roumain et leur contexte socio-politique*, rapport pour la DATAR (non publié).

Slovaquie

BER f K, P. (1999), *Financing of territorial self-governments in the Slovak Republic. Documentation of the development from 1991-1997*, Banská Bystrica, Faculté de Sciences économiques de l’Université Matej Bel, Local Self-Government Assistance Center.

TABLEAUX DE SYNTHÈSE

Note de présentation des tableaux

Les deux tableaux qui suivent ont pour objet, d'une part de replacer dans chaque Etat la régionalisation dans le cadre de la constitution et des structures territoriales, et d'autre part de résumer la typologie de la régionalisation présentée dans le texte. On a tenté de refléter la complexité des institutions et la diversité des conceptions sans sacrifier la lisibilité des tableaux. Cela ne va pas sans certaines simplifications. Les tableaux ne peuvent donc pas être utilisés sans référence au texte.

On a renoncé à présenter un tableau de synthèse des données financières. Les données utilisables manquent pour plusieurs pays, et surtout dans les pays où le régime institutionnel et financier du niveau régional a été profondément modifié récemment, toutes les données disponibles sont périmées et ne rendent pas encore compte des réformes introduites (notamment: Italie, Espagne, Royaume-Uni, Pologne). Pour les autres pays, le lecteur trouvera les données essentielles dans les rubriques par pays.

La présentation sous forme de tableaux oblige à recourir à certaines conventions, qu'il convient de définir pour chaque tableau.

Tableau n°1: La régionalisation dans les structures territoriales des Etats

La principale difficulté tient à la diversité des institutions, chargées d'histoire, mais aussi à la diversité de la géographie de chaque pays. La morphologie, la densité de population, le relief, le degré d'urbanisation et de concentration urbaine ont des conséquences sur le découpage du territoire et la taille des unités administratives. C'est pourquoi les différents niveaux que l'on distingue ne peuvent pas se définir seulement par leurs dimensions, la superficie et la population.

Deux cadres territoriaux seulement paraissent à peu près clairs: les unités fédérées, et les communes, au moins dans leur définition juridique et politique.

Les unités fédérées sont en principe des entités étatiques selon la constitution de l'Etat fédéral dont elles font partie; mais il est vrai que ce qui est clair pour l'Allemagne et l'Autriche (et la Suisse en dehors du champ de l'étude) l'est déjà moins pour la Belgique pour le moment sur le plan juridique, mais ne fait pas de doute sur le plan politique, et la Flandre, en particulier, acquiert peu à peu les éléments d'une existence étatique.

Les communes existent aujourd'hui dans tous les pays européens: elles sont bien partout le cadre des relations locales entre les citoyens. La commune existe cependant à plusieurs niveaux, que l'on a choisi à la fois de regrouper dans la colonne "niveaux de la commune / agglomérations urbaines", et de différencier à l'intérieur de cette catégorie afin de rendre compte de la diversité institutionnelle. Selon les pays, en effet, on observe une uniformité du cadre communal ou au contraire une différenciation plus ou moins marquée entre la ville et la campagne, une définition de la commune qui reste liée à l'unité primaire de peuplement ou au contraire qui adopte un territoire plus étendu, par l'effet de l'histoire ou par l'effet de réformes récentes. C'est aussi entre les collectivités locales de ce niveau que l'on a vu se développer les modes de coopération les plus nombreux, surtout dans les pays où les communes sont aussi les plus nombreuses.

Malgré cette diversité, il demeure une certaine unité fondamentale dans la conception de la commune, comme premier degré à la fois du lien civique et de la satisfaction des besoins collectifs. Le Royaume-Uni et l'Irlande se distinguent toutefois par une conception plus fonctionnelle de l'administration locale, qui donne moins d'importance aux relations locales entre les citoyens, même si au Royaume-Uni la réforme territoriale de 1996 se réclamait de la volonté de respecter les identités locales et les liens traditionnels. Les niveaux de la commune et le niveau de l'arrondissement se recoupent ici, et se confondent parfois.

Aux niveaux intermédiaires, cependant, la diversité est encore plus grande. Pour en simplifier la représentation, on a choisi de distinguer non pas les institutions mais les niveaux de l'organisation territoriale: niveau régional, niveau départemental / provincial, niveau de l'arrondissement. C'est au niveau régional que se manifeste bien sûr normalement la tendance à la régionalisation. Mais cela n'est pas toujours net lorsque la régionalisation s'opère la base des collectivités locales existantes. La régionalisation procède alors des modes d'organisation de la coopération intercommunale ou supracommunale, et il n'est pas aisé de reconnaître ce qui relève de la tendance à la régionalisation et ce qui n'en relève pas, le mot ne correspondant pas nécessairement à la chose. Dans certains pays, on rencontre l'affirmation claire d'une régionalisation fondée sur la métropolisation, qui se traduit par la mise en place d'institutions nouvelles: Pays-Bas (mais la réforme de 1994 a échoué), Allemagne (le syndicat de la région urbaine de Stuttgart), les aires métropolitaines de Lisbonne et Porto. D'autres cas paraissent analogues, mais ne sont pas qualifiés en termes de régionalisation car la place est déjà prise dans l'architecture institutionnelle (les aires métropolitaines en Espagne et les

communes métropolitaines en Italie). Dans le tableau on a suivi les formulations officielles; c'est le texte du commentaire qui permettra de nuancer ces qualifications le cas échéant.

Le département (la province) et l'arrondissement ont en commun d'être des circonscriptions qui ont été établies comme relais d'autorité du pouvoir central. Mais elles se distinguent sur un autre point: l'arrondissement est lié historiquement dans presque toute l'Europe centrale à l'émancipation tardive de la paysannerie, avec pour corollaire des formes d'administration qui sont restées longtemps liées à la domination de l'aristocratie foncière. La Hongrie fait relativement exception car c'est le comitat, à l'échelle d'une circonscription plus vaste, qui a joué ce rôle. Dans le tableau, le district et le comté ont été assimilés au département / province, du point de vue fonctionnel, bien que du point de vue historique cela puisse être sérieusement contesté (voir en particulier pour le Royaume-Uni et la Suède).

Mais il fallait aussi tenir compte des différences de statut des institutions que l'on rencontre à ces différents niveaux, notamment entre les institutions qui sont des autorités subordonnées de l'Etat, et celles qui correspondent à une forme de décentralisation. La coexistence de ces deux types d'institution, ou l'existence seulement de l'une ou de l'autre, constitue en effet un élément caractéristique d'un système.

On a alors adopté les conventions suivantes:

- 1) en caractères gras: les collectivités territoriales, au sens large, c'est-à-dire y compris, ici, les unités fédérées;
- 2) en romains maigres: les autorités subordonnées de l'Etat; quand on rencontre dans le même cadre territorial une collectivité territoriale et une autorité subordonnée de l'Etat, celle-ci est indiquée à la suite en caractères romains maigres;
- 3) en italiques: les formes de coopération entre les communes, ou plus généralement entre les collectivités locales, ainsi que les formes de régionalisation qui se développent à partir des institutions existantes, puisqu'elles supposent en principe le recours à des institutions de coopération;
- 4) en caractère plus petits, romains maigres: l'existence d'instances consultatives qui permettent aux collectivités locales de participer à des compétences administratives retenues par une autorité subordonnée de l'Etat.

Tableau n°2: Typologie de la régionalisation

Ce tableau synthétise les principaux résultats de la recherche, en classant les différents Etats étudiés d'après les types que l'on a pu identifier. On y a ajouté une sixième colonne relative à la garantie de particularismes régionaux ou linguistiques: existence de minorités nationales ou ethniques, langues nationales minoritaires, concentration de groupes caractérisés par une identité ethnique et linguistique particulière. De telles situations sont souvent données comme une justification de la régionalisation. Le tableau met en évidence que ce n'est pas toujours le cas, et que les Etats y répondent par des solutions institutionnelles variées.

Le tableau conduit à classer de nombreux pays dans plusieurs colonnes. Cela n'est guère surprenant compte tenu de la fréquente hétérogénéité des structures territoriales au sein d'un même Etat. On a mentionné les régions concernées ou les sources juridiques précises dans les cas où cela paraissait nécessaire à la compréhension du tableau. Pour les autres, le lecteur devra se reporter au texte.

Le tableau donne un état des lieux statique, et il doit quelquefois être pris sous bénéfice d'inventaire, par exemple en République tchèque, où la mise en place des régions n'est prévue qu'en 2000, ou en Roumanie, où la mise en place des conseils régionaux de développement est récente. De plus, certains pays ont pu connaître, ou connaîtront dans les prochaines années, des évolutions qui justifieront de les classer dans une autre catégorie que celle dans laquelle ils apparaissent ici. Le tableau permet d'envisager aisément certaines de ces évolutions, notamment dans certains Etats de l'Europe centrale et orientale.

Tableau n°1: La régionalisation dans les structures territoriales des Etats

| <i>ETATS Union européenne</i> | <i>Unités fédérées</i> | <i>Niveau régional</i> | <i>Niveau départemental / provincial</i> | <i>Niveau arrondissement</i> | <i>Niveaux de la commune / agglo. urbaine</i> |
|--|--|---|--|---|---|
| Allemagne 87,1 m. hab. 356.900 km ² | 16 Länder, dont 3 villes-Etats | 5 <i>syndicats régionaux de communes</i> (dans 5 Länder) 4 <i>synd. de région urbaine</i> (Francfort, Hanovre, Munich Stuttgart) | 32 districts de gouvernement (dans 8 Länder) 113 régions de planif. spatiale (dans 12 Länder) | 439 dont 116 villes | 14.743 communes dont 6.293 (Est) 116 villes à statut d'arrond. + <i>nb institutions de coop., obligatoires, selon Länder</i> |
| Autriche 8 m hab. 83.900 km ² | 9 Länder dont Vienne | – | – | 99 dont 15 villes à statut propre (dont Vienne) | 2353 communes dont 15 villes à statut propre |
| Belgique 10,1 m. hab. 30.518 km ² | 3 régions (dont Bruxelles-Cap.) 3 communautés | – | 10 provinces conseil élu gouverneur nommé | – | 589 communes + <i>221 intercommunales</i> |
| Danemark (E. continentale) 5,2 m. hab. 43.100 km ² | – | (pour mémoire: Groenland Iles Feroe) | 14 provinces (sans Copenhague et Frederiksberg) | – | 275 communes (avec Copenhague et Frederiksberg) |
| Espagne 39,2 m. hab. 506.000 km ² | – | 17 communautés autonomes Délégué du Gouvernement | 50 provinces Sous-délégué du Gouvernement | Comarcas: selon les communautés autonomes | 8.082 communes + <i>consorcios locales, communautés urbaines (mancomuni- dades), aires métropolitaines, selon communautés autonomes</i> |
| Finlande 5,1 m. hab. 338.100 km ² | – | 1. Iles Åland 20 <i>conseils régionaux</i> | 5 provinces | 90 arrondissements 15 centres de développement économique et de l'emploi | 455 communes + <i>syndicats de communes, dont les conseils régionaux</i> |
| France 58,1 m. hab. 551.000 km ² (avec DOM) | – | Corse 25 régions (dont: 4 outre-mer) Préfet de région (pour mémoire: Nouvelle-Calédonie, TOM) | 100 départements Préfet de département | 329 arrondissements > 250 "pays" | 36.683 communes > 19.000 <i>établissements publics de coopération intercommunale</i> |
| Grèce 10,4 m. hab. 132.000 km ² | – | 13 periphéria Secr. général (Conseil consult.) Caisse R de Dév. | 50 départements Dir. des services | – | 424 dèmes 5.394 communes rurales |
| Irlande 3,6 m. hab. 70.300 km ² | – | 8 <i>régions</i> | 5 bourgs-comtés 29 conseils de comté | – | 5 bourgs 49 districts urbains 26 town commissions |

Tableau n°1: La régionalisation dans les structures territoriales des Etats (suite)

| <i>ETATS Union européenne</i> | <i>Unités fédérées</i> | <i>Niveau régional</i> | <i>Niveau départemental / provincial</i> | <i>Niveau arrondissement</i> | <i>Niveaux de la commune / agglo. urbaine</i> |
|--|------------------------|--|---|---|--|
| Italie 57,3 m. hab. 301.300 km ² | – | 5 régions à statut spécial 15 régions à statut ordinaire Commissaire du Gouvernement | 102 provinces Préfet | – | 8.104 communes + 3 <i>communes métropolitaines</i> (Bologne, Gênes, Venise), 344 <i>communautés de montagne</i> , + <i>consorzi, unions de communes</i> |
| Luxembourg 0,4 m. hab. 2.600 km ² | – | 4 régions d'aménagement | 3 districts | – | 118 communes + 73 <i>syndicats</i> |
| Pays-Bas 15,5 m. hab. 41.000 km ² | – | – | 12 provinces Commissaire de la Reine | 39 régions de coopération 84 commissions de contrôle des eaux | 572 communes + <i>Synd. de communes</i> |
| Portugal 9,4 m. hab. 91.900 km ² | – | 2 régions autonomes Ministre de la République 5 commissions régionales de coordination | 18 districts (assemblée consultative des communes) | – | 275 communes 4.220 freguesias + 59 <i>organismes de coopération</i> , 2 <i>aires métropolitaines</i> (Porto, Lisbonne) |
| Royaume-Uni 58,6 m. hab. 244.800 km ² | – | Ecosse Pays de Galles Irlande du Nord Angleterre: - 9 bureaux régionaux du Gouvermt - 9 agences de développement régional - "chambres régionales" formées par les autorités locales | Angleterre: 35 conseils de comté | <u>Angleterre:</u> dans les comtés 283 autorités non métr. <u>Dans le reste du Royaume-Uni:</u> un seul niveau: - Angleterre: *36 districts métr., *Londres et 32 bourgs de Londres *14 conseils unitaires - Ecosse: 32 conseils unitaires - Pays de Galles: 22 conseils unitaires - Irl. Du Nord: 26 conseils de district <u>En Angleterre et Pays de Galles:</u> environ 10 000 paroisses | |
| Suède 8,8 m. hab. 410.900 km ² | – | <i>Coop. comtés de Suède occ.</i> Comté de Scanie | 22 conseils de comté (avec Scanie) 23 comtés (gouverneur) | – | 288 communes |

Tableau n°1: La régionalisation dans les structures territoriales des Etats (suite)

| <i>ETATS Etats d'Europe centrale et orientale</i> | <i>Unités fédérées</i> | <i>Niveau régional</i> | <i>Niveau départemental / provincial</i> | <i>Niveau arrondissement</i> | <i>Niveaux de la commune / agglo. urbaine</i> |
|---|------------------------|--|---|---|---|
| Bulgarie 8,4 m. hab. 110.000 km ² | – | – | 28 régions (dont Sofia) (conseil régional de développement) | – | 262 communes ≅ 4.000 mairies de village, arrond. urbains dans 5 villes |
| Estonie 1,5 m. hab. 45.227 km ² | – | – | – | 15 arrondisse- ments (assoc. des communes de l'arrond.) | 47 villes 207 communes rurales |
| Hongrie 10,4 m. hab. 93.000 km ² | – | <i>Coopération régionale</i> entre conseils de développement provincial (Budapest, Lac Balaton) | Budapest, capitale 19 comitats 22 villes à statut provincial Dir. du Bureau d'adm. publique (conseil de dévelop. Provincial) | – | 195 villes 2.913 communes |
| Lettonie 2,5 m. hab. 64.590 km ² | – | – | – | 26 arrondissements 7 villes (conseil consultatif) | 69 villes 492 communes rurales |
| Lituanie 3,7 m. hab. 65.200 km ² | – | 2 agences régionales de développement (Kaunas, Klaipeda) | 10 unités adm. supérieures (conseil provincial) | 56 municipalités d'arrondissement - 12 urbaines - 44 rurales | – |
| Pologne 38 m. hab. 312.680 km ² | – | 16 voïvodies Voïvode | – | 373 arrondissements dont 65 villes | 2.489 communes, dont 65 à statut d'arrondissement |
| République tchèque 10,4 m. hab. 78.864 km ² | – | Prague 13 régions | – | 77 arrondissements (assemblée d'arrond.) dont Prague et 3 villes à statut | 6.242 communes (avec les villes à statut) |
| Roumanie 22,8 m. hab. 238.000 km ² | – | <i>Conseils régionaux de développement</i> (2 réunissant 5 dépts; 8 prévus) | Bucarest (municipe) Ilfov 40 départements | – | 2.872 communes (dont 181 villes et 6 arr. municipaux de Bucarest) |
| Slovaquie 5,3 m. hab. 49.035 km ² | – | 8 régions | – | 79 arrondissements (dont 2 villes à statut) | 2.875 communes (avec les villes à statut) |
| Slovénie 2 m. hab. 20.250 km ² | – | 12 régions d'aménagement | – | 58 arrondissements | 192 communes (dont certaines communes à statut) |

Tableau n°2: Typologie de la régionalisation

| <i>ETATS</i> <i>Union européenne</i> | <i>Régionalisation des unités fédérées</i> | <i>Régionalisation administrative</i> | <i>Régionalisation par les collectivités locales existantes</i> | <i>Décentralisation régionale</i> | <i>Régionalisation politique</i> | <i>Garantie de particularismes régionaux ou linguistiques</i> |
|---|--|---------------------------------------|---|-----------------------------------|----------------------------------|---|
| Allemagne | X | | X | | | X - Mecklembourg: const. art.25 - Saxe: const. art. 2 et 6 |
| Autriche | X | | | | | |
| Belgique | X | | | | X | X |
| Danemark | | | X | | | |
| Espagne | | | | | X | X |
| Finlande | | | X | | | X |
| France | | | | X | | X - Haut-Rhin, - Bas-Rhin, - Moselle: régime communal, concordat, associations - Corse: CGCT art. L.4424-11 à 15 - Régions d'outre-mer: art.L.4433-6, 4433-25 à 30 |
| Grèce | | X | | | | |
| Irlande | | | X | | | |
| Italie | | | | | X | X |
| Luxembourg | | X | | | | |
| Pays-Bas | | | X | | | |
| Portugal | | X | X | | X | |
| Royaume-Uni | | X Angleterre | | X Pays de Galles | X Ecosse Irlande du Nord | X |
| Suède | | X Gouverneurs de comté | X Suède occidentale | X Scanie | | |
| <i>Etats d'Europe centrale et orientale</i> | | | | | | |
| Bulgarie | | X | | | | X |
| Estonie | | X | | | | X |
| Hongrie | | X | X | | | X |
| Lettonie | | | | | | |
| Lituanie | | X | | | | |
| Pologne | | | | X | | |
| République tchèque | | | | X | | |
| Roumanie | | | X | | | X |
| Slovaquie | | X | | | | X |
| Slovénie | | X | | | | X |

**LES ÉTATS MEMBRES
DE L'UNION EUROPÉENNE**

ALLEMAGNE

81,7 millions d'habitants
356.900 km²

1. La régionalisation et la structure de l'État

1. L'Allemagne est un État fédéral, composé, depuis 1990, de 16 Länder, dont trois villes à statut d'État (Berlin, Brème, et Hambourg). La Loi fondamentale la définit comme un "État fédéral, démocratique et social" (art. 20), et la clause d'homogénéité de l'article 28 impose aux *Länder* d'adopter un régime constitutionnel conforme aux principes d'un "État de droit républicain, démocratique et social". Le fédéralisme est un principe intangible de l'ordre constitutionnel établi par la Loi fondamentale, non susceptible de révision et opposable, selon la Cour constitutionnelle fédérale, à l'ordre juridique communautaire (12 octobre 1993; 22 mars 1995).

La Fédération (*Bund*) comme les États membres (*Länder*) sont des États au sens de la constitution. Les *Länder* ont chacun leur propre constitution, ils élisent un parlement et forment un gouvernement. Ils exercent un pouvoir législatif propre dans les matières qui ne sont pas de la compétence du législateur fédéral et sont chargés de l'exécution des lois fédérales, à moins que la Loi fondamentale n'en dispose autrement. Il en résulte que l'administration étatique est, pour l'essentiel, l'administration subordonnée au gouvernement de chaque *Land*, comme les statistiques le reflètent: la Fédération emploie moins de 330.000 agents civils, les *Länder* près de 2 million.

Si la compétence législative des *Länder* a connu une érosion régulière (infra, 3), leur compétence administrative leur confère un rôle capital dans l'ensemble des institutions. De plus, les *Länder* participent à la politique comme à la législation fédérales dans la plupart des domaines. D'une part, le *Bundesrat* permet aux *Länder* de participer à la législation et à l'administration de la Fédération, ainsi qu'aux affaires de l'Union européenne (art. 50). Le *Bundesrat* n'est pas une assemblée parlementaire, bien qu'il participe au pouvoir législatif fédéral, mais un conseil des représentants des gouvernements des *Länder*, chacun de ces gouvernements disposant de 3 à 6 voix selon son importance démographique. D'autre part, il existe une douzaine de comités interministériels de la Fédération et des *Länder*, composés des ministres compétents, soutenus par des commissions de fonctionnaires, qui jouent un rôle important dans l'harmonisation des politiques et de leurs conditions d'application.

Le poids politique des *Länder* explique que cette organisation territoriale, qui comporte des disparités considérables (17 millions d'habitants pour la Rhénanie du Nord – Westphalie; 800.000 pour Brème), n'ait jamais pu être remise en cause; la dernière tentative, celle qui visait à regrouper Berlin et le Brandebourg en un seul *Land*, a été rejetée par le référendum du 5 mai 1996.

Sauf en ce qui concerne l'administration fédérale l'organisation administrative territoriale est une compétence exclusive des *Länder*, soumis toutefois à certaines prescriptions de la Loi fondamentale : existence de communes et d'arrondissements (*Kreise*) dotés de conseils élus au suffrage direct, respect du principe de libre administration de ces collectivités locales (*örtliche Selbstverwaltung*), ce qui s'étend aux bases de l'autonomie financière, la Loi fondamentale définissant les impôts attribués aux communes. La compétence des *Länder* se traduit par une certaine diversité dans les institutions locales, leurs compétences et leurs finances, ainsi que dans l'organisation territoriale elle-même : bien que la réforme territoriale ait été réalisée dans tous les *Länder* de 1965 à 1975, puis étendue avec des succès divers aux nouveaux *Länder* après 1990, il apparaît que certains ont opté pour de grandes communes (Rhénanie-du-Nord-Westphalie), tandis que d'autres ont maintenu de petites communes, quoique en général dans le cadre de regroupements obligatoires (Bavière, Rhénanie-Palatinat, les Länder de l'est). En outre, dans les grands *Länder*, il existe une certaine déconcentration administrative au niveau du district de gouvernement (*Regierungsbezirk*), soit 32 circonscriptions dans 8 *Länder*, dont la taille varie de moins de 1 million à 5 millions d'habitants.

La Cour constitutionnelle fédérale est compétente (Loi fondamentale: art.93) pour juger les litiges juridiques relatifs à la compatibilité du droit d'un Land avec la Loi fondamentale ou le droit fédéral, ou tout autre litige de droit public entre la Fédération et les *Länder*; depuis la révision du 27 octobre 1994, elle peut également se prononcer sur le respect des conditions posées par l'article 72 à l'intervention du législateur fédéral dans une matière de compétence concurrente. Enfin, un recours constitutionnel est ouvert aux collectivités locales en cas de violation du droit de libre administration, dans la mesure où un recours n'est possible devant la Cour constitutionnelle du *Land*.

2. En revanche, la Loi fondamentale et les constitutions des *Länder* ne font aucune place à la notion de région dans les institutions. La loi fondamentale ne s'y réfère que dans le sens d'un espace économique: l' "amélioration de la structure régionale de l'économie" constitue une "mission commune" de la Fédération et des *Länder* (art.91a.1, 3). Dans l'ordre des institutions, la notion de région est utilisée en Allemagne dans trois sens différents.

Dans un premier sens, les *Länder* se considèrent comme des régions vis-à-vis de la Communauté européenne et du Conseil de l'Europe: à ce titre, ils ont obtenu de désigner 21 des 24 membres allemands du Comité des Régions; les *Länder* se réclament cependant de leur qualité d'Etat pour l'application de l'article 203 du traité CE, ou dans le cadre de constitution allemande (v. notamment pour l'application des articles 23 et 24.1a).

Dans un second sens, consacré par la loi relative à l'aménagement du territoire, les *Länder* où se manifestent les zones d'influence de plusieurs centres urbains supérieurs sont tenus de mettre en place une planification régionale; la plupart des *Länder* sont ainsi divisés en régions de planification spatiale (113 dans 12 *Länder*), et dans certains *Länder* la participation des collectivités locales à la planification régionale (qui est impérative envers les documents d'urbanisme communaux) va jusqu'à la mise en place de syndicats de planification dotés d'un conseil élu (Bade-Wurtemberg).

Enfin, dans un troisième sens, les collectivités locales, et notamment leurs associations représentatives réclament aux *Länder* une régionalisation fondée sur les communes et contestent la prétention des *Länder* à représenter les intérêts régionaux au niveau européen. Cette revendication a trouvé un soutien au niveau fédéral: le "cadre d'action de la politique d'aménagement du territoire" du 8 mars 1995 préconise un renforcement de l'échelon régional dans les *Länder*, sans création d'institutions nouvelles mais par le développement des formes de coopération et d'association au niveau régional, et la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire du 18 août 1997 se réfère explicitement aux régions urbaines.

2. Les institutions régionales

Il convient de distinguer les institutions des *Länder* et les institutions que l'on peut qualifier de régionales à l'intérieur des *Länder*.

1. Les constitutions de tous les *Länder* établissent un régime parlementaire proche de celui établi au niveau fédéral par la Loi fondamentale; elle n'instituent cependant pas un chef d'Etat, et les constitutions les plus anciennes (Bavière, Hesse) ne comportent pas le régime de la "défiance constructive" de la Loi fondamentale. Elles établissent également une cour constitutionnelle, pour veiller au respect de la constitution du *Land*; elle est la juridiction de droit commun pour les litiges relatifs au droit de libre administration des collectivités locales. Chaque *Land* dispose aussi d'une cour des comptes.

L'administration du *Land* est organisée en ministères dotés d'une autonomie fonctionnelle dans les limites de leurs compétences, comme au niveau fédéral (*Ressortsprinzip*), et sur le plan territorial en plusieurs degrés. Le nombre de degrés dépend de l'étendue du *Land*, mais la tendance est à intégrer les fonctions administratives du *Land* dans l'administration communale à la base, comme compétences obligatoires ou comme attributions déléguées. Au niveau intermédiaire, dans les grands *Länder* le chef de l'administration du district de gouvernement (*Bezirksregierungspräsidium*) est le représentant du gouvernement du *Land*; cette administration est chargée de l'exécution des compétences administratives du *Land* et du contrôle administratif sur les collectivités locales, dans la mesure où celui-ci n'est pas délégué au chef de l'administration de l'arrondissement.

2. A l'intérieur du *Land*, la notion de région est liée à la planification spatiale et à des modes d'organisation fondés sur la coopération entre collectivités locales.

Quand la planification régionale est assurée par l'administration du *Land* (dans ce cas sous l'autorité du district de gouvernement), les collectivités locales doivent y être associées. Dans la plupart des *Länder*, cependant, la planification régionale est confiée à des structures décentralisées: l'arrondissement en Basse-Saxe, dans les autres cas des syndicats régionaux de planification formés par les arrondissements et les villes à statut d'arrondissement (*kreisfreie Städte*) et dotés d'un conseil élu au suffrage direct.

Dans 5 *Länder*, il existe des syndicats régionaux de communes, couvrant en général un territoire plus vaste que les districts de gouvernement (sauf en Bavière où ils coïncident), qui se réfèrent à des identités historiques, et exercent des compétences dans les domaines de la culture, de la santé et des services sociaux. Le syndicat régional du Palatinat, dans le *Land* de Rhénanie-Palatinat, en est un exemple.

Enfin, l'institutionnalisation de régions urbaines apparaît dans les structures dont certaines agglomérations ont été dotées, malgré les réticences des communes. Le conseil régional du groupement de la région de Stuttgart (1994) est élu

au suffrage direct dans le cadre des arrondissements ruraux et de la ville de Stuttgart (au total 179 communes et 2,6 millions d'habitants); il élit le président et le directeur du groupement. Le groupement de communes du Grand Francfort, créé par la loi du Land (1974), est doté d'un conseil élu au suffrage direct et d'un sénat des communes membres (36: un siège par commune); ses compétences sont plus étendues en principe, mais n'ont pas été pleinement exercées en raison de l'opposition des communes. Le syndicat du Grand Hanovre (1992) associe la ville de Hanovre (à statut d'arrondissement) et l'arrondissement rural de Hanovre. Enfin, selon le code de l'urbanisme et la loi sur l'aménagement du territoire du 18 août 1997; dans les zones très urbanisées, un syndicat régional de planification établi par les collectivités locales selon la loi du Land peut adopter un plan régional d'affectation des sols, au sens du code de l'urbanisme, qui absorbe le plan régional d'aménagement du territoire. La mise en œuvre de cette orientation dépend de la loi du *Land*, mais on doit noter que les collectivités locales sont en fait fortement représentées dans les diètes des *Länder*.

3. Les compétences

Les compétences des *Länder* résultent de la Loi fondamentale; les compétences des institutions régionales des *Länder* résultent de la loi du *Land*.

1. Selon la Loi fondamentale, l'exercice des compétences de l'Etat appartient aux *Länder* dans la mesure où la Loi fondamentale n'en dispose pas autrement (art.30). Cela concerne aussi bien les fonctions administratives que la fonction législative (art.70). En matière législative, la Loi fondamentale définit les compétences exclusives de la Fédération (art.73) et dans les matières de compétences concurrentes (art.74) les *Länder* ne peuvent légiférer que dans la mesure où la Fédération ne légifère pas (art.72). Cela a conduit à l'éviction progressive des *Länder* de ces matières dans la mesure où la législation fédérale s'y est développée. La révision constitutionnelle de 1994 a eu notamment pour but de préciser les conditions dans lesquelles le législateur fédéral peut intervenir, de permettre un contrôle du juge constitutionnel sur l'existence de ces conditions et de rendre possible le retour d'une matière dans la compétence de la loi du *Land*. Elle n'a cependant pas eu d'effets sensibles sur la répartition des compétences. En outre, la loi du *Land* peut développer les lois-cadres fédérales (art.75).

En pratique, les domaines dans lesquels la compétence propre des *Länder* est la plus importante sont: l'organisation administrative et le régime des collectivités locales, l'aménagement du territoire et le développement économique régional (aides aux entreprises), l'enseignement, la formation professionnelle et la culture, la santé publique et l'aide sociale, les transports (sous réserve de la législation fédérale). Ils exercent aussi certaines compétences au nom de la Fédération et sous le contrôle de celle-ci.

Il existe en outre des "missions communes" de la Fédération et des *Länder*: la compétence d'exécution demeure aux *Länder* mais elles donnent lieu à un cofinancement de la Fédération et à une programmation commune. Elles concernent: les constructions universitaires, l'amélioration de la structure régionale de l'économie, l'amélioration des structures agricoles et de la protection des côtes (art. 91a), ainsi que la planification de l'enseignement et le développement de centres et de projets de recherche de dimension supra-régionale (art. 91b).

2. Les institutions régionales des *Länder*, telles que décrites au 2.2 ci-dessus, exercent essentiellement des compétences de planification, relatives à l'aménagement du territoire, à l'urbanisme, à l'environnement et aux transports. Toutefois, les syndicats régionaux de communes gèrent les fonctions entrant dans leur compétence.

4. Les finances

Les dépenses totales des budgets des *Länder* sont supérieures à celles de la Fédération (1996: 496 et 493 milliards DM, respectivement), ainsi qu'à celles des collectivités locales et de leurs groupements (330 milliards DM). Les dépenses d'investissement représentent 16,3% des dépenses des *Länder*, dont un quart environ correspond à des investissements directs, et le reste à des transferts à d'autres administrations ou à des bénéficiaires hors du secteur des administrations. Un tiers des dépenses courantes est également consacré à des transferts.

Toutefois, les ressources des *Länder* proviennent pour l'essentiel de leur participation au produit d'impôts communs de la Fédération et des *Länder*, sur le montant duquel ils n'ont aucune part. Cette participation est garantie par la Loi fondamentale (art.106); en revanche, l'absence de pouvoir fiscal significatif des *Länder* (la fiscalité propre représente moins de 9% du total de leurs ressources) se justifie par la volonté d'assurer l'unité du marché et d'éviter des distorsions qui mettraient danger l'objectif constitutionnel d'assurer l'équivalence des conditions de vie sur l'ensemble du territoire fédéral (v. art. 72.2).

Les *Länder* perçoivent l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mais en reversent la moitié du produit à la Fédération (moins la part des communes au second). La part des *Länder* sur le produit de la TVA

est aujourd'hui de 49,5%; les trois quarts au moins en sont attribués en fonction du nombre d'habitants, et un quart au plus en fonction du potentiel fiscal. La TVA est ainsi le support d'une péréquation horizontale importante entre les *Länder*, représentant un transfert de 12,3 milliards DM (1996), principalement au bénéfice des *Länder* de l'est.

Les *Länder* sont tenus par la Loi fondamentale de redistribuer aux collectivités locales une part du produit des impôts communs qu'ils reçoivent; ce pourcentage varie toutefois d'un *Land* à l'autre (23% en Rhénanie du Nord – Westphalie; 11% en Bavière).

5. L'influence de l'intégration européenne

L'intégration européenne a eu un influence importante sur la façon d'aborder la question régionale en Allemagne. Tout d'abord les *Länder*, en tête desquels la Bavière, ont beaucoup contribué à populariser les thèmes de l' "Europe des régions" et de la "subsidiarité" dans le cadre d'une stratégie visant à freiner l'extension des compétences communautaires dans les matières de la compétence des *Länder*. Ils ont trouvé ici un renfort important dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale. En second lieu, ils ont obtenu une participation, progressivement étendue et finalement consacrée par le nouvel article 23 de la Loi fondamentale, à la politique européenne de l'Allemagne. Enfin, les collectivités locales, et surtout les villes se sont à leur tour emparées du thème de la région pour revendiquer davantage d'autonomie par rapport au pouvoir du *Land*.

(1996)

| Catégorie de collectivités | Nombre d'unités | Dépenses totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dép. d'invest. / dépenses totales |
|--|--|------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Länder | 16 | 13,2% | 1% | 16% |
| Communes, arrondissements et groupements | 14.743 communes, dont 116 villes à statut d'arrond. 439 arrondissements, dont 116 villes à statut d'arrond. Autres groupements | 8,1% | 2,3% | 18,8% |

Source: Ministère fédéral des Finances, Bundesfinanzbericht.

NB: 1) Les dépenses des arrondissements représentent environ 25% des dépenses publiques locales dans les anciens Länder.

2) Les trois villes-États sont comprises dans le nombre des communes, et dans le nombre des villes à statut d'arrondissement.

3) Comme ressources propres des communes ne sont retenues que les taxes foncières et la taxe professionnelle, à l'égard desquelles la commune exerce un pouvoir fiscal. Toutefois, à partir de 1998, la part de la taxe professionnelle basée sur le capital est supprimée et la perte de recettes des communes est compensée par une participation au produit de la TVA (2,2% du produit).

AUTRICHE

8 millions d'habitants
83.900 km²

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

L'Autriche est un Etat fédéral composé de 9 *Länder*, fondé par la constitution de 1920 à partir des structures d'un Etat unitaire, celui de l'Empire austro-hongrois. L'organisation de l'administration fédérale indirecte en est en grande partie l'héritière. Vienne est à la fois une ville et un Land; le conseil municipal en est le parlement.

Les *Länder* sont divisés en districts (*Bezirke*) pour l'exercice des fonctions de l'administration fédérale indirecte et de l'administration du Land qui ne sont pas confiées à des autorités spécialisées. Le district est une simple circonscription administrative à la tête de laquelle est nommé un gouverneur de district (*Bezirkshauptmann*).

L'Autriche ne compte qu'un seul niveau d'administration locale décentralisée, la commune (2.301). Les communes de plus de 20.000 habitants peuvent demander à exercer les fonctions d'administration du district sur la base d'un statut propre qui leur est conféré par une loi du Land, avec l'approbation du gouvernement fédéral (constitution: art. 116.3); 15 villes ont un statut propre. La constitution fédérale fixe les principales dispositions relatives à l'organisation et aux compétences des communes (art.115 à 120). Elle consacre la représentation des intérêts des communes par leurs associations (*Österreichischer Gemeindebund*, et *Österreichischer Städtebund*) (art. 115.3).

Les *Länder* ont chacun leur constitution. Ils exercent une compétence législative dans les matières qui ne sont pas réservées au législateur fédéral; en certaines matières celui-ci ne règle que les principes et il appartient aux *Länder* de faire les lois d'exécution. Mais les lois du Land sont transmises à la chancellerie fédérale, et le gouvernement fédéral peut y faire opposition dans un délai de deux mois si elles portent atteinte à l'intérêt fédéral; la loi de devient exécutoire dans ce délai qu'en cas d'approbation expresse (art.98).

Les *Länder* n'ont qu'une compétence réduite en ce qui concerne leur organisation administrative. L'organisation communale et la tutelle sur les communes sont une compétence partagée de la Fédération et des *Länder* (art.119a.1 et 120; v. loi fédérale du 10 mars 1967 sur le contrôle fédéral); les lois sur les autorités administratives à compétence générale sont soumises à l'approbation du gouvernement fédéral (art.15.10).

Les *Länder* participent à la législation fédérale par le Conseil fédéral (*Bundesrat*), la seconde chambre du parlement fédéral, dont les membres sont élus par les diètes des *Länder* (*Landtage*), en nombre proportionnel à la population du Land (de 3 à 12). La Fédération et les *Länder*, ou les *Länder* entre eux, peuvent passer des conventions relatives à des affaires de leur compétence (art.15a), qui sont devenues un mode important de coordination et de coopération (par exemple pour le financement des hôpitaux); une convention du 12 mars 1992 règle les obligations de consultation et d'information réciproques de la Fédération et des *Länder*.

La révision constitutionnelle de 1994 a organisé la participation des *Länder* à la politique européenne de l'Autriche (nouveaux articles 23a à 23d).

Un Bureau de liaison des *Länder*, créé en 1951, assure une liaison permanente entre la Fédération et les *Länder*, et une conférence des gouverneurs élabore les positions communes des *Länder* vis-à-vis de la Fédération. Il existe aussi différentes conférences sectorielles au niveau politique ou administratif. La conférence autrichienne d'aménagement du territoire (ÖROK) coordonne les politiques régionales en ce domaine, dans lequel la Fédération n'a pas de compétences.

En matière d'administration fédérale indirecte, le gouverneur du Land, qui est le chef du gouvernement, est soumis aux instructions du gouvernement fédéral et des ministres, et peut à ce titre adresser des instructions aux membres de son gouvernement et aux gouverneurs de district. Toutefois, la Constitution énumère une trentaine de domaines qui peuvent être administrés directement par des autorités fédérales (art.102.2). L'éducation relève de l'administration fédérale directe et donne lieu à une organisation particulière.

Bien que la Cour constitutionnelle fédérale soit compétente pour trancher les litiges juridiques entre la Fédération et les *Länder*, elle ne joue en ce domaine qu'un rôle assez marginal. Toutefois, elle a jugé dans trois arrêts relatifs à la transposition de directives communautaires sur les marchés publics par la loi fédérale et des lois des Länder, en réponse

à la contestation de sa compétence à propos de la transposition du droit communautaire, que le législateur était tenu à la double obligation de transposer le droit communautaire et de respecter la Constitution (450/97, 22/98, 120/98).

En Autriche les débats politiques sur l'organisation territoriale n'ont jamais fait référence à la notion de région, avant l'adhésion à la Communauté européenne. Aujourd'hui, on tend à associer et à confondre fédéralisme et régionalisme; la notion de région paraît liée à l'intégration de l'Autriche dans l'Europe. Par exemple, la révision de la constitution du *Land* de Salzbourg, adoptée le 22 avril 1998, déclare que le *Land* participe "comme région" à l'intégration européenne et à la coopération transfrontalière. Il existe aussi un débat politique et constitutionnel sur le renforcement du fédéralisme en Autriche. Ce débat porte sur le transfert sous la seule responsabilité des *Länder* de l'administration fédérale indirecte, l'organisation du contentieux administratif au niveau des *Länder*, et le pacte de stabilité financière; seul ce dernier point a abouti.

2. Les institutions

Chaque *Land* est doté de sa propre constitution, dont la constitution fédérale fixe les conditions d'adoption et de révision (art.99), mais aussi les institutions essentielles (art.96 à 107).

Il exerce sa compétence législative par une diète (*Landtag*) élue au suffrage direct, à la représentation proportionnelle.

Le gouvernement du *Land* est élu par la diète, présidé par le gouverneur (*Landeshauptmann*) et responsable devant elle. En revanche, le gouverneur est seul le représentant de la Fédération et le destinataire des instructions du gouvernement et des ministres de la Fédération. L'office du gouvernement du *Land* réunit au sein d'une même administration les fonctions de l'administration fédérale indirecte et celles du *Land* sous l'autorité du gouverneur.

Le système proportionnel selon lequel tous les partis devaient être représentés au gouvernement du *Land* est aujourd'hui remis en cause, au profit de la conception d'un gouvernement de majorité. Les *Länder* du Tyrol et de Salzbourg ont déjà révisé leur constitution pour opérer ce changement, et, en contrepartie renforcer les pouvoirs de contrôle de la diète sur le gouvernement; cette voie est suivie par les *Länder* de Haute et de Basse Autriche, d'Istrie et Burgenland.

Est également discutée l'introduction au suffrage direct du gouverneur, ainsi que des maires. Pour le moment, quatre *Länder* ont introduit l'élection des maires au suffrage direct. L'organe exécutif reste la commission exécutive, que préside le maire.

La ville de Vienne est divisée en 23 arrondissements, dotés de leur propre conseil élu et de compétences d'attribution.

3. Les compétences

Les *Länder* sont la principale administration d'exécution. En dehors des cas où une administration fédérale directe existe, l'exécution des missions de la compétence de la Fédération est placée sous la responsabilité du gouverneur du *Land*. Ce dernier tient également de la Constitution l'exécution de certaines compétences fédérales, comme en matière d'urbanisme, de construction, de voirie nationale et de bâtiments officiels.

Les compétences matérielles exercées par les *Länder* portent notamment sur la santé, l'environnement, l'aménagement du territoire, l'éducation, la culture, le tourisme.

La Constitution règle les compétences des communes en distinguant les compétences propres (*eigener Wirkungsbereich*) et les compétences déléguées (compétences d'Etat). Les premières doivent être déterminées expressément par la loi du *Land*, mais la Constitution énumère celles qui doivent leur être réservées (art.118).

4. Les finances

L'appréciation du poids respectif des *Länder* et des communes dans les dépenses comme dans les ressources budgétaires doit tenir compte du poids particulier de Vienne, à la fois ville et Etat. En raison de son double caractère, Vienne représente 44% du total des dépenses des communes.

La fiscalité propre ne représente qu'une part réduite des ressources des *Länder* comme des communes: 7% pour les communes (impôt foncier et impôt sur les boissons) (5% avec Vienne), 1,8% pour les *Länder*. L'essentiel des ressources provient dans les deux cas de participations au produit des impôts nationaux et de transferts budgétaires, ces derniers étant pour l'essentiel des dotations affectées aux subventions au logement et au paiement des salaires des enseignants par les *Länder*.

La loi constitutionnelle fédérale du 21 janvier 1948 modifiée règle les relations financières entre la Fédération et "les autres collectivités territoriales": allocation et partage du produit des impôts nationaux, financement des tâches déléguées. Les modalités, et notamment les clés de répartition entre Fédération, *Länder* et communes, puis les critères d'attribution au sein de chaque catégorie, sont fixés dans des lois de péréquation pluriannuelles, notamment dans un but de réduction des inégalités et de soutien aux fonctions de centralité.

5. Influence de l'intégration européenne

Les *Länder* réagissent à l'intégration européenne de deux manières: d'une part, ils entendent participer pleinement au processus, dans lequel ils militent pour la reconnaissance et la participation plus large des régions, et en Autriche même ils ont obtenu d'être associés à la politique européenne; d'autre part, ils redoutent les effets de l'intégration européenne sur leurs droits constitutionnels et leurs compétences. Les effets attendus de l'intégration européenne sur les équilibres du fédéralisme ont ainsi relancé le débat sur la réforme du fédéralisme.

(1995)

| Catégorie | Nombre d'unités | Dépenses totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dépenses d'invest. / dépenses totales |
|------------------------|-----------------|------------------------|-----------------------------------|---|
| Land (sans Vienne) | 8 | 9,5% | négligeable | |
| Communes (avec Vienne) | 2.353 | 12,2% | 1,3% | 39% (Vienne: 36%) (hors annuité de la dette: 32% et 29%) |

BELGIQUE

10,1 millions d'habitants
30.518 km²

1. La régionalisation et la structure de l'Etat

La Belgique est née en 1831 comme un Etat unitaire décentralisé. Sa constitution a été la première constitution moderne à donner aux collectivités locales, les communes et 9 provinces, organisées en 1836, un statut constitutionnel leur garantissant la liberté de régler les intérêts "exclusivement" locaux de leur ressort (ancien art.31).

La régionalisation de la Belgique s'est opérée sur la base de la division linguistique. Si le français était la seule langue officielle de l'Etat belge à sa naissance, la loi de 1932 introduit un double monolinguisme: le français est la seule langue officielle en Wallonie, et le néerlandais la seule langue officielle en Flandre. Le bilinguisme n'est établi qu'à Bruxelles; certaines communes connaissent des "facilités linguistiques". Enfin, des droits linguistiques sont reconnus à la population de langue allemande incorporée à l'Etat belge par le traité de Versailles.

La régionalisation institutionnelle a été introduite par la révision constitutionnelle de 1970, qui apparaît rétrospectivement comme à l'origine de l'organisation territoriale et institutionnelle actuelle. La Belgique est divisée en 4 régions linguistiques: respectivement de langue néerlandaise, française, allemande, et la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Trois communautés culturelles sont instituées et dotées d'un conseil ayant le pouvoir de régler les affaires de sa compétence par décret législatif; à Bruxelles, le bilinguisme s'exprime par deux commissions élues par les groupes linguistiques français et néerlandais du conseil d'agglomération. Enfin, trois régions (flamande, wallonne et bruxelloise) sont prévues, avec des organes propres et des compétences à caractère principalement économique. A la même époque, la loi opère une réorganisation territoriale radicale: en application de la loi du 23 juillet 1971, le nombre des communes est réduit en 1977 de 2.359 à 589.

Les révisions constitutionnelles et les lois de réforme institutionnelle des années quatre-vingt ont mis en œuvre la réforme de 1970 et réalisé des transferts de compétences importants au bénéfice des régions et des communautés. Si la création des communautés répond à la revendication culturelle des Flamands, celle des régions à compétence économique répond à la revendication des Wallons confrontés à la reconversion de leur économie. Cependant, la communauté flamande a rapidement absorbé la région de Flandre dans ses institutions, comme la loi spéciale de réforme institutionnelle l'avait d'ailleurs autorisé. A l'inverse, la communauté française a délégué certaines de ses attributions à la région wallonne. La Cour d'arbitrage, créée par la révision constitutionnelle de 1980, avait pour mission de trancher les litiges juridiques entre les différents pouvoirs nés de la régionalisation de l'Etat belge; elle est devenue peu à peu une véritable cour constitutionnelle et maintient, avec le Conseil d'Etat, créé en 1946, une certaine unité du système juridique. Elle est fréquemment saisie dans le cadre des rapports entre l'Etat fédéral et ses différentes composantes. Le Conseil d'Etat est saisi pour avis sur tous les projets d'acte législatif, d'origine fédérale, régionale ou communautaire.

La révision constitutionnelle du 5 février 1993 transforme la Belgique en Etat fédéral, elle est à l'origine de la constitution actuelle du 17 février 1994. Elle est complétée par la loi spéciale de réforme institutionnelle de juillet 1993 qui, modifiant celle de 1980, étend les compétences des communautés et des régions.

Les trois communautés (française, flamande et germanophone) et les trois régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale) sont les composantes de l'Etat fédéral (art.1^{er}). Le Sénat est désormais élu par les citoyens en collèges linguistiques flamands et français (pour 40 sièges) et par les conseils des communautés (pour 21 sièges). Les communautés et les régions doivent agir dans le respect du principe de la loyauté fédérale, en vue d'éviter les conflits d'intérêts; le Sénat participe par ses avis motivés à la résolution de tels conflits (art.143).

Les communautés et les régions exercent un pouvoir législatif dans les matières de leur compétence. La Constitution n'établit aucune hiérarchie au profit du législateur fédéral, sauf le législateur spécial chargé de développer la Constitution selon des règles particulières de majorité. Toutefois, il existe un contrôle du gouvernement fédéral sur certains actes de la région de Bruxelles-Capitale, notamment en matière d'aménagement, d'urbanisme, de travaux publics et de transports.

Les rapports entre les communautés et les régions, ou entre celles-ci et l'Etat fédéral, donnent lieu à des accords de coopération, dont certains sont obligatoires et prévus par les lois spéciales de réforme institutionnelle. La place de ces accords dans la hiérarchie des normes pose des problèmes délicats; on peut considérer que l'accord a une force juridique égale à celle de l'acte qui l'approuve (législatif ou réglementaire, selon les cas), ou au contraire supérieure, puisqu'il lie des corps politiques autonomes et qu'il ne doit pas être permis à l'un d'eux de s'en dégager unilatéralement.

Les provinces deviennent des divisions des régions; la division du Brabant en deux provinces, le Brabant flamand et le Brabant wallon, porte leur nombre à 10 aujourd'hui; toutefois les 19 communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale échappent à la division en province, en vertu d'une loi spéciale. Seule la loi (fédérale) peut modifier le nombre ou les limites des provinces (art.5 et 7).

Plus généralement, l'origine unitaire de l'Etat belge se reflète dans le statut des collectivités locales. L'organisation de la tutelle est laissée aux régions, sous réserve des cas où elle doit être exercée par le gouvernement fédéral ou par la communauté; le financement général des communes et des provinces est transféré aux régions, sous réserve encore des matières de la compétence de la communauté ou du royaume. En revanche le régime général des communes et des provinces continue d'appartenir au législateur fédéral; les intercommunales (forme originale de coopération intercommunale de droit public qui peut associer des communes et des entreprises privées: il en existe 221, dont 74 de caractère public-privé) relèvent toujours de la loi de 1986.

Le processus de régionalisation et de fédéralisation s'accompagne d'une tendance à la centralisation vis-à-vis des provinces et des communes. Les provinces ont un rôle assez effacé, mais on observe une tendance au renforcement du rôle du gouverneur de province (en Wallonie de la députation provinciale) dans la tutelle des communes. La contractualisation des relations entre les communes et la région ou la communauté permet, notamment en Flandre, un pilotage sectoriel de la gestion communale. Expérimentée dans le domaine de l'environnement depuis 1991, cette politique a donné lieu à la détermination d'un cadre politique général avec l'accord du 8 mars 1999 entre le gouvernement de Flandre et l'Association des communes flamandes, qui s'engage sur 63 domaines d'action. Sur cette base, les communes contractent avec les ministères, qui concourent en contrepartie au financement; un contrôle est exercé sur la réalisation des objectifs.

L'évolution des institutions et surtout des compétences risque toutefois de réduire l'Etat fédéral à une coquille vide.

2. Les institutions

En dépit de nature fédérale reconnue à l'Etat belge par la constitution de 1994, ni les régions ni les communautés ne peuvent adopter leur propre constitution, comme normalement le cas dans les Etats fédéraux. Selon la Constitution, la composition et le fonctionnement des conseils et des gouvernements des communautés, ainsi que des organes des régions (art.39, 115, 121) sont définis par le législateur spécial (majorité de chaque groupe linguistique sous condition de quorum et majorité des deux tiers de l'ensemble des deux groupes linguistiques, respectivement à la Chambre des Députés et au Sénat du Parlement fédéral – art.4). La loi spéciale de réforme institutionnelle laisse cependant aux communautés et aux régions une certaine autonomie constitutive: elle se reflète dans le fait que la région flamande est en fait (depuis 1980) dépourvue d'institutions, le conseil (où siègent des représentants néerlandophones du conseil de la région de Bruxelles-Capitale) et le gouvernement flamands exerçant les compétences de la région, tandis que le conseil de la communauté française se compose des membres du conseil régional wallon et de membres élus par le groupe français du conseil de la région de Bruxelles-Capitale. Ces entités peuvent aussi adopter leurs propres règles d'organisation et de fonctionnement, mais elles n'ont pas fait usage de ce pouvoir, sauf sur des points particuliers.

Sont donc élus au suffrage universel direct, pour quatre ans, le conseil flamand (sous réserve des représentants néerlandophones de la région de Bruxelles-Capitale), expression de la communauté flamande, le conseil régional wallon, le conseil de la communauté germanophone, et le conseil de la région de Bruxelles-Capitale, sous la forme de deux assemblées élues par collège linguistique (65 pour le groupe linguistique français, 10 pour le groupe linguistique néerlandais), dont la réunion forme le conseil régional.

La réforme de 1993 a transformé les exécutifs régionaux et communautaires en gouvernements, élus par le conseil. Il existe une incompatibilité entre les fonctions de ministre fédéral et celles de membre d'un gouvernement régional ou communautaire, mais il n'en existe aucune entre celles de membre d'un gouvernement régional et celles de membre d'un gouvernement communautaire.

Elle a aussi rapproché leur statut de celui du gouvernement fédéral. L'article 125 de la Constitution a été révisé le 17 juin 1998 pour donner aux ministres des communautés et des régions un rang égal à celui des ministres fédéraux.

La Constitution et la loi ordinaire de réforme institutionnelle organisent en outre des procédures complexes dans le but de prévenir les conflits intercommunautaires: schématiquement, ces procédures ont pour principe de substituer la règle du consensus à la règle majoritaire quand l'une des communautés linguistiques estime que l'un de ses intérêts est gravement menacé par un projet d'acte législatif ou de décision en voie d'adoption. Il s'agit d'abord de la procédure dite de la "sonnette d'alarme", au niveau fédéral (la procédure parlementaire est interrompue et le conseil des ministres doit rechercher une solution de consensus) (art.56), et dans la région de Bruxelles-Capitale; il s'agit également de la procédure dite de conflit d'intérêts (loi ordinaire de réforme institutionnelle du 9 août 1980), selon laquelle, sur un problème qui ne constitue pas un conflit de normes ni une question de compétence, une assemblée législative ou un gouvernement qui s'estime lésé par une acte d'une autorité fédérale, régionale ou communautaire peut demander la suspension de la procédure conduisant à l'adoption de cet acte, et l'ouverture d'une procédure de concertation, mise en œuvre par un comité de concertation composé de représentants du gouvernement fédéral d'une part, de représentants des gouvernements régionaux et communautaires d'autre part, sur la base d'une double parité institutionnelle et linguistique, mais auxquels s'ajoute le président de la communauté germanophone. Ces procédures ont connu peu d'applications.

Les institutions locales sont moins complexes, et portent toujours la marque de l'origine unitaire de l'Etat fédéral belge.

La province est administrée un conseil provincial, élu au suffrage direct pour six ans, et par une députation permanente composée de six membres élus en son sein par le conseil provincial et du gouverneur nommé par le roi. Le gouverneur est à la fois un organe de la province, président de la députation permanente, et le commissaire du gouvernement.

La commune est administrée par un conseil communal élu au suffrage direct pour six ans, et par le collège du bourgmestre et des échevins, qui constitue l'organe permanent et l'exécutif collégial de la commune. Les échevins sont élus par le conseil en son sein; le bourgmestre est proposé par le conseil à la majorité en son sein et nommé par le roi; toutefois, le roi peut nommer un bourgmestre en dehors du conseil sur avis conforme de la députation permanente de la province. Des règles spéciales s'appliquent aux huit communes à "facilités linguistiques" et aux communes de la région de Bruxelles-Capitale.

3. Les compétences

Le problème de la répartition des compétences est aujourd'hui le plus sensible pour l'avenir de l'Etat belge.

Pour le moment, les communautés et les régions n'ont que des compétences d'attribution. Selon l'article 35 de la Constitution, "l'autorité fédérale n'a de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même"; toutefois, cette disposition n'entrera en vigueur qu'après qu'une nouvelle révision de la Constitution aura inséré un article énumérant les compétences exclusives de l'autorité fédérale, et qu'une loi spéciale (adoptée selon les conditions fixées à l'article 4) aura précisé les conditions et les modalités suivant lesquelles les communautés et les régions exerceront les autres compétences. En attendant l'adoption de ces dispositions le principe énoncé à l'article 35 est dépourvu d'effectivité (Cour d'Arbitrage: n°76/98).

Il n'en reste pas moins que les compétences des communautés et des régions sont très larges; elles s'étendent à la conclusion des traités portant sur les matières de leur compétence (art.167.3).

La Cour d'Arbitrage impose le respect de la distinction entre les compétences des régions et celles des communautés et interdit l'adoption par un même acte de mesures de compétence communautaire et de mesures de compétence régionale (notamment parce qu'elles peuvent avoir un champ d'application territorial différent).

La loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980, modifiée par celle du 16 juillet 1993, permet de distinguer:

- 1) trois grands blocs de compétence communautaire:
 - les matières culturelles (y compris l'enseignement);
 - les matières "personnalisables" (domaine social et santé principalement; recherche; coopération);
 - l'emploi des langues.

- 2) dix blocs de compétence régionale:
 - l'aménagement du territoire et l'urbanisme;
 - l'environnement et la politique de l'eau;
 - la rénovation rurale et la conservation de la nature;
 - le logement;
 - la politique agricole;
 - la politique économique;
 - l'énergie;
 - les pouvoirs subordonnés (administration communale et provinciale, et tutelle);
 - la politique de l'emploi;
 - les transports;
 - les travaux publics.

Toutefois, l'étendue de la compétence communautaire ou régionale, par rapport à la compétence fédérale, varie selon les domaines. On peut ainsi distinguer (Marc Uyttendaele), selon le degré d'autonomie des communautés et des régions:

- 1) les politiques de pleine autonomie, dans lesquelles les compétences réservées à l'autorité fédérale ne mettent pas en cause l'autonomie régionale ou communautaire mais en fixent les limites;
- 2) les politiques de large autonomie, dans lesquelles il est réservé à l'autorité fédérale de régler elle-même, par dérogation, une partie du bloc de compétence transféré ou d'un secteur de celui-ci;
- 3) les politiques partagées, dans lesquelles, les compétences réservées à l'autorité fédérale sont d'une telle importance que la communauté ou la région ne peut plus exercer sa compétence de manière réellement autonome: ces politiques sont en fait encore les plus nombreuses, en dépit de l'étendue des compétences transférées aux régions et aux communautés dans les domaines concernés (santé, aide aux personnes, énergie, emploi, politique économique, notamment); le législateur fédéral conserve le pouvoir de déterminer les impôts qui ne peuvent pas être établis par les communautés et les régions (art.170.2; Cour d'Arbitrage: n°4/98), et le pouvoir fiscal de celles-ci ne peut porter atteinte à la conception globale de l'Etat, ni à la libre circulation des marchandises (Cour d'Arbitrage: n°51/98).

Il n'en reste pas moins que, selon la Cour d'Arbitrage, dans les matières qui leur sont attribuées, les communautés et les régions exercent une compétence autonome, c'est-à-dire qu'elles sont libres de suivre des orientations politiques distinctes, et exclusive, c'est-à-dire que les cas de compétences partagées ou concurrentes doivent être formellement prévus par la Constitution ou la loi spéciale. Les compétences des communautés et des régions incluent également des compétences implicites et des compétences accessoires.

Les provinces et les communes tiennent de la Constitution une compétence générale pour tout ce qui concerne les "intérêts exclusivement communaux ou provinciaux" (art. 41 et 162), et la Constitution pose le principe de la "décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales" (art. 162, al.2, 3°), une prescription qui devrait aujourd'hui s'imposer aux communautés et aux régions.

Depuis 1998 il est question, surtout du côté flamand, d'une nouvelle réforme de l'Etat qui devrait élargir les compétences communautaires et régionales dans les domaines les plus sensibles, notamment la fiscalité et la sécurité sociale. L'hypothèse de la transformation de l'Etat belge en une simple confédération, et de l'émergence d'une Etat flamand sur la scène européenne et internationale, est de plus en plus souvent évoquée.

4. Les finances

Les communautés et les régions représentent une part croissante des dépenses publiques, au détriment de l'Etat fédéral et avec une légère hausse de la part des dépenses publiques locales (communes, provinces et organismes rattachés). La part des communautés et des régions est de 30,3% en 1994, au lieu de 6,3% en 1985; la part des collectivités locales est de 15,7% (au lieu de 14,5%), et celle de l'Etat central de 54% (au lieu de 79,2%). Dans la part des collectivités locales, 70% sont dus aux communes, 21% aux centres communaux d'aide sociale (CPAS), et 9% seulement aux provinces.

Les ressources des communautés et des régions sont déterminées par la loi spéciale du 16 janvier 1989, modifiée et complétée en 1993. Si la Constitution pose le principe du pouvoir fiscal des communautés et des régions, elle en réduit considérablement la portée en disposant que le législateur fédéral peut déterminer les exceptions à ce principe, et de fait la loi fédérale interdit aux communautés et aux régions d'établir un impôt sur une matière déjà imposée par l'Etat, et peut seule prévoir des exceptions à cette interdiction.

Les communautés n'exercent aucun pouvoir fiscal. Elles perçoivent certes l'intégralité de la redevance radio-télévision, mais les éléments de cet impôt restent de la compétence du législateur fédéral. Au terme de la période transitoire, elles perçoivent un pourcentage du produit de l'impôt des personnes physiques acquitté dans la région linguistique, et une partie du produit de la TVA, répartie entre elles en fonction du nombre d'élèves (77% des dépenses des communautés sont des dépenses d'enseignement).

Les régions exercent un pouvoir fiscal encadré par le législateur fédéral. Elles perçoivent divers impôts transférés par l'Etat central, dont les plus importants sont les droits de succession et de mutation par décès, les droits d'enregistrement sur la transmission à titre onéreux des biens immobiliers, et un impôt foncier (le précompte immobilier), à l'égard desquels elles exercent un pouvoir fiscal limité. En outre, elles peuvent voter des centimes additionnels ou accorder des remises à l'impôt des personnes physiques; le pouvoir fédéral a le pouvoir d'intervenir si des différences trop importantes de pression fiscale apparaissent. La loi réserve aux régions la compétence fiscale en matière d'eau et de déchet, ainsi que le produit de l'écotaxe. Enfin, une dotation de solidarité est instituée au bénéfice de la région la moins favorisée (par référence au produit moyen de l'impôt des personnes physiques).

En 1994, la participation au produit de la TVA et la participation au produit de l'impôt sur les personnes physiques ont fourni 85% des ressources (hors emprunt) des communautés et des régions.

Les communes et les provinces exercent un pouvoir fiscal (fixation du taux) sur 35% de leurs ressources, hors emprunt. Ces ressources proviennent essentiellement de taxes additionnelles établies sur l'impôt des personnes physiques et sur le précompte immobilier (unique ressource fiscale pour les provinces. En outre, les communes et les provinces reçoivent des dotations budgétaires, dont la charge a été transférée depuis 1989 de l'Etat central (anciennement: fonds des communes et fonds des provinces) aux régions, qui en déterminent depuis le montant, la gestion et les critères de répartition.

5. L'influence de l'intégration européenne

L'intégration européenne n'a eu aucune influence directe sur les mutations institutionnelles de la Belgique, qui sont au contraire la conséquence du mode de formation de l'Etat belge au siècle dernier. En revanche, les régions et les communautés ont sans cesse réclamé une part plus grande dans les relations de la Belgique avec la Communauté européenne. Mais surtout, l'extension indéfinie des compétences des composantes de l'Etat fédéral et la remise en cause des mécanismes de solidarité nationale pourraient conduire à la dissolution de l'Etat belge, et à l'émancipation complète de la Communauté flamande dans le cadre de l'Union européenne.

(1994)

| Catégorie | Nombre d'unités | Dépenses publiques totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dépenses d'invest. / dépenses totales |
|---------------------------|-----------------|----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Communautés | 3 | 11,5% | 0 | nd |
| Régions | 3 | | nd | nd |
| Provinces | 10 | 7,4% | 2,2% | 28% (hors annuité de la dette: 12%) |
| Communes (y compris CPAS) | 589* | | | |

Nd = non disponible

* S'y ajoutent 221 intercommunales, non prises en compte dans les statistiques financières.

DANEMARK

5,2 millions d'habitants
43.100 km²

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

Le Danemark est un Etat unitaire très décentralisé avec deux degrés d'administration locale, sans hiérarchie entre eux, la commune (*kommun*) (275) et le département (*amtskommun*) (14), en fait plutôt une commune provinciale. Les communes de Copenhague et de Frederiksberg exercent aussi les fonctions de la commune provinciale. Il existe en outre deux régions autonomes, le Groenland et les Iles Feroe, dotées chacune de leur propre assemblée législative, mais qui ne font pas partie du territoire de l'Union européenne. Un représentant de l'Etat (*statsamtmand*) est nommé par le gouvernement dans chaque département; ses attributions sont limitées mais il préside le comité chargé du contrôle des collectivités locales.

L'organisation territoriale actuelle résulte de la réforme de 1970, qui a établi une structure uniforme et supprimé la dualité d'organisation entre les villes et les zones rurales, et défini les nouvelles collectivités en fonctions des compétences qu'elles devaient exercer.

La décentralisation territoriale a été introduite au Danemark par la constitution de 1841; un conseil élu a été à cette époque institué au niveau du département. Selon la constitution de 1953 (art.82), la loi règle le droit des communes (des deux niveaux) de s'administrer librement sous la surveillance de l'Etat (en dernier lieu la loi du 18 juillet 1995); en fait, les collectivités locales exercent avec une grande autonomie les compétences qui leur sont confiées et qui sont régies par des lois-cadres.

Les associations nationales des conseils provinciaux et des communes négocient avec le gouvernement l'évolution de la législation, les politiques affectant les collectivités locales et les perspectives financières.

La notion de région ne se rencontre que dans la définition des politiques de développement régional, qui relèvent de la compétence des communes et des communes provinciales.

Des projets de réforme sont en discussion pour le Grand Copenhague; une suppression des communes provinciales ou une réduction de leur nombre paraît écartée.

2. Les institutions

Les conseils communaux et les conseils de commune provinciale sont élus à la représentation proportionnelle, avec panachage. Le cumul des mandats est permis, sauf entre les mandats de maire local et de maire provincial.

Les différents secteurs de l'administration locale sont placés sous la responsabilité de commissions exécutives élues par le conseil; la commission des finances est présidée par le maire (local ou provincial). Celui-ci est élu par le conseil, ainsi que des adjoints. Le maire dirige l'ensemble de l'administration. Traditionnellement prévues par la loi, les commissions exécutives ne sont plus obligatoires qu'en matière de prestations sociales; leur nombre tend à diminuer; dans les villes les plus importantes on rencontre un exécutif collégial unique présidé par le maire (le Magistrat).

Les lois spéciales ont multiplié les formes de consultation et de participation de la population; le référendum consultatif est possible au niveau communal comme au niveau provincial.

3. Les compétences

La réforme territoriale de 1970 avait pour but d'établir des unités territoriales capables de gérer les hôpitaux (au niveau provincial) et les écoles élémentaires (niveau communal) et secondaires (niveau provincial).

Les compétences essentielles exercées au niveau provincial sont les suivantes: la gestion de l'ensemble du système de soins et d'assurance-maladie, l'enseignement secondaire, les transports interurbains et les routes départementales, le plan régional d'aménagement, le développement économique régional.

Les communes et les communes provinciales ont en outre une compétence générale pour la gestion des affaires locales de leur territoire.

4. Les finances

Les dépenses du secteur public sont assurées à 42% par les communes, 10% par les communes provinciales et 48% par l'Etat (1994).

Les ressources proviennent, pour 49% du total, de la fiscalité locale, dont le produit est assuré par l'impôt local sur le revenu, à 92% pour les communes et 94% pour les communes provinciales. Les autres ressources proviennent de dotations de l'Etat, et d'une participation au produit de certains impôts.

La péréquation est assurée entre les communes d'une part, et entre les communes provinciales d'autre part, en fonction d'une estimation des écarts par rapport à la moyenne du coût des services et du montant des bases d'imposition. Au niveau des communes provinciales, le taux d'égalisation couvre 80% de l'écart par rapport à la moyenne. Il existe aussi une péréquation au sein de l'agglomération de Copenhague. Une dotation globale est destinée à ajuster les ressources des collectivités locales aux conséquences sur les finances locales des mesures prises par l'Etat.

5. Influence de l'intégration européenne

On ne peut noter aucune influence de l'intégration européenne sur l'organisation territoriale du Danemark.

(1994)

| Catégorie | Nombre d'unités | Dépenses totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dépenses d'invest. / dépenses totales |
|--|-----------------|------------------------|-----------------------------------|--|
| Communes provinciales (sans Copenhague ni Frederiksberg) | 14 | 8,9% | 14% | 5% (hors annuité de la dette: 4%) |
| Communes (avec Copenhague et Frederiksberg) | 275 | 24,1% | | 20% (hors annuité de la dette: 16%) |

ESPAGNE

39,2 millions d'habitants
506.000 km²

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

L'Espagne est un Etat à structure régionale hétérogène. Elle se compose de 17 communautés autonomes, constituées sur la base des dispositions de la constitution de 1978 et de régimes de "préautonomie" régionale qui avaient été établis depuis le début de 1977. Les communautés autonomes se superposent aux 50 provinces et 8.082 communes préexistantes.

La Constitution de 1978 a tenté de faire droit aux revendications à l'autonomie régionale en trouvant une voie intermédiaire entre l'Etat unitaire classique et l'Etat fédéral, comme la II^{ème} République l'avait elle-même tenté avec la constitution de 1931, dont elle s'est beaucoup inspirée en ce qui concerne le mode de constitution des autonomies, leur place dans l'Etat et le régime de leurs compétences. Dans cet esprit, l'article 2 de la Constitution proclame l'"unité indissoluble de la nation espagnole", et reconnaît en même temps "le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent". La Constitution permet d'emblée aux communautés qui avaient approuvé des statuts par référendum sous la II^{ème} République (Catalogne, Pays Basque, Galice) d'accéder aux compétences les plus larges. Elle ouvrait également pour les autres communautés autonomes un processus d'autodétermination à l'initiative des collectivités locales; dans le cas où il conduit à un référendum, la communauté autonome a accès dès sa création aux mêmes compétences (art.151). Cela n'a cependant pas permis de stabiliser les conditions de la participation à l'Etat espagnol de certaines communautés autonomes, le Pays Basque et la Catalogne.

L'hétérogénéité des statuts est la conséquence de la prise en compte de diverses situations historiques et des diverses modalités de formation des communautés autonomes permises par la Constitution, elles-mêmes associées à des régimes de compétences différents. En dépit de l'accord politique de 1992, suivant l'article 148.2 de la Constitution, les différences demeurent. Aujourd'hui on peut distinguer les communautés autonomes, au-delà de différences démographiques considérables, selon 3 critères:

- caractère uniprovincial ou multiprovincial,
- accès à la liste maximale de compétences (art.151), ou régime commun (art.148);
- bénéfice du régime foral, ou d'un autre privilège fiscal, ou non.

Le tableau suivant rend compte de cette diversité de statuts; on néglige ici les territoires de Ceuta et Mellila.

| Communautés autonomes | Population (millions hab.) | Nombre de provinces | | Liste des compétences | | Régime fiscal | |
|-----------------------|----------------------------|---------------------|-----------|-----------------------|---------|---------------|----------------------|
| | | Une | Plusieurs | Art.148 | Art.151 | Régime normal | Régime foral / autre |
| Andalousie | 7 | | X | | X | X | |
| Aragon | 1,2 | | X | X | | X | |
| Asturies | 1,1 | X | | X | | X | |
| Baléares (Iles) | 0,7 | X | | X | | X | |
| Canaries (Iles) | 1,5 | | X | | X | | X |
| Cantabrique | 0,5 | X | | X | | X | |
| Castille – La Manche | 1,6 | | X | X | | X | |
| Castille – Léon | 2,5 | | X | X | | X | |
| Catalogne | 6,1 | | X | | X | X | |
| Estrémadure | 1 | | X | X | | X | |
| Galice | 2,7 | | X | | X | X | |
| Madrid | 5 | X | | X | | X | |
| Murcie | 1 | X | | X | | X | |
| Navarre | 0,5 | X | | X | | | X |
| Pays Basque | 2,1 | | X | | X | | X |
| Rioja | 0,3 | X | | X | | X | |
| Valence | 3,9 | | X | | X | X | |

Les communautés autonomes exercent un pouvoir législatif dans les limites de leurs compétences. Leurs institutions et leurs compétences sont définies par un statut approuvé par les Cortès. Le régime foral signifie que le pouvoir fiscal appartient à l'autorité régionale, qui reverse à l'Etat le montant nécessaire au financement des charges qui ne sont pas assumées par la communauté autonome, sur la base d'un accord (*concierto economico*) qui fait l'objet d'une loi. Toutefois, au Pays Basque ce privilège fiscal (*fuero*) appartient aux trois territoires historiques basques (qui sont donc beaucoup plus que des provinces, bien qu'ils leur soient assimilés dans le tableau), qui financent la communauté autonome en fonction des charges que celle-ci assure, et qu'elle répartit entre eux (statut du Pays Basque: art.41 et 42). Les Iles Canaries ont une fiscalité indirecte qui leur est propre.

Les rapports entre l'Etat et les communautés autonomes donnent lieu à des conventions nombreuses, et à la mise en place de conférences sectorielles (27), composées de représentants des exécutifs régionaux sous la présidence du ministre compétent du gouvernement national (notamment le Conseil de politique fiscale et financière, la Conférence pour les affaires liées aux Communautés européennes). Les communautés autonomes ne peuvent former des fédérations, mais elles peuvent passer entre elles des accords de coopération ponctuels.

Le Tribunal constitutionnel veille au respect de l'équilibre établi par la constitution entre l'Etat et les communautés autonomes; il protège aussi les droits des collectivités locales face aux communautés autonomes.

L'existence et l'autonomie des provinces et des communes est garantie par la Constitution et la législation régionale ne peut modifier l'organisation territoriale qu'à la condition de ne pas y porter atteinte.

L'importance des services de l'Etat dans les communautés autonomes dépend de l'étendue des compétences exercées par celles-ci. La loi du 14 avril 1997 a réorganisé les services déconcentrés de l'Etat pour tenir compte de l'évolution du régime des autonomies. Elle renforce la position du délégué du gouvernement dans la communauté autonome (constitution: art.154), chargé à la fois de représenter l'Etat et de diriger l'administration de l'Etat sur le territoire de la communauté autonome: il est élevé au rang de sous-secrétaire d'Etat, tandis que le gouverneur civil de la province est remplacé par un sous-délégué du gouvernement placé sous son autorité; ses pouvoirs sur les services de l'Etat sont renforcés.

2. Les institutions régionales et locales

Le cadre général des institutions des communautés autonomes est fixé par la Constitution de manière beaucoup plus précise pour les communautés autonomes historiques et celles de l'article 151 que pour les autres, par l'article 152. Celui-ci prévoit une assemblée législative élue à la proportionnelle et représentative des différents territoires, un conseil de gouvernement, un président élu en son sein par l'assemblée et nommé par le roi; le président est chargé de diriger le conseil de gouvernement, et il est responsable, de même que celui-ci, devant l'assemblée. En outre, un tribunal supérieur de justice doit être institué comme la plus haute autorité judiciaire de la communauté autonome. Bien que ces exigences ne s'imposent pas aux autres communautés autonomes, leurs statuts les souvent adoptées (comparer par exemple le statut du Pays Basque avec celui de l'Aragon), et la compétence législative de leur assemblée a très vite été admise par le Tribunal constitutionnel; cela permettait d'affirmer le caractère politique de leur autonomie, par opposition au caractère administratif de l'autonomie des collectivités locales.

La province est administrée par une députation, dont l'organe suprême est le conseil provincial, élu au second degré parmi les conseillers municipaux. Le président en est l'organe exécutif, élu par le conseil provincial; ce dernier élit également des vice-présidents et une commission permanente (*comision de gobierno*) à laquelle le conseil délègue certaines de ses attributions. Dans les communautés autonomes uniprovinciales, les institutions de la communauté autonome se substituent à celle de la province.

La commune est administrée par un conseil municipal qui élit un maire (*alcade*), titulaire de l'exécutif, des adjoints et une commission permanente; quelques petites communes fonctionnent cependant selon le système du "conseil ouvert" (réunion des électeurs).

D'autres collectivités locales peuvent être instituées par la législation régionale.

3. Les compétences

La constitution ne définit pas de manière complète les compétences des communautés autonomes, mais selon des normes qui fixent l'étendue maximale des compétences correspondant à des statuts différents.

L'article 149 énumère les matières qui sont de la compétence exclusive de l'Etat. Les communautés autonomes fondées sur un référendum (Catalogne, Pays Basque, Galice, et celles de l'article 151) peuvent inscrire dans leur statut toutes compétences qui n'empiètent pas sur les compétences exclusives de l'Etat (art.149.3).

Les autres communautés autonomes ne pouvaient inscrire dans leur statut que les compétences énumérées à l'article 148. Cependant, au terme d'une période de 5 ans, elles pouvaient étendre progressivement leurs compétences dans la limite de l'article 149. Mais la mise en œuvre de cette promesse n'a été engagée qu'à la suite d'un accord politique de 1992 entre l'Etat et les deux principaux partis politiques (loi du 23 décembre 1992); restaient toutefois exclus du transfert les services de santé, les établissements pénitentiaires et la police autonome. La révision des statuts est très lente, et les nouvelles compétences transférées restent en deçà de ce que la constitution autorise. Il reste que les communautés autonomes qui exercent les compétences les plus larges se distinguent par la prise en charge du service de santé et de l'éducation.

Mais, de manière plus générale, toutes les communautés autonomes n'ont pas pris toutes les compétences qui leurs étaient ouvertes: ainsi, les Iles Canaries et la Galice n'ont pas pris la gestion de la sécurité sociale. En revanche les Iles Baléares ont pris en 1997 la compétence en matière d'éducation primaire et secondaire, suivie par l'Aragon et la Rioja en 1998; l'Estrémadure s'est dotée d'une compétence en matière d'enseignement universitaire, etc.

De plus la tendance à l'extension des compétences des communautés autonomes du régime commun a conduit les communautés autonomes historiques à réclamer une nouvelle extension de leurs compétences au nom de leur particularisme: la Catalogne a ainsi obtenu par une loi organique le transfert de certaines compétences en matière de trafic et de circulation des véhicules à moteur, ce qui est pourtant une compétence exclusive de l'Etat (art.149.1, 21°).

Enfin, le transfert du produit de certains impôts s'est accompagné du transfert du pouvoir d'intervenir sur les conditions d'imposition.

Le régime des compétences des communautés autonomes conserve ainsi une grande diversité et prend l'aspect d'une "régionalisation à la carte".

4. Les finances

L'hétérogénéité des compétences se reflète dans les budgets des communautés autonomes. Les communautés autonomes représentaient en 1996 22,6% de l'ensemble des dépenses publiques (5,9% en 1982), contre 65,5% pour l'Etat (au lieu de 84,4%) et 11,9% pour les collectivités locales (au lieu de 9,7%). Mais en 1998, si les budgets de toutes les communautés autonomes totalisaient ensemble 9.900 milliards de pesetas, les 5 communautés autonomes exerçant les compétences les plus larges (Andalousie, Iles Canaries, Catalogne, Galice, Valence) totalisaient 6.400 milliards.

Dans les dépenses des collectivités locales, deux tiers reviennent aux communes et un tiers aux provinces.

Les ressources des communautés autonomes, sauf celles qui bénéficient du régime foral, demeurent dominées par des transferts de l'Etat, sous différentes formes: dotations conditionnées ou inconditionnées, participation aux recettes de l'Etat, soit, en 1994 plus des deux tiers des ressources de toutes les communautés autonomes.

En outre, l'Etat a cédé aux communautés autonomes le produit de certains impôts. En particulier, depuis 1994, les communautés autonomes conservent une quote-part de l'impôt sur le revenu acquitté sur leur territoire: initialement fixée à 15%, cette quote-part a été portée à 30% à partir de 1997, ce qui avantage les régions les plus riches. C'est pourquoi l'Andalousie, l'Estrémadure et la Castille – La Manche ont obtenu, en ce qui les concerne, le maintien du régime antérieur de participation aux recettes de l'Etat.

Sur les impôts cédés et sur la participation au produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les communautés autonomes ont le pouvoir d'intervenir sur les bases et de varier les taux (de 3% pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, sur la part qui leur revient), mais elles ne l'ont pas utilisé, sauf pour consentir des abattements.

Enfin, la fiscalité propre régionale (notamment la taxe sur les jeux) ne représente pas plus de 1% des ressources.

La participation aux recettes de l'Etat et le Fonds de compensation inter-territorial opèrent une péréquation entre les régions riches et les régions pauvres. Le Fonds de compensation est consacré au financement des dépenses d'investissement et représente 35% des dépenses d'investissement civiles de l'Etat.

Comparativement, les communes et les provinces exercent un pouvoir fiscal réel, puisque les communes tirent 48% de leurs ressources du produit de la fiscalité propre.

5. L'influence de l'intégration européenne

L'intégration européenne a soutenu le développement des autonomies régionales en Espagne. Elle a apporté des ressources considérables pour le développement et l'équipement des régions les plus pauvres. Mais l'Europe est aussi un recours pour certaines communautés autonomes qui paraissent y voir un moyen de s'émanciper de l'Espagne. Pour les nationalistes basques engagés dans les négociations sur la paix civile avec le gouvernement espagnol, l'indépendance demeure l'objectif final.

(1994)

| Catégorie | Nombre d'unités | Dépenses totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dépenses d'invest. / dépenses totales |
|-----------------------|-----------------|------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Communautés autonomes | 17 | 11,5% | Négligeables | 29% (22% hors annuité de la dette) |
| Provinces | 50 | 2,4% | 4,3% | 32% (18% hors annuité de la dette) |
| Communes | 8.082 | 4,7% | | 37% (22% hors annuité de la dette) |

NB: 1) Les Iles Canaries et les Iles Baléares ne sont pas divisées en provinces, mais les communautés autonomes ont créé des conseils insulaires, non comptés ici.

2) Les territoires historiques du Pays Basques sont comptés comme des provinces, mais ils en diffèrent par le fait qu'ils sont les titulaires des privilèges historiques (régime foral, particularismes du système juridique).

FINLANDE

5,1 millions d'habitants
338.100 km²

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

La constitution de la Finlande (17 juillet 1919; texte révisé et consolidé: 11 juin 1999, entrant en vigueur le 1^{er} mars 2000) prévoit qu'elle est divisée en communes, administrées selon le principe d'autonomie, et que la loi peut appliquer ce principe à l'administration de circonscriptions plus vastes (art.120), mais cette dernière possibilité n'a pas été utilisée. Près de la moitié des 455 communes finlandaises ont moins de 5.000 habitants. Selon l'ancien texte de la Constitution, la Finlande était, pour son administration générale, divisée en provinces, arrondissements et communes (art. 50). Désormais, les divisions administratives ne sont plus de nature constitutionnelle; selon le nouveau texte, l'Etat "peut" établir des services régionaux et locaux, dont l'organisation et les principes de fonctionnement sont réglés par la loi (art. 119).

La Finlande reconnaît deux langues officielles: le finnois et le suédois, qui est la langue de 6% de la population; en outre, les Sami ont droit à l'autonomie culturelle et linguistique dans leur région d'origine (nord du pays), dans les conditions prévues par la loi (art. 120(4)).

La province est une circonscription traditionnelle, à la tête de laquelle était placé un gouverneur nommé par le roi de Suède, et plus tard par le tsar. Elle aujourd'hui le siège d'une administration d'Etat à vocation générale; le gouverneur est nommé par le Président de la République et il a aussi en charge le contrôle des communes. Le nombre des provinces a été réduit de 12 à 5 par une loi de décembre 1996. L'arrondissement est le cadre des administrations sectorielles de l'Etat; l'arrondissement est placé sous l'autorité d'un directeur nommé par le ministre, qui lui délègue de nombreux pouvoirs. Le nombre et la carte des arrondissements varie selon les administrations, mais leur nombre a été réduit considérablement dans le cadre de la réforme de la gestion publique: la justice, la police et l'enregistrement sont regroupés dans 90 arrondissements; depuis 1997, la plupart des arrondissements des autres ministères ont été concentrés dans 15 Centres de développement économique et de l'emploi .

Selon la Constitution, les divisions territoriales doivent permettre aux populations de langue suédoise comme de langue finnoise d'avoir accès à tous les services dans leur propre langue dans les mêmes conditions (art. 121(1)); selon l'ancienne rédaction, toute modification des circonscriptions administratives devait veiller à maintenir des circonscriptions linguistiquement homogènes dans la mesure du possible (art. 50, al.3).

Les îles Åland ont un statut spécial d'autonomie (art. 75).

La régionalisation s'est développée sur la base de la coopération intercommunale. La loi communale permet aux communes de s'associer pour exercer en commun certaines fonctions; certaines lois spéciales l'imposent, ainsi en matière sanitaire et hospitalière. En 1996, ces syndicats de communes étaient au nombre de 262.

C'est sur cette base qu'ont été institués les conseils régionaux, actuellement au nombre de 20, par la loi sur le développement régional de 1994. Ils sont créés par l'accord unanime des communes qui les composent, et couvrent aujourd'hui l'ensemble du territoire. Ils ne forment pas une nouvelle collectivité locale.

2. Les institutions

Les communes sont dotées d'un conseil élu pour 4 ans à la représentation proportionnelle avec vote préférentiel. La nouvelle loi communale de 1995 a simplifié les institutions et accru la liberté d'organisation des communes. Le conseil municipal élit un bureau exécutif à la représentation proportionnelle des partis qui le composent, un manager (désormais en principe pour la durée du mandat) qui est un fonctionnaire à temps chargé de diriger l'administration communale, des auditeurs pour le contrôle financier; les conseils municipaux forment des commissions sectorielles de caractère exécutif, mais elles ne sont plus fixées par la loi et leur nombre a beaucoup diminué.

Les conseils régionaux sont composés de 20 à 100 représentants des communes membres, élus par les conseils municipaux. Le conseil régional forme un bureau de 10 à 20 membres qui s'appuie sur une équipe administrative réduite.

3. Les compétences

Les conseils régionaux exercent deux compétences. D'une part ils sont chargés du plan régional d'aménagement, qui était auparavant établi par des syndicats de communes. D'autre part, ils sont chargés du développement régional, une fonction qui était auparavant exercée par la province, sous la responsabilité du gouverneur, et qui leur est désormais transférée. L'adhésion au conseil régional était ainsi pour les communes le moyen de prendre en charge la responsabilité du développement régional. Depuis l'entrée de la Finlande dans l'Union européenne, les conseils régionaux sont chargés de la préparation et de l'exécution des programmes cofinancés par les fonds structurels.

Des conseils régionaux on doit rapprocher d'autres syndicats de communes regroupant toutes les communes sur l'ensemble du territoire: les hôpitaux régionaux (21) et les services pour les personnes handicapées (13). Les autres syndicats de communes ne sont créés que pour la zone pour laquelle ils sont jugés nécessaires.

Les communes gèrent la plupart des services publics.

4. Les finances

Les dépenses publiques locales représentent 23% du PIB. Pour 136 milliards de marks finlandais de dépenses des communes en 1996, les dépenses des syndicats de communes atteignaient 26,4 milliards en 1994. Ces dernières proviennent à 78% du secteur sanitaire; les conseils régionaux n'en représentent que 4% (1 milliard).

La fiscalité locale assure plus de 40% des ressources des communes, à partir de l'impôt local sur le revenu, principalement, et de l'impôt foncier, introduit en 1993 (5% du total des ressources). Les communes perçoivent en outre 45% du produit de l'impôt sur les sociétés (5% du total des ressources), et des dotations de l'Etat (23% du total des ressources). Une péréquation est assurée par l'intermédiaire de la dotation de base.

Le conseil régional est financé par des contributions des communes membres. Cependant, les crédits de développement régional du budget de l'Etat (125 millions de marks finlandais) sont délégués aux conseils régionaux.

5. L'influence de l'intégration européenne

L'adhésion à l'Union européenne a joué un rôle déterminant dans l'institution des conseils régionaux, et dans l'introduction d'une programmation dans la politique de développement régional, en relation avec l'intervention des fonds structurels. Toutefois le partage des tâches entre le conseil régional et la province vis-à-vis des politiques structurelles communautaires n'est pas encore clair.

(1995)

| Catégorie | Nombre d'unités | Dépenses totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dépenses d'invest. / dépenses totales |
|--------------------|-----------------|------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Provinces | 5 | so | so | so |
| Conseils régionaux | 20 | 0,2% | néant | nd |
| Communes | 455 | 23% | 10% | 7% |

So = sans objet

Nd = non disponible

FRANCE

58,1 millions d'habitants
551.000 km²
(métropole et départements d'outre-mer)

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

La France peut être caractérisée aujourd'hui comme un Etat unitaire décentralisé, qui repose à la fois sur le principe de l'indivisibilité de la République (Constitution: art. 1^{er}) et sur le principe de la libre administration des collectivités territoriales (art. 72). Le Sénat, qui participe à l'expression de la souveraineté nationale, représente les collectivités territoriales (art. 24).

La Constitution n'a établi que trois catégories de collectivités territoriales: les communes, les départements et les territoires d'outre-mer, mais elle permet à la loi d'en créer d'autres; c'est ainsi que la loi du 2 mars 1982 a fait de la région une nouvelle collectivité territoriale; depuis la loi du 13 mai 1991, la Corse n'est plus une région mais une collectivité territoriale particulière établie par la loi. Toutes les collectivités territoriales sont soumises aux mêmes principes constitutionnels. Il en résulte que les régions sont des collectivités territoriales au sens de la Constitution et au même titre que la commune et le département.

Du point de vue juridique, la régionalisation française s'analyse comme une extension au niveau (qualifié de) régional de la décentralisation territoriale. Initialement, la région est apparue dans l'organisation administrative comme une circonscription fonctionnelle répondant aux besoins de l'administration économique et de la politique d'aménagement du territoire de l'Etat, comme l'illustre l'institution du préfet de région en 1964, un an après la création de la DATAR. La décentralisation a d'abord été introduite à ce niveau par l'établissement public régional, créé par la loi du 5 juillet 1972, avant de déboucher sur la création d'une nouvelle collectivité territoriale.

Bien que le principe de la libre administration des collectivités territoriales trouve son origine dans la constitution de 1946, il tire aujourd'hui sa force d'une part de la loi du 2 mars 1982, qui a supprimé la plupart des tutelles exercées jusqu'alors par l'Etat, et retiré au préfet la fonction d'exécutif des assemblées délibérantes, au niveau du département comme de la région, et d'autre part de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Celui-ci a donné une effectivité à la garantie de la libre administration des collectivités territoriales en contrôlant son respect par le législateur. Les collectivités territoriales ne peuvent pas saisir le juge constitutionnel, mais la plupart des parlementaires sont aussi des élus locaux et ont été les auteurs de nombreuses saisines; elle peuvent en revanche contester devant le juge administratif la légalité des mesures prises par l'Etat, y compris les règlements gouvernementaux.

La région a bénéficié du renforcement de l'autonomie des collectivités territoriales par la garantie constitutionnelle de la libre administration. Cette autonomie rencontre toutefois deux limites.

La première résulte de l'autonomie des autres collectivités territoriales. La région ne dispose en effet d'aucune prééminence sur les autres collectivités territoriales; la loi interdit à toute collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur une autre, sous quelque forme que ce soit, à la faveur de la répartition des compétences, ou de l'octroi d'une aide financière (Code général des Collectivités territoriales – CGCT: art. L.1111-3 à 5). Alors que le Conseil constitutionnel admet que des collectivités territoriales et l'Etat puissent régler par des conventions l'exercice de leurs compétences respectives (19 juillet 1983), il ne permet pas à la loi de prévoir que des collectivités territoriales reconnaissent par voie de convention la qualité de "chef de file" à l'une d'elles dans l'exercice de leurs compétences respectives dans un domaine déterminé, sans fixer le contenu et le cadre d'une telle fonction (26 juillet 1995).

La seconde limite dérive du principe d'indivisibilité de la République. La loi du 2 mars 1982 avait déjà précisé que "la création et l'organisation des régions (...) ne portent atteinte ni à l'unité de la République ni à l'intégrité du territoire" (CGCT: art. L.4111-3). Le Conseil constitutionnel juge contraire à la Constitution la reconnaissance de communautés particulières au sein du peuple français, lequel ne se compose que de citoyens égaux en droits, sans aucune distinction de communauté d'origine, de langue, de race ou de religion. Ont ainsi été déclarées inconstitutionnelles la reconnaissance d'un "peuple corse" dans la loi relative au statut de la Corse (9 juillet 1991), et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, dans la mesure où elle confère des droits spécifiques à des groupes de locuteurs de ces langues à l'intérieur de territoires dans lesquels ces langues sont pratiquées (15 juin 1999).

2. Les institutions régionales et départementales

Les institutions régionales et départementales, telles qu'elles résultent des lois de 1982 et de 1986, sont fondées sur les mêmes principes, eux-mêmes adaptés de l'organisation municipale. Dans les deux circonscriptions coexistent les institutions de la collectivité territoriale et le préfet, représentant de l'Etat, qui a autorité sur la plupart des services déconcentrés de l'Etat.

La région et le département sont administrés par des conseils élus. Le conseil régional est élu au suffrage universel direct dans le cadre du département à la représentation proportionnelle, et pour une durée de 6 ans. Toutefois, l'élection de l'assemblée de Corse a lieu dans le cadre de la collectivité territoriale dans son ensemble, en raison de son statut particulier, et bien qu'elle compte deux départements. De plus, les conseils régionaux des régions des départements d'outre-mer sont également élus dans le cadre d'une circonscription unique car ces régions sont monodépartementales. Les conseillers régionaux et les conseillers de l'assemblée de Corse participent au collège électoral du Sénat.

Des réformes récentes visent à assurer la stabilité de l'exécutif régional. Pour être élu président du conseil régional un candidat doit avoir présenté aux membres de cette assemblée avant chaque tour de scrutin une déclaration écrite présentant les grandes orientations de l'action qu'il entend conduire; de plus, si le budget n'est pas adopté avant le 20 mars de l'exercice, la loi permet qu'il soit adopté sans vote si un budget concurrent n'est pas adopté par l'assemblée à la majorité absolue de ses membres (loi du 7 mars 1998). Enfin, en vue des prochaines élections régionales, le mode de scrutin a été modifié, sur le modèle de celui des élections municipales: désormais, il existera un scrutin à deux tours, la liste ayant obtenu la majorité absolue (au premier tour) ou relative (au second tour) recevra le quart des sièges à pouvoir tandis que les sièges restants seront répartis à la proportionnelle entre toutes les listes (loi du 19 janvier 1999).

Le conseil régional élit pour 6 ans son président, puis forme sa commission permanente, qui est un organe délibérant auquel le conseil peut déléguer l'exercice d'une partie de ses attributions, mais dans lequel siègent les vice-présidents. Le président est seul chargé de la fonction exécutive, mais il peut déléguer sous sa responsabilité une partie de ses attributions aux vice-présidents. Le mandat du président est intangible, sauf en cas de dissolution du conseil régional par décret. Ces règles s'appliquent aussi au président du conseil général (assemblée départementale), lequel n'est élu que pour 3 ans. Les mandats de président de conseil général et de président de conseil régional sont incompatibles; cependant la loi permet le cumul des mandats de conseiller général et de conseiller régional, ce qui est peu pratiqué, les élus préférant cumuler un mandat parlementaire ou un mandat de maire. Toutefois, la collectivité territoriale de Corse est dotée d'un conseil exécutif, sorte de gouvernement régional, dont l'assemblée de Corse peut mettre en cause la responsabilité par un vote de défiance.

Le conseil régional est assisté par un conseil économique et social, composé de membres nommés représentant notamment les employeurs, les salariés, les agriculteurs. Il est consulté sur le budget, le contrat de plan Etat-région et plus généralement en matière économique.

La région est soumise au contrôle de légalité a posteriori dans les mêmes conditions que les communes et les départements: le préfet de région peut déférer au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité. Les chambres régionales des comptes exercent le contrôle des comptes, le contrôle de gestion et, à l'initiative du préfet ou du bénéficiaire d'une dépense obligatoire, le contrôle budgétaire. Toutefois, si le fonctionnement d'un conseil régional se révèle impossible, sa dissolution peut être prononcée par décret motivé en conseil des ministres; il en va de même de l'assemblée de Corse.

Le département reste la circonscription de droit commun pour l'organisation des services de l'Etat. Depuis le 1^{er} janvier 1998, toutes les décisions individuelles qui incombent à l'Etat sont prises par le préfet de département, à moins qu'un décret n'attribue compétence à une autre autorité administrative. Toutefois, le préfet de région est chargé de la mise en œuvre des "politiques nationale et communautaire concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire", à ce titre, il a autorité sur les préfets de département; il anime et coordonne dans la région d'autres politiques de l'Etat.

3. Les compétences

Les compétences de la région, collectivité territoriale, s'analysent sous trois aspects: le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région (CGCT: art. L.4221-1); la région exerce les compétences qui lui sont attribuées par la loi; elle participe aux compétences de l'Etat en certaines matières.

Le premier titre de compétence correspond à ce qu'on appelle la "clause générale de compétence": le conseil régional peut intervenir en toute matière, à condition de ne pas empiéter sur les compétences attribuées par la loi à l'Etat ou à une autre collectivité territoriale, et que cette intervention réponde à un intérêt régional, sous le contrôle du juge administratif. Toutes les collectivités territoriales bénéficient d'une telle compétence, qui est l'expression de la liberté que leur reconnaît la Constitution. Cette liberté a été élargie en matière économique par les lois de 1982. La région peut ainsi accorder des aides au développement et des aides aux entreprises en difficulté, sous certaines conditions.

En second lieu, la région est titulaire de compétences légales qui résultent notamment des transferts de compétences opérés en application des lois de 1983, ainsi que d'autres dispositions législatives. Ces compétences peuvent se résumer ainsi:

- Compétences de planification (de caractère prescriptif mais non impératif): schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, qui se substitue au plan de la région et intègre le schéma régional de transport (loi du 25 juin 1999); schéma prévisionnel des formations (enseignement secondaire), plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes, programme d'intérêt régional en matière de recherche, plan régional de développement de l'enseignement supérieur, schéma de développement du tourisme et des loisirs, programme de prévention et d'accès aux soins pour les plus démunis (loi du 29 juillet 1998); ces plans, schémas ou programmes peuvent être le support de financements.
- Compétences de gestion: lycées (construction et entretien des locaux), formation professionnelle, organisation des transports ferroviaires régionaux de voyageurs (convention avec la SNCF: phase expérimentale jusqu'à la fin de 1999), gestion de canaux et ports fluviaux à la demande de la région, environnement et action culturelle, prise de participation dans des sociétés de financement régional ou des sociétés d'économie mixte.

En troisième lieu, la région peut réaliser des investissements présentant un intérêt régional direct pour le compte d'autres collectivités locales ou de l'Etat, participer au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, accorder pour le compte de l'Etat des aides financières à des entreprises. Le contrat de plan Etat-région est le principal instrument de coordination des actions de la région et de l'Etat, avec la participation d'autres collectivités territoriales, ainsi que des financements communautaires le cas échéant. La négociation des actions qu'il définit pour plusieurs années (5 à 7 ans) et les modalités de financement des programmes permettent à la région de participer à la définition du contenu d'actions qui relèvent de la compétence de l'Etat. Le contrat de plan lie les parties signataires, sous réserve des procédures de droit public applicables aux programmes qu'il prévoit, et des engagements budgétaires annuels nécessaires à leur mise en œuvre; il ne produit pas d'effets envers les tiers.

Dans l'ensemble l'intervention de la région est particulièrement importante en matière d'investissements publics. En revanche sa compétence normative se limite à l'organisation de ses services et à un petit nombre d'habilitations législatives.

4. Les finances

Les régions représentent un volume de dépenses relativement modeste par rapport aux autres collectivités territoriales (exercice 1997): environ un tiers de celles des départements et un sixième de celles des communes, non comprises les dépenses des établissements publics de coopération intercommunale. En revanche les dépenses d'investissement représentent 58% du total, un pourcentage plus élevé que celui des dépenses d'investissement des communes et des départements (environ un tiers de leurs dépenses totales). De plus, les budgets régionaux sont dans une large mesure des budgets d'intervention: les transferts représentent 55% des dépenses totales. L'analyse des dépenses d'investissement fait apparaître la prépondérance de trois secteurs: la formation (35,8%), les transports et les télécommunications (24,%) et l'action économique (8,7%).

Les ressources révèlent un degré élevé d'autonomie financière: les recettes fiscales propres représentent 53% du total des ressources, emprunts compris; les régions, comme les autres collectivités territoriales françaises ont la liberté d'emprunter. Les régions perçoivent les impôts directs locaux sur les mêmes bases que les communes et les départements, selon les taux votés par le conseil régional. Toutefois, la suppression progressive (de 1999 à 2003) de la base salaire de la taxe professionnelle, le plus importants de ces impôts, qui sera compensée par une augmentation des dotations de l'Etat, réduira l'autonomie financière des régions comme des autres collectivités territoriales (un tiers du produit de cet impôt correspond à la base salaire, le reste aux immobilisations). Le conseil régional vote également les taux des impôts indirects attribués à la région. Les dotations de l'Etat correspondent à la compensation de certains

transferts de compétences (dotation générale de décentralisation), au soutien des constructions scolaires, et au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Il existe des dispositions particulières pour l'Ile-de-France, les régions des départements d'outre-mer, ainsi que pour la collectivité territoriale de Corse.

5. L'influence de l'intégration européenne

La régionalisation française a été une réponse aux besoins de l'action économique de l'Etat et à la demande de décentralisation qui s'est exprimée dans les années soixante-dix. L'intégration européenne n'a eu aucune incidence ni sur les découpages territoriaux, ni sur la conception de la régionalisation. En revanche les gouvernements successifs se sont appuyés sur la déconcentration pour répondre aux exigences de la mise en œuvre des politiques communautaires, et en particulier des fonds structurels; cela a conduit au renforcement du rôle du préfet de région. Toutefois, les régions participent à la programmation dans le cadre du partenariat. De plus, les collectivités territoriales, non seulement les régions, mais également de nombreux départements et certaines grandes villes se sont tournés vers la Communauté européenne en vue d'orienter en leur faveur ses interventions financières.

(1995)

| Etat et catégories de collectivités territoriales | Nombre d'unités | Dépenses totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dép. investissement / dépenses totales |
|--|--|------------------------|-----------------------------------|--|
| Etat | - | 20,6% | 16,8% | 11% |
| Régions | 25 + Corse (dont 4 outre-mer) | 0,9% | 0,5% | 59,8% |
| Départements | 100 | 2,8% | 1,5% | 35,3% |
| Communes | 36.683 | 5,6% | 2,6% | 32,3% |
| Etablissements de coopération intercommunale à fiscalité propre (1998) | 1.165 (réunissant 13.125 communes et 13.807.000 hab.) | 0,8% (1996) | 0,4% (1995) | 43,6% (1996) |

Source: Ministère de l'Intérieur et Ministère des Finances

GRÈCE

10,4 millions d'habitants
132.000 km²

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

La Constitution de 1975 (telle que révisée en 1986) fonde l'organisation territoriale de la Grèce sur la déconcentration dans l'administration de l'Etat, et sur l'administration des affaires locales par des collectivités territoriales, dont seul le premier degré, les *dèmes* et les communes (rurales), est prévu par la constitution. D'autres catégories de collectivités territoriales peuvent être établis par la loi (art.101).

La Grèce connaît aujourd'hui une organisation territoriale à trois degrés: la région (ou *periphéria*) (13), siège de l'administration déconcentrée, le département (*nomos*) (54), depuis 1994 collectivité territoriale du second degré, et les communes. La loi n°2539/97, dite "Capodistria", a opéré le regroupement des anciennes communes (457 *dèmes* et 5.318 communes rurales) en 1.034 communes seulement, dont les conseils ont été élus en octobre 1998.

La division du territoire en départements, administrés par un préfet nommé par le pouvoir central a été introduite en Grèce pendant la régence allemande en 1833; elle n'a plus été remise en cause dans sa conception, bien que les circonscriptions aient été modifiées. Alors que les tentatives d'établir un degré supérieur d'administration déconcentrée à vocation générale ont échoué à deux reprises (1913-1953, et 1970-1973), la loi 1622 de 1986 est à l'origine des 13 régions administratives actuelles, créées pour assurer la coordination, la planification et la programmation du développement régional. En transformant les départements en collectivités territoriales, la loi 2218 de 1994 a fait de la région le siège de l'administration déconcentrée de l'Etat. L'administration de la région est placée sous l'autorité du Secrétaire général, représentant de l'Etat nommé par le gouvernement. Il subsiste au niveau du département un service déconcentré dont le directeur est subordonné au Secrétaire général de région.

Il existe plusieurs collectivités multidépartementales: 1) Drama, Kavala (Macédoine orientale), et Xanthi (Thrace); 2) Evros et Rodopi (Thrace); 3) Athènes et Le Pirée. Cette dernière regroupe 31% de la population du pays. Toutefois, chacune de ces collectivités est divisée en "arrondissements départementaux", qui conservent leurs propres institutions.

Les collectivités territoriales sont soumises à un contrôle de légalité exercé par un comité départemental de contrôle, saisi par le Secrétaire général de région ou par tout citoyen; les actes du préfet élu du département sont contrôlés par le Secrétaire général de région.

2. Les institutions

Les communes et les départements sont administrés par un conseil élu pour quatre ans au suffrage universel direct selon les mêmes principes: les trois cinquièmes des sièges sont attribués à la liste qui obtient la majorité absolue des suffrages exprimés, éventuellement à l'issue d'un second tour limité à deux listes; le candidat placé en tête de cette liste est élu respectivement maire ou préfet du département; les autres sièges sont distribués à la représentation proportionnelle entre les autres listes. Le conseil municipal élit une commission municipale qui entoure le maire; d'autres dispositions varient suivant l'importance démographique. En outre, dans le cadre des anciennes communes qui ont été regroupées, on élit un conseil local de 3 à 5 membres; les conseils locaux participent au conseil municipal où y sont représentés. Dans les départements, le conseil élit plusieurs commissions départementales, dont le préfet exécute les décisions; leur président joue un rôle important. Une commission économique et sociale représente les communes et les intérêts socio-professionnels auprès du conseil départemental.

Dans les collectivités multidépartementales, le conseil se compose des membres des conseils élus dans chacun des arrondissements départementaux, où l'attribution de la majorité des sièges est déterminée en fonction des résultats obtenus dans l'ensemble de la collectivité multidépartementale. Le président du conseil est également le candidat inscrit en tête de la liste gagnante. Cependant, l'essentiel de l'administration demeure entre les mains du préfet de chaque arrondissement départemental.

Au niveau régional, le Secrétaire général nommé par le gouvernement est assisté d'un conseil régional consultatif, qu'il préside et qui se compose des préfets élus des départements, d'un représentant de chacune des associations de

communes de la région (Union des *dèmes* et Union des communes rurales), et de représentants des intérêts socio-professionnels. En outre, la loi de 1994 institue une Caisse régionale de développement, établissement public administratif dont le conseil d'administration, présidé par le Secrétaire général de la région, comprend également un représentant des communes, un représentant des départements, deux représentants des organisations professionnelles (employeurs et salariés) et deux chefs de services régionaux.

3. Les compétences

Le Secrétaire général de la région est l'autorité déconcentrée à vocation générale au sens de l'article 101 de la Constitution; en l'absence de la loi prévue par l'article 101 alinéa 3, les dispositions antérieures relatives à la répartition des compétences entre les services centraux et les services extérieurs ne peuvent être modifiées qu'en faveur de ces derniers. Le directeur des services déconcentrés au niveau du département exerce sous son autorité les attributions qui n'ont pas été laissées au préfet élu du département.

La région conserve une vocation centrée sur le développement économique régional. Le conseil régional est consulté sur le plan régional de développement, sur les plans de développement des départements et sur la répartition des subventions régionales relatives au programme d'investissement de l'Etat. La Caisse régionale de développement répartit ces subventions, elle participe aux programmes cofinancés par l'Etat ou d'autres organismes publics et par la Communauté européenne, elle gère le budget de la région, elle consent des prêts aux entreprises. Le cadre communautaire d'appui 1994-1999 comporte un programme opérationnel par région.

Il résulte de la Constitution (art. 102) et de la loi que les communes et les départements exercent une compétence générale pour la gestion des affaires locales de leur ressort, sous réserve de l'interprétation qu'en donne la jurisprudence administrative. Certaines compétences sont exercées au nom de l'Etat. Les compétences majeures des communes portent sur les services de proximité, les transports publics, la construction et la maintenance des bâtiments scolaires. A l'intérieur des nouvelles communes issues de la réforme de 1997, les conseils locaux conservent la gestion de certaines compétences (entretien des réseaux et des routes, programmes sportifs et culturels, notamment). Le préfet élu conserve toutes les compétences de l'ancien représentant de l'Etat, sous réserve d'attributions régaliennes qui doivent être exercées par une autorité déconcentrée de l'Etat, et des compétences qui doivent être formellement exercées par le conseil départemental. Les organes des collectivités multidépartementales n'exercent que les attributions limitativement définies par la loi, si bien que l'essentiel des compétences reste exercé au niveau des arrondissements départementaux.

4. Les finances

Les dépenses des collectivités territoriales sont relativement peu importantes, et n'excèdent pas 5,6% du total des dépenses publiques en 1995. Leurs ressources proviennent pour l'essentiel de dotations de l'Etat et de participations au produit de certains impôts nationaux (dites "ressources centralisées autonomes") (loi 1828/1989). Toutefois, des lois de 1992 et 1993 ont fait de l'impôt sur la propriété immobilière une ressource propre des collectivités territoriales, qui peuvent en faire varier le taux. Une loi de 1994 a cédé aux communes divers autres impôts. Mais ces pouvoirs fiscaux ne sont guère exercés, et les ressources fiscales propres ne représentent qu'une part négligeable de l'ensemble des ressources. L'application de la réforme territoriale de 1997 s'accompagne d'un plan d'assistance (1999-2001) à la mise en place des nouvelles communes.

Les dépenses locales d'investissement sont presque entièrement financées par l'Etat et la Communauté européenne sans apparaître dans les budgets locaux.

Les finances de la région sont celles qui sont gérées par la Caisse régionale de développement. Ses ressources propres proviennent d'un prélèvement sur les fonds qu'elle met en œuvre et du prix des services rendus.

5. L'influence de l'intégration européenne

La gestion des concours des fonds structurels et du fonds de cohésion a beaucoup pesé sur la mise en place des régions. Aujourd'hui, la question se pose de savoir si l'on doit établir une collectivité décentralisée au niveau de la région.

(1995)

| Catégorie | Nombre d'unités | Dépenses totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dépenses d'invest. / dépenses totales |
|--|--|---------------------------|--------------------------------------|--|
| Régions | 13 | So | So | So |
| Départements (collectivités territoriales) | 50 (dont 3 réunissent plusieurs arrondissements départementaux) | 2,1% | 0,5% | Nd |
| Communes | 434 <i>dèmes</i> 5.394 communes rurales | | | |

Source: Dexia, 1996.

So = sans objet .

Nd = non disponible.

NB: les données financières postérieures à la réforme de 1997 ne sont pas disponibles.

IRLANDE

3,6 millions d'habitants
70.300 km²

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

La Constitution du 1^{er} juillet 1937 ne contient aucune disposition relative à l'organisation territoriale du pays, en dehors de l'affirmation que le territoire national comprend toute l'île d'Irlande (art. 2). L'Irlande est cependant un Etat unitaire qui compte aujourd'hui trois niveaux d'administration locale, dont 8 régions, mais ceux-ci ne forment pas un système homogène et hiérarchisé. Il existe en outre de nombreuses agences spécialisées créées par le pouvoir central dans des circonscriptions spécifiques. Les institutions locales ont connu des évolutions importantes depuis 1991.

On doit distinguer en premier lieu le niveau du comté et le niveau local: seuls ces deux niveaux sont dotés d'un conseil élu au suffrage direct, et en règle générale ils ne se superposent pas, si bien qu'il n'existe le plus souvent qu'un seul degré d'administration locale décentralisée.

Les bourgs-comtés (5), les bourgs (5) et les districts urbains (49) assurent en principe l'ensemble des fonctions des autorités locales; la population n'est pas toujours en rapport avec le statut légal. Les conseils de comté (29) exercent les compétences locales en dehors du territoire des bourgs et des districts, et sous réserve des compétences mineures laissées aux villages (administrés par la *town commission*). Cependant certaines fonctions sont exercées par le conseil de comté pour l'ensemble de son territoire.

Les régions (8 *regional authorities*) créées en 1994 sur la base de la loi de 1991 sont une émanation des comtés et des bourgs-comtés.

De nombreuses fonctions ayant trait au développement économique régional ou local sont assurées par des agences spécialisées, en dehors des autorités locales. On citera en particulier le service de santé (8 régions), les organisations régionales du tourisme (8), les *county enterprise boards* (35), les groupes Leader (37), les *area partnership companies* créées dans les zones défavorisées (38). Plusieurs ministères ont des services régionaux.

L'Etat exerce un contrôle général sur les autorités locales, par l'intermédiaire d'un corps indépendant de contrôleurs relevant du Ministère de l'Environnement.

2. Les institutions locales et régionales

Seules les autorités locales du niveau du comté et du niveau local sont administrées par un conseil élu pour 5 ans, à la proportionnelle selon le système du vote unique transférable. Le conseil nomme un "manager", sur proposition d'une commission nationale (*local appointments commission*); c'est un fonctionnaire salarié, mais il exerce tous les pouvoirs qui ne sont pas réservés par la loi au conseil lui-même. Le manager du comté peut être chargé de l'administration de plusieurs autres autorités locales du comté. Une loi de 1996 a renforcé les pouvoirs des élus, qui doivent désormais présider les commissions techniques sectorielles chargées de préparer les délibérations du conseil. Le cumul avec un mandat parlementaire est permis et largement pratiqué.

Les autorités régionales sont administrées par un conseil dont les membres sont élus par les conseils de comté et bourgs-comtés qui les composent, en fonction de leur importance démographique. Ce conseil élit son président; celui-ci préside également la commission opérationnelle, où siègent des représentants de l'Etat, des autorités locales, d'autres agences, des groupes socio-professionnels. Les commissions que forme le conseil régional peuvent inclure des membres qui lui sont extérieurs.

3. Les compétences

Depuis 1991, les autorités locales exercent une compétence générale en ce qui concerne toute action d'intérêt local.

Toutefois, les attributions légales sont réparties entre les autorités du niveau du comté et les autorités du niveau local.

Les régions assurent une fonction générale de coordination des services publics, sans porter atteinte aux compétences propres des autres autorités locales, mais n'exercent aucune fonction de gestion. Elles coordonnent les plans d'aménagement des autorités locales; elles jouent un rôle croissant dans l'exécution des programmes communautaires et formulent des recommandations à leur égard; elles doivent établir un rapport sur l'état de la région tous les cinq ans et participer à une coordination interrégionale.

4. Les finances

Les autorités régionales n'ont pas à proprement parler de finances. Elles emploient un personnel réduit et leurs dépenses sont couvertes par les comtés et les bourgs-comtés qui les composent.

Les dépenses des autorités locales proviennent, pour l'essentiel, des comtés et des bourgs-comtés (plus de 90% des dépenses courantes); les postes les plus importants sont le logement et les routes. Les dépenses d'investissement sont placées à plus de 90% sous le contrôle du pouvoir central, par l'intermédiaire de programmes annuels qui fixent le montant des subventions en capital qui seront allouées.

La fiscalité propre (impôt foncier supporté par les entreprises) représente 16% des ressources des autorités locales, qui en fixent le taux.

5. L'influence de l'intégration européenne

L'Irlande est traitée dans les statistiques communautaires comme une seule unité régionale. Cependant, les programmes communautaires, dont l'Irlande a beaucoup bénéficié au titre de l'Objectif 1 et du fonds de cohésion, ont favorisé l'émergence d'un niveau régional et la participation des forces socio-économiques à la programmation. Mais ils ont aussi favorisé le développement d'agences spécialisées au détriment des autorités locales.

(1996)

| Catégorie de collectivités | Nombre d'unités | Dépenses publiques locales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dép. d'invest. / dépenses totales |
|------------------------------|--|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Régions | 8 | Néant | Néant | Néant |
| Autorités du niveau du comté | 5 bourgs-comtés 29 conseils de comté | 5,4% | 0,8% | 38,2% |
| Autorités du niveau local | 5 bourgs 49 districts urbains 26 autres autorités (town commissions) | | | |

Source: OECD *Managing across levels of government* (1997).

ITALIE

57,3 millions d'habitants
301.300 km²

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

La Constitution italienne du 27 décembre 1947 établit une organisation territoriale à trois niveaux: selon l'article 114, la République se divise en régions, provinces (102) et communes (8.104). La Constitution désigne 5 régions (Sicile, Sardaigne, Trentin - Haut Adige, Frioul -Vénétie Julienne, et Val d'Aoste), qui sont dotées de statuts spéciaux par des lois constitutionnelles (art. 116). Toutefois, la plupart des pouvoirs législatifs et administratifs de la région du Trentin – Haut Adige ont été délégués aux Provinces de Trente et de Bolzano, et la région du Val d'Aoste ne compte qu'une seule province. Les autres régions (15) sont énumérées à l'article 131. Selon les articles 5 et 6 de la Constitution, "la République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales", "elle protège par des mesures particulières les minorités linguistiques".

L'institution des régions s'inscrivait dans le cadre d'un projet politique inspiré par la démocratie chrétienne, à l'assemblée constituante, et selon lequel l'Etat doit reposer sur des corps intermédiaires, les régions étant une extension naturelle des autonomies locales, un facteur de pluralisme et un rempart contre le retour du centralisme. L'organisation régionale n'était donc pas une réponse à des régionalismes. Toutefois, la mise en place de régions à statut spécial visait à réduire, au lendemain de la guerre, les tendances séparatistes dans des régions frontalières francophones ou germanophones, ou fomentées dans les îles par les dernières autorités fascistes. Les autres régions (dites à statut ordinaire) ont été créées dans le cadre des régions statistiques par l'assemblée constituante, mais leurs institutions n'ont été mises en place qu'en 1970.

Les régions se distinguent des collectivités locales par l'exercice d'un pouvoir législatif. La compétence législative des régions à statut spécial est déterminée par leurs statuts respectifs, qui ont le caractère de lois constitutionnelles; celle des régions à statut ordinaire est plus limitée et résulte de l'article 117 de la Constitution. L'organisation des régions à statut ordinaire est fixée par leurs statuts, qui sont délibérés par le conseil régional et approuvés par une loi de la République. Toutefois, le pouvoir législatif des régions est un pouvoir subordonné. Même si les régions à statut spécial exercent une compétence législative exclusive en certaines matières, la loi régionale demeure soumise aux normes fondamentales relatives aux réformes économiques et sociales, et la réserve relative à l'intérêt national figure dans les statuts spéciaux. La Cour constitutionnelle a toujours fait respecter les limites du pouvoir législatif des régions, et rappelle le cas échéant le principe d'indivisibilité de la République.

L'Etat exerce un contrôle de constitutionnalité et de légalité sur l'activité des régions. Les lois régionales sont visées par le commissaire du gouvernement dans la région. Toutefois, le Gouvernement peut renvoyer une loi qui dépasse la compétence de la région ou entre en contradiction avec les intérêts nationaux; si le conseil régional maintient sa position, le Gouvernement peut la porter devant la Cour constitutionnelle, ou devant les chambres s'il s'agit d'un problème d'opportunité. Les lois régionales peuvent aussi être contestées par les justiciables de la même manière que les lois de l'Etat. De fait, le contentieux des lois régionales est important devant la Cour constitutionnelle. Le contrôle des actes administratifs est assuré par une commission de contrôle présidée par le commissaire du gouvernement; son domaine d'application a été limité par un décret-loi n°40 de 1993. Toutefois, dans les régions à statut spécial (sauf le Val d'Aoste), le contrôle sur les actes administratifs est exercé par la Cour des Comptes.

Les relations entre l'Etat et les régions obéissent à un principe de coopération qui s'appuie sur des institutions variées. Les conseils régionaux peuvent adresser aux chambres des propositions de loi; cinq conseils régionaux peuvent prendre l'initiative d'un référendum abrogatif; une commission réunissant les présidents des juntes régionales est consultée sur les projets de budget; depuis 1983 existe une conférence Etat-régions auprès du président du conseil des ministres, à laquelle siègent les ministres concernés par l'ordre du jour. La Cour constitutionnelle juge conforme à la Constitution la passation d'accords ou de conventions entre l'Etat et les régions, et même nécessaire si la position des régions n'est pas suffisamment protégée par une simple consultation (arrêt 18-27 déc. 1991). Dans un arrêt de 1998 (n°398), elle a même jugé que le principe de coopération loyale peut imposer au législateur national une coordination avec les régions, au moins sous la forme d'une information.

Bien que la décentralisation provinciale et territoriale soit inscrite dans la Constitution (art. 128s.), les principes constitutionnels n'ont été mis en œuvre que par la loi n°142 du 8 juin 1990. Cette loi consacre la compétence générale des communes dans la gestion des affaires locales et la compétence de la province pour la gestion des intérêts provinciaux dans les secteurs qu'elle énumère. Cette loi renforce aussi le rôle des régions pour l'organisation de leurs territoires en leur transférant le pouvoir de délimiter les aires métropolitaines (7 étaient prévues par la loi, seules celles de Gênes et Bologne ont été créées) et d'organiser les communautés de montagne (il en existe 344), comme mode obligatoire de coopération entre les communes de montagne. Ces compétences ont été incomplètement exercées. Le contrôle sur les actes des collectivités locales est attribué à un comité régional de contrôle, qui doit être créé par le président de la junte régionale, et qui comprend en son sein un représentant du commissaire du gouvernement dans la région.

La question de la place, du statut et du découpage des régions a été de nouveau mise sur l'agenda par les succès électoraux de la Ligue du Nord dans les années quatre-vingt, et par la persistance du déséquilibre nord-sud. Le projet de constitution élaboré par la Commission bicamérale en 1997 prévoyait de transformer la République italienne en un Etat fédéral et de donner aux régions une compétence législative en toute matière non réservée à l'Etat, la répartition des compétences législatives pouvant cependant varier selon le statut de chaque région. Mais les statuts de chaque région devaient rester soumis au vote du parlement national, et le projet confirmait les circonscriptions régionales existantes, tout en permettant leur modification par référendum. Ce projet a été abandonné avec la rupture de l'accord politique sur la révision de la Constitution en juin 1998. Ces dispositions ont été reprises en grande partie dans le projet de loi constitutionnelle Amato sur l'organisation fédérale de la République italienne, qui porte seulement sur le titre V de la Constitution (Chambre des Députés, n°5830); à la fin de 1999, l'aboutissement de ce projet demeure incertain.

2. Les institutions régionales et provinciales

Les institutions de chaque région sont fixées par son statut. Le conseil régional est élu au suffrage direct pour cinq ans, selon un système mixte résultant de la réforme de 1995 tendant à introduire le scrutin majoritaire. Les quatre cinquièmes des conseillers sont élus dans le cadre provincial à la représentation proportionnelle, et un cinquième dans le cadre régional au scrutin majoritaire de liste; chaque liste provinciale doit être apparentée à une liste régionale; un nombre minimum de suffrages conditionne la participation à la répartition des sièges. L'électeur vote par un seul bulletin pour une liste provinciale et pour la liste régionale apparentée. La liste régionale sert à attribuer une prime majoritaire destinée à assurer une majorité nette au conseil. Si les listes provinciales d'un même parti (ou de la même coalition) obtiennent la majorité absolue des sièges, la liste régionale apparentée reçoit la majorité des sièges à répartir au niveau régional; si elles n'obtiennent qu'une majorité relative, la liste régionale gagne la totalité des sièges à répartir au niveau régional. D'autres dispositions visent à assurer aux listes victorieuses au moins 55% des sièges au sein du conseil.

Le conseil régional élit en son sein son président et un bureau. Il élit également, le président et les membres de la junte régionale, qui forme l'exécutif de la région (constitution: art.122). La modification du mode d'élection du conseil tend à en faire le leader d'une majorité. Le président de la junte est le chef d'un exécutif collégial, dont les membres (assesseurs) tiennent leurs attributions du conseil, ou, à défaut, du président. En cas de rupture de la majorité dans les deux ans, le conseil peut être dissous par le président de la République.

Toutefois, plusieurs articles de la Constitution relatifs aux institutions régionales viennent d'être révisés (accord du Sénat: vote du 12 novembre 1999), et notamment l'article 122 afin de permettre l'élection au suffrage universel direct du président de la junte régionale. A l'avenir, c'est une loi régionale qui fixera le mode d'élection du conseil régional et du président ainsi que des autres membres de la junte. A titre transitoire (art. 5 de la loi constitutionnelle), est élu président le candidat placé en tête de la liste régionale qui remporte l'élection. Une autre loi constitutionnelle permet de même l'élection directe du président de la junte régionale dans les régions à statut spécial. Ces dispositions s'appliqueront aux élections régionales de 2000.

Les statuts régionaux reprennent en général les dispositions de la constitution nationale relative au référendum.

Au niveau communal et au niveau provincial, la loi du 25 mars 1993 associe l'élection au suffrage direct du maire (*sindaco*) ou du président de la province et l'élection du conseil selon des modalités complexes qui donnent une prime majoritaire aux listes apparentées au maire ou au président élu. L'autonomie statutaire donnée par la loi aux communes porte surtout sur le fonctionnement, sur la participation des habitants (initiative populaire, référendum, défenseur civique), et sur l'organisation territoriale propre à la collectivité.

3. Les compétences

Les compétences législatives des régions à statut ordinaire font peu de place à l'économie, et ces régions n'ont développé leurs interventions en ce domaine que par une interprétation créative. Les matières énumérées à l'article 117 correspondent à des compétences traditionnelles, dont certaines intéressent le développement économique, telles que le réseau routier et les travaux publics d'intérêt régional, le tourisme, l'urbanisme, l'apprentissage et la formation professionnelle, l'agriculture et les forêts, l'artisanat, compétence qui sert de base aux interventions en faveur des PME, diverses compétences intéressant l'environnement. En pratique les compétences les plus importantes sont celles relatives à l'aide sociale et à la gestion du service national de santé (200 unités sanitaires locales), dont le financement relève de la région, dans un cadre financier qui demeure fixé par l'Etat.

Les régions à statut spécial exercent les mêmes compétences, mais s'y ajoutent d'autres compétences définies par leurs statuts. On trouve, notamment, dans les matières de la compétence exclusive du législateur régional: l'agriculture, les forêts, la pêche, le soutien à la production industrielle et artisanale, les transports et les communications, ainsi que des compétences plus étendues en matière scolaire et culturelle.

En outre, les fonctions administratives correspondant aux matières entrant dans la compétence du législateur régional sont également de la compétence de la région, et l'Etat peut par la loi déléguer d'autres fonctions administratives à la région. Ces dispositions ont donné lieu au transfert aux régions de nombreux services extérieurs de l'Etat. De nouvelles compétences administratives ont été transférées en application de la loi Bassanini I (n°59, 15 mars 1997).

Selon la Constitution, la région exerce "normalement" ses fonctions administratives en les déléguant aux provinces et aux communes (art. 118). Toutefois, les régions se sont montrées réticentes à procéder à cette délégation. La loi Bassanini I et le décret-loi n°112 de 1998 a engagé la mise en œuvre de ce principe, non seulement en ce qui concerne les compétences régionales mais également en ce qui concerne des fonctions administratives de l'Etat. En application de ce texte les régions doivent définir par la loi les fonctions qui doivent être exercées au niveau régional et opérer le transfert de toutes les autres aux collectivités locales, sous peine de voir l'Etat se substituer à elles pour le faire. Cependant 6 régions à statut ordinaire seulement ont adopté les lois prévues dans le délai fixé (avant le 31 mars 1999), ce qui a conduit le Gouvernement à exercer son pouvoir de substitution. La délégation des compétences aux communes suppose cependant que celles-ci se regroupent ou coopèrent; en cas de carence de leur part le législateur régional peut intervenir pour déterminer le mode de regroupement approprié.

La région peut passer des accords de programmes avec d'autres collectivités et administrations; tous les accords de programme, même s'ils relèvent de la compétence du maire ou du président de la province prennent effet par un décret du président de la région, et le suivi de l'exécution est confié à un collège régional présidé par le président de la région (loi n°142, 8 juin 1990, art. 27).

Les compétences des provinces, dont le rôle a été réduit par la mise en place des régions, ont été confirmées et précisées dans diverses matières intéressant l'environnement, la protection des sites, la santé et l'hygiène publiques, les communications et les transports, et connexes à l'enseignement secondaire et professionnel (loi n°142, 8 juin 1990, art. 14).

4. Les finances

Les dépenses des régions reflètent les différences de leurs statuts. Alors que les régions à statut spécial ne représentent que 16% de la population totale, leurs budgets représentaient en 1995 27% des dépenses de l'ensemble des régions. Dans les deux cas, le service national de santé est le principal poste de dépense (budgets 1995: 28%, mais 58% pour les régions à statut ordinaire), les régions assurant le financement des unités locales de santé. Cependant les régions à statut spécial se distinguent par des postes de dépenses proportionnellement plus importants dans les domaines suivants: éducation et culture, développement économique, les dépenses diverses correspondant à des politiques spécifiques, et surtout par des dépenses en capital beaucoup plus importantes en pourcentage (31% au lieu de 18,1%).

Bien que, globalement, la fiscalité ne représente qu'une faible part des ressources des régions (12%), leur autonomie financière s'est accrue depuis 1992. Pour les régions comme pour les autres collectivités locales on s'éloigne progressivement de la centralisation des recettes fiscales qui avait été adoptée en 1971.

Les régions à statut spécial se distinguent par le fait que le produit d'impôts d'Etat perçus sur leur territoire leur est attribué, et que les pouvoirs du législateur régional sur ces impôts a été élargi. C'est la Sicile qui jouit en ce domaine de la plus grande autonomie: tous les impôts d'Etat lui sont affectés, à l'exception des impôts sur le chiffre d'affaires, des produits du monopole des tabacs et du produit des jeux nationaux. Envers les impôts qui lui sont affectés le législateur régional exerce une compétence concurrente et subsidiaire de celle du législateur national, mais il est tenu au respect des orientations et des principes essentiels fixés par ce dernier pour chacun de ces impôts (arrêts de la Cour constitutionnelle du 11 mars et du 13 avril 1957).

Depuis 1993, la contribution sanitaire a été progressivement transférée aux régions comme une ressource propre, qu'elles perçoivent pour le financement du système de santé (les unités sanitaires locales), et qui couvre environ la moitié de ces dépenses

En ce qui concerne les régions à statut ordinaire, leur ont été transférées l'intégralité de la taxe sur les véhicules à moteur, une taxe additionnelle sur la consommation de gaz, et depuis 1996 une partie de la taxe sur les carburants, une taxe de mise en décharge, une taxe d'inscription universitaire (pour le financement des bourses). Un fonds de péréquation entre les régions a été mis en place en 1997.

Mais la réforme la plus importante est celle qui commence à s'appliquer depuis le 1^{er} janvier 1998. Toutes les régions perçoivent désormais l'impôt régional sur les activités productives (IRAP), qui est substituée à plusieurs impôts, dont la contribution sanitaire elle-même. Sa base est la somme des salaires, profits et intérêts versés, son taux est plafonné à 4,25%. Toutefois le rendement de ce nouvel impôt se révèle inférieur aux prévisions (de 22% en moyenne en 1998, la première année d'application). Après 1999, tous les transferts budgétaires aux régions devraient être supprimés, et remplacés par un impôt régional additionnel sur le revenu, une augmentation de la participation au produit de la taxe sur les carburants, et une participation (plafonnée à 20%) au produit de la TVA (loi de finances rectificative, donnant délégation au Gouvernement, n°133/1999). Ces ressources nouvelles seront réglées de telle manière qu'elles permettent de couvrir le coût des compétences étatiques qui sont transférées en application de la loi Bassanini I. Une partie de la quote-part des régions sur la TVA et éventuellement la taxe sur les carburants alimentera une péréquation basée sur le potentiel fiscal, les besoins sanitaires et la capacité de chaque région à lutter contre l'évasion fiscale, sous réserve de la prise en compte pendant trois ans du niveau de dépense atteint.

Les ressources fiscales des collectivités locales ont été également renforcées. Globalement les provinces et les communes représentent 41% des dépenses des collectivités territoriales, et les régions 59%; mais 90% des dépenses des provinces et des communes sont imputables aux communes (1995). La fiscalité locale fournit 31% du total des ressources des provinces et des communes. En particulier les communes perçoivent depuis 1993 un impôt sur la propriété immobilière (30% des ressources des budgets communaux en 1998). Un impôt communal additionnel sur le revenu est prévu pour financer les compétences qui seront transférées aux communes en application de la loi Bassanini I.

5. L'influence de l'intégration européenne

L'intégration européenne n'a pas eu d'influence directe sur l'évolution de la régionalisation en Italie. Les termes du débat politique sur la place des régions et la structure de l'Etat ont été déterminés par les formes et les phases de la crise et de la réforme de l'Etat italien. Toutefois, l'intégration économique du nord de l'Italie au cœur économique de l'Europe a certainement aggravé le problème des relations nord-sud. De plus, les relations avec la Communauté européenne restent un sujet de conflits entre le pouvoir central et les régions.

LUXEMBOURG

400.000 habitants
2.600 km²

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

Etant donné la petite taille du Luxembourg, les communes, au nombre de 118, forment le seul niveau d'administration locale décentralisée. L'existence des communes et le cadre de leur autonomie sont établis par l'article 107 de la constitution de 1868. Les communes coopèrent pour l'exécution de certaines compétences dans le cadre de 73 syndicats de communes et autres établissements publics placés sous leur contrôle.

Le Luxembourg est en outre divisé en trois districts; dans chaque district un commissaire de district nommé par le Grand duc est chargé du contrôle des communes; toutefois, la ville de Luxembourg, capitale du royaume, est placée sous le contrôle direct du ministre de l'Intérieur.

La loi du 20 mars 1974 prévoit que l'Etat établit un plan national d'aménagement, ainsi que des plans régionaux et sectoriels. La mise en œuvre de cette loi et l'élaboration des plans a conduit à diviser le territoire en quatre régions d'aménagement, mais sans que soit envisagée la mise en place d'institutions régionales.

2. Les institutions locales

Les communes sont administrées par un conseil communal élu au suffrage universel direct pour 6 ans; l'exécutif est assuré par le collège du bourgmestre et des échevins. Les membres de ce collège sont nommés par l'Etat parmi les membres du conseil communal.

3. Les compétences

Selon la Constitution, les communes sont des collectivités autonomes qui gèrent leur patrimoine et leurs intérêts propres. La loi leur confie des compétences spécifiques en matière de sécurité, de santé, de services de proximité, d'éducation préscolaire et d'enseignement élémentaire; elles interviennent également en matière d'animation culturelle et sportive. La loi impose aux communes d'établir un plan local d'aménagement; les plans régionaux et sectoriels leur sont rendus opposables par arrêté du Grand Duc.

4. Les finances

Il n'existe pas de finances régionales.

Les communes ont une autonomie financière significative: la fiscalité propre représente 32% du total de leurs ressources hors emprunt; elle provient à 95% de l'impôt commercial, basé depuis 1997 sur le seul bénéfice d'exploitation, et dont le produit fait l'objet d'une péréquation intercommunale.

5. Influence de l'intégration européenne

L'intégration européenne a eu une influence sur la définition des régions d'aménagement. Leur délimitation et les plans qui ont été élaborés par le Gouvernement tiennent compte, dans un contexte plus vaste, des flux d'échanges avec les régions frontalières des Etats voisins, ou de leur fonction européenne (région Centre, qui comprend la ville de Luxembourg).

(1996)

| Catégories | Nombre d'unités | Dépenses totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dépenses d'inv. / Dépenses totales |
|------------|---|------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Régions | 4 régions d'aménagement, sans institutions régionales | Sans objet | Sans objet | Sans objet |
| Communes | 118 | 11,7% | 2,8% | 22% |

PAYS-BAS

15,5 millions d'habitants
41.000 km²

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

Les Pays-Bas se définissent comme un Etat unitaire décentralisé qui comporte deux degrés de collectivités locales, les provinces (12) et les communes (572), ainsi qu'une forme particulière de décentralisation fonctionnelle, les commissions de contrôle des eaux (*waterschappen*: 84) (25% du pays et 60% de la population, se trouvent au-dessous du niveau de la mer). La constitution de 1983 garantit leur existence, établit leur compétence générale pour le règlement des affaires locales et fixe le cadre de leurs institutions, ainsi que de leur contrôle (art. 123 à 133).

C'est le pays d'Europe le plus densément peuplé (452 hab./km²); mais le triangle du Randstad (structuré par les villes de Rotterdam, Utrecht, Amsterdam) regroupe 42% de la population sur 16% du territoire (981 hab./km²).

La notion de région et le thème de la régionalisation sont apparus aux Pays-Bas dans deux contextes différents:

- 1) Rationaliser l'organisation administrative au niveau infra-provincial: sur la base de la loi de 1985, 39 régions de coopération ont été définies, dans l'ensemble des provinces, comme cadre d'une coopération intercommunale multifonctionnelle, notamment en matière d'aménagement et de développement, entre les communes d'une même agglomération, formant un conseil de zone. Des formes de coopération peuvent aussi être instituées entre plusieurs régions.
- 2) Renforcer l'organisation des grandes agglomérations: il s'agit de doter les plus grandes agglomération néerlandaises d'une organisation qui assure leur unité politique et administrative, en vue d'en faire des régions urbaines puissantes capables de conduire une stratégie de développement dans le cadre européen. Une loi d'avril 1994 avait ainsi prévu d'instituer 7 régions urbaines dotées d'un conseil élu au suffrage direct: Amsterdam, La Haye, Utrecht, Rotterdam, Eindhoven / Helmond, Arnhem / Nimègue, Enschede / Hengelo. Cependant l'application de cette loi a été de fait abandonnée après le rejet massif par les habitants d'Amsterdam et de Rotterdam de la division de leur commune en de multiples communes plus petites au sein de la nouvelle région urbaine.

La nouvelle région urbaine aurait été soustraite à la province et en aurait repris les compétences dans sa circonscription; elle aurait certainement conduit à une réduction drastique du nombre des provinces, comme la proposition en avait déjà été faite dans le passé. Mais pour le moment la "régionalisation" s'est appuyée sur les provinces, dont le rôle s'est accru, bien que leur poids financier reste négligeable, et sur les grandes villes. En particulier, les régions de coopération intercommunale ont été définies par la province, en liaison avec les communes.

2. Institutions locales et provinciales

Le conseil provincial et le conseil communal sont élus au suffrage direct. Le conseil provincial élit un conseil exécutif de 6 à 8 membres; le commissaire de la Reine préside le conseil provincial et le conseil exécutif, il est nommé pour six ans par la Reine, après consultation du conseil provincial. Il exerce aussi certaines fonctions pour le compte de l'Etat. L'exécutif communal est formé du bourgmestre et des échevins; ces derniers sont élus en son sein par le conseil communal, qui peut les révoquer; le bourgmestre est nommé par le pouvoir central pour six ans, de fait sur la base d'une proposition informelle du conseil communal; il préside le conseil communal et l'exécutif. Les commissions de contrôle des eaux sont également dotées d'institutions électives et forment des collectivités locales à vocation spécialisée.

Au niveau infra-provincial, les régions de coopération peuvent prendre la forme d'une autorité dotée de la personnalité juridique, formée d'un comité exécutif et de son président; des organes consultatifs et de gestion peuvent alors être créés.

3. Les compétences

La plupart des compétences locales sont exercées par les communes. Les collectivités locales sont chargées de l'exécution de nombreuses fonctions collectives organisées par la loi et cofinancées par l'Etat. La plupart des grands secteurs de l'action publique donnent lieu à une coopération entre les collectivités locales et les ministères, formant un système de "coadministration" (*medebewind*) auquel échappent peu d'activités communales.

Au cours des dernières années les compétences provinciales ont été renforcées dans les domaines intéressant l'organisation de l'espace: planification spatiale, logement, protection de l'environnement, gestion des eaux. La province arrête un plan régional dont l'autorité tient au fait que l'autorité provinciale doit approuver les plans d'urbanisme des communes. Le ministre compétent peut adresser des directives relatives aux plans régionaux et aux plans d'urbanisme, sur la base des orientations des plans nationaux d'aménagement du territoire. Certains grands projets d'aménagement donnent lieu à des conventions de programmation et de financement entre l'Etat et de grandes villes, éventuellement la province (ex.: Kop van Zuid – aménagement de la rive sud de la Meuse à Rotterdam; projet Venen – De Ronde, dans les provinces de Hollande du Nord et d'Utrecht).

4. Les finances

Les communes représentent 93% des dépenses totales des collectivités locales stricto sensu, contre 7% pour les provinces.

L'essentiel de leurs ressources provient de transferts budgétaires de l'Etat. Les ressources fiscales propres ne produisent que 7% du total des ressources, aussi bien pour les communes que pour les provinces. En revanche, les commissions de contrôle des eaux tirent 90% de leurs ressources de recettes fiscales propres.

Une partie des transferts est globalisée et libre d'utilisation, au travers de fonds qui assurent aussi une certaine péréquation: fonds des communes (17,4% des ressources des communes, hors emprunts), et fonds des provinces (28,9% des ressources des provinces, hors emprunts). Les autres ressources de transfert sont des subventions affectées.

5. L'influence de l'intégration européenne

Jusqu'ici, l'intégration européenne a influencé les réflexions stratégiques et des réformes tentées, mais non les institutions elles-mêmes. En revanche les provinces tendent à rapprocher et à coordonner les différentes planifications spatiales (aménagement, environnement, gestion des eaux).

(1994)

| Niveaux | Nombre d'unités | Dépenses totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dépenses d'inv. / Dépenses totales |
|-----------|-----------------|------------------------|-----------------------------------|--|
| Provinces | 12 | 1,2% | 1,1% | 48% |
| Communes | 572 | 10,9% | | (dont annuité en capital de la dette: 28%) |

Source: Association des communes néerlandaises

PORTUGAL

9,4 millions d'habitants
91.900 km²

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

Le Portugal peut être défini comme un Etat unitaire à régionalisation partielle. La constitution de 1976 prévoyait la création de deux types de régions: deux régions autonomes, pour les archipels des Açores et de Madères (titre VII de la Constitution), et les régions administratives, dont le nombre et la circonscription devaient être définis par la loi (titre VIII, chapitre 4: art. 255 à 262).

Seules les régions autonomes ont été mises en place. L'existence des régions autonomes insulaires (les Açores: 237.000 habitants; Madère: 253.000 habitants) est fondée par la Constitution sur les caractéristiques particulières de ces régions et sur les "aspirations autonomistes" de leur population; cependant, l'autonomie ne porte pas atteinte à la souveraineté de l'Etat (art. 225). L'assemblée régionale élabore le statut de la région, qui est approuvé par l'assemblée de la République, dont le pouvoir d'amendement est subordonné à l'avis de l'assemblée régionale (art. 226). L'assemblée régionale exerce un pouvoir législatif subordonné au "respect des principes fondamentaux et des lois de la République", mais exclusif en certaines matières d'intérêt spécifiquement régional; elle a aussi l'initiative des lois et peut proposer au président de la République l'organisation d'un référendum régional (révision de 1997: art. 232).

Les régions administratives, assimilées aux collectivités locales par la Constitution, à la différence des régions autonomes, ont donné lieu à de longs débats. La loi n°56/91 du 13 août 1991 en avait défini les institutions et les compétences, et la loi n°19/98 du 28 avril 1998 le nombre (8) et la circonscription. Cependant leur "institutionnalisation concrète" était subordonnée également à un référendum, et elle a été repoussée à une large majorité lors du référendum du 8 novembre 1998 (près de 64% de "non" aux deux questions posées: sur le principe de la création des régions administratives, et sur la circonscription); selon le Tribunal constitutionnel, le rejet par les électeurs de l'"institutionnalisation concrète" des régions interdit au législateur la mise en place des institutions régionales prévues par la loi n°19/98 (n°757/98).

Le Portugal compte ainsi aujourd'hui, sur son territoire continental, trois degrés d'administration, seul le niveau communal étant décentralisé, et outre-mer deux régions autonomes insulaires, également divisées en communes. La Constitution prévoyait aussi un statut d'autonomie pour Macao (art. 292) et le droit à l'autodétermination et à l'indépendance pour Timor oriental (art. 293).

L'organisation territoriale du Portugal continental repose sur la combinaison de la décentralisation et de la déconcentration. Le progrès de la décentralisation fait partie du programme démocratique établi par la Constitution (art. 6), qui emploie même l'expression de "pouvoir local" (intitulé du titre VIII); la révision de 1997 a ajouté à l'article 6 la subsidiarité aux principes que doit respecter l'Etat unitaire.

La décentralisation communale s'opère en fait à deux niveaux (art. 235 à 265): les communes proprement dites (*municípios*) (305), de grande taille, dont la circonscription remonte au XIX^{ème} siècle (826 à la fin du XVIII^{ème} siècle, 291 en 1911), et les paroisses (*freguesias*) qui sont des collectivités infracommunales, personnes de droit public (4.220). Elles forment des divisions du territoire dont la modification appartient à la loi. En revanche, les organisations d'habitants définies sur une base territoriale au sein des paroisses ne sont pas des collectivités locales, et sont dépourvues de la personnalité morale (art. 263s.). Les communes peuvent créer des associations ou des fédérations pour la gestion d'intérêts communs (art. 253); il existe 59 organismes de cette nature. La même possibilité est ouverte aux paroisses depuis la révision constitutionnelle de 1997 (art. 247).

Deux aires métropolitaines ont été en outre créées par la loi (n°44, 2 août 1991) pour Lisbonne (2,5 millions d'habitants, la même circonscription que celle prévue pour la région de Lisbonne par la loi du 28 avril 1998, moins deux communes) et Porto (1,15 million d'habitants, 9 communes); il s'agit également de collectivités locales au sens de la Constitution (art. 236).

Les dispositions de la Constitution qui prévoyaient la création des régions administratives comme collectivités locales en faisaient partiellement une émanation des communes, dans leur circonscription comme dans leurs organes, et elles visaient à protéger l'autonomie communale par rapport aux régions. La révision constitutionnelle de 1997 a remplacé l'exigence de l'accord de la majorité des assemblées municipales représentant la majorité de la population par celle de

la majorité des électeurs de la région telle que définie par la loi (art. 256), imposant ainsi le recours au référendum et subordonnant la mise en place des régions à une double majorité, au niveau national et au niveau de chacune des régions.

L'administration territoriale de l'Etat est organisée en 18 districts, auxquels ont été superposées en 1979 cinq commissions régionales de coordination (CCR).

Le district est la division traditionnelle du territoire portugais depuis 1835. La mise en place des régions administratives devait entraîner leur suppression (Constitution: art. 291). Le gouverneur civil, nommé par le gouvernement, exerce des pouvoirs de police et a autorité sur les services extérieurs des ministères; une assemblée représentative des communes est instituée au niveau du district. Cependant, les ministères les plus importants ont commencé à créer leurs propres structures régionales.

Les CCR, placées sous l'autorité du ministre de l'équipement, de l'aménagement et de l'administration territoriale, sont chargées de la mise en œuvre des plans de développement régional, elles gèrent les concours des fonds européens, coordonne les activités des ministères dans les domaines intéressant leur compétence et apportent une assistance technique aux communes. A cet effet, ont été rattachés aux CCR les bureaux d'assistance technique aux communes (GAT) (50) entre lesquels sont regroupées les communes continentales depuis le milieu des années soixante-dix: les coûts en sont partagés entre l'Etat et les communes, les priorités de leur activité sont déterminées par les maires, qui proposent aussi le directeur nommé par le ministre.

2. Les institutions

Dans chaque région autonome est élue une assemblée législative, à la représentation proportionnelle. Le gouvernement régional est responsable devant elle. Elle légifère par des décrets législatifs.

L'Etat est représenté dans chaque région autonome par un ministre de la République, nommé par le président de la République. Il est le superintendant des services de l'Etat dans la région. Il nomme le président du gouvernement régional en fonction des résultats des élections régionales, et, sur sa proposition, les autres membres du gouvernement régional. Les décrets législatifs de l'assemblée sont signés par le ministre de la République, qui peut, dans le délai de signature, les déférer au Tribunal constitutionnel. L'assemblée régionale peut être dissoute en cas d'actes graves contraires à la Constitution (art. 230 à 234).

Sur le territoire continental, seules les communes et les paroisses sont administrées par des assemblées élues au suffrage direct; leur mandat est de 4 ans. Toutefois, l'assemblée municipale est composée d'une part des présidents des conseils de paroisse, et d'autre part d'un nombre au moins égal de conseillers élus au suffrage direct (art. 249). De même, les régions administratives devaient être administrées par des assemblées régionales composées d'une part de membres élus au suffrage direct, et d'autre part, en nombre inférieur, de membres élus par le collège des conseillers municipaux d'élection directe (art. 258). L'exécutif est collégial dans tous les cas. Au niveau communal, il appartient à une chambre municipale (*câmara municipal*, 5 à 11 membres), élue également au suffrage direct; est élu maire le candidat placé en tête de la liste victorieuse.

Les aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto sont administrées par une assemblée, constituée à la proportionnelle de membres élus des assemblées municipales des communes membres, un conseil (*junta metropolitana*) formé des maires, et un comité métropolitain, consultatif, composé du président de la CCR, de membres du conseil et de représentants, compétents pour la zone, de certains services publics.

Au niveau du district, est instituée une assemblée de district (art. 291.2) composée des maires et de deux membres de chaque assemblée municipale. Elle exerce quelques attributions délibératives, notamment à propos des services techniques d'assistance aux communes, et des attributions consultatives en matière économique, sociale, éducative et culturelle. L'assemblée de district élit un bureau, qui contrôle l'exécution des délibérations et dirige les services. S'y ajoute un conseil consultatif formé du gouverneur civil, qui le préside, de quatre membres élus de l'assemblée de district et de personnalités qualifiées.

La CCR est une autorité déconcentrée du ministère de l'équipement, de l'aménagement et de l'administration territoriale; elle comprend un président, deux vice-présidents et un conseil réunissant des chefs de service.

3. Les compétences

La révision constitutionnelle de 1997 a précisé (art. 228) les matières “d’intérêt spécifiquement régional”, dans lesquelles s’exerce le pouvoir législatif régional, le cas échéant dans le cadre des principes fixés par la loi nationale. Elles portent essentiellement sur: la protection de l’environnement et des ressources naturelles; l’agriculture et la pisciculture; l’aménagement du territoire, l’urbanisme et l’habitat; les infrastructures et les services de transport terrestre, maritime et aérien; la valorisation des ressources humaines, la qualité de la vie, les sports et la culture; le tourisme; le développement commercial et industriel; l’organisation de l’administration régionale. En outre, la participation des régions autonomes à la définition de la position du Portugal au niveau européen, ainsi que leur participation aux délégations portugaises dans la mesure où sont concernés des intérêts spécifiquement régionaux, ont été consacrées (art. 227).

Sur le territoire continental, les compétences exercées au niveau régional le sont par les services de l’Etat et par les communes. Les CCR sont chargées du plan développement régional, et de la mise en œuvre au niveau régional des fonds structurels (notamment les concours du FEDER). Les aires métropolitaines assurent la coordination des services communaux à l’échelle de l’agglomération, donnent un avis sur les investissements de l’Etat et l’engagement des concours communautaires dans l’aire métropolitaine; elles disposent de services techniques propres. Il existe une liaison institutionnelle avec la CCR correspondante.

4. Les finances

Les régions autonomes disposent des impôts et taxes perçues sur leur territoire, ainsi que des impôts indirects frappant les marchandises à destination de la région mais perçus en dehors de leur territoire, et de dotations de l’Etat. La révision constitutionnelle de 1997 a inscrit le régime financier des régions autonomes dans les matières entrant dans la “réserve absolue de compétence législative” de l’Assemblée de la République (art. 164, t), et elle a établi un droit des régions autonomes à une participation au produit des impôts de l’Etat, assurant “une solidarité nationale effective” (art. 227.1.j).

Sur le territoire continental, les dépenses des collectivités locales sont assez réduites (3,7% du PIB), et elles ne disposent que de peu de ressources fiscales propres: la *derrama* (une surtaxe à l’impôt national sur les bénéfices), les taxes sur les marchés et le petit commerce; elles peuvent aussi faire varier dans d’étroites limites le taux de l’impôt foncier, dont le produit leur est attribué. L’essentiel de leurs ressources proviennent de transferts opérés par l’Etat, principalement les dotations du fonds d’équilibre financier, qui remplit une fonction de péréquation, dont 40% doivent être affectés aux investissements et 10% reversés aux paroisses. Les concours des fonds structurels européens représentent environ 8,5% des ressources des communes.

L’Etat participe aussi au financement de programmes d’investissements dans le cadre de contrats de programme signés avec les communes, qui y participent en général pour près de la moitié du coût total. Ces contrats de programme portent sur les infrastructures, ils bénéficient surtout aux régions défavorisées et assurent le financement de la contribution nationale aux programmes cofinancés par les fonds européens. La participation de l’Etat représente environ 5% du total des transferts de l’Etat aux communes (1993). Les contrats de programme sont publiés au Journal Officiel.

5. L’influence de l’intégration européenne

L’intégration européenne, et en particulier les fonds communautaires, par leur importance, ont pesé sur l’évolution du système portugais d’administration territoriale; en particulier ils ont alimenté le débat politique sur la régionalisation. Toutefois, si les régions autonomes ont obtenu une extension de leur participation à l’action du Portugal au niveau européen, les réponses qui se sont finalement imposées sur le territoire continental écartent la création d’une collectivité régionale et reposent sur la coopération entre l’Etat et les communes, notamment sur la base des CCR et des contrats de programme.

(1993)

| Catégorie | Nombre d'unités | Dépenses totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dépenses d'invest. / dépenses totales |
|---------------------------------------|-----------------|---------------------------|--------------------------------------|---|
| Régions autonomes | 2 | Nd | Nd | Nd |
| CCR | 5 | So | So | So |
| Districts | 18 | So | So | So |
| Communes (hors régions autonomes) | 275 | 6% | 0,5% | 40% (hors annuité de la dette: 33%) |
| Paroisses (hors régions autonomes) | 4.220 | | | |

Source: OCDE.

Nd = non disponible.

So = sans objet.

ROYAUME-UNI

Population: 58,6 millions d'habitants, 244.800 km²
dont: Angleterre: 48,5 millions
Ecosse: 5,3 millions
Pays de Galles: 3 millions
Irlande du Nord: 1,8 million

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

Le Royaume-Uni pouvait être défini traditionnellement, et de manière contradictoire, par les deux idées suivantes:

- c'est un Etat unitaire fondé sur la souveraineté du Parlement; les autorités locales ne tiennent leurs pouvoirs que du Parlement;
- c'est un royaume composé de quatre nations (Angleterre, Ecosse, Pays de Galles et Irlande), dont les particularismes sont, à des degrés divers, reconnus par les institutions et ont donné naissance à des institutions particulières.

C'est la réponse donnée au problème posé par la reconnaissance de ces nations qui est à l'origine des réformes institutionnelles les plus importantes. C'est ainsi qu'en 1998 et en 1999 ont été mis en place le parlement régional d'Ulster, le parlement d'Ecosse et l'assemblée du Pays de Galles, auxquels sont dévolus des pouvoirs étendus, quoique différents dans chaque cas.

Ces réformes relèvent, dans la doctrine constitutionnelle britannique, de la *devolution*, notion peu précise apparue avec le mouvement indépendantiste irlandais à la fin du XIX^{ème} siècle, et auquel on tenta de répondre par un régime d'autonomie interne poussée (*Home Rule*). La *devolution* correspond ainsi au transfert de larges pouvoirs à une assemblée politique pour la gestion des affaires intérieures, et peut être comparée à la régionalisation politique telle qu'elle se rencontre en Italie et en Espagne.

Toutefois, la *devolution* ne se définit comme une régionalisation que par analogie avec des expériences étrangères. D'une part, en effet, elle répond au caractère multinational du Royaume-Uni; d'autre part, la notion de région a été utilisée au Royaume-Uni dans des sens différents. La notion de région est d'abord apparue dans les années trente, avec la création des "régions spéciales", dans lesquelles une commission établie par le pouvoir central était chargée de mettre en œuvre une politique de développement économique en réponse aux effets de la crise économique dans les régions les plus affectées. Cette conception a été reprise après la guerre, notamment avec les offices régionaux de planification économique (*regional economic planning boards*), créés en 1964 (8 en Angleterre, plus l'Ecosse et le Pays de Galles) et supprimés en 1979 par le gouvernement Thatcher. Elle a ensuite été utilisée en Ecosse par la réforme de 1974 qui établissait 9 *regions* comme échelon intermédiaire d'administration locale, plus étendu que les comtés anglais; ces régions ont été supprimées en 1994, pour ne laisser subsister qu'un seul niveau d'administration locale.

Enfin, la notion de région est réapparue en Angleterre en 1994, avec la mise en place des 9 "bureaux régionaux du gouvernement" (*regional government offices*), qui regroupent les responsables régionaux de quatre ministères (Environnement, Commerce et Industrie, Transports, Emploi) et des représentants des ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture: il s'agit plus de postes avancés de l'administration centrale que de l'amorce d'une déconcentration administrative, chargée de la mise en œuvre de la politique régionale du gouvernement. En avril 1999, 9 agences de développement régional ont été mises en place pour exercer les compétences de l'agence *English Partnership*, rattachée au ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions (DoETR), et qui conduit des opérations de reconversion économique (*Regional development Act 1998*). Cette loi permet aussi la reconnaissance comme "chambres régionales", par le ministre, d'organismes librement formés par les autorités locales de la "région", et qui élisent un conseil chargé de les représenter (sections 8 et 14). On voit que la notion proprement dite de région reste, au Royaume-Uni, mais surtout en Angleterre, associée à celle de développement économique régional.

Avant la réforme de 1998-1999, les trois régions périphériques du Royaume-Uni donnaient lieu à une forme d'administration régionale déconcentrée. L'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord relevaient chacune d'un ministre membre du Cabinet, qui avait autorité sur un ministère territorial, regroupant des attributions variées, en fonction des compétences qui lui étaient déléguées, et soustraites à Whitehall. Le plus important était celui de l'Ecosse, le Scottish Office. Chacun de ces ministères était soumis au contrôle d'une commission spéciale de la Chambre des Communes, composée de députés de la région concernée.

La *devolution* procède d'une loi du Parlement de Westminster, sur la base des résultats des référendums de septembre 1997; elle est donc l'œuvre d'un acte souverain, et pourrait donc, en théorie, être remise en cause par autre acte de même nature; le Parlement de Westminster "est et reste souverain en toutes matières", mais "choisit d'exercer sa souveraineté en déléguant ses compétences législatives à un parlement écossais sans diminuer en aucune manière ses propres pouvoirs" (Scottish Office, "Scotland's Parliament", Cm 3658, p. 12). En dépit d'une très large autonomie interne, la loi affirme que l'unité du Royaume-Uni n'est pas mise en cause. Le *Judicial Committee* du Conseil privé exerce le contrôle juridictionnel sur les lois régionales, ou les actes de l'assemblée galloise, qui lui sont déférés.

Les services et les moyens des anciens ministères territoriaux sont transférés sous l'autorité des nouveaux exécutifs régionaux. Cependant, les ministres chargés de ces régions au Cabinet sont maintenus pour assurer la liaison entre les nouvelles autorités régionales d'une part, le Parlement et le Gouvernement du Royaume-Uni d'autre part, notamment au moment de l'établissement du budget. Un conseil réunira deux fois par an les représentants de l'Ecosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord. En outre la coopération entre les ministères du gouvernement central et leurs homologues des exécutifs d'Ecosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord est réglée par des accords administratifs ("concordats").

2. Les institutions régionales

On ne traitera ici que des nouvelles institutions de l'Ecosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord. Il convient de souligner le caractère dissymétrique et sui generis des solutions retenues.

1. Ecosse. Le Parlement d'Ecosse est rétabli. Il est élu pour 4 ans selon un système mixte, qui combine le scrutin majoritaire à un tour dans le cadre des circonscriptions pour l'élection de la Chambre des Communes (73 sièges), et le scrutin proportionnel dans le cadre des circonscriptions pour l'élection du Parlement européen (56 sièges). Le cumul avec un mandat local ou un mandat à la Chambre des Communes est expressément permis. La loi institue un régime parlementaire, avec un exécutif composé de ministres, avec à sa tête un *First Minister*, élu par le Parlement écossais et nommé par la Reine; le *Scottish Executive* est responsable devant le Parlement écossais.
2. Pays de Galles. La loi établit une assemblée régionale de 60 membres, élus pour 4 ans, selon un système mixte, comme le Parlement écossais. La conception de l'exécutif rapproche le Pays de Galles des autorités locales: il s'agit d'un *Executive Committee*, composé des présidents des commissions de l'Assemblée; il est toutefois responsable devant l'Assemblée. Le Pays de Galles prend la forme d'une autorité locale supérieure, qui se superpose aux 22 "conseils unitaires" issus de la réforme territoriale de 1996. Des compétences administratives importantes lui sont transférées mais l'Assemblée n'est pas dotée d'un pouvoir législatif, et ne pourra faire que des règlements d'application des lois.
3. Irlande du Nord. Un parlement régional de 108 membres est élu à la représentation proportionnelle; il est doté des pouvoirs législatifs et exécutifs. Le premier ministre et une dizaine de ministres forment l'exécutif; ils sont élus par le parlement et doivent être issus de tous les partis. Les décisions importantes ne peuvent être prises qu'avec l'accord de la majorité de chacun des partis. Un conseil nord-sud assure une concertation entre les ministres d'Irlande du Nord et de la République d'Irlande en diverses matières (agriculture, pêche, enseignement, transports, tourisme).

3. Les compétences

Les compétences dévolues aux trois régions sont très larges, notamment pour l'Ecosse. On laissera ici de côté le cas de l'Irlande du Nord.

1. Ecosse. Les compétences sont très nombreuses, vont au-delà des compétences du *Scottish Office* et n'excluent que les compétences réservées par la loi au Parlement et au gouvernement du Royaume-Uni. On relèvera que les compétences transférées s'étendent à l'administration locale (institutions, finances, élections, compétences), à tous les "*quangos*" créés pour l'Ecosse, à l'enseignement (pour lequel l'Ecosse connaissait déjà un système différent de celui de l'Angleterre), au service national de santé, à la législation en matière d'aménagement et d'urbanisme, au développement économique, au contrôle des autorités de régulation pour les activités qui y sont soumises en Ecosse, à la législation pénale et civile, sauf dans les matières réservées, aux accords internationaux dans les matières transférées. Parmi les matières réservées on relève la sécurité sociale, le système économique, fiscal et monétaire, la législation du travail...

2. Pays de Galles. Sont transférées à l'assemblée du Pays de Galles toutes les attributions du ministre du pays de Galles. En ces matières, l'Assemblée exerce seulement un pouvoir réglementaire; le pouvoir législatif reste à Westminster, mais l'Assemblée peut faire des propositions de loi. Parmi les matières concernées on relève: l'administration locale, le développement économique, l'enseignement, le service national de santé, l'aménagement et l'urbanisme. L'Assemblée peut réduire le nombre de "quangos" institués au Pays de Galles et les réorganiser.

4. Les finances

L'autonomie financière des nouvelles régions est large en ce qui concerne les dépenses, mais réduite en ce qui concerne les recettes, qui demeurent sous le contrôle du pouvoir central. Toutefois, un pouvoir fiscal significatif est concédé au Parlement écossais.

1. Ecosse. Elle dispose d'un budget considérable (£15 milliards), comparable à celui de l'ancien *Scottish Office*, alimenté pour l'essentiel par une dotation globale (le *Scottish Block*) du budget du Royaume-Uni, dont l'utilisation est libre pour le Parlement d'Ecosse. Cette dotation est calculée sur la base d'une formule faite de critères objectifs, qui se réfèrent aux coûts de programmes comparables en Angleterre et au Pays de Galles. En outre, le Parlement écossais peut faire varier le taux de base de l'impôt sur le revenu de ± 3 pence par livre (soit environ £450 millions). Le financement des autorités locales d'Ecosse est aussi transféré au Parlement écossais; mais le Gouvernement conserve un pouvoir de contrôle en dernier ressort sur l'évolution des finances publiques locales et pourrait reporter sur la dotation à l'Ecosse les restrictions que le Parlement écossais n'aurait pas voulu imposer à ses autorités locales.
2. Pays de Galles. Le financement du Pays de Galles est exclusivement assuré par une dotation budgétaire (*Welsh Block*) votée par le Parlement de Westminster, et dont l'assemblée régionale dispose librement. C'était déjà le mode de financement du *Welsh Office*, soit £6,6 milliards en 1997-98. Cela inclut le financement des autorités locales. Un contrôle central sur l'évolution des dépenses est maintenu.

5. L'influence de l'intégration européenne

La *devolution* à l'Ecosse et au Pays de Galles a donné lieu à des projets gouvernementaux à plusieurs reprises depuis la fin du XIX^{ème} siècle, notamment au moment de l'octroi du *Home Rule* à l'Irlande, et en 1979. Toutefois, la réforme de 1998-1999 est fortement conditionnée par l'Union européenne et les perspectives de celles-ci. D'une part, pendant les années conservatrices, les autorités locales d'Ecosse et du Pays de Galles ont souvent recherché auprès des institutions communautaires les moyens de desserrer la contrainte budgétaire et politique qu'exerçait sur elles le pouvoir central. Désormais la mise en œuvre des politiques communautaires, dans leurs domaines de compétences, et l'utilisation des concours des fonds structurels relèvera du Parlement écossais et de l'Assemblée du Pays de Galles. D'autre part, pour les partisans de l'indépendance de l'Ecosse, le rétablissement du Parlement constitue une première étape, et leur but est une "Ecosse indépendante dans une Europe unie".

Le tableau suivant ne contient pas de données financières, car l'ampleur des réformes territoriales introduites au cours des dernières années, combinées avec la *devolution*, rend encore difficile d'apprécier leurs incidences sur les finances de chaque catégorie d'autorités.

| Catégories d'autorités | Nombre d'unités ou noms des unités | |
|--|--|--|
| Région | Angleterre: 9 Regional Offices of Government 9 Regional Development Agencies + "chambres régionales" formées par les autorités locales Grand Londres: un maire et un conseil élus au SU direct Ecosse Pays de Galles Irlande du Nord | |
| | <i>DEUX NIVEAUX</i> | <i>UN NIVEAU</i> |
| Comté | Angleterre: 35 conseils de comté | <i>Angleterre, Ecosse, Pays de Galles, Irlande du Nord:</i> Néant |
| Districts, conseils unitaires, bourgs de Londres | Angleterre: 283 autorités non métropolitaines | 1) Angleterre: 36 districts métr., 32 bourgs de Londres, 14 conseils non métr. 2) Ecosse: 32 conseils 3) Pays de Galles: 22 conseils 4) Irlande du Nord: 26 conseils de district |

SUEDE

8,8 millions d'habitants
410.900 km²

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

La Suède est un Etat unitaire décentralisé qui compte deux degrés de collectivités locales: les communes (*kommuner*) (288) et les conseils de comté (*landsting*) (22). Le territoire est divisé en 23 comtés (*län*), siège d'une administration d'Etat (*länstyrelse*) placée sous l'autorité d'un gouverneur (*landshövding*) nommé par le gouvernement; ce découpage administratif n'a pratiquement pas varié depuis 1634. La fusion en 1997 des comtés de Malmöhus et Kristianstad, pour former le nouveau comté de Scanie constitue la première modification territoriale d'importance à ce niveau depuis plus de 350 ans. Une autre conséquence est de mettre fin, depuis le début de 1999, au régime particulier de la ville de Malmö, qui cesse d'exercer les fonctions d'un conseil de comté pour être intégré dans le comté de Scanie. En revanche, l'île de Gotland et Göteborg sont des communes dont le conseil exerce également les fonctions du conseil de comté.

L'organisation communale actuelle est le résultat des réformes territoriales de 1952 et de 1962-1974, qui ont constitué de grandes communes afin de développer les services que celles-ci devaient fournir à la population; la réforme de l'enseignement, dont la gestion devait être confiée aux communes, a joué un rôle déterminant dans cette réorganisation. Auparavant, les communes correspondaient encore aux paroisses traditionnelles, dont le nombre n'a guère varié depuis (environ 2.500).

L'administration d'Etat au niveau du comté a été renforcée depuis le début des années soixante-dix: les services régionaux de la plupart des agences du gouvernement national y ont été intégrés afin d'assurer une meilleure coordination à ce niveau. Elle a également été ouverte sur les intérêts locaux: le gouverneur est assisté d'un conseil d'administration dont les 14 autres membres sont élus par le conseil de comté. Cette organisation conditionne l'exécution des compétences du gouverneur, y compris dans l'exercice du contrôle des collectivités locales, une mission traditionnelle qui ne s'exerce que de façon atténuée.

Le découpage et les fonctions des comtés sont discutés depuis plus de trente ans. Certaines agences nationales ont adopté des circonscriptions régionales qui s'en écartent (agence nationale de l'équipement routier, agence nationale de l'éducation). Les comtés réclament eux-mêmes que leur soient transférées certaines fonctions de l'administration d'Etat du comté. Si les projets de réorganisation régionale les plus audacieux ont été écartés, une loi de 1995 favorise la coopération entre collectivités locales dans un cadre régional plus large pour la Suède occidentale et la Scanie, pour l'exercice de certaines compétences, avec la formation d'un conseil composé de représentants des conseils communaux et des conseils de comté. Une loi de 1996 a permis la création du nouveau comté de Scanie.

2. Les institutions

Les conseils de comté, comme les conseils municipaux, sont élus pour 4 ans à la représentation proportionnelle.

Le conseil élit en son sein un bureau exécutif, à la proportionnelle à moins que les partis ne s'entendent sur un autre mode de répartition des sièges. Le chef de l'exécutif est le président du bureau exécutif, mais la plupart des décisions sont collégiales.

Traditionnellement, des commissions spécialisées formées par le conseil gèrent les différentes fonctions de la compétence de la collectivité, préparent les délibérations du conseil et sont responsables de leur exécution. La loi imposait l'existence de certaines commissions. Depuis la loi de 1991, les communes et les conseils sont libres de leur organisation interne.

La loi a élargi les formes de participation des citoyens; des référendums consultatifs peuvent être organisés.

3. Les compétences

Bien que les comtés comme les communes jouissent d'une compétence générale dans leur territoire et dans les limites de la loi, ils n'exercent que des compétences limitées, quoique essentielles. La plupart des fonctions locales sont assurées par les communes.

Les compétences des comtés les plus importantes sont: les hôpitaux et le système de soins (environ 80% des dépenses des comtés), l'établissement d'un plan régional (qui ne s'impose cependant qu'à Stockholm; dans les autres comtés, il n'est établi que si les communes le demandent), les transports interurbains. S'y ajoutent certains établissements d'enseignement et culturels.

En revanche, le développement régional demeure une compétence de l'Etat, exercé au niveau local par le gouverneur et l'administration d'Etat du comté. Il en va de même de la protection de l'environnement et des ressources en eau, de la planification des infrastructures. L'administration d'Etat du comté et le gouverneur ont une fonction générale d'expertise et de coordination.

4. Les finances

En Suède, l'Etat est responsable de 90% des transferts, tandis que les collectivités locales assurent la fourniture de la quasi totalité des services publics.

Globalement les dépenses publiques locales représentent 28,7% du PIB; les conseils de comté assurent 29% de l'ensemble de ces dépenses.

Les comtés comme les communes ont une très grande autonomie financière; ils tirent la majeure partie de leurs ressources de l'impôt local sur le revenu (71% pour les comtés), dont ils fixent le taux; toutefois, le parlement a pu exercer un contrôle sur les finances locales en décidant un gel temporaire de la fiscalité locale, en manipulant les bases d'imposition ou en bloquant temporairement les taux.

La réforme de 1993 a simplifié les dotations de l'Etat et celle de 1996 a renforcé la péréquation: les comtés et les communes dont les bases d'imposition sont inférieures à la moyenne perçoivent une dotation financée par un prélèvement sur les ressources fiscales de ceux dont les bases d'imposition sont supérieures à la moyenne. Les différences structurelles de coûts des principales fonctions donnent lieu également à une dotation que l'Etat finance à partir d'un prélèvement sur les collectivités dont les coûts structurels sont plus favorables que la moyenne.

5. L'influence de l'intégration européenne

L'adhésion de la Suède à l'Union européenne a relancé le débat sur le découpage des comtés et l'opportunité de créer des comtés plus grands dans une perspective de régionalisation à l'échelle européenne. Les mesures prises pour les comtés du sud de la Suède, où les milieux économiques sont tournés vers l'Europe et attendent de la mobilisation régionale un appui à leurs efforts d'expansion, représentent un premier pas dans cette direction. Elles reflètent aussi une coupure entre le nord et le sud du pays que les fonds structurels peuvent aider à surmonter.

(1994)

| Catégorie | Nombre d'unités | Dépenses totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dépenses d'invest. / dépenses totales |
|-------------------|-----------------|------------------------|-----------------------------------|--|
| Conseils de comté | 22 | 7,9% | 16,1% | 7% (hors annuité de la dette:) 5% |
| Communes | 288 | 19,4% | | 13% (hors annuité de la dette:) 9% |

Source: Dexia.

LES ETATS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

BULGARIE

8,4 millions d'habitants
110.000 km²

1. La structure de l'État et la régionalisation

Selon la Constitution de 1991, la Bulgarie est un Etat unitaire de libre administration locale; en revanche "les formations territoriales autonomes n'y sont pas admises" (art. 2). Toutefois les citoyens, dont le bulgare n'est pas la langue maternelle, ont le droit, parallèlement, d'étudier et parler leur langue maternelle (art. 36); chacun a le droit de développer sa propre culture conformément à son appartenance ethnique (art. 54).

Le territoire de la Bulgarie est divisé en communes (*obshtina*) et régions (*oblast*) (art. 135.1). Toutefois, seule la commune est une collectivité territoriale: elle est "l'unité administrative et territoriale de base, où se réalise la libre administration locale" (*samoupravlenie*) (art. 136.1). Au contraire, la région est une simple circonscription administrative de l'Etat (art. 142). Cependant, l'administration régionale a la personnalité morale.

La Bulgarie se caractérise par un petit nombre de communes englobant une ou plusieurs agglomérations, et qui sont relativement grandes aussi bien en ce qui concerne leur superficie que le nombre d'habitants. En 1999, la Bulgarie compte 262 communes, dont plus de la moitié ont de 10.001 à 50.000 habitants. Leurs institutions et leur administration sont régies par la loi du 17 septembre 1991 modifiée.

Au début de 1999 a eu lieu une profonde modification de l'organisation régionale. Un décret du président de la République (conformément à l'article 26 de la loi de 1995 sur l'organisation administrative territoriale) a fixé les nouvelles frontières des régions ainsi que leurs centres administratifs: désormais, à la place des 9 régions qui existaient depuis 1987, le territoire de la Bulgarie est divisée en 28 régions, y compris la capitale, qui est, à la fois, commune et région. En laissant de côté la capitale, la plus grande région possède une superficie de 6.451 km², tandis que la plus petite a une superficie de 2.107 km². La région la plus peuplée compte 721.516 habitants, la moins peuplée compte 144.061 habitants. Les régions englobent de 4 à 22 communes. Les nouvelles régions correspondent aux anciens districts (*okreg*), qui avaient été introduits en 1959, tandis qu'étaient supprimés les arrondissements (*okolii*), qui existaient avant la Seconde Guerre mondiale, au niveau inférieur, et les régions au niveau supérieur.

On évoque, comme raisons de cette réforme, que les régions plus petites rendront possible de prendre en considération mieux qu'auparavant les différences économiques, sociales et autres existant entre elles, et de rapprocher l'administration de l'État de la population.

La région demeure une circonscription territoriale administrative pour la mise en œuvre de la politique régionale "en exerçant sur place l'administration de l'État et en assurant l'harmonie des intérêts nationaux et locaux" (art. 142). Par conséquent, la régionalisation est surtout motivée par les critères économiques et administratifs et, pour le moment, elle n'est pas basée sur la décentralisation. Toutefois, le document intitulé "La réforme administrative et territoriale", élaboré en 1995 par le Centre national pour le développement territorial et la politique du logement prévoyait que les régions deviendraient progressivement des collectivités territoriales. Une telle réforme pourrait être entreprise en 2001 après les prochaines élections.

2. Les institutions régionales

La région est administrée par un gouverneur régional (*oblasten upravitel* – gouverneur, dans ce qui suit) nommé par le Conseil des ministres, qui peut le révoquer. Les principes de son statut juridique sont fixés directement par la Constitution (art. 143) et les modalités d'application par la loi relative à l'administration de 1998. Toutefois, il ne fait pas partie de l'administration proprement dite; son statut est plus proche de celui d'un sous-secrétaire d'Etat à compétence territoriale que de celui d'un haut fonctionnaire. Le gouverneur est responsable devant le Conseil des ministres auquel il fournit un rapport annuel sur l'activité de l'administration régionale; il peut soumettre au Conseil des ministres des questions intéressant sa région et il peut être invité au Conseil des ministres (règlement n°45 du 5 mars 1993 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres). Le gouverneur est assisté par ses adjoints et par l'administration régionale. Les adjoints du gouverneur sont nommés par le président du Conseil des ministres; la répartition des tâches entre eux, ainsi que leurs attributions sont fixées par le gouverneur. Le gouverneur dirige

l'administration régionale. Le nombre de ses agents (entre 30 et 47) est fixé par le Conseil des ministres, qui fixe également son organisation interne.

Les conseils régionaux de développement, créés sur la base de la Loi sur le développement régional de 1999, assurent la participation des communes à la politique de développement régional. Le conseil régional est présidé par le gouverneur et formé par les maires, et un représentant de chaque conseil municipal. En outre, le gouverneur peut inviter le représentant de l'association régionale des communes à participer aux délibérations. Le conseil régional a un rôle seulement consultatif; il "assiste le gouverneur" (art. 9). Il est en outre créé par la même loi un conseil du développement régional au sein du Conseil des ministres; ce conseil se compose des ministres intéressés, ainsi que des gouverneurs, qui ont voix délibérative, sous la présidence du ministre chargé du développement régional et des travaux publics.

Les organes déconcentrés exercent leurs activités tant au niveau des régions, dans les chefs-lieux des anciens districts, qu'au niveau des communes et ils sont assez nombreux (par ex. agences pour l'emploi, affaires militaires, police, administration fiscale, commissions foncières...). Leurs circonscriptions sont souvent fixées par des décrets du Conseil des ministres ou bien par des arrêtés ministériels ou par des arrêtés des directeurs des autres organes centraux de l'administration de l'État. Les circonscriptions régionales des services déconcentrés correspondent en général au territoire de la région, mais ils en existent certaines, dont les compétences s'étendent à plusieurs régions. La loi sur l'organisation territoriale de la République de Bulgarie a fixé comme principe que les circonscriptions des bureaux et des services des ministères et des autres organes centraux de l'administration de l'État doivent respecter les frontières des circonscriptions de l'administration territoriale, sauf disposition contraire d'une loi.

Les dispositions de l'art. 44 de la loi sur l'administration ont une signification fondamentale pour le développement ultérieur des organes déconcentrés: un ministre peut créer des services territoriaux de l'administration, placés sous son autorité, comme directions dans le cadre de l'administration régionale. Cette disposition confirme le fait que les liens entre l'administration régionale et les organes déconcentrés devraient être renforcés.

3. Les compétences

Les compétences du gouverneur sont spécifiées d'une manière générale à l'article 143.3 de la Constitution, dans la loi sur l'administration, et elles sont concrétisées dans les différentes lois.

Le gouverneur met en œuvre dans sa région la politique de l'État, dont les objectifs sont fixés par la loi et par les règlements du Gouvernement.

Il veille à l'harmonie entre les intérêts nationaux et locaux.

Il applique la politique régionale. A ce titre, il organise l'élaboration et la mise en œuvre du plan régional de développement avec la participation des communes. Le conseil régional de développement est consulté sur le plan régional de développement, avant sa transmission au ministre chargé du développement régional; il examine le rapport annuel sur sa réalisation.

Il répond de la conservation et de la protection des biens de l'État.

Il assure le respect de la légalité et de l'ordre public dans la région, et organise la défense et la sécurité civiles.

Il exerce le contrôle administratif des actes des collectivités territoriales. Ce contrôle est limité à la vérification de la légalité des actes. Les compétences du gouverneur diffèrent selon l'objet du contrôle administratif. S'il s'agit d'un acte pris par le conseil municipal, il a droit de le suspendre et, dans un délai d'un mois à compter de sa transmission, de le déférer au tribunal départemental compétent qui examine sa légalité. S'il s'agit d'un acte pris par le maire, il peut, dans le même délai, l'annuler. La décision du gouverneur peut dans l'un et l'autre cas faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif suprême.

Enfin, le gouverneur coordonne l'action des administrations de l'Etat dans la région et contrôle l'application des actes pris par les directeurs des services déconcentrés. La loi ne précise cependant pas les moyens juridiques dont il dispose à cet effet.

Dans les limites de ses compétences, le gouverneur régional prend des arrêtés ("zapoved").

4. Les finances

L'administration régionale est financée par le budget de l'État. Le budget de l'État pour 1999 a fixé le montant des recettes (il s'agit, notamment, des recettes provenant de la location et de la vente des biens de l'État), des dépenses et des subventions pour chacune des 9 régions existant au moment son élaboration. En raison de l'augmentation du nombre des régions au début de 1999, une répartition des moyens budgétaires entre les nouvelles régions a eu lieu, en prenant en considération la superficie de leur territoire, ainsi que le nombre des communes.

Le financement des communes est assuré essentiellement par leur participation au produit d'impôts nationaux (impôt sur le revenu principalement) (environ 40% du total des ressources en 1995) et par des dotations budgétaires de l'État (46%). Les concours dont bénéficie ainsi chaque commune sont individualisés dans le budget de l'État. La fiscalité locale est minime (moins de 4% des ressources) et la marge de manœuvre est négligeable.

5. L'influence de l'intégration européenne

L'intégration européenne n'a pas eu d'influence sur la création des nouvelles régions. Par contre elle exerce une influence directe sur la politique du développement régional. La loi sur le développement régional correspond aux directives (recommandations) de la Commission européenne de 1997, en introduisant le principe du développement régional intégré, en créant les instruments de la mise en œuvre de la politique régionale et en lui donnant un cadre institutionnel. Mais la modification du découpage administratif du territoire n'avait pas d'abord été envisagée. On prévoit en outre de définir six NUTS. 2, chacune englobant plusieurs régions.

| Catégorie | Nombre d'unités (1998) | Dépenses totales / PIB (1993) | Ressources fiscales propres / PIB (1998) | Dépenses d'invest. / dépenses totales |
|------------------------|--|----------------------------------|---|--|
| Régions (oblast) | 28 (dont Sofia) | Nd | So | Nd |
| Communes (obshtina) | 262 (réunissant près de 4.000 mairies de village; 5 villes divisées en arrondissements avec conseils élus) | 11,8% | 1,3% | 9,6% |

Nd = non disponible.

So = sans objet.

ESTONIE

45.227 km²
1,5 million d'habitants

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

La Constitution du 28 juin 1992 déclare que l'Estonie est un Etat unitaire, dont la division du territoire en unités administratives est fixée par la loi (art. 3); les collectivités locales sont les communes et les villes (mais la distinction n'a plus de portée juridique), d'autres collectivités locales peuvent être créées conformément à la loi (art. 155). Il existe 254 collectivités locales, soit 47 villes et 207 communes rurales. Elles sont régies par la loi sur l'organisation des collectivités locales du 2 juin 1993. Le territoire est en outre divisé en 15 arrondissements (*rajon*), qui sont des unités administratives de l'Etat.

La Constitution reconnaît l'existence de minorités ethniques, qui ont le droit, dans l'intérêt de leur culture, de créer des institutions d'autonomie locale (Constitution: art. 50). Dans les localités où la majorité des résidents permanents parle une autre langue que l'estonien, les citoyens ont le droit de recevoir des réponses des autorités publiques dans leur langue et cette langue peut être utilisée par ces autorités pour la communication interne (art. 51 et 52). Les limites des collectivités locales ne peuvent pas être modifiées sans prendre l'avis de leurs autorités (art. 158).

Les collectivités locales "agissent librement dans le cadre de la loi"; des obligations ne peuvent leur être imposées que conformément à la loi et avec leur accord, les dépenses correspondantes doivent être couvertes par l'Etat (art. 154). Le contrôle de légalité sur les actes des collectivités locales est assuré par le chancelier de justice, qui est élu pour 7 ans par le parlement sur proposition du président de la République (art. 139 et 140). Le chancelier défère à la Cour d'Etat (à la fois tribunal suprême et cour constitutionnelle) les actes qu'une autorité locale refuse de mettre en conformité avec la loi.

Les associations de collectivités locales sont reconnues par la loi; elles passent des accords avec le gouvernement et les administrations de l'Etat au nom de leurs membres; elles facilitent aussi le développement d'activités communes au sein des arrondissements.

Le développement régional est un objectif de l'Etat. Il existe un ministre sans portefeuille spécialement chargé des affaires régionales. En 1995 a été créé un Conseil consultatif de politique régionale pour la coordination des politiques interministérielles. Une Agence estonienne de Développement régional a été mise en place en 1997 pour la gestion des fonds destinés au financement des programmes de développement régional, du programme de soutien à l'initiative privée, des fonds de développement des arrondissements, et du programme d'investissement dans les équipements sociaux.

2. Les institutions

Les collectivités locales sont administrées par un conseil élu au suffrage direct pour trois ans; ce conseil élit le maire.

L'arrondissement est administré par un gouverneur nommé par le gouvernement, ainsi que par les administrations de l'Etat. Des conseils d'arrondissement, composés de représentants des communes, ont existé jusqu'en 1994. La réforme de 1994 n'a maintenu qu'une administration d'Etat au niveau de l'arrondissement et elle a ramené au droit commun les six villes qui avaient aussi les compétences des arrondissements (anciennement villes "républicaines" dans la terminologie soviétique).

3. Les compétences

Le gouverneur est le représentant de l'Etat dans l'arrondissement. Il soutient le développement intégré et équilibré de l'arrondissement. Il coordonne les activités des autres administrations de l'Etat et des collectivités locales. Il répartit entre les collectivités locales le fonds des salaires des enseignants, le fonds d'aide sociale, ainsi que le fonds d'investissement et le fonds de développement de l'arrondissement. Le gouverneur consulte l'association des

communes de l'arrondissement dans l'exercice de ces attributions. Il veille au respect de la légalité dans l'activité des collectivités locales.

Les collectivités locales gèrent l'enseignement primaire et secondaire, les établissements culturels et sportifs, le logement, l'urbanisme, la distribution d'eau et l'assainissement, les transports, la voirie, les services sociaux, les soins médicaux. Elles exercent aussi des fonctions déléguées par l'Etat, ou qui leur sont confiées par contrat par une autre collectivité locale.

4. Les finances

Depuis 1994, il n'y a plus de budget d'arrondissement, et le budget communal est juridiquement autonome, conformément aux dispositions de la Constitution (art. 157), alors qu'il dépendait auparavant entièrement du budget de l'arrondissement. Le budget communal est régi par la loi du 16 juin 1993.

Les principaux postes de dépenses des collectivités locales sont (en 1995) l'enseignement (53,5%), le logement, la voirie et les services communaux de nature économique (21%). En 1996, les dépenses des collectivités locales ont représenté 9,1% du PNB.

Les collectivités locales (1997) tirent 60% de leurs ressources de leur participation (56%) au produit de l'impôt sur le revenu, mais elles n'exercent aucun pouvoir propre sur cet impôt. Selon la Constitution, elles ont le droit d'établir et de percevoir, conformément à la loi, des impôts et des redevances (art. 157, al.2). La fiscalité locale représente 15% du total des ressources, les transferts du budget de l'Etat 17,6%.

5. L'influence de l'intégration européenne

L'Estonie prépare son adhésion à l'Union européenne. Dans ce cadre, on a entrepris en 1998 l'"harmonisation" de la politique régionale nationale avec les principes de la politique régionale communautaire.

HONGRIE

10,4 millions d'habitants
93.000 km²

1. La structure de l'État et la régionalisation

La Constitution de 1949, profondément remaniée en 1989 (d'autres amendements ont eu lieu dans les années suivantes), donne à la Hongrie la structure d'un Etat unitaire, mais elle n'en exprime pas les principes. En revanche, l'article 68 et la Loi LXXVII de 1993, adoptée par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers des députés présents, qui est la majorité qualifiée requise pour l'adoption de diverses lois de caractère organique prévues par la Constitution, garantissent la participation des minorités nationales et ethniques à l'exercice du pouvoir, ainsi que leurs droits collectifs. La Constitution institue en outre un commissaire parlementaire des droits des minorités nationales et ethniques, élu par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers des voix des députés (art. 32b).

En outre, la Constitution place l'ensemble du régime des collectivités locales à un rang supérieur à celui de la légalité ordinaire. Non seulement le chapitre IX (art. 41 à 44c) en fixe les principes et les institutions essentiels, mais l'adoption de la loi sur l'autonomie locale prévue par l'article 44c et la limitation par la loi des droits fondamentaux des organes de l'autonomie locale requièrent la majorité des deux tiers des députés présents. Enfin, la Cour constitutionnelle peut être saisie par un organe de l'autonomie locale invoquant la protection de ses droits (art. 43.2). Les collectivités locales sont néanmoins soumises à un contrôle de légalité mis en œuvre par le représentant du pouvoir central dans la province, qui peut déférer leurs actes au tribunal, et dans certains cas à la Cour constitutionnelle; il peut aussi demander à la Cour des comptes d'effectuer une vérification de la gestion financière d'une collectivité locale.

La Constitution établit des collectivités locales à deux niveaux: les communes et les villes, d'une part, et les provinces (*comitats*), d'autre part. Il n'existe aucune subordination de la commune à la province. Selon la Constitution, le titulaire du droit de libre administration locale est la communauté des électeurs, respectivement des communes, des villes, de la capitale, de ses arrondissements et des provinces (art. 44).

Selon la Constitution (art. 41), les divisions du territoire comprennent la capitale, les provinces, les villes et les communes. Budapest est divisée elle-même en arrondissements urbains (23); les villes peuvent l'être également (art. 41.2). Au 1^{er} janvier 1998, il y avait en Hongrie 2.913 communes, dont plus de 50 % avaient moins de 1.000 habitants, 195 villes et 22 villes de statut provincial. Celles-ci sont des villes de plus de 50.000 habitants auxquelles sont conférées sur leur demande les compétences de la province. La loi n°CXXXV de 1997 fixe le cadre des associations et de la coopération volontaire des communes.

La Hongrie compte 19 provinces. La superficie de la plus grande est de 8.420 km² et celle de la plus petite est de 2.251 km²; la province la plus peuplée compte 1 million d'habitants, la moins peuplée 220.000. L'Assemblée nationale décide de la création ou la suppression des provinces, des modifications de leurs frontières, ainsi que de leur dénomination et de leur chef-lieu.

La province moderne tire sa lointaine origine des *comitats* de l'ancien royaume de Hongrie, qui ont été pendant des siècles un mode de représentation des intérêts de l'aristocratie foncière. Ils jouissaient à la fois d'une large autonomie et d'un poids politique important dans l'Etat, et on a pu les qualifier au XIX^{ème} siècle de "quasi-fédératifs". Leur nombre fut réduit à 25 en 1923 sur le territoire hongrois issu du traité de Trianon. Aujourd'hui, le *comitat* est une collectivité locale du niveau intermédiaire. Néanmoins l'ancienneté de ce cadre territorial dans l'histoire de l'Etat hongrois explique à la fois la continuité de son nom et l'attachement qui lui est porté.

La loi n°LXV de 1990 sur l'autonomie locale avait également divisé la Hongrie en 8 régions administratives (dont Budapest), avec un commissaire de la République nommé par le gouvernement à la tête de chacune d'elles, chargé à la fois du contrôle des collectivités locales et de la mise en œuvre de la politique de développement régional. Ces régions et le commissaire de la République ont été supprimés par la loi modificative de septembre 1994.

2. Les institutions

L'organe délibérant de la province est son assemblée générale, élue au suffrage direct pour un mandat de quatre ans. Jusqu'à la loi précitée de 1994, elle était élue au suffrage indirect, par les délégués des conseils municipaux. Afin de remplir ses tâches, l'assemblée crée des commissions, dont obligatoirement la commission des finances. La commission doit comprendre une majorité absolue d'élus; les autres membres de la commission sont des citoyens désignés par l'assemblée. Le président et le vice-président sont élus à la majorité des deux tiers des députés présents. Le président représente la province envers les tiers et dirige l'activité du bureau de la province.

Le bureau de la province a pour mission d'assister l'assemblée et ses agents dans leur activité, de préparer les résolutions et de contrôler leur exécution. A la tête du bureau l'assemblée nomme, à l'issue d'un concours, et pour une durée indéterminée, un haut fonctionnaire, le chancelier principal (*notar*).

Sur la base de la loi n°XXVI de 1996 relative à l'aménagement du territoire et au développement régional, ont été créés les conseils de développement provincial. Ils ont pour mission de coordonner les tâches liées au développement régional dans la province. Le président de l'assemblée générale en est légalement le président. Mais ces tâches peuvent aussi être assurées au niveau régional sur la base de la coopération volontaire entre conseils de développement provincial qui établissent un conseil régional (art. 15): cette disposition répond particulièrement aux besoins de l'agglomération de Budapest et de la région du Lac Balaton.

Dans chaque province, sont également organisés des services déconcentrés de l'Etat qui sont indépendants des collectivités locales; toutefois un tiers d'entre eux a été supprimé au cours des dernières années; une partie des attributions des organes déconcentrés a été transférée aux collectivités locales. Le bureau de l'administration publique de la province (décret n°191/1996, à ne pas confondre avec le bureau de la province cité précédemment) assure la représentation de l'Etat au niveau local, met en œuvre le contrôle de légalité et assure l'exécution des missions de l'Etat. Le directeur de chaque bureau est placé depuis 1998 sous l'autorité du Premier ministre.

3. Les compétences

Selon la Loi LXV de 1990 sur l'autonomie locale, les affaires locales sont réglées par la commune à moins que la loi n'en dispose autrement. La loi distingue entre les compétences obligatoires et les compétences volontaires des collectivités locales. Les compétences obligatoires ne peuvent être fixées que par une loi, tandis que les compétences volontaires sont déterminées par chaque collectivité en fonction des besoins de la population et de ses moyens financiers.

La loi confie aux provinces les compétences obligatoires qui ne peuvent pas être exercées par les communes, et celle d'assurer les services publics desservant l'ensemble du territoire de la province ou sa majeure partie. Les provinces peuvent également assurer d'autres services publics à condition qu'ils ne relèvent pas de la compétence exclusive d'un autre organe et que leur fourniture ne porte pas préjudice aux intérêts des communes de la province (art. 69 et 70). En règle générale, ils gèrent les hôpitaux, les maisons de retraite, certains types d'établissements scolaires et les théâtres. Afin de mieux assurer leurs tâches, les provinces peuvent s'associer entre elles et avec n'importe quelle commune.

C'est d'abord à la commune, et non à la province, qu'il incombe de satisfaire les droits des minorités ethniques et linguistiques (art. 8, al. 3).

Actuellement, l'importance des provinces augmente dans le domaine du développement régional. La Loi XXVI/1996 confie aux provinces, notamment les tâches suivantes:

- a) élaborer des plans de développement pour l'ensemble de la province ou pour l'une de ses parties;
- b) coordonner ses tâches obligatoires avec les prévisions à long terme, notamment dans les domaines de l'enseignement, de la culture, de la santé publique, des services sociaux, de la protection de l'environnement, du tourisme et des services publics;
- c) participer à la création et à l'exploitation du système régional d'information;
- d) aider à la création des d'associations intercommunales pour le développement régional.

Les bureaux de l'administration publique coordonnent les activités administratives des organes déconcentrés et apportent une assistance technique aux communes.

4. Les finances

La Hongrie est celui des pays d'Europe centrale et orientale où la part des collectivités locales dans les dépenses publiques est la plus importante: 18,7% du PIB, dont 17% environ qui sont imputables aux communes. Les budgets des provinces sont donc relativement modestes, ce qui correspond à leur caractère subsidiaire par rapport aux communes. La contrepartie en est la faible part, en proportion, de la fiscalité propre, dans les ressources des collectivités locales: environ 4,5% (en 1993), bien qu'elle soit en augmentation, et la dépendance des budgets locaux envers les transferts de l'Etat, sous forme de participations au produit d'impôt d'Etat (8,3%) ou de dotations (57,5%). En ce qui concerne les provinces, leurs ressources proviennent essentiellement de dotations du budget de l'Etat.

5. L'influence de l'intégration européenne

L'intégration européenne n'a pas influencé directement l'introduction de la décentralisation au niveau des provinces. Cependant, la politique régionale de l'Union européenne a conduit à l'élargissement des compétences des provinces et à la création d'une institution nouvelle: le conseil pour le développement de la province. En mars 1998, le gouvernement a défini sept NUTS de niveau 2, pour l'établissement des statistiques qui servent de base aux critères d'attribution des aides communautaires. Une NUTS est formée par Budapest, les six autres englobent chacune trois provinces (qui ont déjà le caractère de NUTS de niveau 3).

(1996)

| Catégorie | Nombre d'unités | Ressources totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dépenses d'invest. / dépenses totales |
|----------------------|---|----------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Budapest (capitale) | 1 | 13,7% dont comtés: 1,9% | 1,2% | 17,9% (1993) |
| Provinces (comitats) | 19 | | | |
| Communes et villes | 22 villes à statut provincial + 195 villes + 2.913 communes | | | |

LETTONIE

64.590 km²

2,5 millions d'habitants

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

La Lettonie est une Etat unitaire. La loi constitutionnelle du 21 août 1991 a remis en vigueur la constitution du 15 février 1922. Cette constitution ne contient aucune disposition sur l'administration locale. Cependant son article 3 précise que le territoire de la Lettonie comprend: la Livonie, la Latgale, la Courlande et la Sémigale, qui sont des régions historiques.

Il existe toutefois deux degrés d'administration territoriale, auxquels sont établis des collectivités locales, qui sont aujourd'hui régies par la loi du 19 mai 1994 sur la libre administration territoriale. Au niveau communal il existe 492 petites communes rurales (*pagasts*) et 69 villes; au niveau intermédiaire le territoire est divisé en 26 arrondissements (anciens "rayons") et 7 villes, lesquelles exercent à la fois les compétences du niveau communal et celles du niveau de l'arrondissement. Riga, la capitale, est l'une de ces villes; avec 815.900 habitants, elle regroupe environ un tiers de la population totale du pays.

La loi de 1994 prévoit que le Cabinet doit consulter les représentants des collectivités locales avant toute décision les concernant.

La régionalisation est aujourd'hui en débat. L'un des projets prévoit de créer cinq régions: chacune des quatre régions historiques deviendrait une collectivité territoriale, et la ville de Riga constituerait elle-même une région. Un autre projet propose de diviser le pays en 8 ou 10 régions, qui se substitueraient aux arrondissements et villes-arrondissements actuels.

2. Les institutions

Les communes comme les arrondissements sont administrés par des conseils élus. La loi sur la libre administration locale prévoit aussi la constitution de conseils consultatifs au niveau des arrondissements. Le conseil consultatif de l'arrondissement réunit les représentants de l'administration de l'arrondissement, ainsi que des communes rurales et des villes. Le conseil consultatif de la ville arrondissement réunit le président du conseil municipal et les présidents des commissions permanentes du conseil. Ces conseils consultatifs sont réunis par leur président. Des représentants du gouvernement national sont invités à y participer. Les conseils consultatifs sont des forums de discussion des problèmes de l'heure mais leur rôle est seulement consultatif.

3. Les compétences

Les communes exercent des compétences étendues; la plupart sont des compétences obligatoires déterminées par la loi, et dont l'exercice est réglementé par le gouvernement. Elles tiennent l'état civil, assurent l'ordre public, et administrent la distribution d'eau, l'assainissement, le chauffage, les déchets ménagers, l'entretien des rues et de l'éclairage public, les bois et les espaces verts, l'enseignement primaire et secondaire, les musées et monuments locaux, l'aide sociale, le logement, les aides aux sans-emploi. Les villes-arrondissements assurent en outre les compétences des arrondissements.

Les arrondissements coordonnent les activités des communes, leur accordent assistance dans l'exercice de leurs compétences, mais ils sont en outre chargés, dans l'ensemble de leur territoire, d'une part des missions de l'administration d'Etat, et d'autre part du développement économique, social et culturel. Leurs compétences essentielles sont: les transports publics dans l'arrondissement, les soins médicaux, les institutions d'aide à l'enfance, les institutions d'éducation spéciale, les foyers de personnes âgées, les personnes sans-abri, les déchets industriels.

4. Les finances

Les collectivités locales disposent (en 1995) de 28% du total des recettes publiques (sécurité sociale comprise). L'importance budgétaire des différentes collectivités territoriales peut être appréciée d'après le montant des dépenses par habitant: 85 lats dans les sept grandes villes, 101 lats dans le reste du pays (41 pour les arrondissements, 60 pour les villes et les communes rurales).

Les compétences les plus lourdes sont la santé pour les arrondissements (48% des dépenses), l'éducation et les services ou équipements pour les communes rurales et les villes (33% et 20%); la santé (29%, l'éducation (23% et les services ou équipements (21%) pour les villes-arrondissements.

Plus de la moitié des ressources des collectivités locales provient de leur participation au produit de l'impôt sur le revenu. Le produit des impôts fonciers est entièrement attribué aux collectivités locales. Toutefois elles n'exercent un pouvoir que sur le taux de l'impôt sur les propriétés non bâties, dans des limites fixées par la loi (cet impôt représente 18% des ressources des communes rurales et petites villes). Les arrondissements sont beaucoup plus dépendants des transferts de l'Etat (plus de 70% de leurs ressources) que les communes.

Il existe un fonds de péréquation alimenté par les grandes villes (environ 10% de leurs dépenses).

5. L'influence de l'intégration européenne

La perspective de l'accession à l'Union européenne exerce une forte influence sur les débats relatifs à l'organisation territoriale, en vue de l'adapter aux standards européens.

LITUANIE

3, 7 millions d'habitants
65.200 km²

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

Selon la Constitution du 25 octobre 1992, la Lituanie est un Etat unitaire. Elle énonce que "le territoire de l'Etat lituanien est un, et ne peut être divisé en démembrements de l'Etat" (art. 10); les unités administratives du territoire et leurs limites sont fixées par la loi (art. 11); la langue officielle est le lituanien (art. 14).

La Constitution consacre "le droit à l'autonomie" des "unités administratives territoriales de l'Etat qui ont été établies par la loi"; ce droit est mis en pratique par l'intermédiaire des conseils des collectivités locales, élus au suffrage direct (art. 119).

La Constitution prévoit que le gouvernement organise l'administration des unités administratives supérieures, selon les modalités définies par la loi (art. 123). La Constitution n'exclut pas la création d'une collectivité locale dans les unités administratives supérieures; la loi du 7 juillet 1994 (art. 16-17) a donné la personnalité morale à l'administration de ces unités, et les a dotées d'un budget déconcentré, mais sans en faire des collectivités locales, puisqu'elle ne les a pas dotées des institutions électives constitutives de leur existence (art. 119, al.1^{er}).

Les collectivités locales agissent "librement (...) dans les limites de la compétence qui leur a été fixée par la Constitution et par les lois" (art. 120). Elles peuvent saisir la justice en cas de violation de leurs droits (art. 122). Toutefois, elles sont soumises au contrôle exercé par le représentant du gouvernement, qui peut déférer au tribunal les actes qu'il estime illégaux (art. 123, al.2; loi du 1^{er} juillet 1993). La Diète (*Seimas*) peut établir momentanément l'administration directe du territoire d'une collectivité locale (art. 123.4).

Aujourd'hui, et à la suite de la réforme administrative de 1995 (loi du 7 juillet 1994), le territoire de l'Etat est divisé en 56 unités administratives territoriales (*savivaldybe*) administrées par des conseils élus: 12 villes et 44 collectivités locales rurales, en fait des arrondissements (*rajons*). Avant cette réforme, les collectivités locales comptaient 80 villes et des centaines de villages.

Il existe également 10 unités administratives supérieures (*apskritis*), créées en 1995 (loi du 19 juillet 1994), dirigées par un gouverneur, mais qui ne constituent pas des collectivités locales. Elles permettent une certaine déconcentration de l'administration de l'Etat, mais ont opéré aussi une certaine centralisation en absorbant certaines compétences des collectivités locales.

2. Les institutions

Les *savivaldybe* sont administrées par un conseil élu pour deux ans au suffrage direct; le conseil forme son propre comité exécutif, qui est responsable devant lui de l'exécution des lois, des décisions du gouvernement et des propres décisions du conseil (Constitution: art. 119, al.3); le maire préside le comité exécutif et dirige l'administration.

Au niveau supérieur (*apskritis* - province), le gouverneur est le chef de l'administration provinciale, tandis que le représentant du gouvernement est chargé du contrôle des collectivités locales. L'administration provinciale ne réunit cependant pas tous les services extérieurs de l'Etat, dont les chefs territoriaux, précise la loi (art. 14), ne sont pas subordonnés au gouverneur. Ce dernier est seulement chargé de coordonner leurs activités.

La loi (art. 15) institue en outre un conseil provincial, composé des maires, du gouverneur-adjoint et placé sous la présidence du gouverneur; bien qu'il approuve les orientations de développement, les plans d'aménagement et les orientations budgétaires, son rôle est en fait consultatif.

3. Les compétences

La loi n'indique ni la liste ni le principe des compétences des collectivités locales, mais contient plutôt une série d'énoncés se rapportant aux attributions des différentes institutions locales, d'où il résulte que des compétences aussi essentielles que la distribution d'eau ou le chauffage collectif, qui sont bien exercées par les collectivités locales, n'apparaissent nulle part.

On peut cependant distinguer les compétences exercées au nom de l'Etat, et les compétences propres. Celles-ci sont très vastes et comprennent notamment: l'enseignement général et professionnel, le premier degré du service de santé, l'aide sociale, le plan d'aménagement, la construction et la gestion de logements, la protection des paysages et des monuments, les transports publics, la voirie, la distribution d'eau et l'assainissement. Toutefois, les collectivités locales n'ont pas la maîtrise de l'usage des sols.

Le gouverneur est chargé de la mise en œuvre de la politique du gouvernement dans tous les domaines (éducation, santé, aide sociale, aménagement, environnement...) et de coordonner les activités des ministères, ainsi que celles des collectivités locales dans sa circonscription. Il est chargé de l'aménagement du territoire et du développement régional. Il exerce avant tout des pouvoirs de réglementation et de contrôle; il crée, réorganise ou supprime les établissements qui sont chargés des services à la population (santé, éducation, etc.), il réglemente l'usage des sols, contrôle les constructions, mais aussi gère le domaine de l'Etat et assure l'entretien des routes provinciales.

4. Les finances

La part des collectivités locales dans l'ensemble des dépenses publiques (hors sécurité sociale) se situe à un niveau relativement élevé, mais en diminution rapide, passant de 44% en 1991 à 35% en 1996 et 30% en 1998. Une partie de ce déclin s'explique par la mise en place des administrations provinciales, dont les budgets représentaient dès 1996 3% du total des dépenses publiques.

Les collectivités locales sont financées par la participation au produit d'impôts nationaux et par des dotations générales de l'Etat. La fiscalité propre se limite à un impôt foncier, dont la collectivité locale fixe le taux, dans la limite d'un plafond fixé par l'Etat (4%); les tarifs des services publics sont très réglementés. Les budgets sont en réalité fixés par le ministère des finances, sur la base d'une évaluation des besoins. Environ 70% des ressources des collectivités locales proviennent de leur participation au produit de l'impôt sur le revenu (57%), et de l'impôt sur les sociétés (11%); l'impôt foncier représente 7% des ressources; les dotations 27% (estimations 1996).

Le budget provincial procède seulement d'une déconcentration du budget de l'Etat.

5. L'influence de l'intégration européenne

La perspective de l'accession à l'Union européenne a provoqué un intérêt croissant pour les problèmes régionaux. Le gouvernement a adopté le 21 juillet 1998 une résolution spéciale du gouvernement (n°902), "Directives sur la politique régionale de la Lituanie". Deux agences régionales de développement ont été créées récemment (Kaunas et Klaipeda). Il n'existe cependant pas de région à proprement parler, mais seulement des arrangements administratifs seulement susceptibles de donner naissance, à l'avenir, à des régions comme sujets de processus socio-économiques.

(1996, estimations)

| Catégorie | Nombre d'unités | Dépenses totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dépenses d'invest. / dépenses totales |
|---|-----------------|------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Province (<i>apskritis</i>) | 10 | 0,8% | 0 | Nd |
| Municipalité d'arrondissement (<i>savivaldybe</i>) | 56 | 9,5% | 0,67% | 14,6% (1995) |

Source: FDI – CEE, 1997.

Nd =non disponible.

POLOGNE

38 millions d'habitants
312.680 km²

1. La régionalisation et la structure de l'Etat

La Constitution du 2 avril 1997 définit la Pologne comme un Etat unitaire (art. 3). Le chapitre VII est consacré à la "libre administration territoriale" (*samorz d terytorialny*)¹¹⁴; selon l'article 163, elle exécute toutes les missions publiques qui ne sont pas attribuées à d'autres autorités publiques par la Constitution ou par la loi. L'unité de base de la libre administration territoriale est la commune (*gmina*) (art. 164.1). D'autres unités de libre administration régionale, ou bien locale et régionale peuvent être définies par la loi; cependant une compétence résiduelle est reconnue à la commune: celle-ci exécute toutes les missions de la libre administration territoriale qui ne sont pas réservées à d'autres "unités de la libre administration territoriale" (collectivités territoriales) (art. 164.2 et 3).

Depuis la fin de 1998, la Pologne compte trois degrés de collectivités territoriales: la voïvodie (*województwo*: 16, niveau régional) (L. 24 juillet 1998), l'arrondissement (*powiat*: 308) (L. 5 juin 1998, décret du conseil des ministres du 7 août 1998), et la commune (2.468, dont 65 sont des villes à statut d'arrondissement). A ces trois degrés, les collectivités territoriales ont le même statut constitutionnel, défini aux articles 165 à 172; seule l'existence de la commune, comme catégorie, est formellement garantie par la Constitution. Varsovie, qui a fait l'objet d'une autre loi, devient un *powiat* regroupant les 11 communes de Varsovie.

En outre, la voïvodie est la circonscription dans laquelle est organisée l'administration territoriale de l'Etat: le voïvode, haut fonctionnaire nommé par le président du conseil des ministres, représente le gouvernement dans la voïvodie (constitution: art. 152); il contrôle l'activité des collectivités territoriales du point de vue de la légalité (art. 171), et les services de l'Etat dans la voïvodie sont regroupés sous son autorité, sous réserve de quelques exceptions (L. 5 juin 1998 sur l'administration d'Etat dans la voïvodie). Le contrôle de légalité sur les actes des collectivités territoriales, d'abord organisé par la loi du 8 mars 1990 relative au régime de la libre administration territoriale au niveau communal, est repris, avec quelques modifications dans les deux lois du 5 juin 1998, respectivement sur la libre administration de la voïvodie et sur celle du *powiat*. Il repose sur la transmission des actes au voïvode, qui a le pouvoir de déclarer la nullité des actes contraires à la loi dans un délai de trente jours; passé ce délai, il doit saisir le tribunal administratif. Lorsqu'il déclare la nullité, la collectivité concernée peut saisir le tribunal administratif. En matière budgétaire et financière le contrôle est exercé par une chambre régionale des comptes (*regionalna izba obrachunkowa*). Dans les cas graves, la dissolution du conseil de la collectivité peut être prononcée par le président du conseil des ministres (constitution: art. 171.3, et lois précitées).

Avant la réforme de 1998, la Pologne était divisée, depuis 1975, en 49 voïvodies, et, depuis 1990, la commune était la seule collectivité territoriale. Les *powiaty* avaient été supprimés en 1975. Auparavant, il existait, depuis l'après-guerre, 17 voïvodies.

2. Les institutions

La diétine de voïvodie (*sejmik*) est élue à la représentation proportionnelle dans le cadre des *powiaty* (ou d'une division du *powiat*), seules les listes ayant obtenu 5% des suffrages exprimés participant à la répartition des sièges. Le conseil de *powiat* est élu selon le même mode de scrutin dans le cadre des communes, ou de circonscriptions regroupant plusieurs communes. Au niveau communal, l'élection du conseil municipal s'opère au scrutin majoritaire plurinominal dans les communes jusqu'à 20.000 habitants, et à la représentation proportionnelle au-delà.

Aux trois niveaux l'exécutif est collégial. La diétine élit en son sein un bureau (*zazr d*) de 5 membres au plus; le président et le vice-président de la diétine ne peuvent en faire partie; le président de ce bureau porte le titre de maréchal de la voïvodie (*marszałek województwa*). La responsabilité politique de l'exécutif devant la diétine est organisée: le

¹¹⁴ L'expression polonaise, "*samorz d terytorialny*", difficile à traduire en français, est souvent rendue par "autoadministration territoriale", ou même "autogestion territoriale". Ces expressions n'ont pas de sens précis en français et suggèrent un degré d'autonomie politique qui ne correspond pas à l'esprit des institutions polonaises, qui sont celles d'un Etat unitaire. L'expression avait d'ailleurs été consacrée pour la première fois par la constitution de 1935 (art.72), qui en limitait la portée à la satisfaction des "besoins locaux". La traduction proposée établit un parallèle avec les expressions allemandes (*Selbstverwaltung*) et française ("libre administration des collectivités territoriales") qui expriment le statut des collectivités locales, et un sens juridique adapté à l'expression polonaise.

rejet du compte administratif entraîne la révocation du bureau; celui-ci peut également être révoqué, sans le maréchal, pour un autre motif, selon une procédure exigeant une majorité des deux tiers des membres de la diétine; le maréchal ne peut être révoqué, selon une procédure semblable, qu'à la condition que la diétine puisse élire un autre maréchal (L. 5 juin 1998 relative à la libre administration de la voïvodie: art. 34 à 39). Ces dispositions se retrouvent dans la loi du même jour sur la libre administration du *powiat*, dont le président du bureau porte le titre de *starost*. Au niveau de la voïvodie comme du *powiat*, la loi prévoit le recours au référendum, y compris l'initiative populaire, et dans ce cas comme moyen de provoquer le rappel du conseil. Des dispositions de même nature figuraient déjà dans la loi du 8 mars 1990 pour la commune, où l'exécutif est également collégial, et où les électeurs peuvent prendre l'initiative d'un référendum portant sur la révocation du bureau de la commune.

La diétine de voïvodie n'exerce aucun pouvoir législatif, mais seulement un pouvoir réglementaire limité, comme les autres assemblées locales, et, dans l'exercice de ses attributions, elle statue par voie de résolutions (*uchwała*) (L. 5 juin 1998: art. 18).

Les nouvelles institutions ont été mises en place à la suite des élections locales et régionales du 11 octobre 1998.

3. Les compétences

Selon la Constitution, les collectivités territoriales remplissent en tant que compétences propres les fonctions qui répondent aux besoins locaux de leur juridiction; des tâches de la compétence de l'Etat peuvent également leur être déléguées (art. 166). La compétence résiduelle reconnue à la commune (v. supra) conduit à ne reconnaître à la voïvodie comme au *powiat* que des compétences d'attribution.

Toutefois, la façon dont la compétence de la voïvodie est définie par la loi relative à la libre administration de la voïvodie lui ouvre un domaine d'action très vaste.

L'article 11 énumère les objectifs en vue desquels la voïvodie détermine des stratégies de développement, et l'objet des politiques qu'elle conduit. Ces objectifs se résument ainsi: entretenir le caractère national polonais et développer l'éducation de la nation; stimuler l'activité économique et en particulier la compétitivité de la voïvodie; améliorer l'environnement culturel; aménager le territoire.

L'objet des politiques porte sur: les conditions du développement économique et le marché du travail; mobiliser les ressources publiques et privées pour ses missions; exploiter et protéger l'environnement naturel; assurer la promotion de la voïvodie à l'extérieur. Ces énoncés s'interprètent comme autorisant la voïvodie à prendre toute initiative qui y réponde, dans le respect des compétences des autres collectivités territoriales et des autorités de l'Etat.

La voïvodie formule sa stratégie et met en œuvre ses politiques en coopérant avec les autres collectivités territoriales ainsi que les organismes économiques et professionnels, avec l'administration d'Etat, notamment le voïvode (contrats de programme ayant pour objet le financement d'investissements), avec les établissements d'enseignement supérieur, et avec les institutions internationales et régionales étrangères (art. 12).

L'article 14 de la loi établit une liste non limitative de matières de la compétence de la voïvodie. Celle-ci exécute les tâches définies par la loi qui sont du ressort de la voïvodie, notamment dans les domaines suivants: l'enseignement (y compris l'enseignement supérieur), la santé, la culture et les biens culturels, l'aide sociale, la politique de la famille, la protection de l'environnement, la gestion des ressources en eau, la voirie et les communications, le tourisme et le sport, l'animation du marché local du travail, la protection des droits des consommateurs, la défense civile et la sécurité publique. Toutefois, il ne s'agit pas de blocs de compétences, mais de matières dans lesquelles la loi doit définir les compétences propres de la voïvodie, et dont certaines pourront être exercées au nom de l'Etat.

4. Les finances

La nouvelle structure des dépenses publiques, à la suite de la réforme, ne peut pour le moment donner lieu qu'à des estimations.

Les prévisions de dépenses confirment la vocation principalement économique des nouvelles voïvodies. La politique régionale (y compris les dépenses d'investissement) devrait représenter 25% des dépenses, et le cofinancement d'investissements nationaux 20%; le secteur des transport et des routes devrait recevoir 10% des dépenses. Viennent ensuite: la protection de l'environnement (15% - ce qui peut aussi intéresser des investissements industriels), les

en Europe

services sociaux (10%) et l'éducation (5%). En revanche 20% des dépenses des *powiaty* seraient consacrés à l'enseignement secondaire et 25% à l'aide sociale.

Les finances des collectivités territoriales sont été réglées par la loi du 26 novembre 1998 pour les années 1999 et 2000. En effet, le gouvernement a renoncé à une réforme ambitieuse qui aurait permis aux collectivités territoriales de voter un impôt additionnel à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés, mais dont on semble avoir redouté une aggravation des inégalités. Il en résulte que pour le moment seules les communes exercent un pouvoir fiscal: 24% de leurs ressources proviennent des impôts fonciers dont elles fixent le taux. Les ressources des voïvodies comme des *powiaty* proviennent essentiellement de leur participation au produit des impôts d'Etat perçus sur leur territoire, et de dotations budgétaires. C'est ainsi que les voïvodies perçoivent 1,5% du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (soit 466,9 millions Zl attendus en 1999) et 0,5% de l'impôt sur les sociétés (soit 85,6 millions Zl). L'Etat verse en outre des dotations spéciales (1.166,9 millions Zl), et une dotation générale (1.135,7 millions Zl) qui comporte trois parts: pour les dépenses scolaires, pour les routes et la dotation de péréquation (226 millions Zl attendus de celle-ci en 1999).

5. L'influence de l'intégration européenne

Par la réforme de 1998, la Pologne a autant cherché à répondre à des problèmes d'organisation territoriale interne qu'à se rapprocher des Etats comparables de l'Union européenne, en vue de préparer son adhésion. L'organisation du niveau régional est orientée vers la coopération avec la Communauté européenne.

(1999: budgets votés 1999; PIB: estimation pour 1999)

| Catégorie | Nombre d'unités | Dépenses totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dépenses d'invest. / dépenses totales |
|---------------------------------|-----------------|------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Voïvodie (région) | 16 | 0,5% | néant | 23,9% |
| Powiat (arrondissement) | 308 | 1,6% | néant | 5,2% |
| Ville à statut d'arrondissement | 65 | 3,5% | 0,6% | 18% |
| Gmina (autres communes) | 2.424 | 5,7% | 1,2% | 21,4% |

Source: Ministère des Finances, estimations au terme du second trimestre 1999.

NB: on ne retient comme ressources fiscales propres que les impôts et taxes pour lesquels la collectivité locale dispose du pouvoir de fixer ou de faire varier le taux et/ou exerce un pouvoir en matière d'exonération ou de non recouvrement, c'est-à-dire les recettes fiscales à l'égard desquelles elle exerce un pouvoir fiscal.

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

10,4 millions d'habitants
78.864 km²

1. La structure de l'État et la régionalisation

La République tchèque est un Etat de droit souverain, unitaire et démocratique (art. 1^{er} de la Constitution du 16 décembre 1992), et son territoire constitue une entité indivisible (art. 11).

L'article 8 de la Constitution garantit la libre administration (*samospráva*) des collectivités territoriales; les communautés de citoyens qui les forment sont les titulaires du droit de libre administration (art. 100).

L'intervention de l'État dans l'activité des collectivités territoriales ne peut avoir lieu que pour protéger la loi et uniquement par les moyens fixés par la loi (art. 101 al. 2 de la Constitution). Le droit de libre administration est protégé par la Cour constitutionnelle qui est compétente pour statuer sur les recours introduits par les collectivités territoriales contre une intervention illégale de l'État. La plainte constitutionnelle peut être accompagnée de la demande en annulation de la loi ou d'un règlement, ou encore de certaines dispositions, lorsqu'ils portent atteinte au droit de libre administration.

L'article 99 distinguait (dans sa rédaction initiale) les communes, qui sont les collectivités territoriales de base, et les collectivités territoriales de niveau supérieur, qui sont les provinces ou les régions.

Le territoire est également divisé en 73 arrondissements (*okresy*), en tout, qui sont des circonscriptions administratives de l'Etat; trois villes ont le statut d'arrondissement (Brno, Ostrava, Plzen), et, comme la capitale, Prague, en exercent les attributions.

On compte en République tchèque 6.242 communes (en 1998), dont 80 % ont moins de 1.000 habitants.

En ce qui concerne les collectivités territoriales du niveau supérieur, la Constitution laissait ouvert le choix, qui était ainsi différé, entre la province (Bohême, Moravie, Silésie) et la région. Progressivement, l'opinion s'est imposée que la création des régions correspondrait davantage à la décentralisation. Mais la question de leur nombre et de leur chef-lieu est restée le point d'achoppement. Les régions n'ont été créées que par la loi constitutionnelle 347/1997 portant création des collectivités territoriales de niveau supérieur. Cette loi, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2000, crée 13 régions; Prague, comme capitale, forme aussi une collectivité territoriale de niveau supérieur. La superficie de la plus grande région est de 11.013 km² et celle de la plus petite de 3.163 km². La région la plus peuplée recense 1.287.913 habitants et la moins peuplée en compte 304.834 (laissant de côté la capitale).

La mise en œuvre de la décentralisation régionale demande l'adoption d'une douzaine de nouvelles lois et de nombreuses mesures en matière d'organisation, de personnel, de finances et techniques. On prévoit que les élections aux assemblées régionales auront lieu en novembre 2000. Selon le document "Conception de la réforme de l'administration publique", débattu par le Gouvernement et par la Chambre des députés, la décentralisation régionale se développera pleinement dans deux ou trois ans suivant sa mise en place.

2. Les institutions au niveau intermédiaire

Dans les arrondissements, on a créé en 1990 les bureaux d'arrondissement, qui sont des organes de l'administration d'État. A leur tête, le chef du secrétariat du bureau d'arrondissement est nommé et révoqué par le gouvernement sur proposition du ministre de l'intérieur. Il est compétent pour nommer et révoquer les chefs de division et le secrétaire d'arrondissement. D'autres services déconcentrés exercent leur activité dans le cadre de l'arrondissement (emploi, éducation...) ou dans une circonscription différente (finances). Il existe en outre une assemblée d'arrondissement, composée de représentants des communes élus par chaque conseil municipal, dotée d'un pouvoir délibérant. Plusieurs conseils de petites communes élisent parfois un seul représentant. L'assemblée d'arrondissement sera supprimée.

Dans les premières années après l'introduction de la décentralisation régionale, les bureaux d'arrondissement continueront à exercer leurs activités dans leurs circonscriptions administratives. La question de leur existence future

n'est pas encore définitivement résolue, mais la "Conception de la réforme de l'administration publique" prévoit, à long terme, leur suppression.

La Constitution dispose, en ce qui concerne les nouvelles régions, que la collectivité territoriale de niveau supérieur est administrée de façon autonome par une assemblée représentative, dont les membres sont élus pour quatre ans au suffrage direct. Les détails du statut des membres de l'assemblée représentative, les compétences exclusives de celle-ci et l'organisation de son activité se trouveront dans la future loi sur l'organisation régionale. Selon le projet de loi, l'assemblée régionale élit en son sein le président de la région, son vice-président (ses vice-présidents) et crée, comme organes d'initiative et de consultation, des commissions, formées des membres de l'assemblée et des citoyens qu'elle élira. L'organe exécutif de l'assemblée est le conseil, formé par le président de la région, les vice-présidents et d'autres membres élus.

Le grand nombre d'organes déconcentrés et d'antennes de ministères dans les arrondissements et des anciennes régions (elles étaient au nombre de 7 et elles avaient le caractère de circonscriptions administratives) a eu pour effet un morcellement très important de l'administration de l'État. Pour cette raison, on prévoit une réduction importante de leur nombre: certains seront supprimés, ou seront intégrés dans les bureaux d'arrondissement.

En revanche, la question du maintien d'une administration d'Etat au niveau régional, ou de l'exercice des compétences correspondantes par l'administration régionale mais au nom de l'Etat, n'est pas encore tranchée.

3. Les compétences

Les compétences des bureaux d'arrondissement peuvent être réparties en cinq groupes:

- a) ils exercent l'administration de l'État dans les affaires, fixées par des lois particulières: leurs compétences sont très vastes, englobant, notamment le développement régional, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, la santé, la culture et la protection sociale; de leur compétence sont exclues les qui sont attribuées à d'autres organes de l'administration de l'État ou aux collectivités territoriales, si la loi leur délègue l'exercice de fonctions de la compétence de l'Etat;
- b) ils contrôlent l'activité des organes des communes dans l'exercice de l'administration d'État et, sur demande des communes, ils examinent leur gestion;
- c) ils exercent la surveillance administrative des communes (la loi relative à l'organisation communale fixe dans quelles conditions ils ont le droit de suspendre et d'annuler leurs arrêtés de portée générale et les autres actes);
- d) ils assurent des missions de défense civile et de sécurité civile;
- e) dans une procédure administrative où l'on décide des droits ou des obligations des personnes physiques et morales, ils peuvent être les organes de première instance, et en tant qu'organes de recours ils peuvent vérifier les décisions des organes des communes; ils peuvent prendre des arrêtés dans la mesure où la loi les y autorise.

L'assemblée d'arrondissement statue sur la répartition entre les communes d'une dotation de l'Etat, vote le budget de l'arrondissement et exerce les attributions que lui attribuent des lois particulières.

Après la mise en place des institutions régionales, les attributions des bureaux d'arrondissement seront, d'une part réduites par suite du transfert de certains domaines d'activités aux régions et, d'autre part, élargies, car ils vont hériter de certaines compétences d'autres organes déconcentrés. Les modalités en seront fixées dans la nouvelle loi relative aux bureaux d'arrondissement, ainsi que par d'autres lois.

Dans les affaires relevant de la compétence régionale, la région délibère de façon autonome. Dans son exercice, la région n'est liée que par les lois et les règlements pris pour leur application. Le projet de loi sur les régions part du principe que les compétences propres recouvrent toutes les affaires concernant l'intérêt de la région, exceptées celles qui relèvent de la compétence communale ou de la compétence de l'Etat (clause de compétence générale), ainsi que toutes les affaires confiées aux régions par la loi.

Les projets en préparations prévoient d'inclure dans les compétences propres, notamment: les programmes de développement économique et social, l'aménagement du territoire (le rôle des régions dans ce domaine sera réglé par la loi sur le développement régional), le budget régional, la gestion du patrimoine de la région (une loi spéciale réglera le transfert des biens de l'État aux régions), la création de personnes morales et d'établissements, la formation des organes de la région, la conclusion des conventions relatives à la coopération interrégionale et à des associations volontaires de régions. Les régions auront la responsabilité de différents types d'établissements d'enseignement (y compris les lycées

généraux et professionnels) et d'éducation préscolaire, des bibliothèques d'État de recherche, des musées, de certains établissements d'assistance sociale, de certains hôpitaux et établissements de soins.

Selon l'article 105 de la Constitution, la loi peut déléguer aux organes des collectivités territoriales l'exercice de certaines fonctions de l'Etat (compétences transférées). Il est proposé de transférer aux régions l'exercice au nom de l'État de certaines tâches dans les domaines suivants: assurances sociales, affaires scolaires, santé publique, aménagement du territoire, aménagement foncier, eaux et forêts, chasse, traitement des déchets, protection de l'environnement et du cadre de vie.

4. Les finances

Les bureaux d'arrondissement disposent d'un budget propre, assimilé jusqu'ici aux budgets locaux. Les budgets d'arrondissement représentent environ 13% de l'ensemble des dépenses publiques locales; la ville de Prague représente à elle seule près de 20% de l'ensemble des budgets locaux. Globalement les dépenses publiques locales atteignent (en 1995) 9,8% du PIB. Mais la fiscalité propre est extrêmement faible au niveau communal et inexistante au niveau du budget d'arrondissement.

Les ressources du budget d'arrondissement proviennent d'une participation au produit de l'impôt sur les salaires collectés dans l'arrondissement (60% du produit de l'impôt, partagés entre le budget de l'arrondissement et les communes), des produits non fiscaux et des subventions du budget de l'État (pompiers, transports en commun, aux maisons de retraite). Les dépenses sont dirigées surtout vers les domaines de la santé publique, des affaires sociales et des transports.

Dans les prochaines années, les bureaux d'arrondissement n'auront plus de budget propre. Il est prévu de créer dans le budget de l'Etat un chapitre "bureaux d'arrondissement", géré par le ministère de l'Intérieur et dans lequel chaque bureau sera individualisé.

Le financement des régions demande une modification des règles budgétaires de la République, l'adoption de la loi sur la répartition budgétaire des recettes fiscales, ainsi que de la loi relative aux règles de gestion des moyens financiers des collectivités territoriales. Les ressources propres des régions seront formées des produits de leur patrimoine, des recettes de leur activité industrielle et commerciale liées à l'exploitation de ce patrimoine, ainsi que des recettes provenant de leur activité administrative. Une ressource importante sera constituée par la participation au produit d'impôts nationaux, notamment l'impôt sur le revenu. L'État leur versera aussi des dotations et subventions, afin de compenser les disparités régionales.

5. L'influence des politiques de l'UE sur l'évolution des structures territoriales

La politique de l'Union européenne, notamment sa politique régionale, a été l'un des arguments pour créer les collectivités territoriales de niveau supérieur. Dans les futures régions, qui correspondent au niveau NUTS 3, ont déjà commencé les travaux d'élaboration des stratégies du développement régional, sous la responsabilité de groupes régionaux de coordination composés des représentants des administrations régionales et des autres organes de l'administration d'État, des représentants des villes et communes, des représentants du patronat et des agences de développement régional. Pour l'établissement des statistiques qui servent de base aux critères d'attribution des aides communautaires, 8 NUTS 2 ont été définis, dont 3 correspondent au territoire de la région, et 5 regroupent 2 à 3 futures régions.

en Europe

(1995 pour les données financières)

| Catégorie | Nombre d'unités | Dépenses totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dépenses d'invest. / dépenses totales |
|------------------------|---|------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Région | 13 (dont Prague) | So | So | So |
| Arrondissement (okres) | 73 (sans Prague et trois autres villes à statut: Brno, Ostrava et Plzen) | 1,6% | néant | 41% |
| Commune | 6.242 (avec les villes à statut) | 8,2% | 0,3% | 35,3% |

So = sans objet.

ROUMANIE

22,8 millions d'habitants
238.000 km²

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

La Constitution du 8 décembre 1991 affirme le caractère unitaire (art. 1^{er}) et roumain (art. 4.1) de l'Etat, tout en reconnaissant les droits des "personnes appartenant aux minorités nationales" (art. 6). L'Etat garantit à ces personnes le droit de conserver, de développer et d'exprimer leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse" (art. 6.1), mais "la Roumanie est la patrie commune et indivisible de tous ses citoyens, sans distinction..." (art. 4.2). La langue officielle est la langue roumaine (art. 13).

La Constitution consacre la division du territoire (art. 3.3) en communes ou villes (2.872 communes, dont 181 villes, et les 6 arrondissements municipaux de Bucarest) et en départements (*judete*) (40); la ville de Bucarest porte le titre de *municipe* et est assimilée à un département, de même que son ancien arrondissement rural (Ilfov). L'administration de ces "unités administratives-territoriales" est fondée sur le principe de l'autonomie locale et sur celui de la décentralisation des services publics (art. 119), et elle est assurée par des conseils élus (de même dans les arrondissements de Bucarest); ces conseils et leurs exécutifs élus agissent en qualité d'autorités administratives autonomes (art. 120). La loi sur l'administration locale (n°69/1991, mod. n°24/1996) précise que l'application de ces principes "ne peut porter atteinte au caractère d'Etat national unitaire de la Roumanie" (art. 1^{er}, al.2).

Le gouvernement nomme dans chaque département et à Bucarest un préfet, qui représente le gouvernement, dirige les services déconcentrés de l'Etat et met en œuvre le contrôle sur les actes des collectivités locales: il peut déférer au juge du contentieux administratif les actes qu'il estime illégaux; ce recours est suspensif (art.122; v. également L.69/1991). Un conseil peut être dissous par le gouvernement en cas d'acte contraire aux intérêts généraux de l'Etat ou à l'ordre juridique; le maire ou le président d'un département peut être révoqué de même (L. 69/1991).

La fonction du département est définie dans la Constitution par rapport à la commune: en effet, le conseil du département est l'autorité "chargée de coordonner l'activité des conseils communaux et des villes, afin de coordonner les services publics d'intérêt départemental" (art.121). Cependant un rapport de subordination est exclu par la loi (L.69/1991: art.8).

La notion de région n'est apparue que dans le cadre de la politique de développement régional. Selon la loi du 15 juillet 1998 sur le développement régional, cette politique a notamment pour objectif de réduire les disparités régionales existantes et de préparer le cadre institutionnel aux conditions d'éligibilité aux fonds communautaires (art.2). La loi prévoit la création de régions de développement par des accords entre les conseils de département (y compris le conseil de la ville de Bucarest), qui en définissent la circonscription, mais ces régions de développement ne sont ni des unités administratives ni des personnes morales (art.4); toutefois, l'approbation du gouvernement est nécessaire pour qu'elles deviennent le cadre de la mise en œuvre de la politique de développement régional (art.5, al.2). Huit régions sont prévues. Pour le moment deux seulement ont été créées: dans le Banat (sud-ouest du pays, regroupant trois départements), et au nord-ouest de la Transylvanie (deux départements). Ces régions ont vocation à bénéficier des concours européens en faveur de la coopération transfrontalière.

2. Les institutions

Les conseils municipaux (ainsi que le conseil de la ville de Bucarest et les conseils d'arrondissement) sont élus à la représentation proportionnelle; le maire est élu également au suffrage direct (loi sur les élections locales n°253/1991, mod. n°25/1996). Le maire est assisté par des adjoints élus par le conseil. Mais le secrétaire de la commune est un fonctionnaire recruté par concours et nommé par le préfet (L. 69/1991).

Le conseil de département est élu au suffrage direct; avant la loi modificative 25/1996, il était élu par l'assemblée des conseils municipaux du département. Il élit son président et ses vice-présidents parmi ses membres. La délégation permanente, élue par le conseil, dirige l'administration décentralisée du département; le président et les vice-présidents du conseil sont également ceux de la délégation permanente. Tous sont élus pour la durée du mandat du conseil. Le mandat des conseils locaux est de quatre ans. La loi permet le recours au référendum local (art.10).

Dans chaque département et à Bucarest il existe en outre une commission administrative qui réunit sous la présidence du préfet, le président du conseil de département, le maire du chef-lieu, les chefs des services de l'Etat; le désaccords entre le département et les services de l'Etat sont tranchés par le gouvernement (art. 110).

La loi du 15 juillet 1998 établit les institutions chargées de la politique de développement régional.

Au niveau de chaque région déterminée par les conseils de département, sont créés un conseil régional de développement et une agence régionale de développement. Le conseil se compose des présidents des départements regroupés et d'un représentant de chaque conseil municipal; il est présidé annuellement par l'un des présidents de département; les préfets assistent aux réunions sans droit de vote. Ce conseil est un organe de décision sur la stratégie de développement régional, et l'utilisation du fonds régional de développement (art. 6). L'agence régionale de développement est une organisme public non gouvernemental doté de la personnalité morale: elle propose et met en œuvre les programmes, gère le fonds régional de développement et remplit ses missions en liaison avec les conseils de département et les conseils municipaux de la région (art. 7).

Au niveau national sont institués un conseil national du développement régional et une agence nationale de développement régional. Le conseil est composé des présidents et vice-présidents des conseils régionaux de développement et d'un nombre égal de représentants du gouvernement; il est présidé par le Premier ministre. Il approuve la stratégie nationale et l'utilisation des ressources du fonds national de développement régional (art. 10 et 11). L'agence nationale est l'organe d'exécution du conseil national; elle est dotée de la personnalité morale. Elle élabore la stratégie et propose les priorités, gère le fonds national, et les fonds attribués par la Communauté européenne; elle est le négociateur national en rapport avec la DG16 de la Commission européenne (art. 13 et 14).

3. Les compétences

Selon la loi, l'autonomie reconnue aux collectivités territoriales porte aussi bien sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration locale que sur la gestion de leurs intérêts propres (n°69/1991: art.1^{er}). Les conseils locaux et les maires règlent les affaires publiques de la commune dans les conditions prévues par la loi (art. 6); la fonction des conseils de département est de coordonner l'activité des conseils locaux (art. 7), mais aussi de leur apporter une assistance technique, juridique ou autre (art. 63,c). La loi précise le contenu de cette compétence générale, et des lois spéciales donne compétence aux communes pour la gestion de divers services à la population.

Le conseil de département exerce en particulier de nombreuses compétences qui intéressent le développement régional, et il est responsable de l'aménagement du territoire (art. 63, f).

Avec la loi du 15 juillet 1998, les attributions des départements en matière de développement devront être exercées dans le cadre des régions qu'ils sont invités à créer. Si la compétence régionale est définie exclusivement en termes de développement, elle est appelée à s'exercer dans le domaine de l'investissement, pour le développement des infrastructures dans les divers domaines.

4. Les finances

La solidarité entre le budget de l'Etat et les budgets locaux est établi par la Constitution, qui les réunit dans la notion de budget national (art. 137). La Constitution reconnaît en principe un pouvoir fiscal aux collectivités territoriales (art. 138.2), mais la fiscalité locale n'a représenté jusqu'ici qu'une faible part de leurs ressources (13% en 1993).

La loi du 14 octobre 1998 sur les finances locales prévoit une augmentation des ressources attribuées aux collectivités territoriales. Le produit de la taxe sur les salaires est désormais partagé entre l'Etat (50%), les communes et les départements (respectivement 40 et 10% du produit collecté sur leur territoire). En outre, et dans la limite de plafonds approuvés par la loi, les conseils locaux et les conseils de département peuvent, à compter de 1999, établir des taxes additionnelles sur certaines recettes de l'Etat (art. 8). En outre, une quote-part d'autres ressources de l'Etat est réservée aux collectivités territoriales en vue d'assurer leur équilibre budgétaire. Le montant en est fixé chaque année par la loi de finances, par département, à partir des demandes exprimées par les conseils locaux et les conseils de département (art. 10). Une partie de ce concours est destinée au financement des investissements conformément au programme annexé au budget (art. 16, al.6).

Si la loi proclame l'autonomie du budget de chaque collectivité (art. 6, al. 3), elle maintient un examen a priori du projet de budget par les autorités administratives du ministère des finances au stade de la préparation du budget de l'Etat (art. 23).

Le financement du développement régional donne lieu à la création par la loi du 15 juillet 1998 d'un fonds national de développement régional et de fonds régionaux de développement. Le fonds national est alimenté par un chapitre du budget de l'Etat, par les concours extérieurs et en particulier par les concours de la Communauté européenne; la loi dispose à cet égard pour les stades successifs de l'accession de la Roumanie à l'Union européenne (art. 15). Les fonds régionaux sont alimentés par les concours du fonds national, les contributions des communes et des départements, et les ressources d'origine extérieure, privée ou publique, notamment de l'Union européenne (art. 9). Les opérations financières des fonds régionaux et du fonds national sont assurées par le trésor public.

5. L'influence de l'intégration européenne

La régionalisation s'appuie en Roumanie sur les collectivités territoriales existantes, et a pour objet de mettre en place les structures d'une politique régionale adaptée aux programmes européens.

(1993 pour les finances des départements et les communes)

| Catégorie | Nombre d'unités | Dépenses totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dépenses d'invest. / dépenses totales |
|--------------------------------|---|------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Régions de développement | (8) | Nd | Nd | Nd |
| Départements (<i>judete</i>) | 40 (+ ville de Bucarest et arrondissement d'Ilfov) | 3,3% | 0,4% | nd |
| Communes | 2.872 (dont 181 villes et 6 arr. de Bucarest) | | | nd |

Source: SIGMA

Nd = non disponible

SLOVAQUIE

5,3 millions d'habitants
49.035 km²

1. La structure de l'État et la régionalisation

La République slovaque est un État unitaire; selon la constitution du 1^{er} septembre 1992, le territoire de la République slovaque est "un et indivisible" (art. 3.1).

Les articles 33 et 34 fixent les droits des minorités nationales et des groupes ethniques. Ceux-ci comportent notamment le droit de former des associations sur le plan national et de fonder des institutions culturelles et éducatives, le droit à l'enseignement dans leur propre langue, d'utiliser celle-ci dans leurs rapports avec l'administration, de participer aux délibérations sur toutes les affaires concernant les affaires des minorités nationales ou des groupes ethniques. Toutefois, la langue slovaque est la langue d'Etat (art. 6), et "l'exercice des droits garantis aux citoyens appartenant à une minorité nationale ou à un groupe ethnique ne doit pas menacer la souveraineté et l'unité territoriale de la République slovaque" (art. 34.3).

La Constitution (art. 64) établit la libre administration territoriale au niveau des communes et au niveau supérieur. La commune est la base de la libre administration territoriale. Tandis que la décentralisation existe au niveau communal depuis la fin de 1990, elle n'a pas encore été instituée au niveau supérieur.

Il existe 2.871 communes, dont 68,5% comptent moins de 1.000 habitants. Elles peuvent se regrouper pour la gestion d'affaires d'intérêt commun (Constitution: art. 66). La capitale, Bratislava, est, selon la Constitution, dotée d'un statut fixé par la loi (art. 10).

La législation distingue les collectivités territoriales des circonscriptions administrative propres à l'administration d'État. La loi 221/1996 a réformé la division administrative de la République slovaque: 8 nouvelles régions ont été créées et à la place des 36 anciens arrondissements (*okresy*), on en a créé 79. Chaque région comprend de 7 à 13 arrondissements. La plus grande région a une superficie de 9.455 km², et la superficie de la plus petite est de 4.148 km². La région la plus peuplée compte 777.301 habitants, la moins peuplée en compte 549.621. Les communes peuvent être également des circonscriptions administratives si, conformément à des lois spéciales, elles exercent des fonctions de l'Etat.

En l'absence de la loi relative à la libre administration des collectivités territoriales de niveau supérieur prévue par la Constitution (art. 64.3), la régionalisation n'a donc conduit pour le moment qu'à une déconcentration administrative substantielle.

2. Les institutions

Seules les communes sont dotées d'organes élus. L'assemblée communale et le maire sont élus séparément au suffrage direct. La libre administration peut aussi s'exercer par des procédés de démocratie directe (Constitution: art. 67)

Les bureaux d'arrondissement et les bureaux régionaux possèdent les caractéristiques communes suivantes: a) ce sont des organes de l'administration d'État, b) ce sont des personnes morales de droit public, c) à leur tête se trouve un fonctionnaire nommé et révoqué par le gouvernement, d) ils exercent leurs fonctions sous l'autorité des organes centraux de l'administration d'État. Le statut, l'organisation et les principales attributions des bureaux d'arrondissement et des bureaux régionaux sont régis par la loi 222/1996 relative à l'organisation de l'administration d'État au niveau local.

Le bureau d'arrondissement est organisé en 12 à 17 divisions spécialisées. Son chef est nommé et révoqué par le gouvernement. Le chef du bureau d'arrondissement nomme les directeurs de division après avis du chef du bureau régional. Un bureau de district emploie 130 agents au minimum et 240 agents au maximum, selon l'importance de la population du district.

Le bureau régional compte en général 16 divisions. Son chef est nommé et révoqué par le gouvernement sur proposition du ministre de l'intérieur. Les directeurs de division sont nommés par le chef du bureau régional après avis du ministre ou du responsable d'un autre organe central de l'administration d'État. Chaque bureau régional comprend entre 320 et 410 agents.

La loi 222/1996 a supprimé certains organes déconcentrés (agences d'arrondissement pour l'environnement, offices du cadastre, bureaux fonciers, administration des affaires scolaires, etc.) et leurs attributions ont été transférées aux bureaux d'arrondissement et de région, ce qui se reflète dans leur organisation interne.

3. Les compétences

Les fonctions exercées par l'Etat au niveau local sont concentrées dans les bureaux d'arrondissement et de région, qui sont des administrations à vocation générale. La compétence de ces derniers est très vaste et englobe vingt domaines de l'administration d'État: commerce et artisanat, agriculture, économie forestière, affaires sociales, santé publique, enseignement public, affaires culturelles, protection de l'environnement et du cadre de vie, notamment. Les autres organes de l'administration d'État, les communes ou des personnes morales de droit public n'exercent les fonctions de l'Etat au niveau local que si une loi spéciale les y autorise. Les bureaux d'arrondissement et de région peuvent créer, pour remplir leurs tâches, des établissements (il en existe plus de 8.000), notamment dans le domaine de l'enseignement, de la santé publique, de la protection sociale et de la culture.

La compétence du bureau d'arrondissement est fondée sur la clause générale de compétence: il exerce les fonctions administratives de l'Etat, sauf si la loi les attribue au bureau de région, à un autre organe de l'administration d'État, à la commune ou à une autre personne morale de droit public. Il assure également les tâches suivantes: a) élaborer les programmes du développement économique et social de l'arrondissement, b) représenter l'État lors des délibérations du plan d'occupation des sols des communes et lors de l'approbation du projet de développement, c) fournir aux communes une assistance technique. Cependant, il n'a pas le droit de suspendre ni d'annuler les actes des organes des communes.

Dans une procédures administrative se rapportant à des droits ou obligations des personnes physiques ou morales, les bureaux d'arrondissement statuent en première instance et, en cas de recours, ils contrôlent les décisions des communes. Si une loi les y autorise, ils peuvent prendre des arrêtés de portée générale.

Les bureaux de région exercent les fonctions administratives de l'Etat qui leur sont expressément attribuées par les lois. En outre: a) ils dirigent et contrôlent l'exercice de l'administration d'État par les bureaux d'arrondissement; b) ils coordonnent les missions communes des organes de l'administration d'État et des collectivités territoriales en faveur du développement régional; c) ils coordonnent la collaboration des bureaux d'arrondissement avec les autres organes de l'État.

Dans la procédure administrative ils statuent sur les recours contre les décisions des bureaux d'arrondissement; exceptionnellement, ils statuent en première instance. Si la loi les y autorise, ils peuvent prendre des arrêtés de portée générale.

4. Les finances

Seules les communes jouissent de l'autonomie financière, bien que leur fiscalité propre soit faible (impôt foncier: 10,9%de l'ensemble des ressources en 1997). Leurs dépenses en 1997 sont estimées à 26,6 milliards de couronnes slovaques.

Au niveau des bureaux d'arrondissement et de région il existe une déconcentration du budget de l'Etat. Chaque bureau de région constitue une entité budgétaire distincte; ensemble, les bureaux de région disposent de 20% du budget de l'Etat environ (soit 41,8 milliards de couronnes slovaques). L'éducation (60,9%) et les services sociaux (24%) dominent les dépenses des bureaux d'arrondissement et de région.

5. L'influence de l'intégration européenne

La politique régionale de l'Union européenne a été un des facteurs contribuant à la création des régions. Les bureaux de région fonctionnent actuellement comme coordinateurs des activités en faveur du développement régional et, dans l'avenir, le rôle principal dans ce domaine devrait passer à la libre administration régionale. A des fins statistiques, les régions actuelles correspondent au niveau NUTS 3; elles ont été regroupées en quatre NUTS 2 (réunissant deux ou trois régions, et une région constituant seule un NUTS 2).

(1993 pour les données financières)

| Catégorie | Nombre d'unités | Dépenses totales / PIB | Ressources fiscales propres / PIB | Dépenses d'invest. / dépenses totales |
|------------------------|--------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Région | 8 | Nd | So | Nd |
| Arrondissement (okres) | 79 (dont Bratislava et Kosice) | Nd | So | Nd |
| Communes | 2.875 (dont Bratislava et Kosice) | 5,73% | 0,5% | 34,1% |

Source: SIGMA.

Nd = non disponible.

So = sans objet.

SLOVENIE

2 millions d'habitants
20.250 km²

1. La structure de l'Etat et la régionalisation

La Slovénie est un Etat unitaire "indivisible". Il reconnaît et protège les droits des communautés italienne et hongroise, dont la langue est, avec le slovène, langue officielle dans les communes où elles vivent (constitution du 23 décembre 1991: art.5 et 11), et il veille sur les minorités slovènes dans les Etats voisins (art.5). Il garantit l'autonomie administrative locale (art. 9).

La Constitution consacre l'existence des communes comme "collectivité locale administrativement autonome"; les communes sont créées par la loi sur la base d'un référendum local (art. 139). D'autres collectivités locales peuvent naître de l'association de communes, et notamment les provinces (art. 138 et 143).

Sur la base des lois de 1993 sur les collectivités locales, les nouvelles communes ont été créées en 1994, et les premières élections municipales ont eu lieu le 4 décembre 1994. Il existe actuellement 192 communes; dans les régions où vivent les communautés italienne et hongroise, celles-ci ont droit à au moins un siège au conseil municipal. Jusqu'à maintenant, il n'existe aucune autre collectivité locale qui ait été créée. Les communes sont soumises au contrôle exercé par les services déconcentrés de l'Etat (v. infra), qui s'étend à l'opportunité dans les fonctions exercées au nom de l'Etat (Constitution: art. 140, al.3), ainsi qu'au contrôle de la Cour des Comptes (art. 150).

Il existe cependant d'autres circonscriptions au niveau intermédiaire, pour les besoins de l'Etat. Les services extérieurs des ministères sont répartis en 58 circonscriptions administratives (comptant une ou plusieurs communes), en application de la loi sur l'administration publique (art. 33-45), dont les chefs sont nommés par le gouvernement après consultation des conseils municipaux. Des conseils mixtes ont été créés pour assurer la coopération entre les services de l'Etat et les communes, mais ils n'ont pas de pouvoir de décision.

Il existe également 12 régions fonctionnelles d'aménagement. Un fonds de développement régional, alimenté par les recettes des privatisations et placé sous la tutelle du ministère de l'aménagement et de l'environnement, finance des programmes de développement régional. Le parlement est saisi d'une loi sur le développement régional qui établira un conseil du développement régional auprès du gouvernement pour coordonner les programmes, et une agence de développement régional pour la programmation et la mise en œuvre de la politique de développement régional. Cette loi distinguera trois catégories de régions en fonction des objectifs de cette politique.

2. Les institutions

Il n'existe d'institutions locales élues qu'au niveau communal. Le conseil municipal est élu pour quatre ans, à la représentation proportionnelle avec vote préférentiel; toutefois, dans les petites communes, l'élection a lieu au scrutin majoritaire. Le maire est élu au suffrage direct, également pour quatre ans, au scrutin majoritaire à deux tours; il dirige l'administration communale. Le conseil municipal élit plusieurs commissions exécutives, en fonction des compétences communales; leurs membres sont choisis parmi les conseillers municipaux, ou en dehors d'eux mais parmi les électeurs de la commune.; une commission de contrôle financier est également formée par le conseil en nommant des citoyens de la commune. La loi prévoit des formes de participation directe des citoyens aux décisions communales.

3. Les compétences

La Constitution conduit à distinguer les compétences propres des communes, qui sont celles qui ne touchent que les habitants de la commune, et les compétences déléguées par l'Etat, mais exercées sous son contrôle (art.140). L'Etat peut en effet transférer des fonctions de sa compétence, non seulement aux communes mais encore à des collectivités locales plus larges, à condition d'avoir recueilli leur accord préalablement et d'en assumer les charges.

L'étendue et les compétences des collectivités locales plus larges dépendent de la volonté des communes qui les forment. L'Etat leur délègue alors des fonctions de sa compétence, sous réserve de leur accord, et les associe à la proposition et à l'exécution de certaines de ces actions; la loi en détermine les principes et les conditions (art.143).

Dans les communes urbaines, qui sont les communes ayant obtenu l'application de ce statut au terme d'une procédure prévue par la loi, les fonctions déléguées par l'Etat relatives au développement de la ville sont exercées comme compétences propres, c'est-à-dire sous le régime d'autonomie administrative (art.141).

4. Les finances

La loi sur les finances communales détermine les ressources qui sont affectées aux dépenses obligatoires (parmi lesquelles les dépenses de fonctionnement de l'administration communale, les dépenses en matière d'éducation, de sécurité sociale, de santé, les dépenses relatives aux droits spéciaux des groupes nationaux, les subventions aux services publics, les investissements urgents selon les critères fixés par les ministères, la police et la protection contre l'incendie). Ces ressources comprennent d'une part certains impôts locaux (sur les mutations immobilières, sur les dons et legs, sur les jeux), et d'autre part, 30% du produit de l'impôt sur le revenu. Une dotation de l'Etat complète ces ressources si elles sont insuffisantes pour couvrir les dépenses obligatoires.

Les autres ressources, qui comprennent plusieurs impôts de moindre importance, sont utilisées librement pour le financement des autres fonctions.

5. L'influence de l'intégration européenne

La préparation de la Slovénie à son adhésion à la Communauté européenne n'a pas encore eu de conséquences sur ses structures territoriales. Toutefois, la réorganisation en cours de la politique de développement régional, avec la définition de trois types de régions selon des critères socio-économiques, se réfère à la politique communautaire, et le Programme national pour l'adoption de l'acquis communautaire, présenté à la Commission européenne le 31 mars 1998, prévoit le développement de l'administration locale.

Liste des autres publications de la Série politique régionale

REGI 107: Les Districts Industriels Italiens – Un défi ou une opportunité pour L'union Européenne
Juin 1999 – FR (Italien à venir)

L'expérience des districts en Italie peut constituer un important exemple d'agglomération pour les MPE dans l'Union.

REGI 106: The Compatibility of Regional and Competition Policies
Mars 1999 - EN (summary EN/FR)

Cette étude examine le rôle des indicateurs pour les zones couvertes par le FEDER. Par ailleurs, afin de mieux cibler à l'avenir les crédits des fonds structurels, des zones d'intervention du FEDER ainsi que des niveaux d'éligibilité à l'aide sont définis, puis accompagnés du contrôle de ces interventions.

REGI 105: Cohésion et élargissement: les PECO et la politique régionale
Septembre 1998 - EN/FR

L'objectif de cette étude est d'analyser dans les grandes lignes l'esquisse du lien entre la cohésion et l'élargissement, l'accent étant particulièrement placé sur la politique régionale

REGI 104: Politique structurelle de l'UE: indicateurs pour l'identification des régions en difficulté
Septembre 1998 - EN/FR

Cette étude constitue un document de travail concernant le débat actuel de la réforme de la politique structurelle sur la compatibilité entre les politiques régionales nationales et européennes.

REGI 103: Sustainable development: a key principle for European regional development
Avril 1998 - EN

Le développement durable est un élément déterminant de toutes les politiques communautaires de l'an 2000. En ce qui concerne la politique régionale, il constitue la condition du développement et de l'aménagement du territoire. Les acteurs aux niveaux local, régional, national et communautaire devront tenir compte de ce principe. L'étude présente un choix d'indicateurs dont ils pourront s'inspirer dans leur processus de décision.

REGI 102: Cohésion: le défi pour l'avenir - Contribution au débat sur la réforme de la politique structurelle
Juillet 1997 - EN/ES/FR

Cette étude analyse les positions des différents États membres sur la réforme des Fonds structurels. Elle examine le bien-fondé d'une réforme de la politique structurelle fondée sur des arguments nationaux.

REGI 101: Cohésion et élargissement: la position du Parlement européen
Janvier 1999 - FR

Débats et rapports sur la réforme des fonds structurels.

REGI 100: European spatial development Policy
Janvier 1998 - EN (Résumé 100A toutes langues)

La politique du développement spatial inscrite dans la législation communautaire est devenue un aspect important de la politique régionale européenne. Cette étude englobe tous les événements récents et permet de suivre en détail les premiers pas de la politique européenne du développement spatial.

W24: Factors influencing the spending of Structural Funds money
Juin 1997- DE/EN (Résumé DE/EN/ES/FR)

Ce document tient compte des statistiques les plus récentes concernant les dépenses du Fonds régional.

W23: Local and Regional Authorities and the Structural Funds: the Role of Information
Mai 1997 - EN

Ce document, qui décrit les exigences en matière d'information, la mise en oeuvre de la politique ainsi que le contrôle et l'évaluation des Fonds structurels, contient des exemples pratiques concernant l'information au niveau local et régional et l'établissement de réseaux qui contribuent à l'échange d'expériences entre les collectivités locales dans l'ensemble de l'UE.

W22: The European Parliament and the participation of sub-national levels of Government in the European Union
Mai 1997 - EN

Un document de référence qui décrit la position du Parlement en ce qui concerne la participation des collectivités locales et régionales de l'UE. Il prend pour point de départ le projet de traité sur l'UE et retrace l'évolution des douze années qui ont conduit à l'adoption de celui-ci.

W21: EU and SMEs

Mai 1997 - EN/ES/IT (résumé W21A EN/ES/FI)

L'internationalisation des PME est une question importante pour la Commission. Ce document examine sa faisabilité.

W20: Information and Technology Research in the regions of Europe

Janvier 1997 - DA/EN/ES

Étude sur l'état actuel de la recherche en Europe et l'existence d'une coopération entre les régions.

W19: La coopération transfrontalière et interrégionale au sein de l'Union européenne

Octobre 1996 - DE/FR

Une étude exhaustive sur la coopération interrégionale et transfrontalière étayée par des exemples institutionnels et pragmatiques (rédigée par l'ARFE).

W18: Évaluation des dépenses structurelles dans l'Union européenne. Volume I - Dépenses de la politique régionale

Juillet 1996 - DE/EN/FR

Il s'agit de la première partie d'une étude exhaustive (en trois volumes) sur l'efficacité des fonds structurels (les chapitres concernant les secteurs agricole et social existent déjà, ainsi qu'une introduction).

W17: Les régions côtières et insulaires de l'Union européenne

Avril 1996 - EN/FR

Définition et évaluation des problèmes économiques et techniques résultant de l'insularité.

W16: L'impact régional des politiques communautaires

Juin 1996 - EN/FR (Résumé toutes langues)

Cette actualisation d'une étude antérieure évalue l'efficacité des fonds structurels et de cohésion, l'impact économique et social des réseaux européens et la coordination des politiques régionales au niveau national, local et communautaire.

W15: Contribution du FEDER et de la "mission commune d'amélioration des structures économiques régionales" au développement économique en Saxe

Mars 1996 - DE/EN/FR

Il s'agit de la synthèse d'une étude approfondie sur la politique régionale allemande et ses rapports avec la politique régionale mise en oeuvre par l'UE.

W14: L'impact des dépenses nationales sur les disparités régionales en Europe

Janvier 1996 - EN/FR

Cette étude a pour objet l'analyse des rapports entre les efforts de l'UE visant à promouvoir la cohésion économique et sociale (en particulier les fonds structurels) et les efforts au niveau national, régional ou local.