

PARLEMENT EUROPEEN



DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES

DOCUMENT DE TRAVAIL

**LES STRUCTURES RÉGIONALES
DANS LES PAYS CANDIDATS
ET LEUR COMPATIBILITÉ
AVEC LES FONDS STRUCTURELS
(Europe centrale et orientale)**

Scientific and Technological Options Assessment Series

STOA 105 FR

Cette étude a été demandée par la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme du Parlement européen dans le cadre du Plan de travail STOA 2001.

Le document n'est publié qu'en FR.

Auteur: Prof. G. Marcou, Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Fonctionnaire responsable: Mme. Lucchese
Division Industrie, Recherche, Energie, Environnement et STOA
Tél.: (352) 4300 22569
Fax: (352) 4300 27718
E-mail: DG4-STOA@europarl.eu.int

Manuscrit achevé en avril 2002.

Pour de plus amples informations sur les publications de STOA: www.europarl.eu.int/stoa/publi/default_en.htm
Pour de plus amples informations sur les publications de la DG4: www.europarl.eu.int/studies

Luxembourg, Parlement européen, 2002
ISBN 92-

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

La reproduction et la traduction à des fins non commerciales sont autorisées, à condition que la source soit reconnue et que l'éditeur soit préalablement informé et reçoive une copie.

© Communautés européennes 2002

Printed in Luxembourg

PARLEMENT EUROPEEN



DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES

DOCUMENT DE TRAVAIL

**LES STRUCTURES RÉGIONALES
DANS LES PAYS CANDIDATS
ET LEUR COMPATIBILITÉ
AVEC LES FONDS STRUCTURELS
(Europe centrale et orientale)**

Gérard Marcou

Professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

Directeur du GRALE

Avec le concours de: Y. Buchvarova et S. Ivanov (Bulgarie), K. Kuusk (Estonie), J. Kalman et G. Péteri (Hongrie), M. Priede, M. Pukis et A. Strazda (Lettonie), A. Petkevicius (Lituanie), W. Glowacki (Pologne), J. Blazek (République tchèque), A. Popa (Roumanie), J. Bucek (Slovaquie), S. Vljaj (Slovénie)

Scientific and Technological Options Assessment Series

STOA 105 FR

05-2002

SOMMAIRE

	Page
Résumé des Options et Note de Synthèse	5
PREMIÈRE PARTIE: Options. La régionalisation et la politique régionale sous l'influence de l'Union européenne	15
I. Implications de la réglementation des fonds structurels pour l'organisation régionale des Etats candidat	17
II. Les structures régionales dans les Etats candidats d'Europe centrale et orientale	20
III. Régionalisation et définition des « unités territoriales statistiques »	24
IV. Les institutions de la politique régionale et la programmation des fonds structurels	27
A. Régionalisation administrative et centralisation de la politique régionale	28
B. La régionalisation et la politique régionale sous l'influence des collectivités locales	32
C. Décentralisation régionale et régionalisation de la politique régionale: République tchèque, Pologne et Slovaquie	35
DEUXIÈME PARTIE. Faits et arguments. La régionalisation dans l'Etat	37
I. La régionalisation et les institutions territoriales	38
A. Les données constitutionnelles	38
B. Les structures territoriales	43
C. Les compétences	48
D. Les débats sur la régionalisation	52
II. Les capacités administratives et financières	55
A. Les capacités financières	56
B. Les capacités administratives et institutionnelles	60
1. La « décentralisation » dans les rapports entre la Commission européenne et les Etats candidats: un transfert progressif de responsabilités dans la perspective de l'adhésion	61
2. Les capacités des collectivités territoriales et des autorités de niveau intermédiaire au regard des interventions structurelles communautaires	67
SOURCES	72
1. Auteurs des réponses aux questionnaires et des notices	72
2. Sources bibliographiques	73
3. Documents officiels de la Communauté européenne	74

Résumé des Options et Note de Synthèse

Résumé des Options

Ces recommandations répondent à des problèmes identifiés au cours de l'étude; elles peuvent contribuer à la réflexion pour la prochaine révision de la réglementation des fonds structurels. En général elles ne s'adressent pas à une seule des institutions de l'Union européenne, mais à plusieurs; c'est pourquoi il n'a pas paru possible de les classer en fonction de leur destinataire. Enfin, ces recommandations s'appuient également sur des analyses qui ne se trouvent que dans la deuxième partie.

- 1) *Accepter la diversité des structures régionales*: ni les traités ni les règlements sur les fonds structurels n'imposent un mode particulier d'organisation territoriale, mais seulement, au travers du principe du partenariat, un certain degré de décentralisation. Actuellement on ne peut dire des structures régionales d'aucun des pays étudiés qu'elles seraient incompatibles avec les fonds structurels. Certaines paraissent mieux adaptées, mais c'est une autre question. Il ne conviendrait pas que la politique régionale et les fonds structurels servent délibérément de levier pour promouvoir certaines évolutions qui risqueraient d'ignorer les autres besoins de l'organisation administrative.
- 2) *Promouvoir la participation des communes à la programmation et la présentation de projets éligibles par les communes*: les communes sont en effet les structures les plus proches de la population et elles sont dotées d'institutions électives. Cette orientation est d'autant plus importante que la tradition administrative est centraliste; promouvoir prématurément un échelon régional fort peut dans ce contexte jouer contre la décentralisation. Pour le moment aucun Etat ne s'est engagé dans cette voie sauf peut-être la République tchèque mais il est encore trop tôt pour l'apprécier. Mais la participation des communes à la programmation suppose des procédures explicites et ouvertes, et la présentation de projets suppose une aide au montage des projets et des moyens.
- 3) *Renforcer les capacités administratives des collectivités territoriales*: le programme PHARE n'a pas suffisamment été utilisé pour renforcer les capacités administratives des collectivités territoriales, alors que l'insuffisance de celles-ci risque de peser sur leur capacité à participer au partenariat et à porter des projets. Un effort particulier devrait être fait pour orienter le programme PHARE davantage vers les collectivités territoriales dans les années qui précèdent l'adhésion. Pour être acceptée, cette intervention devrait être un appui à l'action du gouvernement en faveur des collectivités territoriale, et elle devrait être neutre par rapport au modèle d'organisation territoriale du pays bénéficiaire.
- 4) *Promouvoir le partenariat, avec les collectivités locales, les partenaires économiques et sociaux, les ONG*: le partenariat est le point faible de presque tous les pays étudiés, surtout en ce qui concerne les partenaires économiques et sociaux. Il est pourtant nécessaire pour que soient présentés des projets pouvant contribuer au développement. Pour cela, les campagnes d'information (comme en Pologne), ou le repérage administratif des partenaires (Estonie) ne suffisent pas. Mais il existe au moins trois facteurs d'amélioration: i) il ne faut pas que le partenariat soit à la disposition de l'autorité administrative (cas des conseils régionaux de développement en Bulgarie); ii) les partenaires doivent savoir quels gains ils peuvent en attendre; iii) il faut que les partenaires soient suffisamment structurés et représentatifs. Le Conseil économique et social de la Communauté européenne pourrait mener des actions, directement et par les

organisations qui en sont membres, afin de renforcer les ONG et les organisations professionnelles dans les PECO.

- 5) *Promouvoir une approche transversale des problèmes de développement régional, au niveau national comme au niveau régional*: le développement régional est trop souvent traité comme un nouveau secteur de l'activité gouvernementale, et sa dimension interministérielle est insuffisamment prise en compte. Par l'assistance technique comme par des projets pilotes, dans le cadre de la mise en œuvre des fonds structurels, il serait possible de soutenir une évolution indispensable à l'efficacité de fonds structurels à partir de l'adhésion. Ce travail de décloisonnement bénéficierait à la modernisation de l'Etat dans son ensemble.
- 6) *Assurer le contrôle des assemblées politiques élues sur la politique régionale et l'utilisation des concours communautaires*. Des instances nombreuses et composites peuvent être utiles pour assurer la représentation de tous les intérêts, mais on ne devrait pas leur donner un pouvoir de décision final (Hongrie). De même le rôle attribué aux agences régionales de développement semble parfois excessif: elles peuvent devenir un véritable exécutif (Roumanie) ou jouer un rôle de substitut d'instance de représentation (Slovénie), au détriment des autorités politiques responsables, ou encore échapper à tout contrôle (Lituanie). Une évaluation de ces structures, en ce qui concerne le développement régional, et des échanges d'expériences, devraient permettre de dégager quelques principes fondamentaux sur lesquels devraient reposer leur organisation, leur financement et leur activité.
- 7) *Développer le soutien à la formulation et à l'étude de projets*: en effet, la programmation n'a de sens que si suffisamment de bons projets sont présentés pour bénéficier des crédits accordés. Cette fonction devrait être développée dans les collectivités territoriales, notamment au niveau des communes et de leurs associations.
- 8) *Poursuivre le programme de formation destiné aux fonctionnaires*, mais aussi, selon des formules adaptées, aux élus locaux, afin de développer leur capacité à gérer les fonds structurels. Ce programme devrait accorder une attention particulière à la formation de formateurs.
- 9) *Dégager des marges pour le cofinancement*: l'un des freins à la présentation de projets éligibles est la difficulté de mobiliser les contreparties nationales. La solution n'est cependant pas à rechercher dans des concours supplémentaires de l'Etat, ce qui reviendrait à réduire la portée de l'obligation de cofinancement pour la collectivité bénéficiaire, mais dans une évolution du système de finances locales qui permette aux collectivités locales de dégager des marges, ce qui suppose un pouvoir fiscal, actuellement trop faible, et que la péréquation ne les fasse pas disparaître (voir la récente réforme des finances locales en République tchèque).
- 10) *Soutenir la modernisation de l'appareil statistique*: si certains pays ont développé leur appareil statistique au service de la politique régionale (Hongrie), d'autres ne sont pas en mesure de bien connaître les disparités régionales (Lettonie), ce qui rend impossible de définir des interventions efficaces. Eurostat mais aussi des jumelages avec les instituts de statistiques des Etats de l'Union européenne devraient pouvoir y contribuer.

11) *Assurer une coordination adéquate entre les interventions de l'Union européenne et celles du Conseil de l'Europe*: alors que l'adhésion réduira considérablement la possibilité d'apporter une aide au renforcement des capacités administratives, laquelle se limitera à l'assistance technique telle qu'elle est prévue par l'article 23 du règlement 1260/1999, il serait pourtant nécessaire de maintenir une telle aide, ainsi qu'à la mise en œuvre de la politique régionale. Le Conseil de l'Europe pourrait alors relayer les programmes de préadhésion, sur la base d'une convention avec la Communauté européenne qui en définirait les objectifs, la durée et apporterait les moyens financiers nécessaires.

Note de Synthèse

A. La méthode d'analyse: région et régionalisation en Europe

Malgré la popularité acquise aujourd'hui en Europe par la notion de région et par les idées qui s'y rapportent, la diversité, et même l'hétérogénéité, des institutions qui en sont données pour l'expression, interdisent d'y reconnaître un nouveau paradigme de l'organisation territoriale¹. En fait est impossible de dégager de ces expériences une notion de la région qui leur soit commune et qui permette d'en rendre compte. De nombreux Etats au sein de l'Europe des Quinze ne reconnaissent pas la région comme un échelon de gouvernement, ou quelquefois seulement comme un statut particulier, et les autres diffèrent quant à la nature et aux fonctions de la région. L'élargissement accentuera encore cette hétérogénéité. Cela n'a pas empêché la politique régionale européenne de soutenir la diffusion de l'idée régionale en s'appuyant sur les régions qui avaient été dotées de pouvoirs étendus dans certains membres et sur les Etats fédéraux, bien que ces modèles institutionnels se soient imposés pour des raisons tout à fait étrangères à la construction européenne ou à la politique régionale de la Communauté européenne (par exemple l'Italie avec la constitution de 1947, l'Espagne après la fin du régime franquiste, ou le fédéralisme allemand).

En outre, bien que le traité ait institué la politique régionale il ne donne aucune base à la définition d'une notion commune de l'institution régionale, même après la création du Comité des régions. La notion de région à laquelle se réfère le traité relatif à la Communauté européenne est seulement un espace, jamais une institution (art.70.2, à propos du régime des transports; art.87.3.c à propos des aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines « régions économiques »). La notion de région du traité est liée 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 les moins favorisées... », afin de renforcer « sa cohésion économique et sociale » (art.158). La définition des « régions et zones éligibles » nécessaires à la mise en œuvre de cette politique ainsi que les prévoient les règlements sur les fonds structurels repose seulement sur des critères statistiques, comme on l'a vu précédemment. L'introduction du Comité des régions par le traité de Maastricht n'a pas permis d'aboutir à une notion commune de la région, et le Comité se compose de « représentants fdes collectivités locales et régionales » (art.263). Conformément à ces dispositions, les Etats membres ont pu désigner librement les membres proposés à la nomination par le Conseil en fonction de leur propre organisation territoriale. Il en résulte que sur 222 membres du Comité des régions du deuxième mandat seuls 86 représentaient des collectivités territoriales qualifiées de régions par l'Etat membre, tandis que

¹ On reprend ici rapidement les conclusions d'une étude présentée au Parlement européen en 1999, et auquel on renvoie pour plus de détail: G. Marcou (2000), "La régionalisation en Europe", Parlement européen, Direction générale des Etudes, *Série Politique Régionale 108 FR rév.1*.

pour certains Etats les représentants du niveau communal dominaient (Danemark, Suède, Finlande, Portugal, Royaume-Uni, Grèce, Luxembourg)². L'élargissement, qui portera, selon le traité de Nice, à 344 l'effectif du Comité des régions se traduira mécaniquement par un accroissement de la part proportionnelle des représentants des collectivités locales de base en son sein.

Ajoutons que la confusion sur la notion de région est accentuée par les difficultés linguistiques. Il était naguère usuel de traduire en anglais par « *county* » (comté) le nom de tout niveau intermédiaire de l'organisation territoriale d'un Etat, tandis que le mot « *region* » était utilisé seulement comme expression géographique. Aujourd'hui on a tendance à remplacer « *county* » par « *region* » dans les textes rédigés en anglais, sans que la nature de l'entité territoriale en question ait réellement changé, sauf dans les pays où l'on a créé un niveau supérieur qualifié expressément de région³. Ou encore l'ancien *raion* de l'administration soviétique devient « *county* » en Estonie, mais « *region* » en Lettonie. Il est vrai qu'il n'est le siège d'une collectivité territoriale qu'en Lettonie, tandis qu'en Estonie on n'y trouve qu'une autorité nommée par l'Etat accompagnée d'une représentation consultative des collectivités locales, mais la circonscription n'a pas changé. En Lituanie, la situation actuelle est comparable à celle de l'Estonie, mais il y a eu une réorganisation territoriale en 1995.

Pour surmonter ces difficultés, qui ne sont pas seulement terminologiques, mais également conceptuelles, nous reprendrons ici en essayant de l'améliorer la méthode mise en œuvre dans le rapport de 1999 au Parlement européen⁴. Nous partirons des évolutions historico-politiques d'une part, socio-économiques d'autre part, puis nous croiserons une typologie institutionnelle et une typologie des territoires administratifs et politiques.

La contradiction entre l'adhésion générale à l'idée de région et l'hétérogénéité des institutions qui s'en réclament se résout si l'on admet que des évolutions de long terme sur le plan historico-politique et sur le plan socio-économique peuvent se traduire dans des institutions juridiques, politiques et administratives très différentes en fonction de la situation et de l'histoire de chaque Etat et du répertoire des représentations juridiques et politiques dans lesquelles les différentes forces politiques puisent les réponses qu'elles proposent d'apporter à ces évolutions.

Sur le plan historico-politique, il convient de partir du constat que dans la formation des Etats modernes, le niveau intermédiaire de l'organisation administrative du territoire a toujours eu pour fonction de constituer un relais d'autorité pour le pouvoir central. Cette fonction n'a pas disparu à l'époque contemporaine, mais elle n'a plus le même sens dans des régimes démocratiques. Mais surtout, à partir du milieu du 19^{ème} siècle, les progrès du libéralisme politique en Europe ont progressivement conduit à l'institution à ce niveau d'institutions électives et de collectivités locales qui ont progressivement affirmé leur autorité face aux représentants du pouvoir central. Il s'agissait d'une extension au niveau territorial supérieur de la liberté qui avait été progressivement accordée aux communautés locales d'administrer leurs propres affaires. La régionalisation exprime et accentue ce changement de fonctionnalité

² Il n'existe actuellement aucune donnée sur la répartition des membres du nouveau Comité des régions, dont la réunion constitutive s'est tenue le 7 février 2002.

³ On trouvera un bon exemple de cet usage linguistique dans les contributions réunies dans: R. Alterman (ed.) (2001), *National-level planning in democratic countries. An international comparison of city and regional policy-making*, Liverpool University Press.

⁴ G. Marcou (2000), "La régionalisation en Europe", op. cit. pp. 13-18.

des institutions territoriales du niveau intermédiaire; elle correspond à la prise en charge institutionnelle des intérêts propres à la promotion d'un territoire, dans une perspective socio-économique, mais aussi le cas échéant culturelle ou politique. La notion de niveau intermédiaire est certes assez imprécise, mais elle présente l'avantage d'être neutre par rapport aux institutions et de porter l'attention sur les transformations institutionnelles qui s'opèrent à ce niveau. Jim Sharpe parle de « *meso government* »⁵: cette expression permet de désigner les institutions sans les qualifier si ce n'est par le fait qu'elles ne sont ni centrales ni proprement locales, et elle permet donc de prendre en compte l'hétérogénéité des institutions que l'on rencontre.

Sur le plan socio-économique, la régionalisation reflète l'importance nouvelle de la dimension spatiale du développement économique, qui rend nécessaire la constitution de capacités d'action autonomes à l'échelle d'unités spatiales fonctionnelles, qui peuvent correspondre à des espaces de taille et de nature très variées. La régionalisation est alors le processus par lequel s'opère la construction d'un nouvel espace d'action publique ayant pour objet de promouvoir un territoire, infra-national mais supra-local, par la mobilisation de son tissu économique et par le développement de son potentiel (infrastructures), et le cas échéant par la mobilisation des ressorts identitaires et des solidarités locales ou régionales.

Ce processus peut se réaliser à partir des institutions existantes au niveau intermédiaire ou donner lieu à un nouveau découpage territorial et à la mise en place d'institutions nouvelles. Il est toujours conditionné par les contraintes du cadre politique et institutionnel existant et dont l'évolution peut être gouvernée par d'autres enjeux.

La typologie des territoires administratifs et politiques permet de distinguer 5 types et niveaux d'organisation. Dans tous les pays, les cadres territoriaux de l'organisation administrative sont marqués par les formes d'organisation sociale et politique qui ont prévalu à certaines époques; la géographie administrative s'en écarte difficilement même lorsque ces formes ont disparu. Les cinq types que l'on propose de distinguer sont les suivants (on ne le présente ici que de manière sommaire), dont trois correspondent à des niveaux intermédiaires, ou au *meso government* de Jim Sharpe:

- 1) La commune: historiquement elle est elle-même différenciée, selon qu'elle correspond à la société urbaine ou à la société rurale et la ville a dans de nombreux pays bénéficié des libertés locales avant les communes rurales; quoiqu'il en soit la carte des communes correspond toujours à celle du peuplement, et sur le plan administratif elle assure toujours les fonctions nécessaires à la vie locale, entendues plus ou moins largement.
- 2) Le *Kreis* (arrondissement): c'est un niveau d'administration locale qui était lié historiquement à l'administration de la société rurale sur la base des grands domaines, si bien que les communes rurales n'ont été instituées que tardivement; il a été un niveau d'administration déléguée avant d'être le cadre d'une collectivité locale.
- 3) Le comté et le département (province): c'est un niveau d'administration établi par le pouvoir central pour les besoins de l'administration intérieure, qui a correspondu à l'exercice d'une autorité nobiliaire ou purement administrative, selon les pays, avant que des autorités locales électives ne soient instituées à ce niveau; il se caractérise par des compétences d'ordre public et de gestion.
- 4) La région: c'est le cadre territorial le plus récent; il est caractéristique aujourd'hui des fonctions d'animation ou de soutien du développement économique, et plus largement du développement économique, social et culturel. Mais son institutionnalisation a obéi,

⁵ J.-L. Sharpe (1993), « The European meso: an appraisal », p.1 dans: J.-L. Sharpe (ed.), *The rise of meso government in Europe*, Londres, Sage.

suyant les pays, à des finalités très diverses: notamment la reconnaissance de particularismes linguistiques ou ethniques; la limitation du pouvoir central par les autonomies; établir un cadre territorial adapté aux besoins de l'administration économique. La région exerce des compétences de gestion, d'animation et de planification, mais ce sont surtout les dernières qui la distinguent des autres niveaux.

- 5) La collectivité fédérée: elle se caractérise par l'exercice de la plus grande partie des fonctions étatiques qui se rattachent à la souveraineté interne, et selon les cas elle peut se rapprocher de la région ou au contraire être affectée par la formation de régions. En principe elle a possédé les caractères de l'Etat avant la formation de l'Etat fédéral, mais la régionalisation peut dans certains cas conduire aussi à un rapprochement avec certaines caractéristiques de l'Etat fédéral.

Ces types doivent être utilisés comme des références. Même dans les pays qui n'ont pas connu le processus historique qui a fait naître ailleurs tel ou tel de ces types, on peut en rapprocher les cadres territoriaux de leur organisation administrative.

La typologie institutionnelle permet de distinguer au moins trois formes d'institutions territoriales:

- 1) l'autorité administrative subordonnée au pouvoir central (qui peut-être aussi celui d'un Etat fédéré);
- 2) la collectivité territoriale dotés de droits de libre administration, ce qui implique une assemblée et un exécutif élus;
- 3) la collectivité territoriale dotée d'une autonomie politique constitutionnelle, ce qui se définit par des compétences définies par la constitution et la concession du pouvoir législatif.

La combinaison de ces deux typologies permet d'identifier au moins cinq types distincts de régionalisation.

- 1) *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.
- 2) *La régionalisation sans création d'une collectivité régionale*: ce sont alors les institutions existantes, et en particulier les collectivités territoriales, qui se régionalisent en prenant en charge l'intérêt régional, et les finalités de la régionalisation, dans ce cas il s'agit des finalités économiques.
- 3) *La décentralisation régionale*: il s'agit de la création ou la substitution d'une nouvelle collectivité locale au niveau de la région. La régionalisation prend alors une expression institutionnelle spécifique, mais elle s'affecte pas la structure de l'Etat et s'inscrit dans un cadre unitaire.
- 4) *L'autonomie régionale*: elle repose sur 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; par extension, cela peut conduire à généraliser l'organisation régionale.
- 5) *La régionalisation de l'Etat fédéral*: L'Etat fédéral n'est pas, comme on le pense parfois, une forme accentuée de décentralisation ou de régionalisation, mais un mode de construction de l'Etat. Il repose sur une volonté d'union et sur l'égalité de droits entre les membres de la Fédération. Les Etats fédéraux européens (Allemagne, Suisse, Autriche)

sont d'ailleurs bien plus anciens de l'idée même de régionalisation, à l'exception de la constitution belge de 1994 qui en est au contraire un produit. Mais les différents modes de régionalisation peuvent apparaître dans les Etats fédéraux si les circonstances s'y prêtent.

Cette grille d'analyse doit nous permettre de rendre compte des structures régionales dans les Etats candidats d'Europe centrale et orientale dans une optique comparative, mais on verra que les deux derniers types ne s'y rencontrent pas.

B. L'analyse des structures régionales Etats candidats d'Europe centrale et orientale

Du point de vue de la régionalisation, les PECO présentent un certain nombre de caractéristiques qui les distinguent de la plupart des pays de l'Europe des Quinze.

Tout d'abord, au lendemain du changement de régime le niveau intermédiaire a été en général considéré avec méfiance en raison du rôle qu'il jouait dans le régime communiste, et qui était bien une fonction de relais d'autorité pour le pouvoir central. Il a alors été supprimé (Slovaquie) ou ramené à un simple échelon administratif de l'Etat (Bulgarie, Estonie, Lituanie, Pologne, République tchèque), ou encore ses attributions ont été réduites (Hongrie)⁶. Les besoins d'administration ont alors été pourvus par le développement des services extérieurs des ministères et par la déconcentration (ainsi au niveau de l'arrondissement en République tchèque, Slovaquie et Slovénie). A ce moment, seules la Lettonie et la Roumanie ont maintenu son importance au niveau intermédiaire.

En second lieu, la réaction contre le fonctionnalisme qui avait inspiré les réformes territoriales des années 60 et 70 a conduit à un processus de fragmentation communale qui a touché en particulier la Hongrie, la République tchèque et la Slovénie (avec le démantèlement en 1994 des grandes communes de l'ancienne Yougoslavie), et de manière plus modérée la Pologne et la Slovaquie. Un mouvement inverse ne s'est produit qu'en Lituanie. De manière générale, la politique des gouvernements a été de renforcer d'abord le niveau municipal; l'organisation du niveau intermédiaire a d'abord paru moins importante que l'établissement de l'autonomie locale au niveau communal.

Enfin, et bien que les Etats candidats puissent être qualifiés par la Commission d'« économies de marché viables » (à l'exception de la Bulgarie et de la Roumanie, qui sont jugées seulement « proches » d'une économie de marché viable ou « en progrès » dans cette voie)⁷, la régionalisation ne procède pas d'évolutions économiques ni de la concurrence internationale entre les territoires, bien que certaines régions urbaines commencent à s'internationaliser; c'est au contraire un processus politique qui conduit à mettre en place des politiques régionales sur la base desquelles les fonds structurels pourront être engagés après l'adhésion, notamment pour faire face à l'aggravation rapide des disparités régionales, conséquence de l'inégal développement de l'économie de marché et du degré encore faible de l'intégration régionale. Un bon indice en est la surconcentration des investissements étrangers

⁶ Cf H. Wollmann (1995), « Variationen institutioneller Transformationen in sozialistischen Ländern: die (Wieder-) Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Russland », dans: H. Wollmann, H. Wiesenthal, F. Bönker (Hrsg), *Transformation sozialistischer Gesellschaften: am Ende des Anfangs*, Opladen, Leviathan-Sonderband; G. Marcou (1996), « L'administration locale et régionale en Europe centrale et orientale », en particulier pp.37s. dans: *L'Europe centrale et orientale 1996*, coord. par E. Lhomel et Th. Schreiber, Paris, La Documentation Française, « Etudes ».

⁷ Commission européenne (2001), doc. cit.

dans les régions capitales: 62% à Bratislava pour la Slovaquie, 50% à Riga pour la Lettonie, 80 à 90% à Tallinn pour l'Estonie, par exemple⁸.

L'analyse des structures régionales des PECO doit ensuite être abordée à partir des cadres territoriaux du niveau intermédiaire de l'organisation administrative. Au cours des dernières années six pays ont procédé à des réformes importantes de leur organisation territoriale.

La *Lituanie* a réorganisé son territoire en 1995 en grandes collectivités territoriales, aujourd'hui au nombre de 60 (*savivaldybe*), correspondant à peu près au niveau de l'arrondissement (*raion*), tandis que le territoire était divisé en 10 grandes circonscriptions administratives (*apskritis*) dotées d'une administration d'Etat et d'un gouverneur.

La *Pologne* a rétabli en 1998 des collectivités territoriales à deux niveaux intermédiaires de l'organisation territoriale: l'arrondissement (*powiat*), les villes les plus importantes ayant le rang de *powiat*, et la région (voïvodie - *województwo*).

La *République tchèque* en 2000, puis la *Slovaquie* en 2001 ont établi un niveau intermédiaire de collectivités territoriales, la région (*kraj*). Les bureaux d'administration des arrondissements (*okres*) seront supprimés en République tchèque en décembre 2002, et la plupart de leurs fonctions seront transférées à environ 200 communes compétentes pour les services du troisième niveau, et d'autres le seront aux bureaux d'administration des régions. Leur sort est encore discuté en Slovaquie. Cette différence de conception par rapport à la réforme polonaise s'explique en partie par les différences de taille entre ces pays et entre leurs circonscriptions régionales: les régions polonaises sont deux à trois fois plus vastes et plus peuplées que les régions tchèques ou slovaques, lesquelles sont assimilables par leur taille à un grand département français. Toutefois, les réformes tchèque et slovaque diffèrent sur un point important: en République tchèque, le nouveau bureau d'administration de la région, placé sous l'autorité de l'exécutif régional (*hejtman*) est chargé à la fois des compétences propres de la région et des compétences d'Etat déléguées, tandis qu'en Slovaquie est maintenue une administration d'Etat séparée pour l'exécution au niveau régional des compétences d'Etat.

La *Bulgarie* a supprimé en 1999 les 9 régions (*oblast*) qui existaient depuis 1987, et les a remplacé par 28 régions de petite taille qui correspondent en fait aux anciens départements (*okrug*) qui avaient existé entre 1959 et 1987, mais ces petites régions ne sont que le siège d'une administration d'Etat; la décentralisation à ce niveau a paru incompatible avec l'organisation communale actuelle qui repose sur de grandes unités (262 communes en 2000).

Enfin, en *Slovénie* le démantèlement des grandes communes et la mise en place des 192 communes actuelles ne s'est pas accompagnée de l'organisation d'un niveau intermédiaire décentralisée, mais seulement de 58 circonscriptions administratives pour les services de l'Etat. En fait ces circonscriptions demeurent très proches des grandes communes de l'ancienne Yougoslavie, qui concentraient l'exercice des fonctions étatiques au niveau local (pour 80% de leur activité), et qui étaient au nombre de 62. La création d'une collectivité locale au niveau intermédiaire, sous le nom de région, mais qui serait de petite taille, est aujourd'hui discutée.

⁸ Données citées par Jean-François Drevet (2001), *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où?*, Paris, L'Harmattan, p.209.

Les autres pays ont conservé les divisions territoriales qui existaient avant 1990, et seule l'Estonie a modifié profondément le statut du niveau intermédiaire, puisque n'a été maintenue à ce niveau qu'une autorité administrative de l'Etat.

L'organisation administrative des cadres territoriaux de niveau intermédiaire fait aussi apparaître que tous les pays ont établi une administration déconcentrée importante à ce niveau. Ne font exception que la République tchèque, pour la raison indiquée ci-dessus à propos de l'établissement des régions, et la Lettonie, dont les anciens *raioni* ont été maintenus. Dans ces deux derniers pays, l'administration du niveau intermédiaire sert à la fois l'exécution des compétences décentralisées et celles qui demeurent exercées au nom de l'Etat et sous sa direction.

PREMIÈRE PARTIE

Options

La régionalisation et la politique régionale sous l'influence de l'Union européenne

Les structures régionales des pays candidats à l'Union européenne sont-elles compatibles avec les fonds structurels?

Cette question en appelle une autre: quelles sont les implications des fonds structurels pour l'organisation régionale des Etats candidats? Il est indispensable de donner une réponse à cette dernière question avant d'aborder la première, en distinguant bien ce qui résulte du droit communautaire, et constitue donc une obligation juridique, et ce qui relève d'une appréciation en opportunité sur ce qui conviendrait le mieux pour garantir une bonne gestion des fonds structurels (I).

En outre, on ne peut répondre à la question posée sans prendre position sur ce qu'il convient d'entendre par « structures régionales ». Or il n'existe en droit communautaire aucune notion juridique de « région » en fonction de laquelle on pourrait définir un niveau institutionnel ou un type d'institution que l'on puisse rapporter aux règlements sur les fonds structurels lorsqu'ils se réfèrent à des « autorités régionales ». On sait que l'organisation administrative présente à ce niveau une grande variété dans l'Europe des Quinze; on ne sera pas surpris de constater que la diversité est à peine moindre dans les pays candidats, malgré la réceptivité de ces Etats aux recommandations de la Commission et de ses équipes d'experts pour pouvoir accéder à l'Union européenne le plus rapidement possible. La référence à la région ou à la régionalisation recouvre donc des réalités institutionnelles et des réformes très différentes, en fonction des institutions existantes, de l'histoire du pays, des choix faits après la fin du régime communiste et de préoccupations politiques actuelles parfois éloignées des problèmes de la gestion des fonds structurels (II).

La question de la définition d'un niveau régional entretient des rapports complexes avec celle de la définition des « unités territoriales statistiques » de la nomenclature établie par Eurostat, laquelle n'a pas en principe de portée juridique ou institutionnelle mais qui a interféré en pratique avec la définition des autorités qui devaient être mises en place pour répondre aux exigences de la gestion des fonds structurels. En effet, la gestion de l'objectif 1 repose sur l'appréciation des conditions d'éligibilité au niveau de NUTS II et, bien que le règlement ne l'impose pas strictement, elle a conduit à définir la programmation au niveau NUTS II. En réalité, la plupart des Etats candidats ont pris soin de distinguer la mise en place des structures nécessaires à la gestion des fonds structurels des réformes devant affecter de manière durable leur organisation administrative territoriale (III).

Tous les Etats candidats se sont dotés au cours des dernières années d'une politique régionale, inspirée par les conceptions de la politique européenne de cohésion économique et sociale et influencée aussi par la mise en place des programmes d'assistance de la Communauté européenne. Ils ont créé les institutions et les instruments juridiques et financiers nécessaires à la mise en œuvre de cette politique régionale. Ces dispositions répondent à l'objectif de se préparer à la gestion des fonds structurels, d'assurer les contreparties qui sont nécessaires pour bénéficier des financements communautaires et d'intégrer ceux-ci dans une politique d'ensemble. Il est donc normal que l'on trouve de nombreuses similitudes d'un pays à l'autre.

Pourtant, la place de la politique régionale diffère sensiblement; la taille du pays est ici sans aucun doute une variable explicative importante (IV).

Dans la deuxième partie, l'analyse plus détaillée des « structures régionales » mises en place, des arrangements consécutifs à la définition des unités territoriales statistiques » et de l'organisation de la politique régionale permettront de porter une appréciation sur les capacités administratives et financières disponibles au niveau « régional » pour répondre aux besoins des fonds structurels.

On peut en déduire un certain nombre de recommandations, ou d'options, pour la Communauté européenne et pour ses institutions en ce qui concerne la mise en œuvre des fonds structurels dans ces pays dès qu'il seront devenus des Etats membres de l'Union européenne (V).

Ce rapport concerne en réalité les 10 pays candidats de l'Europe centrale et orientale. La question de la compatibilité des structures régionales avec les fonds structurels ne se pose pas réellement pour Malte ni pour Chypre, en raison de la très petite taille du territoire (293 km² et 400.000 habitants pour Malte; 9.251 km² et 763.000 habitants pour Chypre) qui rend inutile d'envisager un échelon régional; pour Chypre, la question pourra toutefois se poser, mais dans des termes différents, lorsqu'une solution aura été trouvée pour assurer l'unité territoriale effective de l'Etat.

La politique régionale constitue l'un des 29 chapitres des négociations d'adhésion. Il convient d'observer que, selon la situation au 26 octobre 2001, ce chapitre avait été ouvert pour tous les Etats candidats sauf la Roumanie; pour la Bulgarie il devait être ouvert sous la présidence belge⁹.

Bien entendu, on se référera aux règlements actuels sur les fonds structurels, puisqu'il est trop tôt pour anticiper sur les modifications dont ils pourraient faire l'objet, et seulement à l'objectif 1, le seul qui intéresse ces pays à la veille de leur adhésion.

⁹ Commission européenne (2001), *Réussir l'élargissement. Document de stratégie et Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion*, novembre 2001, 90 pages, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy_fr.pdf

I. Implications de la réglementation des fonds structurels pour l'organisation régionale des Etats candidat

Il convient de se reporter au règlement 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, et en tant que de besoin aux règlements des différents fonds, ainsi qu'au règlement d'application de la Commission 438/2001 en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre des fonds structurels. Ces règlements s'appliqueront aux premiers Etats d'Europe centrale et orientale qui entreront dans l'Union européenne, vraisemblablement au début de 2004. Ils contiennent un certain nombre de dispositions institutionnelles, mais ils n'impliquent aucune organisation territoriale particulière pour la mise en œuvre des fonds structurels. La région à laquelle ils se réfèrent est un espace socio-économique, et non une institution ou une collectivité publique. Cela ressort très clairement du préambule comme des articles du règlement 1260. Pour s'en tenir à l'Objectif 1, le seul qui nous intéresse à propos des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), il est précisé que les régions concernées sont « des régions correspondant au niveau II de la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS II) » dont le PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat au cours des trois dernières années disponibles au 26 mars 1999 est inférieur à 75% de la moyenne communautaire (R. n°1260: art.3.1). Une telle définition ne se réfère à aucun niveau institutionnel ni même à aucune échelle géographique, et le règlement est juridiquement indifférent à l'étendue géographique à laquelle s'applique l'unité territoriale statistique NUTS II.

Les dispositions institutionnelles des règlements qui intéressent l'organisation administrative territoriale des Etats portent sur le partenariat, la détermination de l'autorité de gestion, les modalités de suivi et de mise en œuvre et la gestion financière. Les obligations qu'elles définissent intéressent donc l'action et le fonctionnement mais seulement de manière indirecte l'organisation administrative.

Le partenariat fait aujourd'hui l'objet de l'article 8 du règlement 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999. Le partenariat est ici assimilé à « une concertation étroite » par laquelle les actions communautaires sont arrêtées « entre la Commission et l'Etat membre, ainsi qu'avec les autorités et organismes désignés par l'Etat membre dans le cadre des règles nationales et pratiques actuelles », au nombre desquels les autorités régionales et locales et les autres autorités publiques compétentes, les « partenaires économiques et sociaux » et tout autre organisme approprié (par.1). Ces « partenaires » poursuivent un « but commun » (par.2). L'objet du partenariat est la préparation, le financement, le suivi et l'évaluation des interventions des fonds structurels engagées au titre des actions communautaires (par.3). Toutefois, il résulte de l'article 15 que les partenaires donnent seulement un avis sur les plans que l'Etat membre soumet à la Commission et que celle-ci décide. Il en résulte plusieurs conséquences.

Tout d'abord, le partenariat au sens du droit communautaire s'inscrit dans une procédure de décision, au cours de laquelle est recherché un accord entre les partenaires sur la base du but commun qu'ils poursuivent, la décision finale appartenant à la Commission sur la base de sa propre appréciation.

En second lieu, c'est l'Etat membre qui désigne les autorités ou organismes qui participent au partenariat « dans le cadre des règles nationales et pratiques actuelles », ce qui exclut toute intervention du droit communautaire sur ces règles et pratiques et sur la nature des autorités

en cause. Juridiquement, elles peuvent être aussi bien des autorités décentralisées et électives que des autorités subordonnées de l'Etat.

En revanche les termes du règlement impliquent bien qu'il y ait des « autorités régionales » au nombre de ces « partenaires », mais leur nature relève exclusivement des règles nationales; comme il n'existe pas de notion communautaire de ce qu'est une autorité régionale ou une région, est une autorité régionale ce que l'Etat membre qualifie d'autorité régionale. Il est vrai que le préambule évoque « la mise en œuvre décentralisée des actions des Fonds structurels par les Etats membres » (par.35), mais d'une part ce n'est pas pour la prescrire, c'est pour préciser que si on y a recours elle « doit apporter des garanties quant aux modalités et à la qualité de la mise en œuvre, quant aux résultats et à leur évaluation, et quant à la bonne gestion financière et à son contrôle », et d'autre part rien ne permet d'affirmer que l'expression « mise en œuvre décentralisée » doive s'entendre dans le sens de la notion de décentralisation du droit administratif français, alors que dans les autres langues la notion de décentralisation a un sens plus général qui inclut des délégations de pouvoirs à des autorités subordonnées. De plus, il est précisé qu' « en application du principe de subsidiarité, la mise en œuvre des interventions relève de la responsabilité des Etats membres au niveau territorial approprié en fonction de la situation spécifique de chaque Etat membre... » (art.8.3). De même, selon l'article 13.1: « Les plans soumis au titre de l'Objectif 1 sont établis au niveau géographique considéré comme le plus approprié, mais couvrent en général une région de niveau NUTS II. Toutefois les Etats peuvent présenter un plan global de développement couvrant certaines ou toutes leurs régions... ».

Cependant la notion de partenariat implique que les partenaires soient des autorités distinctes; si « les autorités et les organismes désignés par l'Etat membre » sont des partenaires, on peut supposer que les « autorités régionales » visées à l'article 8 sont plus vraisemblablement des autorités élues que des autorités subordonnées de l'Etat car celles-ci ne sauraient être considérées comme distinctes de l'Etat. D'ailleurs, l'Etat désigne « les partenaires les plus représentatifs aux niveaux national, régional, local ou autre » (art.8.1, al.6). Cette interprétation est la plus cohérente avec le paragraphe 2 de l'article 8, selon lequel « les Etats veillent à associer chacun des partenaires appropriés aux différents stades de la programmation »; une telle disposition ne se comprendrait guère si on devait inclure des autorités subordonnées parmi les partenaires.

En résumé, on peut déduire des dispositions de l'article 8 du règlement 1260: 1) que l'organisation du partenariat est une obligation pour les Etats membres pour la mise en œuvre des fonds structurels; 2) que l'organisation du partenariat s'inscrit dans le cadre des règles nationales et des pratiques actuelles de l'Etat membre; 3) que la notion de partenariat impliquant des partenaires distincts les uns des autres, la référence aux autorités régionales et locales suppose que soient désignées des autorités distinctes de l'Etat parmi les partenaires, en fonction de l'organisation intérieure de l'Etat membre; 4) que le choix du niveau territorial pour la mise en œuvre des interventions et la nature des autorités régionales et locales relèvent des règles nationales.

Selon le règlement 1260 le partenariat porte sur l'ensemble de la programmation, puisque, comme on l'a vu, les Etats veillent à associer chacun des partenaires appropriés « aux différents stades de la programmation », c'est-à-dire la préparation, le financement le suivi et l'évaluation (art.8.2). De plus, le règlement impose à chaque Etat membre de désigner pour chaque intervention une « autorité de gestion unique », étant précisé que constituent une intervention au sens du règlement chaque programme opérationnel et chaque document

unique de programmation, ainsi que chaque programme d'initiative communautaire (art.9,e). Cette autorité de gestion est toute autorité ou tout organisme désigné par l'Etat, ou l'Etat lui-même, pour gérer une intervention ainsi définie (art.9,n). Cette autorité de gestion est responsable de l'efficacité et de la régularité de la gestion et de la mise en œuvre (art.34). Toutefois, l'Etat membre ou l'autorité de gestion peut décider, mais avec l'accord de la Commission, que la mise en œuvre d'une partie d'une intervention soit confiée à un organisme intermédiaire, sous la forme d'une subvention globale; les organismes intermédiaires peuvent être des autorités locales, des organismes de développement régional ou des ONG (art.9,i et art.27). L'Etat doit également désigner une autorité de paiement ou plusieurs, au niveau local, régional ou national (art.9,o et art.32). Enfin, l'Etat doit établir un comité de suivi pour chaque cadre communautaire d'appui ou document unique de programmation, en accord avec l'autorité de gestion (si elle est distincte de l'Etat) après consultation des partenaires, mais le règlement laisse l'Etat membre de la composition du comité de suivi, sous réserve de la participation d'un représentant de la Commission et s'il y a lieu de la BEI, avec voix consultative (art.35).

On pourrait poursuivre l'analyse des règlements communautaires. Selon le règlement n°1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA, appelé à financer les mesures de développement rural intégrées aux mesures visant le développement et l'ajustement structurel des régions d'objectif 1, la politique de développement rural doit être « aussi décentralisée que possible » (préambule, par.14), et les mesures sont intégrées dans la programmation des régions d'objectif 1 selon le règlement 1260 (art.40). Le règlement n°1261/1999 du Parlement et du Conseil du 21 juin 1999 relatif au FEDER précise que ce fonds « doit jouer un rôle particulier en faveur du développement local » (préambule, par.7) et « continue à promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale » (par.9); le FEDER participe au financement, non seulement des investissements productifs et des investissements en infrastructures, mais aussi du « potentiel endogène » (art.2.1). Le règlement n°1262/1999 du Parlement et du Conseil du 21 juin 1999 énonce que le FSE contribue « aux actions entreprises en application de la stratégie européenne pour l'emploi et des lignes directrices annuelles pour l'emploi », et qu'en particulier les interventions du Fonds visent à la promotion d'initiatives locales en matière d'emploi, notamment les initiatives visant à promouvoir l'emploi local et les pactes territoriaux pour l'emploi » (art.2), et les domaines auxquels est donné un caractère prioritaire sont choisis selon la formule du partenariat (art.4.1). Enfin, le règlement n°438/2001 de la Commission du 2 mars 2001 définit les principes directeurs que doivent respecter l'organisation et le fonctionnement des autorités de gestion et de paiement, ainsi que les systèmes de gestion et de contrôle, avec une séparation suffisante des fonctions; l'Etat membre informe la Commission de cette organisation (art.2 à 5).

Si les règlements imposent le respect de certains principes d'organisation et de gestion, ils n'impliquent aucun mode particulier d'organisation territoriale, si ce n'est l'existence de collectivités territoriales, puisqu'ils prévoient des autorités régionales ou locales distinctes de l'Etat, ce qui représente le socle commun de la décentralisation territoriale en Europe, tel que la Charte de l'autonomie locale, que tous les PECO ont ratifiée, en énonce une synthèse, laquelle admet une très grande diversité de modes d'organisation.

II. Les structures régionales dans les Etats candidats d'Europe centrale et orientale

Que faut-il entendre par « structures régionales »? Cette expression n'est pas plus claire que la notion de région; elle suggère que l'on s'intéresse non seulement aux institutions qui sont qualifiées de « région » par le droit interne ou que l'on serait enclin à qualifier ainsi, mais à l'ensemble des institutions publiques ou para-publiques qui forment la « structure régionale », du point de vue institutionnel, ou, si l'on préfère l'équipement institutionnel d'un cadre territorial que l'on qualifierait de région. Dans ce cas il faudra prendre en compte l'ensemble des collectivités locales et des administrations dépendant du pouvoir central qui sont implantées dans une telle circonscription, ainsi que les organismes opérationnels créés par les pouvoirs publics. Mais au préalable, il convient d'examiner la notion même de région.

On remarquera que dans plusieurs pays, la ville capitale exerce en même temps par ses institutions et sur la base d'une loi spéciale les attributions du niveau régional. C'est le cas pour Prague et Bratislava, dont l'assemblée exerce aussi des attributions analogues à celles des assemblées des nouvelles régions collectivités territoriale. Prague est définie par la loi (131/2000) comme étant à la fois une commune et une région, et son assemblée exerce aussi tous les pouvoirs d'une assemblée régionale. Toutefois, à Bratislava le ressort administratif ne se limite pas strictement à la zone urbaine, mais inclut des zones périphériques (ainsi outre les 5 arrondissements – *okres* – urbains, 3 arrondissements extérieurs). Cela ne permet cependant pas de les assimiler à Berlin ou Vienne qui sont villes-Etats dans le cadre d'Etats fédéraux. De même, Budapest et Bucarest sont-elles régies par un statut spécial, qui les assimile à des collectivités du niveau intermédiaire. Sofia n'a pas un statut spécial, mais elle est à la fois une commune et un centre régional et à ce titre elle accueille deux administrations différentes et séparées, l'administration régionale étant placée sous l'autorité d'un gouverneur.

Le tableau suivant résume ces observations et les met en rapport avec les données sur la taille de chacun de ces pays.

Tableau 1: Les niveaux d'administration, collectivités territoriales et administrations déconcentrées de l'Etat

<i>Etat</i>	<i>Superficie (km²)</i>	<i>Population (millions d'habitants)</i>	<i>Niveaux collectivités territoriales</i>	<i>Existence d'une administration d'Etat déconcentrée</i>
Bulgarie	110.971	8,0	1	+
Estonie	45.227	1,4	1	+
Hongrie	93.030	10,0	2	+
Lettonie	64.589	2,3	2	-
Lituanie	65.200	3,5	1	+
Pologne	322.577	38,6	3	+
Rép. tchèque	78.886	10,3	2	-
Roumanie	238.391	22,5	2	+
Slovaquie	49.034	5,4	2	+
Slovénie	20.526	2,0	1	+

Comme les administrations d'Etat déconcentrées se trouvent toujours au niveau intermédiaire, on voit d'après ce tableau que tous les Etats ont un niveau intermédiaire d'administration, mais que ce niveau ne s'identifie avec une collectivité territoriale que dans six pays: Hongrie, Lettonie, Pologne, République tchèque, Roumanie et Slovaquie.

On peut comparer les principaux domaines de compétence des collectivités territoriales du niveau intermédiaire. On mettra l'accent sur ce qui les caractérise dans chaque pays; on notera que ces compétences sont souvent modestes (Hongrie, Lettonie, Roumanie) et font peu de place à l'aménagement du territoire et au développement régional, sauf en Pologne, en République tchèque et en Slovaquie. Le tableau suivant résume ces compétences.

Tableau 2: Les compétences des collectivités territoriales du niveau intermédiaire

<i>Pays</i>	<i>Collectivités territoriales¹⁰</i>	<i>Compétences</i>
Hongrie	Comitat (19), Budapest et villes ayant rang de comitat (22)	Enseignement secondaire et professionnel (salaires inclus); protection du patrimoine culturel et naturel; bibliothèques, éducation physique et sports. Institutions d'éducation spéciales; services de soins spécialisés; protection de l'enfance; coordination des services sociaux spécialisés. Zonage de protection; sites d'intérêt touristique; coordination aux missions régionales en matière d'emploi et de formation professionnelle; participation au développement du système régional d'information. Participation aux conseils de développement régional Compétences excédant les capacités des communes, soutien aux communes.
Lettonie	Raion (26) et villes (7) d'importance républicaine	Organisation des transports publics Planification physique Formation et soutien au personnel enseignant Tâches facultatives: soutien aux communes et aux compétences communales.
Pologne	Województwo (16) Powiat (308) et villes ayant rang de powiat (65)	Voirie et services de transport d'intérêt régional. Stratégie de développement, plan régional (planification physique), programmes régionaux, signature du contrat régional. Participation à la politique de l'emploi: analyse de l'emploi régional, programmes de formation, gestion du fonds de l'emploi au niveau régional, programmes d'aide à l'emploi des personnes handicapées. Participation à la gestion des fonds régionaux de l'environnement. Institutions spéciales d'enseignement secondaire. Équipement hospitalier de niveau supérieur Équipements culturels de niveau régional. Voirie. Services locaux de transports. Gestion des déchets; fonds locaux de l'environnement. Attribution des allocations de chômage et constatation des droits (compétence déléguée); actions de formation. Établissements du second cycle de l'enseignement secondaire (salaires inclus). Établissements hospitaliers. Aide sociale. Équipements culturels.
République tchèque	Kraj (13) + Prague	Voirie d'intérêt régional; coordination des transports. Établissement d'enseignement secondaire (sans les personnels enseignants). Institutions d'aide sociale (personnes âgées, personnes handicapées). Établissements hospitaliers. Gestion des théâtres, musées, centres culturels régionaux. Développement régional: adoption d'une stratégie, soutien spécifique au développement de micro-régions.

¹⁰ Pour la Hongrie, la Lettonie et la Pologne, où certaines villes ont les attributions de la collectivité intermédiaire, mais aussi pour Prague et Bratislava, ces villes ne sont mentionnées ici qu'au titre de ces attributions; le tableau ne rend pas compte des compétences proprement communales.

Roumanie	Judet (41) + Bucarest	Coordination des municipalités en ce qui concerne les services publics d'intérêt départemental. Voirie, transports. Alimentation en eau, assainissement, logement (compétences partagées avec les communes). Plans de développement économique et social du judet.
Slovaquie	Kraj (8 dont Bratislava)	Voirie, transports publics routiers d'intérêt régional. Etablissements d'enseignement secondaire (sans les personnels enseignants). Etablissements hospitaliers de niveau régional. Equipement culturels de niveau régional. Planification physique de niveau régional. Développement régional

Dans les Etats où il existe au niveau intermédiaire seulement une administration déconcentrée de l'Etat, le développement régional demeure pleinement une compétence d'Etat. En l'absence de collectivités locales à ce niveau, ces Etats ne figurent donc pas dans le tableau ci-dessus. Toutefois, cela n'exclut pas que les collectivités locales participent au travers d'organes consultatifs représentatifs de leurs intérêts à l'administration de la circonscription, et donc à la politique de développement régional. Tel est le cas en Bulgarie, en Estonie et en Lituanie, et en Slovénie.

En *Bulgarie* le gouverneur de chacune des 28 régions (*oblast*) est chargé de la mise en œuvre de la politique de l'Etat dans sa circonscription, et notamment de la politique régionale, ainsi que d'organiser la coopération des communes sur des projets de grande dimension. La loi a établi dans chaque région un conseil de développement régional dans lequel chaque commune est représentée par le maire et un membre du conseil municipal; mais le gouverneur qui le préside en contrôle aussi la composition puisqu'il peut y introduire des représentants des services de l'Etat. Ce conseil, auquel est invité le représentant de l'association des communes de la région, donne un avis sur le plan régional de développement préparé sous la direction du gouverneur, avant sa transmission au ministre compétent pour son adoption.

L'*Estonie* est divisée en 15 départements (*maakond*), à la tête desquels est nommé un gouverneur, dont la mission est de coordonner les services qui dépendent des différents ministères et les autres agences rattachées au pouvoir exécutif, chargées des politiques sectorielles. L'essentiel des fonctions de gestion sont assurées par les 247 communes (dont 42 villes). Le gouverneur répartit entre les communes le fonds des salaires des enseignants, le fonds d'aide sociale, le fonds d'investissement et le fonds de développement du département. L'association des communes du département l'assiste dans l'exercice de ces attributions; elle propose la répartition du fonds de développement entre les communes.

La situation de la *Lituanie* ressemble à celle de la Bulgarie. Il existe une administration d'Etat dans chaque département, et sa tête est nommée le gouverneur; celui-ci n'a cependant pas autorité sur les services des divers ministères de sa circonscription. L'administration départementale a des attributions diverses (voirie, établissements de soin du niveau supérieur...), qui ne sont d'ailleurs pas toutes exercées car les ministères ne les ont pas entièrement transférées, mais ses fonctions essentielles sont l'agriculture et le développement rural. La loi institue un conseil départemental composé des maires (en moyenne 6 communes par *apskritis*), qui approuve les orientations de développement, les plans d'aménagement et les orientations budgétaires, mais son rôle est purement consultatif.

En *Slovénie*, enfin, le territoire est divisé en 58 unités administratives au niveau desquelles sont organisés les services de l'Etat. Elles sont avant tout l'instance de recours administratif pour les différents ministères. Le chef de l'administration coordonne ces services et assure également la coordination avec les communes; il est assisté d'un conseil consultatif dont les membres sont élus par les conseils municipaux de la circonscription, et dont le rôle est purement consultatif.

On voit que dans ces quatre pays, le développement régional n'apparaît dans les compétences explicites du niveau intermédiaire qu'en Bulgarie et en Lituanie.

Du point de vue politique les résultats des élections des conseils des collectivités territoriales du niveau intermédiaire, lorsque de telles élections ont eu lieu, révèle un taux d'abstention plus élevé que l'on peut interpréter comme le signe du faible intérêt de l'opinion publique.

Tableau 3: taux de participation aux élections locales et régionales

<i>Pays</i>	<i>Elections municipales (%)</i>	<i>Elections du conseil de la collectivité territoriale du niveau intermédiaire (%)</i>
Bulgarie (1999)	Conseils municipaux: 51,8 Maires (2 ^{ème} tour): 56,03 Maires de village (2 ^{ème} tour): 71,18	Néant
Estonie (1999)	Conseils municipaux: 49,4	Néant
Hongrie (1998)*	Conseils municipaux: 45,7	Conseils de comitat: 45,7
Lettonie (2001)	Conseils municipaux: 61,98	Néant: le conseil de raion se compose des maires du raion.
Lituanie (2000)	Conseils municipaux: 49,63	Néant
Pologne (1998)	Conseils municipaux: 46,2 Conseils municipaux des villes à statut d'arrondissement: 38,8 Conseils d'arrondissement: 44,2	Conseils de voïvodie: 41,1
République tchèque (1998 et 2000)	Conseils municipaux: 46,7	Conseils régionaux: 33,6
Roumanie (2000)*	Conseils municipaux: 50,85	Conseils de judet: 50,85
Slovaquie (1998 et 2001)	Conseils municipaux: 53,95	Conseils régionaux: 1 ^{er} tour 26,02; 2 ^{ème} tour 22,61
Slovénie	Nd	Néant

* Les élections locales ont lieu en même temps aux deux niveaux.

Bien que le tableau ne soit pas encore complet, on remarque que dans les trois pays où les élections au niveau intermédiaire ne sont pas liées aux élections municipales, le taux de participation est nettement plus bas, dans un contexte de participation électorale relativement basse aux élections locales. Dans tous les pays, celle-ci est sensiblement plus basse qu'aux élections parlementaires.

Si on revient maintenant à la régionalisation telle qu'elle a été définie plus haut (changement de fonctionnalité des institutions territoriales du niveau intermédiaire et construction d'un nouvel espace d'action publique ayant pour objet la promotion d'un territoire), il est évident qu'elle est très inégalement développée selon les pays. Par rapport aux cinq types de régionalisation que l'on a distingués, il apparaît deux sont totalement absents des PECO: l'autonomie régionale et la régionalisation de l'Etat fédéral, puisque tous les PECO sont des Etats unitaires et leurs constitutions l'affirment. La qualification de certains Etats par rapport à cette typologie présente quelques incertitudes liées à des changements récents ou à des évolutions en cours. Mais on verra que l'étude des institutions mises en place pour la politique régionale et pour satisfaire aux obligations nécessaires au bénéfice des fonds structurels corrobore la classification proposée.

Tableau 4: Les types de régionalisation identifiables dans les Etats d'Europe centrale et orientale

<i>Etats</i>	<i>Régionalisation administrative</i>	<i>Régionalisation par les collectivités locales existantes</i>	<i>Décentralisation régionale</i>
Bulgarie	X		
Estonie	X		
Hongrie	X	X	
Lettonie		X	
Lituanie	X		
Pologne			X
République tchèque			X
Roumanie		X	
Slovaquie			X
Slovénie	X		

On pourrait discuter la classification de la République tchèque et de la Slovaquie dans le type de la décentralisation régionale, compte tenu de la petite taille de leurs régions, de l'importance des fonctions de gestion et du fait que les réformes de 2000 et de 2001 restaurent un niveau intermédiaire qui avait été supprimé en 1990. Cependant, ces réformes ont bien pris en compte les objectifs de la politique de développement régional, les législations correspondantes ont été adoptées durant la même période, et les orientations de la politique communautaire ont pesé sur leur définition. Il y a bien changement de fonctionnalité et construction d'un nouvel espace d'action publique pour la promotion des territoires. Mais la Pologne est bien le seul des PECO qui ait adopté une conception de la région directement comparable avec les conceptions de l'Europe occidentale, et en l'espèce avec celle de la France.

III. Régionalisation et définition des « unités territoriales statistiques »

La politique de développement régional de la Communauté européenne est fondée sur une hiérarchie d'« unités territoriales statistiques », comprenant trois niveaux « régionaux » et deux niveaux « locaux ». Ces « unités territoriales statistiques » sont définies par Eurostat avec les gouvernements et forment la « nomenclature des unités territoriales statistiques » (NUTS)¹¹. Rappelons que, parmi les niveaux « régionaux », NUTS I correspond habituellement à de grandes régions au-dessous du niveau national, ou au niveau national pour les pays plus petits. En Europe de l'Est, tous les Etats correspondent à un niveau NUTS I, mais parfois en même temps NUTS II, qui est le niveau régional inférieur, tandis que NUTS III correspond au niveau régional le plus petit. On notera au passage que les trois niveaux régionaux ne se distinguent ici que par des mesures quantitatives (population, superficie).

La NUTS a acquis une portée juridique depuis 1988, dans la mesure où les règlements des fonds structurels s'y réfèrent. Selon le règlement 1260, « il y a lieu de baser l'identification des régions et zones prioritaires au niveau communautaire sur le système commun de classification des régions, dénommé "nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS)" » (préambule, par. 12); le règlement précise que « les régions concernées par l'objectif n°1 sont les régions correspondant au niveau II de la "nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS)" dont le PIB par habitant en SPA est inférieur à 75% de la

¹¹ La dernière version de la nomenclature pour les Etats membres est la suivante: Eurostat (1999), *Nomenclature des unités territoriales statistiques*, Luxembourg.

moyenne communautaire (art.3), tandis que pour l'objectif n°2 ce sont les régions de niveau NUTS III qui servent de référence, d'une part pour fixer le plafond de population pouvant être couvert par cet objectif, et d'autre part pour délimiter les zones bénéficiaires des interventions, qui devront correspondre ou appartenir à une région de niveau NUTS III (art.4). Parmi les niveaux locaux de la nomenclature, le niveau V correspond au niveau communal, qui est lui même très hétérogène d'un Etat à l'autre, tandis que le niveau IV n'est défini que dans certains pays.

Du point de vue juridique, il n'existe aucune obligation de déterminer les unités territoriales statistiques sur la base des divisions administratives existantes, ou à l'inverse, et encore moins, de faire coïncider les divisions administratives avec les unités territoriales statistiques. Selon Eurostat, la NUTS est fondée sur des critères normatifs et analytiques; cela signifie que les divisions administratives sont prises en compte et peuvent être associées à des critères socio-économiques. Pour des raisons pratiques relatives à la disponibilité des données statistiques et au système de collecte de ces données, la carte des unités territoriales statistiques suit les limites administratives existantes, et elle est révisée à la suite des réformes administratives qui affectent les divisions administratives du territoire; toutefois, elle repose souvent sur le regroupement des circonscriptions administratives dans des unités plus larges.

Bien que le principe de cette nomenclature soit de disposer de données et de pouvoir calculer des indicateurs pour chaque pays sur la base d'unités statistiques comparables, il est évident que c'est loin d'être le cas, et en particulier que les niveaux NUTS II et NUTS III sont très différents d'un pays à l'autre, au sein même de l'Europe des Quinze. Ainsi, en Allemagne, le niveau NUTS II est-il fondé sur les *Regierungsbezirke*, sauf dans 4 Länder, soit 40 unités, tandis que les *Kreise* sont des unités NUTS III; en Belgique chaque région constitutionnelle forme une unité NUTS I, tandis que les 10 provinces, qui correspondent à des départements français, forment les unités NUTS II; en France, les unités NUTS II correspondent aux régions, tandis que les départements forment seulement les unités NUTS III. En Suède, le niveau NUTS II (8 unités) est plus vaste que le comté (21), tandis qu'aux Pays-Bas il suit strictement les provinces, qui ne sont pas plus grandes que les départements français, mais en général beaucoup plus peuplées. Le Royaume-Uni est divisé en 36 unités de niveau NUTS II qui correspondent à des groupes de comtés ou, au Pays de Galles et en Ecosse, à des subdivisions régionales. Comme les unités statistiques territoriales servent de base à l'orientation des fonds structurels, leur définition est aussi un enjeu politique: plus les unités territoriales statistiques sont larges, plus les disparités sont atténuées, et inversement des unités territoriales plus petites accuseront les disparités, et les zones déprimées seront plus facilement éligibles si elles sont comprises dans des unités territoriales statistiques plus petites.

Aujourd'hui, tous les PECO sont divisés en unités territoriales statistiques et on peut comparer ces unités avec les divisions administratives existantes. Dans le tableau suivant on comparera les unités de niveau NUTS II et NUTS III avec les divisions administratives existantes. La question de la délimitation de la région capitale en tant qu'unité territoriale statistique est, dans certains pays (République tchèque, Slovaquie, Slovénie), une question très politique; compte tenu du développement économique beaucoup plus rapide des capitales, une région capitale limitée à la ville capitale franchira dans quelques années le seuil d'éligibilité à l'objectif 1 (Budapest, Bratislava, Ljubljana); Prague est déjà largement au-dessus du seuil d'éligibilité à l'objectif 1. Pour la Slovénie, qui est déjà à 72% de moyenne communautaire du PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat, une région centrée sur Ljubljana franchirait rapidement le seuil d'éligibilité mais laisserait les autres régions à des

indices très inférieurs et donc une éligibilité durable à l'objectif 1. C'est cette solution qui a prévalu en République tchèque et en Slovaquie, mais les régions capitales y sont beaucoup plus peuplées. On constate des écarts comparables en Pologne et en Hongrie en faveur de la capitale; toutefois, celle-ci ne forme pas une unité territoriale NUTS II, mais seulement NUTS III (Budapest) ou NUTS IV (Varsovie). La justification de ces différences de traitement ne s'impose pas avec la force de l'évidence.

Tableau 5: Unités territoriales statistiques et divisions administratives

<i>Etats</i>	<i>Divisions administratives du niveau intermédiaire</i>	<i>NUTS II</i>	<i>NUTS III</i>
Bulgarie	28 régions (oblast)	6 (groupes de régions)	28 (régions)
Estonie	15 maakond	1 (ensemble du pays)	5 (groupes de maakond)
Hongrie	19 comitat Budapest, 22 villes ayant rang de comitat	7 (groupes de comitat)	20 (comitat, incluant les villes à rang de comitat) + Budapest)
Lettonie	26 raioni 7 villes républicaines	1 (ensemble du pays)	5 (groupes de raioni)
Lituanie	10 apskritis	1 (ensemble du pays)	10 (apskritis)
Pologne	16 voïvodies	16 (voïvodies)	44 sous-régions (groupes de powiat et de villes ayant rang de powiat)
République tchèque	14 régions (kraj), dont Prague	8 (3 régions et 5 groupes de régions)	14 (régions dont Prague)
Roumanie	41 judete + Bucarest	8 régions (groupes de judete)	42 (judete + Bucarest)
Slovaquie	8 régions (kraj)	4 régions (Bratislava + 3 groupes de régions)	8 (kraj)
Slovénie	58 unités administratives	1 (ensemble du pays)	12 (régions de planification)

On voit que le niveau NUTS II ne correspond aux régions administratives qu'en Pologne, et partiellement en République tchèque (pour 3 régions) et en Slovaquie (pour une région). Le niveau NUTS III correspond au niveau intermédiaire d'administration dans 6 pays, et dans les autres à des regroupements de circonscriptions administratives. Toutefois, en Pologne les cinq plus grandes villes (Varsovie, Lodz, Cracovie, Poznan, Wroclaw) sont assimilées en tant que telles à des unités du niveau NUTS III. En Hongrie et en Lettonie, il n'existe en réalité aucun niveau intermédiaire entre, d'une part le niveau national, et d'autre part les villes ayant rang de comitat et les villes républicaines respectivement; on rappelle leur existence et leur nombre dans le tableau pour mémoire. Aujourd'hui le découpage des unités territoriales statistiques paraît admis; la question de sa renégociation a été posée en Slovaquie après la mise en place de la décentralisation régionale, mais le gouvernement a décidé le 20 février de s'en tenir aux 4 régions de niveau NUTS II pour la programmation des fonds structurels.

Le niveau NUTS IV a été défini dans certains de ces pays: en Hongrie, il correspond à 150 micro-régions, en Lituanie il correspond aux communes (qui sont en fait de grande taille depuis la réforme de 1994), en Pologne il correspond au *powiat* (les villes à rang de *powiat* sont alors comprises dans l'unité territoriale statistique), en République tchèque il correspond à l'arrondissement (*okres*: 77, jusque fin 2002), de même qu'en Slovaquie (*okres*: 79); mais en Roumanie il est basé sur les *municipii* et les *orase*, c'est-à-dire les villes.

Si la définition des unités statistiques territoriales n'est généralement pas considérée comme la base d'une éventuelle réorganisation administrative, elle a donné lieu à la mise en place de

régions de planification pour lesquelles des institutions spécialisées ont été établies pour les besoins de la politique régionale.

IV. Les institutions de la politique régionale et la programmation des fonds structurels

On a analysé dans la première section les implications institutionnelles des règlements relatifs aux fonds structurels européens. Le règlement 1260 demande aussi aux Etats de définir leur propre politique dans les domaines d'intervention des fonds structurels. Selon l'article 8.1, en effet, « les actions communautaires sont conçues comme des compléments des actions nationales correspondantes ou des contributions à celles-ci ».

Entre 1996 (pour la Hongrie) et 2000 les PECO se sont dotés d'une législation relative à la politique de développement régional et ils ont mis en place les institutions et les instruments qui devraient à la fois assurer la mise en œuvre de la politique nationale et assurer la programmation et le suivi des actions qui seront après l'adhésion cofinancées par les fonds structurels. Il en résulte que l'on trouve aujourd'hui au niveau NUTS II, des organes de décision ou de concertation en matière de politique régionale, des instruments d'intervention (sous la forme d'agences régionales de développement – ARD), parfois la désignation de zones spécifiques d'intervention, dans 5 pays sur 10: Bulgarie, Hongrie, République tchèque, Roumanie, Slovaquie. En Pologne et dans certaines régions en République tchèque ces attributions sont exercées directement par les autorités régionales compétentes, mais il existe aussi des agences régionales de développement, de même en Slovaquie. Dans les trois Etats baltes et en Slovénie, l'organisation de la politique régionale est centralisée: le niveau NUTS II correspond à l'ensemble du pays, et la taille du pays comme la concentration démographique qui caractérise les Etats baltes justifient certainement cette option, qui ne s'est pourtant pas imposée d'emblée. En revanche, en Slovénie, où la répartition de la population sur le territoire est plus équilibrée la régionalisation de la politique régionale est à l'ordre du jour.

Toutefois, comme on va le voir, le dispositif institutionnel n'est pas aussi développé dans tous les pays; il prend inégalement en compte l'obligation d'organiser le partenariat et la définition des pouvoirs exercés n'est pas toujours précise. La comparaison des dispositifs institutionnels des politiques régionales révèle une assez bonne corrélation avec l'application des types de régionalisation aux PECO, bien que la politique régionale soit fortement dépendante des politiques communautaires: les pays qui ont une politique régionale centralisée sont ceux qui relèvent du type de la régionalisation administrative, ce sont les plus nombreux, même s'il s'agit de petits pays; s'y ajoutent la Slovaquie et la Lettonie qui s'éloignent du type de la régionalisation administrative; les pays que l'on a classés dans le type de la régionalisation par les collectivités locales existantes sont aussi ceux où la politique régionale repose assez largement sur les collectivités locales; dans les pays qui ont opté pour la décentralisation régionale les nouvelles régions exercent une compétence assez étendue en matière de politique régionale, bien que cela ne soit pas encore établi pour la Slovaquie où la réforme est trop récente, mais où une évolution est attendue.

A. Régionalisation administrative et centralisation de la politique régionale

Cette situation caractérise la Bulgarie, les Etats baltes et la Slovénie; la politique régionale est centralisée également en Slovaquie et en Lettonie.

En *Bulgarie*, la loi sur le développement régional de 1999 prévoit l'adoption d'un Plan national de développement régional par le conseil des ministres, après avis du Conseil national du développement régional. Le conseil des ministres détermine de même les régions prioritaires. Le Conseil national du développement régional réunit les ministres intéressés, les gouverneurs et un représentant de l'association des communes de Bulgarie. Le ministère du développement régional et des travaux publics prépare les décisions et assure leur mise en œuvre, il s'appuie sur un Conseil supérieur d'experts qui réunit des spécialistes, des représentants des ONG et des administrations intéressées. Au niveau régional, c'est le gouverneur qui porte la responsabilité principale pour conduire la politique régionale; il conduit l'élaboration du plan régional de développement, qui est soumis pour décision au ministre après avis du Conseil national du Développement régional. Le gouverneur présente également au ministre le rapport annuel d'exécution. Le Conseil régional de développement est associé aux différents stades de la préparation du plan régional, mais son rôle est seulement consultatif. Le plan national de développement régional est élaboré sous la responsabilité du ministre sur la base des plans régionaux, puis approuvé, après consultation du Conseil national, par le conseil des ministres.

Toutefois, 6 régions de planification ont été définies par décision du gouvernement, après consultation, notamment du Conseil supérieur d'experts et du Conseil national du développement régional. C'est à ce niveau que se trouvent organisés la programmation et le suivi de la politique de développement régional, et dès maintenant des projets de cohésion économique et sociale cofinancés par le programme PHARE. Dans chaque région de planification, est institué un Comité consultatif de la cohésion économique et sociale: ce comité approuve les plans et les programmes, opère la sélection des projets et assure le suivi et la coordination de la politique régionale dans la région. Ce comité se compose des gouverneurs des régions administratives, de représentants des communes et de leurs associations régionales, de représentants des organisations d'employeurs et de salariés, des ONG ainsi que des agences régionales de développement. Le secrétariat du Comité consultatif de la cohésion économique et sociale est assuré par l'unité régionale du ministère du développement régional et des travaux publics (2 à 3 personnes).

Il existe en Bulgarie 26 agences régionales de développement, à statut de droit privé. Leur composition est assez hétérogène puisque participent à ces agences: les communes, les administrations régionales de l'Etat, les bureaux régionaux du travail, les chambres de commerce et d'industrie, les organisations d'employeurs et les syndicats, d'autres ONG. En pratique, ce sont les collectivités locales qui ont le contrôle des agences régionales de développement. Leur activité est orientée vers le soutien aux petites et moyennes entreprises (formation, aide à la gestion, offre de services communs), ainsi que vers la formation des demandeurs d'emploi. Les ARD sont financées par leurs membres et par des concours extérieurs.

Les programmes ISPA et SAPARD sont administrés au niveau national uniquement; cependant les communes sont associées à l'élaboration de projets éligibles au programme ISPA.

La loi sur le développement régional a prévu la désignation de régions prioritaires, devant donner lieu à des mesures particulières de soutien à leur développement. Ces régions prioritaires couvrent 63% de la superficie du pays et 74% de la population. La loi sur l'organisation du territoire de 2001 prévoit l'élaboration et la mise en place des instruments d'une planification physique; sont en cours d'adoption la loi sur les côtes de la Mer Noire et la loi sur les zones de montagne.

Dans l'ensemble de ce dispositif, la relation entre le niveau des régions administratives et celui des régions de planification n'est pas clairement définie. Pour le moment, les régions de planification paraissent conçues comme un cadre de répartition des fonds européens entre les projets présentés dans les plans régionaux de développement. La procédure reste très centralisée et la décision finale, que ce soit sur les plans régionaux ou sur la programmation relative à l'utilisation des fonds communautaires ou les programmes appartient au gouvernement. Les comités consultatifs des régions de planification risquent de compter un effectif trop nombreux pour un fonctionnement opérationnel. Toutefois, la mise en œuvre comporte un élément de décentralisation dans la mesure où les communes exercent une influence prépondérante dans les agences régionales de développement, et où les plans régionaux de développement reposent sur les plans de développement des communes, élaborés par celles-ci selon des orientations définies par le ministre chargé du développement régional. En 2000, la plupart des communes avaient adopté leur plan de développement. Ce sont les communes qui jouent le rôle le plus important pour associer le secteur privé et les ONG à la conception et à la réalisation des projets de développement régional.

En fait ces institutions de la politique de développement régional sont à peine mises en place. Elles manquent d'expérience, d'informations et de moyens, et commencent seulement à fonctionner. Les NGO et les entreprises susceptibles de présenter des programmes éligibles aux soutiens communautaires ont les mêmes difficultés et ne parviennent pas à maîtriser les procédures de présentation de projets éligibles.

Les *Etats baltes* sont des pays peu peuplés et dont la population est très concentrée. La Lituanie est comparable en superficie et en population à l'Irlande, la Lettonie est moins peuplée, mais la moitié de la population habite Riga; l'Estonie est un peu plus grande que les Pays-Bas, mais avec seulement 1,4 million d'habitants et une capitale de 400.000 habitants.

Aujourd'hui, ces pays se sont dotées des instruments d'une politique régionale; celle-ci est définie et conduite par le pouvoir central, mais avec la participation des collectivités locales.

En *Lituanie*, les hésitations et les changements d'orientation ont entraîné une certaine confusion. La loi sur le développement régional de juillet 2000 ouvrait la voie à la formation de régions de planification pouvant réunir plusieurs *apskritis* (départements) ou des communes d'*apskritis* voisins. Cette loi liait également la politique nationale de développement régional à la mise en œuvre des financements communautaires, sur la base de l'*apskritis*, reconnu comme région de niveau NUTS III. Elle prévoyait un plan national et des plans régionaux de développement, et donnait le pouvoir aux conseils régionaux de développement (au niveau de l'*apskritis*) d'approuver les seconds, de participer au premier et de donner leur accord au cofinancement d'un projet par les fonds communautaires. En outre, les interventions communautaires devaient viser des régions prioritaires et, à la demande de la Commission, les autorités nationales ont choisi 4 *apskritis* puis ont essayé d'en regrouper deux pour n'avoir que trois circonscriptions à proposer pour une zone étendue comme quatre. Toutefois, il s'est avéré que les *apskritis* n'étaient pas en mesure de gérer les mesures de la

politique régionale, et à partir de 2001 la Commission a soutenu une approche nationale et centralisée. Cependant les 4 zones prioritaires resteront gérées par les autorités administratives des *apskritis* jusqu'en 2003. Comme la loi n'a pas été changée, la politique régionale est conduite aujourd'hui en marge du cadre légal qui avait été défini. Il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui la politique régionale est centralisée et que le rôle des conseils régionaux de développement s'en trouve réduit.

En *Estonie*, la politique régionale est conduite par le gouvernement avec l'appui du Conseil national de politique régionale, lequel réunit les ministres intéressés et des représentants des *raioni* et des collectivités locales; elle dispose d'un instrument de gestion financière avec une agence nationale, l'Agence estonienne de développement régional, devenue en 2001 une filiale d'une autre agence, appelée Entreprise Estonie. Le gouverneur, au niveau des *raioni*, doit coordonner les politiques sectorielles et il est envisagé de créer des agences régionales de développement; deux filiales de l'Agence estonienne de développement régional ont déjà été créées dans le nord-est et le sud de l'Estonie. Toutefois, les instruments d'interventions prévues par la loi sont de la compétence du pouvoir central, et la programmation est nationale, même pour les trois régions prioritaires, qui bénéficient d'un soutien particulier des fonds communautaires. Mais les programmes pour ces trois régions ont été préparés en coopération avec les communes, les partenaires socio-économiques et les ONG. En outre, le plan de développement rural du programme SAPARD a également été élaboré en coopération avec les partenaires économiques et sociaux. Le Plan d'action du gouvernement pour la préparation à la mise en œuvre des fonds structurels et du fonds de cohésion en 2001-2003, adopté le 24 juillet 2001, souligne que le document unique de programmation 2003-2006 devra être préparé avec les partenaires. Un groupe de travail interministériel a déjà établi la liste des partenaires qui devront être impliqués dans sa préparation; toutefois, les premières discussions sur la programmation ont montré que l'intérêt des partenaires ainsi sollicités n'était pas très élevé.

En *Lettonie*, la politique de développement régional est fondée sur le Concept du développement régional de Lettonie, adopté par le gouvernement le 3 décembre 1996. La préparation de ce document avait associé l'Union des collectivités locales et régionales, l'Agence lettone de développement, les centres de soutien aux entreprises, ainsi que les instituts universitaires spécialisés et les administrations. Le cadre juridique et institutionnel de la politique de développement régional a ensuite été mis en place. La loi du 30 octobre 1998 règle la planification de l'aménagement du territoire. Le principal instrument d'intervention est le Fonds de développement régional, géré par le ministère de l'Economie, qui a pour objet de financer des mesures de soutien dans les régions prioritaires; les projets sont évalués par le Bureau du développement régional conjointement avec la collectivité locale concernée.

Toutefois, à la différence des deux autres Etats baltes, la Lettonie a défini 5 régions de planification, mais leurs institutions et leur rôle doivent être définis par une nouvelle loi sur le développement régional. Pour le moment, elles sont le cadre d'une coordination entre le Plan national de développement, qui est toujours en cours d'élaboration, et l'aménagement de la région, elles doivent permettre de réunir l'information sur la situation de la région et les priorités de la région, et enfin assurer la représentation des priorités des communes. Toutefois, la délimitation des 5 régions de planification comporte des incertitudes qui doivent encore être levées, et elles ne correspondent pas complètement aux 5 régions de niveau NUTS III. Ces incertitudes, qui devront être levées, proviennent probablement du fait que la définition de ces régions de planification procède des collectivités locales. Ce sont également les collectivités locales qui ont formé les agences régionales de développement. La constitution des régions de

planification s'appuie sur la préparation de projets éligibles au programme PHARE Cohésion économique et sociale. Mais les collectivités locales ne disposent que leurs propres ressources à engager dans de tels projets, ce qui ne laisse pas envisager des projets très ambitieux, faute de moyens. Les collectivités locales bénéficient d'un capital de confiance important, si l'on en juge par le taux de participation aux élections, qui est plus élevé que dans les 9 autres pays, mais les partenaires économiques et sociaux et les ONG paraissent peu impliqués.

La *Slovénie* est le plus petit des 10 PECO (20.256 km²) mais avec une densité qui avoisine 100 habitants au km², et un tissu de villes moyenne qui assure une répartition assez équilibrée de la population sur le territoire. Elle a adopté en 2000 et à la fin de 2001 plusieurs documents de programmation jusqu'en 2006: le Programme de développement rural 2000-2006 (pour SAPARD), le Programme national pour le développement du marché du travail et de l'emploi jusqu'en 2006, et le Plan national de développement 2001-2006. Un fonds national a été mis en place pour la gestion des concours communautaires. La loi sur le développement régional équilibré de 1999 avait pour but de créer le cadre institutionnel nécessaire à la mise en œuvre de la politique régionale et des engagements des fonds structurels en Slovénie. La Slovénie est divisée en 12 régions de planification qui constituent 12 régions de niveaux NUTS III. En application de la loi de 1999, une agence régionale de développement a été créée dans chacune des régions de planification, et cette agence doit conduire la préparation du plan régional de développement, ainsi que le suivi et le contrôle de l'exécution, avec une commission réunissant, outre des représentants de l'agence, des représentants des organisations professionnelles, ainsi que des administrations. Le conseil de l'agence de développement régional comprend des représentants élus des communes.

Le plan régional de développement est la condition pour l'attribution des aides. Des zones prioritaires au niveau communal ou de la région de planification sont définies selon des critères fixés par décret. Une Agence nationale de développement régional, rattachée au gouvernement, est chargée de coordonner, contrôler et mettre en œuvre la politique de développement régional dans son ensemble et d'assurer les relations avec les organisations étrangères.

L'avenir de l'organisation actuelle de la politique régionale en Slovénie dépendra de la réponse qui sera apportée à la question de savoir s'il convient d'instituer des régions plus fortes comme niveau intermédiaire d'administration et acteur du développement régional. Mais on ne devrait pas perdre de vue le fait que le système actuel est assez favorable aux communes.

Dans les quatre pays qui sont assimilés à des régions de niveau NUTS II, on peut constater que la centralisation de la politique régionale n'est pas un obstacle à la participation des collectivités locales et des partenaires économiques et sociaux. On constate à cet égard des différences d'un pays à l'autre, et ces différences ne s'expliquent pas par la plus ou moins grande centralisation de la politique régionale. La participation des collectivités locales paraît assez bien assurée; celle des partenaires économique et sociaux semble la plus faible en Lettonie, elle est recherchée en Estonie mais avec des résultats limités, elle semble la plus importante en Slovénie. La situation en Lituanie est plus confuse à cause de changements d'orientation.

La *Slovaquie* est en transition; la mise en place de la décentralisation régionale est encore trop récente pour que l'organisation régionale ait déjà changé, et elle reste donc centralisée. La loi de 2001 sur le soutien au développement régional prévoit un plan national, des programmes

opérationnels au niveau des régions de niveau NUTS II, des programmes sectoriels et des programmes de développement pour chaque région collectivité territoriale. Le dispositif est complété par une loi sur les parcs industriels et une loi sur les aides à l'investissement, entrées en vigueur au début de 2002, dont les instruments sont cependant entre les mains de l'Etat (ministère de l'Economie).

Dans la programmation, un rôle important revient au comité national de suivi, et aux comités régionaux de suivi. Un comité de suivi est établi dans chaque région de niveau NUTS II, sa composition repose sur les principes du partenariat. Les comités régionaux de suivi comptent de 30 à 40 membres, dont la plupart sont des maires dont certains représentent les associations régionales de communes. Les autres membres représentent l'administration d'Etat et des agences administratives de l'Etat, les agences régionales de développement, les chambres de commerce, des organisations professionnelles, parfois les plus grandes entreprises (par exemple Volkswagen dans le comité de suivi de Bratislava, des banques, des ONG, les universités et instituts de recherche. Le comité régional de suivi est un organe de proposition et non un organe de décision. La décision appartient au ministre, mais le comité régional de suivi exerce une influence importante sur les plans opérationnels régionaux et sur la formulation des critères de sélection des projets qui bénéficieront des financements. La composition des comités régionaux de suivi devrait évoluer pour faire une place aux représentants de l'assemblée régionale élus et de l'administration de l'exécutif régional.

Au plan national, la politique régionale relève de la compétence du ministère de la construction et du développement régional et du Conseil de politique régionale, lequel est appuyé par le Département du développement régional du bureau du gouvernement slovaque. On peut s'attendre à ce que les bureaux régionaux d'administration qui demeureront des autorités déconcentrées de l'Etat continuent de jouer un rôle important dans la mise en œuvre de la politique régionale.

Des agences régionales de développement ont été constituées depuis 1997 dans les régions les plus affectées par les reconversions industrielles, à l'initiative du pouvoir central, mais le bilan n'en était pas satisfaisant. Elles ont fait l'objet d'une réforme en 2001. Il en existe aujourd'hui 18, à statut de société non commerciale. Elles devraient devenir des organes de coordination, et apporter un appui aux nouvelles régions dans la programmation, et actuellement dans la préparation de projets. Elles se concentrent actuellement sur le développement local et sur les régions de l'est du pays.

Bien que la mise en place des institutions de la politique régionale soit moins avancée en Slovaquie qu'en République tchèque, le partenariat y paraît plus développé, ou tout au moins disposer de forces plus importantes. Cela paraît résulter des associations de communes qui se sont formées depuis le début des années 1990 pour défendre leurs intérêts ou réaliser des projets communs, ainsi que de l'organisation au niveau régional des ONG et des chambres de commerce.

B. La régionalisation et la politique régionale sous l'influence des collectivités locales

Commençons par nuancer: sous l'influence des collectivités locales, signifie que la politique régionale est aussi sous le contrôle du pouvoir central, et celui-ci a récemment renforcé son contrôle en Hongrie. Mais le dispositif institutionnel évite de créer un nouvel échelon administratif et c'est sur la base des institutions des collectivités locales existantes du niveau intermédiaire, que la politique régionale a été organisée

En *Hongrie*, la politique régionale a d'abord été organisée par la loi de 1996, amendée en novembre 1999, la politique régionale hongroise a donné lieu à la mise en place de conseils de développement régional au niveau de chaque comitat, avant que ne soit définies les régions de niveau NUTS II. Selon les dispositions de 1996, les conseils de développement régional des comitat pouvaient établir par accord entre eux des conseils régionaux; de tels conseils régionaux ont d'abord été établis pour la région de Budapest et pour celle du Lac Balaton.

A partir de 1999, on a établi un organe de décision pour chaque grande région de niveau NUTS II. La loi prévoyait aussi la formation d'associations de développement par les communes. Toutefois, au niveau de la grande région comme du comitat la composition des conseils de développement régional était modifiée: la présence des représentants des administrations de l'Etat était renforcée au détriment des collectivités locales. Sur le plan institutionnel deux difficultés doivent être relevées: i) des conflits peuvent naître de la formation de coopérations régionales ignorant les limites des régions de niveau NUTS II alors que l'on met en place à leur niveau une instance de planification et de programmation; ii) au niveau du comitat, la coexistence du conseil élu et du conseil de développement régional peut faire naître des conflits, même si le président du conseil élu est aussi le président du conseil de développement régional, et en particulier des conflits sur la localisation des projets sont courants.

En principe l'intérêt des conseils de développement régional est de favoriser la participation des partenaires économiques et sociaux aux décisions. Toutefois, la part des communes a été réduite, comme on l'a déjà indiqué, et la participation des employeurs comme des syndicats n'est significative qu'au sein du Conseil national du développement régional; elle n'est pas assurée au niveau de la grande région ni du comitat.

Cela dit, les 7 grandes régions ont aujourd'hui établi leur conception du développement régional pour la période 2000-2006, bien que tous les conseils n'aient pas encore approuvé les plans.

En outre, à chaque niveau la loi a prévu des instruments opérationnels. Une agence de développement régional existe pour chacune des 7 grandes régions, ainsi que pour le conseil de développement de la région du Lac Balaton. Ces agences ont la forme juridique de société non commerciale, sauf dans deux régions où elles s'appuient sur les agences de développement des comitat; des agences de développement existent au niveau de 9 comitat sur 19. Ces agences bénéficient d'une autonomie opérationnelle importante sous le contrôle du conseil régional de développement, ou du conseil de développement régional du comitat. On estime que ces agences emploient entre 9 et 20 agents et peuvent traiter entre 350 et 450 projets par an.

Au niveau local il existe 204 associations locales de développement formées par les communes, dont 34 couvrent les 150 micro-régions statistiques du niveau NUTS IV. Mais la nomination des managers locaux de développement des micro-régions a été étroitement contrôlée par le parti au pouvoir.

En revanche le plan national a pris du retard et ne sera pas adoptée avant les élections d'avril 2002, contrairement à ce qui avait été prévu.

En dépit de quelques problèmes tenant aux arrangements institutionnels qui résultent d'hésitations ou de changements d'orientation, il existe en Hongrie un dispositif capable d'assurer au niveau des grandes régions NUTS II la programmation ainsi que la sélection des projets. Mais la participation des collectivités locales au niveau régional paraît faible, et le partenariat socio-économique est peu développé au niveau régional comme à celui du comitat.

Le système mis en place en Roumanie présente certaines analogies avec celui de la Hongrie. Ce système est basé sur la loi de 1998 sur le développement régional. Cette loi avait pour but de réduire les disparités régionales et d'adapter le cadre institutionnel aux conditions d'éligibilité aux fonds communautaires (art.2). En 2000, a été créé un ministère du développement et de la prévision, à compétence interministérielle, qui est chargé de la préparation et de la mise en œuvre des programmes et projets de développement régional. Ce ministère remplace l'Agence nationale de développement régional qui avait d'abord été créée, et dont il reprend les services, ainsi que ceux de la direction générale de la prévision du ministère des finances. Le nouveau ministère gère le fonds national de développement régional. Sur la base de la loi de 1998, a également été créé un Conseil national du développement régional présidé par le Premier ministre, et dont la mission essentielle est d'approuver le plan national de développement régional, les critères d'attribution des fonds et de contrôler la réalisation des objectifs du développement régional. Le Plan national de développement a été adopté, il comprend 7 axes prioritaires de développement et il a déterminé quatre régions prioritaires pour l'allocation des fonds, en 2000 et en 2001.

En application de la loi de 1998, un organe de programmation et de décision a été mis en place au niveau de chacune des 8 grandes régions du niveau NUTS II. Bien que le *judet* soit compétent pour analyser les propositions des communes et faire des prévisions économiques, il n'a pas de compétence spécifique en matière de développement régional. Cette compétence est donc entièrement organisée au niveau des grandes régions. La définition des grandes régions devait résulter d'un accord entre les conseils de *judet*, mais la délimitation des régions de niveau NUTS II s'est imposée. A ce niveau, est institué un conseil de développement régional dans lequel chaque *judet* est représenté de la manière suivante: le président du conseil du *judet*, un représentant des villes (*municipii*), un représentant des petites villes (*orase*) et un représentant des communes rurales (*comune*) du *judet*. Le conseil élit son président et son vice-président pour un an. Le conseil régional de développement est un organe de décision: il adopte le plan régional de développement, décide des priorités et des critères d'attribution des ressources du fonds régional de développement.

En fait, chaque conseil régional de développement s'appuie sur une agence régionale de développement, qui assure le secrétariat du conseil. La plupart des agences régionales de développement ont un bureau au niveau du *judet*, pour le moment composé de deux agents mis à disposition par le *judet*. La mission principale de l'agence régionale de développement est d'élaborer et de mettre en œuvre la stratégie régionale et le programme de développement, ainsi que de gérer le fonds régional de développement.

Cette organisation est relativement claire, et les responsabilités sont bien définies. L'organisation régionale est clairement une émanation des collectivités locales. Le véritable exécutif au niveau régional est l'agence régionale de développement; c'est peut-être le point faible du système s'il en résulte que l'agence échappe en fait au contrôle des instances élues. En revanche le partenariat est très faible et il n'est pas organisé.

C. Décentralisation régionale et régionalisation de la politique régionale: République tchèque, Pologne et Slovaquie

En *République tchèque* et en *Slovaquie*, bien que les régions nouvellement mises en place à la suite des élections régionales soient compétentes en matière de développement régional, la définition des régions de niveau NUTS II plus étendues et réunissant plusieurs régions administratives a obligé à installer des institutions spécialisées de programmation au niveau NUTS II. C'est le cas en République tchèque pour 11 régions administratives regroupées en 5 régions de niveau NUTS II (dites régions de cohésion), et pour 7 régions administratives regroupées en 3 régions NUTS II en Slovaquie.

En *République tchèque* la politique régionale est organisée par une loi de 2000. Elle a donné lieu à l'élaboration de programmes de soutien au développement régional dans chacune des régions de cohésion. Le Comité national de programmation pour la cohésion économique et sociale a déterminé 6 axes prioritaires, dont chacun donne lieu à un programme sectoriel, tandis que chaque programme régional, à l'échelle de la région de cohésion, met en œuvre des priorités sélectionnées de chaque axe. Le partage de ressources entre les programmes sectoriels et les programmes régionaux doit être 65: 35.

Pour la mise en œuvre de la politique régionale le ministère du développement régional gère les fonds, coordonne les activités des ministères et autres agences centrales et il apporte son soutien aux régions et aux communes; il élabore la stratégie et les programmes nationaux de développement régional.

Des conseils régionaux de cohésion sont établis pour chaque région de cohésion. Ils remplacent les comités régionaux de gestion et de suivi qui avaient été établis en 1999. Un conseil régional de cohésion se compose de 10 représentants des assemblées régionales, élus en leur sein, des régions administratives qui composent la région de cohésion. Chaque conseil régional de cohésion compte donc 20 membres, sauf celui de la région Nord-Est qui en compte 30. Les décisions sont prises à la majorité, incluant la majorité des représentants de chaque région administrative. Les régions composantes peuvent élargir la compétence des conseils régionaux de cohésion à d'autres sujets de coopération. Ces conseils doivent établir et mettre en œuvre les programmes cofinancés par les fonds structurels, et dans l'immédiat par les fonds de pré-accession.; ils décident l'attribution des financements. En réalité, les régions de cohésion pourraient devenir un cadre de coopération entre les régions administratives fondé sur l'accord des assemblées régionales élues.

Les communes participent à la préparation et à la mise en œuvre des programmes régionaux de développement, mais cette participation ne paraît pas organisée.

Toutefois, il existe un décalage entre le travail de programmation déployée et les possibilités de mettre réellement en œuvre les programmes. De plus, le partenariat avec les partenaires socio-économiques paraît peu développé.

En revanche les agences régionales de développement sont nées d'initiatives locales, à l'exception, de celle d'Ostrava qui a été mise en place à l'initiative du gouvernement. Aujourd'hui au nombre de 18, elles sont en général nées de l'initiative d'associations de communes qui les financent; elles tirent aussi des revenus de leurs activités, telles que la préparation de documents de stratégie et de programmation, ou d'activités de conseil. Certaines ont bénéficié des programmes PHARE de coopération transfrontalière, ou des

programmes pilotes de développement régional; dans les deux cas, les agences régionales de développement ont été chargées par le ministre d'assurer le secrétariat de ces programmes.

Pour les régions de Prague, de Bohême centrale et de Moravie-Silésie en République tchèque, et de Bratislava en Slovaquie, l'organisation de la politique régionale peut être comparée à celle de la Pologne, puisque des compétences en partie semblables sont exercées par les régions administratives qui correspondent cette fois aux régions de niveau NUTS II. Pour la République tchèque et pour la Slovaquie, les données générales sur l'organisation de la politique régionale présentées dans le paragraphe précédent demeurent valables; la seule différence concerne l'exercice des compétences au niveau régional, qui appartient à l'assemblée régionale élue et à son exécutif.

En *Pologne*, la politique régionale est organisée par une loi du 12 mai 2000. Sur cette base ont été approuvés en décembre 2000 la stratégie du gouvernement pour le développement régional et le programme de soutien au développement régional 2001-2002. Dans chaque région le représentant de l'Etat (*województwo*), qui est chargé de l'application générale de la politique de l'Etat, doit aussi veiller à l'application des orientations de la politique nationale de développement régional. L'instrument principal de la politique de développement régional est le contrat régional élaboré et signé par l'exécutif régional et le gouvernement. Les engagements financiers de l'Etat sont fixés dans le programme de soutien au développement régional. De son côté, chaque voïvodie doit adopter son propre programme, avec ses propres engagements financiers. Le contrat régional est régi par une procédure précise, établie par la loi; il inclut aussi les engagements financiers, sur certains projets, d'autres collectivités locales. Le programme de soutien au développement régional prend en compte aussi les contributions des fonds communautaires, à côté de celles de l'Etat et des voïvodies. Les projets qui peuvent bénéficier du soutien des fonds inscrits dans le contrat régional sont examinés au regard de leur conformité aux orientations des différents documents de la politique régionale, mais aussi au regard des règles d'engagement des fonds communautaires auxquels ils peuvent prétendre. Il existe donc en Pologne un lien institutionnel précis entre la programmation au titre des fonds de pré-accession (cohésion économique et sociale) et la programmation au titre de la politique régionale, qui s'appuie sur le contrat régional. En outre, le représentant de l'Etat est aussi le représentant du Trésor public, et il est responsable à ce titre du transfert des crédits aux institutions désignées.

La situation du partenariat paraît également assez favorable en Pologne. Les communes ont acquis une pratique de la coopération avec les ONG, auxquelles elles apportent un soutien par différentes procédures (missions déléguées, procédures compétitives). Les ONG participent cependant assez peu aux programmes cofinancés par les fonds de pré-accession; une campagne d'information en 2001 visait à améliorer leur information sur les procédures de demande de financement. Enfin, les collectivités locales participent au capital des agences régionales de développement, avec des actionnaires privées et l'Etat; il en existe plusieurs par voïvodie).

DEUXIÈME PARTIE

Faits et arguments La régionalisation dans l'Etat

Le processus de régionalisation dans les pays d'Europe centrale et orientale ne peut être bien compris que si on le replace dans son contexte politique, juridique et administratif. Bien que tous les pays candidats aient manifesté leur volonté d'adapter au mieux leurs structures administratives aux préconisations de la Commission pour favoriser leur adhésion à l'Union européenne dans les meilleures conditions et surtout les meilleurs délais, les options de régionalisation qui ont été suivies sont largement dépendantes de l'organisation du système d'administration territoriale, en particulier de l'organisation communale, ainsi que de données constitutionnelles. Cela explique la diversité des situations décrites dans la partie précédente, et c'est ce qui a déterminé le débat politique sur la régionalisation et la politique régionale jusqu'à maintenant. Comme d'autres recherches l'ont montré, les réponses qui sont apportées dans différents pays aux problèmes de développement régional et d'aménagement du territoire, et la conception même que l'on adopte de ces notions, dépendent en réalité bien davantage du cadre institutionnel et administratif dans lequel ces problèmes se posent et sont reconnus que de ces problèmes eux-mêmes¹².

La première section sera donc consacrée à une présentation générale des institutions territoriales des Etats candidats d'Europe centrale et orientale. Cela permettra de replacer la régionalisation dans le cadre de l'organisation de l'Etat, et d'apprécier la place des nouvelles institutions, s'il y a lieu, par rapport aux autres collectivités territoriales et par rapport au pouvoir central. On analysera à cette occasion les débats politiques auxquels la régionalisation a pu donner lieu.

Dans la seconde section, il s'agira de dépasser le tableau des différences, et des variables explicatives de ces différences pour essayer d'apprécier la capacité des institutions mises en place de jouer un rôle dans la mise en œuvre des fonds structurels dans ces pays après leur adhésion, en tenant compte des options de la Commission en matière de gestion des fonds structurels. Ce sont alors des données relatives aux capacités financières et administratives qui permettront d'apprécier quel rôle pourront jouer les collectivités territoriales, ou lesquelles, dans la mise en œuvre des fonds structurels, à quelles conditions, et quel appui devrait leur être apporté.

¹² On renvoie ici à plusieurs recherches comparatives publiées sur divers pays européens: G. Marcou (dir.) (1989), *L'aménagement du territoire et les pouvoirs locaux et régionaux face aux mutations économiques*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives (diff. Bruylant); G. Marcou / H.Kistenmacher / H.-G. Clev (1994), *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, Paris, DATAR, La Documentation Française, 1994, Hanovre, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, (en allemand); G. Pola / G. Marcou / N. Bosch (dir.) (1994), *Investissements publics et régions. Les investissements publics dans six régions fortes d'Europe (Bade-Wurtemberg, Bavière, Catalogne, Ile-de-France, Lombardie, Rhône-Alpes)*, Paris, L'Harmattan, 1994; G. Marcou / H. Siedentopf (Hrsg) (1994), *Conditions institutionnelles d'une politique européenne de développement spatial*, Hanovre, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (contributions en anglais, en français et en allemand).

I. La régionalisation et les institutions territoriales

La décentralisation était une tâche reconnue comme prioritaire dès le rétablissement de la démocratie. Cet effort s'est d'abord concentré sur le niveau communal. Il convient de rappeler le rôle important joué à cet égard par le Conseil de l'Europe. L'adhésion au Conseil de l'Europe signifiait pour les nouvelles démocraties que leur adhésion aux valeurs politiques sur lesquelles repose l'Union européenne était reconnue, c'était donc pour elles un premier pas vers l'Union européenne. La Charte de l'autonomie locale de 1985 a vite servi de modèle de référence pour l'élaboration de nouvelles législations, à laquelle le Conseil de l'Europe a souvent apporté son assistance, et tous les Etats candidats d'Europe centrale et orientale ont aujourd'hui ratifié la Charte de l'autonomie locale.

Toutes les nouvelles constitutions garantissent l'autonomie locale dans le cadre d'un Etat unitaire. Mais elles reflètent aussi le souci de préserver l'unité de l'Etat, dans un contexte où le démembrement de plusieurs Etats après la chute des régimes de type socialiste rend plus sensible aux risques que certains modèles institutionnels pourraient lui faire courir.

Il existe cependant une grande diversité dans les cadres territoriaux et les institutions territoriales des dix pays, pour des raisons qui tiennent à la fois aux différences qui existaient déjà entre eux sous le régime précédent, que l'on ne saurait surestimer, et dont certaines remontaient encore à la période antérieure, mais qui tiennent aussi à des choix politiques qui ont été faits au début des années 90. Bien entendu la géographie et la démographie de chaque Etat sont aussi de nature à expliquer certaines différences. Celles-ci portent en particulier sur les cadres territoriaux eux-mêmes, sur les compétences des collectivités locales, leurs institutions, leurs finances. C'est en fonction de ces différences que les formes prises par la régionalisation, plus ou moins engagée selon les pays, doivent être comprises et que leurs chances d'évolution doivent être appréciées.

A. Les données constitutionnelles

On peut en résumer ainsi les traits généraux: toutes les constitutions établissent des Etats unitaires; le principe de la libre administration des collectivités locales est reconnu par toutes les constitutions, à l'exception de celle de la Lettonie, car ce pays a choisi de rétablir en 1991 la constitution du 15 février 1922 et à cette époque il n'était pas courant de donner un statut constitutionnel à l'autonomie locale; la plupart des constitutions établissent une primauté de la commune en matière d'administration locale; le niveau intermédiaire d'administration territoriale a généralement une base constitutionnelle.

Dans tous ces Etats, le caractère unitaire de l'Etat se comprend par rapport aux collectivités territoriales mais aussi à la place des minorités nationales et ethniques, héritage de l'histoire. Toutes les constitutions affirment le caractère unitaire de l'Etat, à l'exception de celles de la Hongrie et de la Lettonie, qui donnent néanmoins à l'Etat une structure unitaire.

Comme l'écrivent les géographes 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 »¹³. Selon ces 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)¹⁴. La notion même de minorité nationale fait d'ailleurs problème: elle renvoie à une définition ethnique, et non civique, de la nation. Elle reflète une situation qui trouve son origine dans les grands empires qui ont dominé cette partie de l'Europe jusqu'à la Première Guerre mondiale, et qui étaient des Etats à la fois pluriethniques et non démocratiques. Ce qui pourrait n'être traité que comme une donnée historique et démographique prend une dimension politique et institutionnelle à partir du moment où la minorité nationale est assimilée à une communauté ethnique, laquelle comporte un élément subjectif et collectif: selon George Schöpflin, « ethnicity (...) refers to a group that defines itself as a community of solidarity and identity, with a sense of its past and future (...). Ethnic communities mark themselves off from other groups by various boundary mechanisms »¹⁵. A partir de ce moment il ne s'agit plus seulement de combattre les discriminations, ou de garantir des droits individuels mais d'assurer une représentation ou de donner à de telles communautés des institutions spécifiques.

Aujourd'hui, la question de l'appartenance ethnique ou de la langue maternelle constitue un sujet de controverse autour des recensements qui viennent d'avoir lieu ou qui sont prévus dans les pays de la région: d'une part le nombre des membres recensés des minorités constitue un levier politique pour leurs représentants, tandis qu'une partie plus ou moins importante d'entre eux peut préférer ne pas déclarer son appartenance ethnique; d'autre part, le manque de confiance dans la confidentialité effective des données peut affecter les résultats. On peut noter en tout cas que si 50% des Etats membres du Conseil de l'Europe ne collecte aucune donnée statistique relative à l'origine ethnique, la plupart des pays d'Europe centrale et orientale le fait¹⁶.

On ne discutera pas ici la question de savoir s'il faut ou non collecter de telles données, mais on relèvera que presque toutes les constitutions des dix Etats étudiés contiennent des dispositions tendant à garantir les droits culturels et linguistiques des citoyens appartenant à des minorités ethniques. Seules les constitutions de la Lituanie, de la Pologne et de la République tchèque ne contiennent aucune disposition de cette nature; celle de la Pologne se réfère à l'« identité nationale » (art.18). Cela ne veut évidemment pas dire que ces Etats toléreraient des discriminations, mais qu'ils s'en tiennent au principe de l'égalité de droits de tous les citoyens sans distinction d'origine. Parmi les autres Etats, on distingue deux positions. Les premiers reconnaissent des droits individuels particuliers en matière culturelle et linguistique aux personnes qui se réclament d'une origine ethnique particulière (Bulgarie:

¹³ M. Foucher / E. Gonon (1993), « Une Europe des minorités et des frontières récentes », p.60 dans: M. Foucher (dir.), *Fragments d'Europe*, Fayard, Paris.

¹⁴ Ibid. pp.62s. Sans parler de l'ancienne Yougoslavie.

¹⁵ G. Schöpflin (2001), « Minorities and democracy », p.9 dans: A.-M. Bíró / P. Kovács (ed.) (2001), *Diversity in action. Local public management of multi-ethnic communities in Central and Eastern Europe*, Budapest, Open Society Institute, LGI Books.

¹⁶ Ainsi les pays suivants: la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, ainsi que la Russie, la Belarus, l'Ukraine, la Croatie, la FYROM. Cf: James A. Goldsron (2002), « Race and ethnic data. A missing resource in the fight against discrimination », *Local Government Brief*, n° Hiver 2002, pp.18-30.

art.54; Roumanie: art.6, tandis que l'article 4 proclame le caractère « roumain » de l'Etat; Slovaquie: art.33-34), tandis que les seconds reconnaissent des droits collectifs aux minorités en matière éducative, culturelle, linguistique (Estonie: art.50; Hongrie: art.68; Slovénie: art.5) et même politique sous la forme de droits particuliers en matière d'autonomie locale ou de participations aux élections locales (Estonie: art.5; Hongrie: art.68), ou de représentation parlementaire (Roumanie: art.59.2); enfin, en Lettonie, la déclaration des droits adoptée par la loi constitutionnelle du 10 décembre 1991 interdit toute discrimination selon la nationalité et la langue d'origine (art.12) et impose à tous le respect des traditions et des coutumes du peuple letton et des autres groupes nationaux ou ethniques résidant en Lettonie (art.41). Ces engagements sont toujours équilibrés par la proclamation du caractère unitaire ou indivisible de l'Etat, auquel ils ne sauraient porter atteinte. On remarquera surtout que lorsque des droits collectifs sont reconnus ils ne se traduisent dans aucun pays par des statuts particuliers dans l'organisation territoriale, même dans les pays où les groupes minoritaires dominent particulièrement sur le plan démographique¹⁷.

Cette situation et ces données constitutionnelles contribuent à expliquer une très forte réticence à l'égard de l'idée régionale dans la mesure où celle-ci paraît liée à une idée d'autonomie de nature à porter atteinte à l'unité de l'Etat, si cette autonomie devait répondre à des particularismes ethniques; dans la mesure où des régions sont instituées c'est dans le respect du caractère unitaire de l'Etat. Relevons par exemple que selon la loi polonaise du 5 juin 1998 sur les voïvodies, figure parmi les objectifs que celles-ci doivent poursuivre par leurs stratégies de développement celui d'entretenir « le caractère national polonais » et de développer « l'éducation de la nation » (art.11). Pour les mêmes raisons, on envisage difficilement que de grandes régions puissent être autre chose qu'un échelon de planification. Il est vrai que l'article 3 de la constitution lettone de 1922 se réfère à quatre régions historiques¹⁸ mais il s'agit de préciser le contenu d'un territoire fixé alors par des traités internationaux, et cette référence est aujourd'hui dépourvue de toute portée institutionnelle ou administrative.

La question de l'autonomie locale est beaucoup moins conflictuelle, et les constitutions contiennent des dispositions qui la reconnaissent et la protègent. Il convient d'ailleurs de lever certaines incertitudes terminologiques. Toutes les constitutions (sauf celle de la Lettonie pour les raisons déjà indiquées) reconnaissent le principe de libre administration des collectivités locales dans le cadre de l'Etat unitaire. Toutefois, elles donnent parfois lieu à des traductions littérales des dispositions qui s'y rapportent qui sont de nature à entretenir des malentendus sur le sens de celles-ci. L'expression originale est en effet souvent traduite par « autonomie » ou par « auto-administration ». Tel est par exemple le cas des expressions polonaise « *samorząd terytorialny* » (littéralement: « auto-administration territoriale ») ou tchèque « *samospráva* » (littéralement: « droit à l'autonomie »), tandis que la législation roumaine emploie l'expression « *autonomie locale* ». En réalité ces expressions désignent l'organisation de la décentralisation territoriale, et empruntent souvent à l'expression allemande « *Selbstverwaltung* », qui se traduit littéralement aussi par auto-administration mais n'a pas un sens différent. ». L'expression polonaise précitée 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 ». Du point de vue juridique, les expressions françaises « libre

¹⁷ On renvoie aux monographies publiées dans A.-M. Bíró / P. Kovács (ed.) (2001), *Diversity in action. Local public management of multi-ethnic communities in Central and Eastern Europe*, Budapest, Open Society Institute, LGI Books, sur la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie, qui donnent des statistiques sur la concentration géographique des minorités.

¹⁸ La Livonie, la Latgale, la Courlande et la Semgale.

administration territoriale » ou « libre administration des collectivités territoriales » sont donc les plus proches du sens, qui n'implique nullement l'idée d'une autonomie politique.

Dans les constitutions des Etats d'Europe centrale et orientale, la garantie de la libre administration des collectivités locales ne se confond pas avec la définition des cadres territoriaux de l'organisation administrative. Elle est généralement exprimée pour l'ensemble des collectivités territoriales; toutefois, la constitution hongroise est la seule à faire des électeurs les titulaires du droit de libre administration (art.42 et 44).

Lorsqu'il existe des collectivités territoriales à deux degrés de l'organisation territoriale, la Constitution le prévoit, mais parfois de manière très générale sans désigner précisément celles du second degré, ce qui reflète des hésitations qui n'ont été surmontées que récemment. Seules les constitutions de la Hongrie et de la Roumanie désignent clairement les collectivités territoriales des deux degrés (respectivement: art.41-42, et art.120-121). Mais elles ne prévoient ni l'une ni l'autre la possibilité de créer par la loi d'autres collectivités territoriales. Dans la constitution polonaise du 2 avril 1997, en revanche, l'article 164.2 indique seulement que « la loi détermine les autres unités de libre administration régionale ou locale et régionale »; à cette date en effet aucun choix n'avait été arrêté quand à l'organisation du niveau intermédiaire. Les constitutions de la République tchèque (16 décembre 1992: art.99 et 100) et de la Slovaquie (1^{er} septembre 1992: art.64s.) prévoyaient des collectivités territoriales de niveau supérieur, mais sans en définir le contenu ou la nature. Selon la constitution tchèque, elles pouvaient être des provinces (*Land*) ou des régions (*kraj*) (art.99), mais ne pouvaient être créées que par une loi constitutionnelle (art.100.3), ce qui ne se produira qu'en 1997. La constitution slovaque prévoyait seulement la création des collectivités territoriales de niveau supérieur par la loi (art.64.3). C'est la révision constitutionnelle du 23 février 2001 qui a précisé le statut et les institutions des régions dans l'organisation territoriale du pays, mais elle renvoyait à la loi pour leur création et leur organisation.

La constitution de l'Estonie du 28 juin 1992 dispose que les collectivités locales sont les communes et les villes, mais permet la création par la loi d'autres collectivités locales (art.155). Enfin, la constitution de la Slovénie (23 décembre 1991) prévoit bien la possibilité de former des collectivités locales plus larges que les communes, y compris des provinces (art.143), mais seulement sur la décision des communes. La loi sur l'autonomie locale de 1993 confirme cette possibilité (art.3). La province, ou région, ainsi créée règle les affaires locales qui excèdent les capacités des communes; elle peut aussi recevoir de l'Etat délégation pour l'exécution de certaines de ses missions. Cette possibilité, toutefois, n'a pas été utilisée et aujourd'hui le gouvernement prépare un projet de loi tendant à instituer des régions dans l'ensemble du pays, ce qui suppose une révision de la Constitution.

En revanche, les constitutions de la Bulgarie (12 juillet 1991), de la Lituanie (21 février 1991) prévoient seulement, en dehors de la commune, une autorité administrative supérieure subordonnée au gouvernement. Selon la constitution bulgare, il est certes possible de créer par la loi d'autres « unités administratives territoriales » dotées d'« organes de libre administration » (art.135), mais ne sont visées en fait que des unités infra-communales. En effet, la Constitution prévoit séparément la possibilité pour les communes de s'associer en vue de la solution de problèmes communs (art.137), elle définit la région (*oblast*) comme une unité administrative qui « exerce sur place l'administration d'Etat, sous l'autorité d'un gouverneur régional » (art.142 et 143), et elle précise que « les formations territoriales autonomes ne sont pas admises » dans la République de Bulgarie (art.2). En Lituanie, la Constitution ne définit pas et ne nomme pas les collectivités territoriales: elle indique seulement que « le droit à l'autonomie est garanti aux unités administratives territoriales de

l'Etat qui ont été établies par la loi » (art.119, al.1^{er}). La loi peut donc introduire un deuxième degré de collectivités locales, mais la constitution prévoit expressément des unités administratives supérieures dont l'administration est organisée par le gouvernement (art.123), dont le représentant assure le contrôle des collectivités locales (al.2). Il en résulte qu'en Lituanie, la loi pourrait instituer une collectivité locale au niveau de l'unité administrative supérieure, mais elle ne pourrait supprimer le représentant du gouvernement.

Si les constitutions paraissent refléter une certaine prudence quant à la place des collectivités territoriales du niveau intermédiaire dans l'Etat, elles sont nombreuses à vouloir consacrer le rôle prééminent de la commune dans l'organisation territoriale de l'Etat. Cette préférence pour la commune dans les constitutions est certainement un facteur favorable au renforcement des institutions communales, de la démocratie locale mais également de l'unité de l'Etat. Les dispositions de la constitution polonaise sont les plus caractéristiques. En effet, selon les articles 163 et 164, la libre administration territoriale s'étend à toutes les missions publiques qui ne sont pas attribuées par la Constitution ou par la loi à d'autres organes des pouvoirs publics, et ces missions incombent aux communes si elles ne sont pas attribuées par la loi à d'autres « unités » de la libre administration territoriale; les collectivités territoriales du niveau intermédiaire n'exercent donc que des compétences d'attribution. La même idée se retrouve dans les constitutions de la République tchèque et de la Slovaquie. Selon l'article 104 de la constitution tchèque, l'assemblée délibérante de la commune « décide des affaires de libre administration, sauf si la loi en attribue la compétence » à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale supérieure. La constitution slovaque révisée distingue toujours les communes comme constituant « la base de la libre administration territoriale » (art.64). Dans les autres pays, la primauté de la commune sur les autres catégories de collectivités territoriales résulte soit du fait qu'un seul niveau de collectivité territoriale est prévu (Bulgarie, Lituanie), soit du fait que l'introduction d'un niveau intermédiaire est de la compétence du législateur de sorte que la collectivité qui serait instituée à ce niveau n'aurait pas de garantie constitutionnelle (Estonie, Lituanie de nouveau), soit du fait qu'une collectivité de niveau intermédiaire ne pourrait naître que de l'initiative des communes (Slovénie). Toutefois, en Slovénie une révision de la Constitution vient d'être engagée afin de permettre la mise en place des régions sur tout le territoire; même dans ce cas, la région ne sera pas juridiquement supérieure à la commune. La constitution hongroise n'affirme pas une prééminence des communes par rapport aux départements (*comitat*), mais d'une part c'est dans cet esprit que la loi a défini les compétences des départements (cf infra), et d'autre part elle subordonne la législation sur l'autonomie locale à majorité qualifiée qui la rapproche de la révision constitutionnelle (art.44c). Seule constitution de la Roumanie présente une certaine ambiguïté en ce qui concerne la place des communes: le conseil du département (*judet*) est chargé de coordonner l'activité des conseils communaux (art.121), ce qui autorise que leur soit accordée une certaine autorité sur les communes. Enfin, si la constitution de la Lettonie est muette sur les collectivités locales, l'organisation territoriale semble donner aujourd'hui un rôle plutôt secondaire à l'arrondissement (*raion*), mais rien ne s'oppose à une redéfinition du niveau intermédiaire.

Il résulte de cet examen qu'en dehors de la Pologne, de la République tchèque et de la Slovaquie qui ont institué une décentralisation régionale, une telle solution se heurterait en tout état de cause à des obstacles constitutionnels en Bulgarie, en Hongrie et en Roumanie; en Slovénie cet obstacle pourrait être levé si la révision constitutionnelle en cours aboutit; en Estonie, en Lettonie et en Lituanie elle serait possible par la loi mais la petite taille et la faible population de ces pays en réduisent à la fois l'intérêt et la portée. On peut donc s'attendre à un décalage durable entre le cadre régional défini pour la mise en œuvre des fonds structurels et

les cadres territoriaux de l'organisation administrative, ou, plus exactement, à ce que le premier donne lieu seulement à la mise en place d'institutions spécialisées.

B. Les structures territoriales

On a souligné l'hétérogénéité des structures administratives au niveau intermédiaire de l'organisation territoriale; cette hétérogénéité se retrouve au niveau local. Tandis que certains pays se caractérisent par une extrême fragmentation au niveau communal (Hongrie, République tchèque), d'autres ont développé des communes de grande taille (Bulgarie, Lituanie). On note également une tendance dans les pays de la région à la différenciation des statuts en fonction du caractère urbain ou rural des communes, même si elle n'est pas aussi marquée dans tous les pays. Les caractéristiques du niveau communal peuvent contribuer à expliquer des situations différentes en ce qui concerne le statut du niveau intermédiaire.

Il convient d'abord de rappeler le point de départ. En dehors des Etats baltes, tous les pays de la région ont connu dans les années d'après-guerre et dans les années 70 des politiques de rationalisation territoriale qui se sont traduites notamment par le regroupement autoritaires de communes afin de constituer de grandes unités. Avec le changement de régime les grandes communes ainsi constituées ont été souvent remises en cause, mais de manière significative seulement dans certains pays¹⁹. Les pays les plus touchés à ce moment par la fragmentation communale ont été la Hongrie, où le nombre de communes est passé de 1.610 à 3.154 entre 1991 et 1994, la République tchèque, où le nombre de communes est passé de 4.092 à la fin des années 80 à 6.196 en 1993, et la Slovaquie, où les 60 grandes communes de l'ancien régime ont laissé la place à 192 communes de plus petite taille. La tendance à la fragmentation a été en revanche contenue en Pologne (2.375 communes en 1991, 2.468 en 1994), en Slovaquie (de 2.725 à 2.853) et elle est même absente en Bulgarie, où, pourtant, la réorganisation territoriale avait été drastique, puisque le nombre de communes est passé de 2.178 en 1950 à 979 en 1961, puis à 291 en 1979; quelques regroupements ont encore eu lieu depuis pour arriver au nombre actuel de 263 communes. En Roumanie, la politique d'intégration forcée du régime précédent, n'avait pas encore connu une application assez large pour que sa remise en cause se traduise par des évolutions statistiques importantes. Il convient de remarquer que le regroupement des communes et en Bulgarie et en Pologne s'est accompagné de l'institution d'une représentation au niveau infra-communal. En Bulgarie, en dehors des plus grandes villes (Sofia, Plovdiv et Varna) qui sont divisées en arrondissements urbains dotés d'un conseil élu, les conseils municipaux peuvent instituer des « mairies » (pour plus de 500 habitants) dans le cadre desquelles des maires locaux sont élus au suffrage direct pour une ou plusieurs localités: actuellement il existe 1.696 « mairies », pour 5.339 localités. Néanmoins 7 nouvelles communes ont été créées au cours des cinq dernières années, ainsi que de nombreuses modifications territoriales. En Pologne, les communes peuvent déterminer des circonscriptions auxiliaires sur leur territoire, pour la consultation des habitants; dans les communes rurales l'institution traditionnelle du chef de village (*sóltys*) a pu être maintenue.

Depuis le changement de régime, seule la Lituanie a réalisé une réforme territoriale. La réforme de 1995 (loi du 7 juillet 1994) a procédé à une rationalisation radicale de l'organisation territoriale: le territoire a été divisé en 10 unités administratives supérieures (*apskritis*) ou département, au lieu des 55 arrondissements (*raion*) qui existaient auparavant, et 56 unités administratives territoriales de base (*savivaldybe*) administrées par des conseils

¹⁹ G. Marcou (1996), « L'administration locale et régionale en Europe centrale et orientale », notamment pp.37-38 dans: E. Lhomel / T. Schreiber (dir.), *L'Europe centrale et orientale*, Paris, La Documentation Française, « Les Etudes ».

élus, au lieu des 528 unités communales qui existaient auparavant sous des statuts divers. Toutefois, le conseil de l'unité de base peut diviser son territoire en unités de voisinage (*seninnija*) à la tête de laquelle le maire nomme un délégué (*seniunas*). Malgré la mise en place de cette administration de proximité, les collectivités locales sont jugées aujourd'hui trop vastes et, selon un plan de réforme pour la période 1997-2000, leur nombre devait être porté à 93 en deux étapes²⁰. Ce projet a rencontré des obstacles politiques juridiques qui n'ont pu être surmontés, et seulement 4 nouvelles unités de base ont été créées, portant leur nombre total à 60.

En Estonie et en Lettonie, la réforme territoriale a été entreprise mais avec peu de résultats. En Lettonie, la loi sur la réforme de l'organisation territoriale de 1998 favorise le regroupement des collectivités locales en instituant un nouveau cadre territorial, le *novads*, qui résulte de la fusion en une seule collectivité locale de plusieurs communes (communes rurales entre elles ou avec une ville, ou villes entre elles). Ont été créés 10 *novads*, le nombre des communes rurales (*pagast*) passant ainsi de 492 à 469 et le nombre des villes de 69 à 62 (non comprises les villes d'importance républicaine). L'application de la réforme est donc lente, et on prévoit de favoriser aussi les structures de coopération volontaire. En Estonie, la loi sur la division administrative territoire de 1995 a prévu l'absorption par les villes des communes rurales environnantes, ce qui n'a commencé à être appliqué qu'en 1998; les résultats sont modestes puisque le nombre de villes (*linn*) est passé de 46 à 42 en 2002, et le nombre de communes rurales (*vald*) de 209 à 205. Un projet tendant à réduire le nombre de communes entre 40 et 110 a été présenté en novembre 2000 par le ministre de l'Intérieur, mais il n'a pas été adopté par le gouvernement; le regroupement des communes devrait s'opérer sur une base volontaire, et gouvernement prépare des incitations financières. Mais la réforme territoriale reste à l'ordre du jour et devrait être réalisée pour les élections locales de 2005.

Si on compare les structures communales des 10 pays, on peut les distinguer selon quatre traits.

Tout d'abord, il existe un point commun, bien qu'il se manifeste de manière différente: en dehors de la Bulgarie et de la Slovaquie (mais sous réserve du statut de la capitale en préparation) l'organisation communale n'est pas uniforme, et distingue les statuts urbains et les statuts ruraux. Cette donnée a une explication historique générale, et qui semble devoir s'appliquer à la plupart des pays à partir de l'Allemagne et de l'Autriche: dans cette région de l'Europe l'autonomie locale a été introduite d'abord dans les villes, tandis que l'administration des campagnes est restée dominée par la grande propriété foncière jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle²¹. En Hongrie cette différenciation a la même origine, mais l'autonomie locale a d'abord été fondée sur une représentation de la noblesse (comitat), et donc de la propriété foncière, avant que ne soient créées des municipalités dans les villes après une réforme en 1870 des anciennes structures²². Les régimes socialistes n'ont pas toujours remis en cause l'organisation territoriale qui en résultait, ils ont parfois au contraire établi une subordination directe des grandes villes au pouvoir central (la notion de ville de subordination républicaine) et elle se retrouve aujourd'hui souvent à travers les réformes les plus récentes; la

²⁰ A. Beksta / A. Petkevicius (2000), « Local government in Lithuania », notamment p.201, dans: T. Horváth (ed.), *Decentralization: experiments and reforms*, vol.1, Budapest, OSI, LGI Books.

²¹ G. Marcou (1999), « L'autonomie des collectivités locales en Europe: fondements, formes et limites », notamment pp.43s. dans: *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales?*, Paris / La Tour d'Aigues, Caisse des Dépôts et Consignations / GRALE, Editions de l'Aube.

²² M.-F. Polaschek (1997), « Von Komitaten, Kreisen und Bezirken. Zur Entwicklung der übergemeindlichen Selbstverwaltung in Mitteleuropa », *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte*, vol.9, Baden-Baden, Nomos, pp.233-258.

croissance urbaine peut lui donner aujourd'hui une justification fonctionnelle. En Hongrie et en Pologne, les villes ont également le rang et les attributions, respectivement du comté (*comitat*) et de l'arrondissement (*powiat*). En Slovénie, on distingue 11 communes urbaines qui exercent des compétences additionnelles importantes. En République tchèque cette différenciation s'opère de manière différente, suivant l'ancien modèle autrichien, par l'attribution aux villes d'attributions administratives qu'elles exercent aussi dans une circonscription englobant les communes environnantes: 392 communes exercent de telles attributions administratives déléguées par l'Etat (appelées « communes désignées » ou « communes du deuxième degré »); avec la suppression des arrondissements, 193 communes se verront déléguées en outre la plupart des attributions qu'exerçaient les arrondissements (on les appelle déjà: « communes à compétence élargie », ou « communes du troisième degré »), ce nombre n'étant cependant pas encore définitivement arrêté, et parmi elles on comptera les villes de Brno, Plzen et Ostrava qui ont aussi jusqu'à maintenant le statut d'arrondissement.

En revanche la qualification de « ville à statut » (13, dont les 3 précitées) ne s'accompagne de compétences particulières. En Slovaquie, il n'existe que deux villes à statut, la capitale et Kosice, qui sont le siège de plusieurs arrondissements administratifs, administrations d'Etat, et d'arrondissements urbains distincts et dotés de conseils élus. Il existe aussi 136 communes qui ont le statut de villes, mais cela n'implique pas des pouvoirs plus étendus. Il en va de même en Roumanie, où la distinction entre villes et communes n'a plus de portée juridique. Tel est également le cas en Estonie et en Lettonie. Toutefois, la Lettonie a conservé le régime particulier des villes de subordination républicaine héritée de la période soviétique, il en existe 7 dont Riga, la capitale, tandis qu'en Estonie et en Lituanie cette organisation (respectivement: 6 et 11 villes de subordination républicaine) a été abandonnée en 1995. Dans les trois Etats baltes, la qualification de ville n'emporte plus, sinon, aucune conséquence juridique significative.

En second lieu, dans la plupart des pays, l'organisation communale est fondée avant tout sur l'habitat et l'ancienneté des relations locales. C'est d'ailleurs ce qui explique l'augmentation du nombre des communes dans les années quatre-vingt-dix. Quatre pays, cependant, ont une organisation communale fondée sur des critères fonctionnels: la Bulgarie, la Pologne, la Lituanie et la Slovénie. C'est le cas même en Slovénie, pour les communes urbaines, qui répondent à une définition démographique et fonctionnelle; en revanche, l'augmentation régulière du nombre des communes et le fait que 95 communes aient une population inférieure au nombre fixé par la loi (5.000 habitants) témoignent de l'influence de la trame résidentielle traditionnelle.

Troisièmement, la coopération intercommunale est relativement peu développée, même dans les pays qui connaissent une forte fragmentation communale. Toutefois, dans certains pays des améliorations de la législation en ce domaine doivent être relevées. En Hongrie, la loi rend obligatoire la mise en place d'une administration commune dans le cadre d'un arrondissement pour les communes de moins de 1.000 habitants; elle prévoit aussi plusieurs formes de coopération volontaire, telles que l'association de gestion d'établissements ou services d'intérêt commun, la possibilité de mettre en commun les budgets et les administrations, les conseils ne siégeant encore séparément que pour les affaires qu'ils conservent en propre, et l'association pour l'exécution en commun de tâches au nom de l'Etat. En République tchèque, la coopération entre les communes peut s'organiser par la création de syndicats de communes, à statut de droit public, ou par contrat; il en va de même pour les régions nouvellement créées. On estime que 3.000 communes sont engagées dans la coopération intercommunale, dont on dénombre 580 expressions, les plus nombreuses prenant la forme de l'association, qui est aussi la moins contraignante. Il en va de même en Pologne,

en Roumanie, en Slovaquie, en Slovénie. C'est en Slovaquie que la coopération paraît la plus développée, à partir du mouvement de constitution des associations régionales de communes du début des années 90. Il existe 57 associations « régionale », dont beaucoup sont plutôt locales, tandis que les communes forment entre elles et avec des partenaires privés des organismes, qui peuvent être de statut privé pour la réalisation de projets relatifs à des services publics locaux (par exemple en matière de déchets, de services de santé, de promotion touristique...). La situation est moins favorable en Estonie et en Lettonie: en Estonie il n'existe pas un cadre suffisant de coopération; on prévoit la transformation en organismes de droit public de associations régionales de communes; en Lettonie, la coopération se développe seulement sur une base contractuelle. En Bulgarie et en Lituanie la coopération est peu développée, bien que la loi lui donne une base juridique, mais la taille des collectivités locales donne moins d'importance à ce problème. La réforme communale par le regroupement des communes ou par la coopération est à l'ordre du jour seulement en Estonie, en Lettonie, en Slovénie.

Enfin, les capitales sont souvent soumises à un statut spécial. Certaines d'entre elles sont assimilées à la collectivité territoriale du degré supérieur et en exercent les attributions: c'est le cas de Prague et de Bucarest. En revanche, Sofia, Tallin, Vilnius, Riga sont soumises au droit commun. D'autres capitales font l'objet d'un régime particulier. Tel est le cas de Budapest, que la Constitution distingue des autres collectivités locales (art.41) et dont le statut est établi par la loi. Tel est le cas également de Varsovie, dont le statut, issu d'une loi de 1994, est particulièrement complexe, avec 11 communes formant une union obligatoire dont le conseil est élu au suffrage direct, tandis que depuis la réforme de 1998 elle est le siège de deux arrondissements (*powiat*), dont l'un se confond avec la ville, tandis que l'autre regroupe les communes de l'est de la ville. La question des limites territoriales de la capitale est aussi un sujet de controverse à Bratislava; la région de Bratislava est plus large que la ville, mais la ville fait l'objet d'une loi spéciale qui en fixe l'organisation en arrondissements urbains, qui élisent leur conseil et leur maire. En Slovénie, une loi fixant le statut de Ljubljana est en préparation, dans le but d'organiser les rapports entre l'Etat et la ville dans certains domaines essentiels, compte tenu des fonctions nationales que remplit la capitale.

Le tableau 6 synthétise ces données en les rapprochant de l'organisation du niveau intermédiaire, qui a été présentée dans la partie A. Il rappelle les données géographiques et démographiques afin que l'on puisse apprécier immédiatement les dimensions moyennes des collectivités territoriales. La nomenclature des unités administrative est celle qui a été présentée dans la partie A (section II, A). On rappelle en regard les unités NUTS II, bien qu'elles ne constituent pas en elles-mêmes des unités administratives. La présence d'une collectivité territoriale est indiquée par l'utilisation des caractères gras, celle d'autorités administratives subordonnées au pouvoir central par les caractères maigres, et le recours à l'italique signale des institutions fondées sur la coopération des collectivités territoriales ou sur leur représentation, même à titre consultatif.

Tableau 6: Structures territoriales et régionalisation

Etat	Communes	Statut de la capitale	Arrondissements	Comtés/Départements/Provinces	Régions	NUTS II
Bulgarie 8,0 m. hab. 110.971 km ²	263 (avec Sofia) - comprendant 1.696 «mairies» - dont 3 villes comprendant 35 arr. urbains	Droit commun	–	28 régions (dont Sofia) <i>Conseil de développement régional</i>	–	6 -unité régionale du Ministère - <i>comité de cohésion éco. et sociale</i>
Estonie 1,4 m. hab.	247, dont: 42 villes	Droit commun, Loi spéciale en	–	15 (formant 5 groupes: NUTS3)	–	1

45.227 km ²	205 communes rurales	débat (Tallinn: 0,4 m. hab.)		-gouverneur -Assoc. de communes		
Hongrie 10,4 m. hab. 93.030 km ²	3.136, dont -Budapest + 23 arr. urbains -22 villes-comtés -192 autres villes -2898 communes rurales, dont 201 communes étendues -1.430 groupements de communes	Statut spécial prévu par la constitution	– <i>204 associations de développement régional formées par les communes</i> 150 managers de micro-région (NUTS IV)	19 comtés 22 villes-comtés Budapest (20 NUTS III) Dir. du bureau d'adm. publique <i>Conseil de développement régional</i> <i>Conseil commun Balaton</i> (plusieurs comtés)	–	7 <i>Conseil régional de développement</i>
Lettonie 2,3 m. hab. 64.589 km ²	548, dont: -7 villes sub. républicaine -10 novads -62 villes -469 communes rurales	Droit commun	–	26 rajons (formant 5 groupes NUTS III) 7 villes sub. Républicaine	–	1
Lituanie 3,5 m. hab. 65.200 km ²	(528 voisinages - seniņnija: entités infra-communales)	Droit commun	60 municipalités d'arrondissement, dont: 12 urbaines 44 rurales (NUTS IV)	10 unités administratives supérieures (NUTS III) -gouverneur -conseil régional de développement	–	1
Pologne 38,6 m. hab. 322.577 km ²	2.489, dont 65 villes-arrondissements	Loi spéciale	308 arrondissements 65 villes-arrondissements (308 NUTS IV)	–	16 voïvodies 16 voïvodos	16 voïvodies
Rép. tchèque 10,3 m. hab. 78.886 km ²	6.258, dont -Prague -392 communes désignées -193 communes à compétence élargie (à partir de 2003)	Loi spéciale: ville-région	(77 arrondissements: suppression décembre 2002)	–	14 régions (dont Prague) (NUTS III) <i>Coop. entre régions: 5 assemblées des représentants des régions regroupées dans les NUTS II</i>	8 dont -les régions de Prague, de Bohême centrale, de Moravie-Silésie <i>-5 assemblées des représentants des régions regroupées dans les NUTS II</i>
Roumanie 22,5 m. hab. 238.391 km ²	2957, dont -80 municipes, dont Bucarest -183 villes -6 arr. urbains de Bucarest -2.688 communes rurales	Loi spéciale: ville-département	–	41 départements 41 préfets Bucarest	–	8 <i>Conseil régional de développement: représentation de chaque département par son président et un repr. de chaque catégorie de communes</i>
Slovaquie 5,4 m. hab. 49.034 km ²	2.883, dont 136 villes, dont 2 villes à statut dont arr. urbains de Bratislava et Košice	Loi spéciale	79 arrondissements	–	8 régions 8 bureaux régionaux d'Etat	4 dont une région: Bratislava <i>4 comités régionaux de suivi</i>
Slovénie 2,0 m. hab. 20.526 km ²	192 dont 11 villes	Loi spéciale en préparation	58 unités administratives	12 régions statistiques (NUTS III)	–	1

On peut sans doute tirer de cette analyse quelques observations sur les structures régionales de ces pays. Tout d'abord, on peut remarquer que les pays qui ont opté pour le modèle de la décentralisation régionale se caractérisent soit par leur taille (Pologne) soit par la fragmentation communale (République tchèque, Slovaquie). Les pays dans lesquels la régionalisation administrative et l'existence d'un seul degré de décentralisation procèdent d'un choix délibéré postérieur au changement de régime sont ceux qui ont les collectivités locales de base les plus importantes (Bulgarie, Lituanie). Parmi les cinq autres pays, quatre n'ont pratiquement pas modifié leur organisation territoriale après le changement de régime. La Slovaquie l'a modifiée et l'instauration d'un niveau intermédiaire de décentralisation est à l'ordre du jour; il n'était pas nécessaire dans l'organisation précédente en 62 grandes communes, il n'est pas sûr qu'il s'impose aujourd'hui, et le nombre des régions qui pourraient être créées n'est pas encore décidé. C'est donc en Hongrie, en Estonie, en Lettonie, en Roumanie et surtout à court terme en Slovaquie que des réformes pourraient se produire. Mais la situation de ces pays n'impose pas de manière évidente l'instauration d'un nouvel échelon intermédiaire d'administration, et rien n'annonce de telles réformes, sauf en Lettonie.

C. Les compétences

Il est très difficile de présenter une analyse synthétique et comparative de la répartition des compétences. Même quand on s'appuie sur une nomenclature normalisée des compétences, comme celle utilisée par le Conseil de l'Europe dans ses brochures Structures et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, on ne peut écarter tout risque d'erreur, notamment parce que la nomenclature ne peut pas être exhaustive, que le découpage des domaines de compétence n'est pas le même dans tous les pays, que dans bien des cas les compétences ne sont pas définies avec assez de précision dans le pays même pour sache de manière certaine quelle est la nature de chaque compétence (propre ou déléguée par exemple), et enfin parce que la pratique et la législation ne correspondent pas toujours.

Néanmoins, pour les besoins de ce rapport, il ne s'agit pas d'élaborer une comparaison complète de la distribution des compétences dans les dix pays mais de repérer les fonctions significatives pour la politique régionale et pour l'emploi des fonds structurels. Il convient donc de partir des domaines qui correspondent à des dépenses éligibles à un cofinancement par les fonds structurels au titre de l'objectif 1. On ne trouve nulle part dans les règlements relatifs aux fonds structurels des listes de matières qui permettraient d'établir un lien direct avec les compétences des collectivités territoriales, mais on peut établir une liste des domaines de compétence dans le cadre desquels certaines actions sont éligibles à un cofinancement des fonds structurels; cela ne signifie évidemment pas que toutes le sont dans le domaine de compétence considéré en tant que tel et uniquement à ce titre. En outre, si l'objectif est d'apprécier quelles sont les capacités de gestion existantes dans la perspective de la programmation pour les fonds structurels, on peut négliger le titre auquel la collectivité territoriale exerce chaque compétence qui lui est attribuée, et le degré de liberté dont elle dispose. Pour la même raison, le tableau ne fait pas apparaître les compétences ayant pour objet de fixer le cadre juridique des services ou équipements correspondant aux compétences mentionnées; il ne porte que sur les compétences d'organisation et de gestion. De même, on néglige les domaines de compétence qui ne sont pas concernés par les financements des fonds structurels (protection sociale, assistance, police...). Enfin, sur la base d'un examen préalable de la répartition des compétences dans chaque pays, on peut privilégier les domaines ou sous-domaines de compétences qui mettent en évidence les différences entre les systèmes.

De plus, on peut se fonder sur une représentation simplifiée de l'organisation territoriale. Mais dans quel sens? On pourrait faire abstraction de l'organisation et des fonctions déléguées aux

échelons subordonnés de l'administration d'Etat, en considérant que c'est toujours l'Etat qui agit, ces services étant placés sous l'autorité du gouvernement national. Par conséquent au niveau local ou au niveau intermédiaire on ne prendrait en compte que les collectivités territoriales. Mais dans ce cas, on néglige les capacités administratives mises en place au niveau territorial (exemple de la Bulgarie), et on accuse exagérément la différence avec des pays dont l'organisation apparaît très décentralisée, mais où le contrôle de l'Etat sur l'exercice des compétences pourrait être très étroit. Par exemple, sur l'ensemble des compétences des régions tchèques, on ne doit pas oublier que les offices régionaux d'administration assument aussi de nombreuses fonctions au nom de l'Etat et sous l'autorité des ministères, qui s'exerce par l'intermédiaire de l'exécutif régional, et non au titre de compétences décentralisées. Ou encore, en Roumanie, le chef de l'administration communale est nommé par le préfet tandis que le chef de l'administration du conseil de *judet* est nommé par le ministre.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, on peut assimiler les compétences des arrondissements à des compétences locales, compte tenu de leur proximité au niveau local. Cette hypothèse en concerne que la Pologne; en Lituanie, les unités administratives territoriales de base se situent en fait au niveau d'un arrondissement par rapport aux anciennes autorités locales.

Dans la mesure où les unités NUTS II ou III ne sont jamais en tant que telles des niveaux de l'organisation administrative de l'Etat, il n'y a pas lieu de les faire apparaître dans ce tableau.

Le tableau ci-après tente de donner une telle représentation simplifiée de la distribution des compétences, facilitant la comparaison rapide des différents systèmes nationaux. Pour éviter une excessive simplification, on distinguera par la typographie (italique) les cas dans lesquels l'autorité qui s'exerce au niveau intermédiaire est subordonnée au pouvoir central. Par convention on caractérisera le niveau concerné de l'organisation territoriale pour chaque pays pour chaque domaine de compétence par une lettre: *E* pour Etat central, *M* pour le niveau intermédiaire ou méso, sans distinction entre type d'institution, et *L* pour local, sans distinction entre le niveau communal et le niveau de l'arrondissement. Le symbole *Me* désignera une autorité du niveau intermédiaire qui est subordonnée au gouvernement, de même le symbole *Le* pour une autorité locale. Le symbole *X* signale le cas dans lequel le service est organisé et financé en dehors du budget de l'Etat (par exemple le service national de santé en Estonie). Lorsqu'une compétence est partagée, elle n'est cependant rattachée qu'à un niveau si celui-ci est largement prépondérant dans sa gestion.

Tableau 7: Répartition des compétences concernées par l'intervention des fonds structurels

<i>Compétences</i>	<i>BG</i>	<i>EST</i>	<i>H</i>	<i>LV</i>	<i>LT</i>	<i>PL</i>	<i>CZ</i>	<i>R</i>	<i>SK</i>	<i>SV</i>
Education										
Ens. préscolaire / élémentaire - dont salaires	L L	L E	L L	L Me	L L	L L	L E	L L	L E	L E
Ens. secondaire - dont salaires	L L	L E	M M	L Me	L L	L L	M E	L L	M E	E E
Ens. prof. / tech. - dont salaires	E,L E,L	E E	M M	E,L E,L	E,L E,L	E,L,M L,M	M E	E,L E	M E	E E
Soutien à l'emploi										
Aides à l'emploi ou activités non salariées	E	E	E	E,L	E	E,M, Le	E,M	E	E	E
Service de l'emploi	E	E	E	E,L	E	Le	Me	E	E,Me	E
Santé										
Hôpitaux - dont salaires	E,L	X	M, L E	E,M,L	E,X	M,L M,L	M	L	M,L	E

Soins de proximité	L	L	L	L,M	L	L	M	E,L	L	L
Dvpt urbain										
Urbanisme	L, Me	L	L	L	L	L	M,L	L	M,L	L
Rénovation zones urb. dégradées	L	L	L	L	L	E,L	M,L	Me,L	L	E,L
Logement	L	L	L	L	L	L	L	L	E,L	E,L
Transports urbains	L	L	L	M,L	L	L	L	L	M,L	L
Voirie	L	L	M,Me	L	L	L	L	L	L	L
Environnement										
Déchets	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Eau, assainissement	E,L	L	L	L	L	L	L	Me,L	E,L	E,L
Protection de l'env	E,L	L	E,Me,ML	E,M,L	E,Me,L	E,M,L	E,M,L	Me,L	E	E,L
Transports, télécom.										
Routes de liaison	E	E	E	E	E	E,M	E,M	E,Me	M	E
S. transp. routiers	L	L	M	M		M,L	M,L	L	M	E
Chemins de fer	E	E	E	E	E	E,M	E	E	E	E
Ports, aéroports	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Télécom.	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Autres services économiques										
Gaz	E	E		E	X	L	L	E	E	E,L
Electricité	E	E	E	E,L	X	L	L	E	E	E,L
Chauffage urbain	E,L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Développement économique										
Aides à l'investissement (PME)	E,L	E,X	E,M,L, X	E,L	E	E,M	E,M	E,Me,L	E,X	E,L,X
Environnement productif	E,L	E,X	E,M,L, X	L	L	E,M	E,M	E,Me,L	E,X	E,L,X
Aides à l'ajustement structurel dans l'agriculture	E	E,X	E,M,L, X	E	Me	E,M,L	E	E,Me,L	E,Me	E,Me, X
Développement rural: autres	E	E,X,L	E,M,L, X	E,L	Me	M,L	M,L	E,Me,L	E,Me	E,Me, X
Tourisme	E,Me,L	E,L	M,L	E,L		E,M,L	M,L	E,L	M,L	E,L
Culture, patrimoine										
Investissements culturels	E,L	E,L	M,L	E,L	E,L	E,M,L	E,M,L	Me,L	E,M,L	E,L

Malgré les simplifications qu'il impose, ce tableau fait apparaître certains résultats. Dans le domaine de l'éducation, les collectivités territoriales jouent un rôle prépondérant pour l'entretien des constructions scolaires, et le plus souvent pour leur réalisation. Cette compétence s'étend à la gestion et à la rémunération des personnels en Hongrie, en Bulgarie, en Lituanie, en Pologne et en Roumanie.

Dans le domaine du soutien à l'emploi, l'Etat conserve l'essentiel des responsabilités. Les collectivités territoriales ne paraissent jouer un rôle qu'en Lettonie, en Pologne, et en République tchèque.

Le domaine de la santé est davantage partagé et de surcroît fait souvent intervenir un organisme tiers soit pour le financement (sécurité sociale) soit pour la gestion (service national de santé en Estonie). Les communes dominent en ce qui concerne les soins de proximité, et gèrent souvent une partie au moins des établissements hospitaliers (Bulgarie, Hongrie, Lettonie, Pologne, Slovaquie) ou en assurent la maintenance (Roumanie), et les

collectivités territoriales du niveau intermédiaire sont compétentes pour les hôpitaux, ou ceux d'importance régionale en Hongrie, Lettonie, Pologne, République tchèque et Slovaquie.

Le niveau communal est largement prépondérant dans le secteur du développement urbain, comme on pouvait s'y attendre. Toutefois, la compétence en matière d'urbanisme est partagée avec l'Etat en Bulgarie, et avec le niveau intermédiaire en République tchèque, en Slovaquie, ainsi que, pour la rénovation des zones urbaines dégradées, en Pologne (contrat régional), et avec l'Etat en Slovénie et en Roumanie, avec le niveau intermédiaire en République tchèque. La gestion du parc de logements sociaux est partout une compétence communale, partagée avec l'Etat en Slovaquie et en Slovénie. La compétence en matière de transports urbains appartient partout aux communes, mais au niveau intermédiaire en Lettonie, en Slovaquie et en en partie à l'Etat en Slovénie.

Dans le domaine de l'environnement, l'enlèvement et le traitement des déchets ménagers est uniformément une compétence communale; la compétence en matière de distribution d'eau et d'assainissement est également communale, mais elle est partagée avec l'Etat en Bulgarie, Slovaquie et Slovénie, et en Roumanie. Les compétences générales en matière de protection de l'environnement sont en revanche assez largement partagées; ce n'est pas seulement un effet de la diversité de ce qu'elles regroupent mais aussi, en dehors des compétences de police, de l'aire géographique qui peut être concernée. La compétence locale ne paraît prépondérante qu'en Estonie, celle de l'Etat ne domine nettement qu'en Slovénie.

En ce qui concerne les transports et les communications, l'Etat exerce partout les responsabilités essentielles. La compétence pour les routes de liaison (au moins celles d'importance régionale) n'est décentralisée au niveau intermédiaire qu'en Pologne, République tchèque et Slovaquie. Une intervention (limitée) dans l'organisation des services de transports ferroviaires n'existe qu'en Pologne. Le niveau intermédiaire, voire local, intervient davantage dans les services de transports routiers de voyageurs, mais il s'agit le plus souvent d'une réglementation, d'un contrôle du service et parfois de subventions. Dans les autres infrastructures, les collectivités territoriales ne jouent aucun rôle.

Pour les autres services en réseau qui sont attachés au logement, la compétence est souvent communale, toujours pour le chauffage urbain, mais pour la distribution de gaz et d'électricité l'Etat joue un rôle prépondérant, au travers d'une entreprise nationale, ou des entreprises privées concurrentes parfois, en Bulgarie, Hongrie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Slovénie. Mais la tendance est à la privatisation de ces services, si ce n'est déjà fait.

En matière de développement économique, les compétences sont souvent partagées, mais le rôle de l'Etat est prépondérant, et en particulier l'intervention des collectivités territoriales est limitée par leurs ressources. Les aides aux PME et les actions en faveur de l'amélioration de l'environnement productif font cependant apparaître des interventions des collectivités territoriales dans tous les pays sauf l'Estonie, et en Slovaquie. Mais dans ces deux pays les agences sont aussi des organismes d'intervention auxquels les communes participent. Le rôle des collectivités locales est plus limité en matière d'ajustement structurel dans l'agriculture (on le rencontre seulement en Hongrie, Pologne, Roumanie), mais plus fréquent en matière de développement rural (à l'exception de la Bulgarie, de la Lituanie, de la Slovaquie et de la Slovénie).

Le tourisme et les investissements culturels sont également des domaines de compétence partagée dans lesquels l'intervention des collectivités territoriales est souvent relevée.

Globalement, les pays dans lesquels les compétences exercées au niveau intermédiaire sont les plus importantes, pour celles qui sont susceptibles de donner lieu à des actions pouvant être cofinancées par les fonds structurels sont la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie. Cette constatation n'exprime pas un jugement sur le degré de décentralisation; elle porte seulement sur une certaine concentration de compétences à un degré de l'organisation administrative.

D. Les débats sur la régionalisation

Dans une large mesure, c'est l'Europe qui a inscrit la régionalisation à l'agenda des réformes dans les 10 pays d'Europe centrale et orientale: d'abord en raison de l'adhésion de tous ces Etats au Conseil d'Europe, ce qui les conduisait à adhérer à la Charte européenne de l'autonomie locale, et à adapter par conséquent les institutions locales à ses principes, en même temps qu'un projet de charte de la régionalisation, pendant depuis plusieurs années, sensibilisait les nouveaux membres à ce thème; puis en raison de la perspective de l'adhésion à l'Union européenne, puisque l'une des politiques communautaires a pour objet le développement régional, et que la place même des régions dans l'Union est un sujet de débat. Cependant, les débats sur la régionalisation n'ont été réellement animés, sur le plan politique, que dans trois pays: la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie, et pour des raisons en partie propres à chacun d'eux et d'ordre interne. On remarquera aussi que les débats ont porté surtout sur le découpage territorial, mais peu sur les compétences ou les fonctions de nature à justifier la création de régions comme nouvelles collectivités territoriales. Enfin, ils ont souvent révélé une certaine méfiance, plus ou moins marquée selon les pays, envers l'idée de constituer des collectivités territoriales trop vastes et trop puissantes qui pourraient menacer l'unité de l'Etat. La conception unitaire de l'Etat n'a jamais été remise en cause dans ces débats.

En Pologne, le débat sur la régionalisation a commencé dès le début de la transition, et a figuré à l'agenda de tous les gouvernements depuis 1990. Rien qu'entre 1990 et 1992, 26 propositions différentes ont été présentées pour introduire la régionalisation, avec des découpages allant de 6 à 14 régions, avec ou sans suppression de l'organisation qui existait alors (49 voïvodies), avec ou sans le rétablissement des arrondissements, certains, mais de manière isolée, prônant des formules de large autonomie régionale. En 1992, de réels travaux gouvernementaux ont commencé sous l'autorité d'un nouveau sous-secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'administration publique, sur une base à la fois plus modeste et plus réaliste. Trois scénarios furent établis, avec 25, 17 (le découpage d'avant la réforme territoriale de 1975) ou 12 régions (la « vraie » régionalisation, selon les partisans de celle-ci). Les options étaient cependant moins claires sur les aspects fonctionnels et financiers de la régionalisation, la relation avec la réforme du niveau local (rétablissement ou non des arrondissements), mais le maintien d'un représentant de l'Etat au niveau de la région n'était guère discuté. Mais ce projet a été abandonné devant la protestation des petites villes qui refusaient de perdre la qualité de chef-lieu d'arrondissement, et à la suite de la chute du gouvernement²³. En réalité, dès ce moment il était prévisible que l'on se rapprocherait du découpage antérieur en 17

²³ B. Jalowiecki (1993), « Organisation territoriale de la Pologne: histoire d'une réforme », *Bulletin de la Société languedocienne de Géographie*, juil./déc. 1993: *Changements administratifs et territoriaux dans la nouvelle Europe*, p.151-181.

voïvodies, que les arrondissement seraient rétablis et que le voïvode serait maintenu²⁴. La réforme ne fut reprise que par le gouvernement élu en 1997 (coalition dirigés par Action électorale Solidarité), mais le sujet était suffisamment controversé pour que la constitution du 2 mai 1997 laissât à la loi le soin d'instituer d'autres unités de libre administration locale ou régionale (art.164.2). En fait, et c'est sans doute le point le plus important, aucune force politique n'était plus opposée à la régionalisation: l'Alliance démocratique de gauche (post-communiste) et le parti paysan, en acceptaient désormais le principe, et seules des formations isolées (la Ligue régionale à Poznan) étaient partisans d'une réforme plus radicale. Mais les modalités donnèrent lieu à des luttes politiques très vives, qui ont souvent traversé les partis eux-mêmes, en fonction de la façon dont les collectivités locales existantes devaient être affectées. La conception même de la réforme n'a guère été contestée: trois niveaux d'administration territoriale, avec une organisation duale (Etat et collectivité territoriale au niveau régional), affirmation du caractère unitaire de l'Etat, formation de 12 régions, fondées sur les grands centres urbains du pays, et d'environ 300 arrondissements. La lutte politique s'est concentrée sur les découpages territoriaux, au niveau national pour les régions, et au niveau local pour les arrondissements. Elle s'est polarisée entre le président (social-démocrate, ex-communiste), favorable à un plus grand nombre de régions et aux communes qui craignaient de perdre leur statut, et le gouvernement (libéral), et elle a abouti à 16 régions, et 308 arrondissements auxquels s'ajoutaient 65 villes ayant le statut d'arrondissement. Aujourd'hui, l'organisation territoriale paraît stabilisée, mais le financement des régions demeure assuré par des solutions temporaires et le projet de loi qui devait modifier le régime financier des collectivités territoriales en fonction de nouveaux transferts de compétences s'est heurté au veto du Président: le conflit portait sur la question de savoir si les nouvelles ressources suffiraient à couvrir les charges qui résulteraient de ces transferts de compétences, et sur les pertes de recettes pour l'Etat.

La régionalisation n'a pas suscité autant d'intérêt en République tchèque ni en Slovaquie. Elle a tenu peu de place dans les préoccupations des forces politiques durant la transition. Le Forum civique, un des grands partis politiques, était opposé à la régionalisation, tandis que l'Alliance démocratique civique, l'Union chrétienne-démocrate et les sociaux-démocrates y étaient favorables. La création de régions est la conséquence de la défaite de la coalition de centre-droit aux élections de 1996, laquelle a dû faire certaines concessions à ses adversaires pour pouvoir former un gouvernement minoritaire. C'est ce qui a permis l'adoption en 1997 de la loi constitutionnelle qui était nécessaire à l'introduction des régions. Mais il a fallu encore plusieurs années pour que les mesures relatives aux compétences et aux finances soient adoptées. Comme en Pologne, cependant, ce sont les découpages territoriaux et le choix du chef-lieu qui ont le plus mobilisé l'opinion. Se sont opposés en particulier ceux qui souhaitaient des régions dont les limites territoriales suivraient celles des arrondissements, et ceux qui voulaient qu'elles retrouvent les limites territoriales des anciennes provinces historiques (Bohême, Moravie, Silésie). Les premiers l'ont emporté, et avec eux l'option en faveur de petites régions. En Slovaquie non plus, la régionalisation n'a pas été un enjeu de la transition. Mais les clivages politiques ont été différents de ceux de la République tchèque. En Slovaquie, c'est plutôt la gauche qui était hostile à la régionalisation, tandis que les partis de droite y étaient plutôt favorables. Même ceux-ci, cependant, étaient favorables au maintien d'un rôle fort de l'Etat au niveau local, tout en proposant la création de grandes régions (de 4 à 8). En outre, le parti hongrois revendiquait une région hongroise regroupant les territoires à forte concentration magyarophone, une solution rejetée par tous les autres partis. Cependant

²⁴ G. Marcou / I. Verebelyi (1993), « Chapter II: Size, levels and functions of local government », notamment pp.66-67, dans: G. Marcou / I. Verebelyi (eds), *New trends in local government in Western and Eastern Europe*, Bruxelles, IIAS (diff. Bruylant).

les résistances à la régionalisation sont apparus clairement avec la réforme de 1996, qui a créé 8 régions administratives, sièges d'une administration déconcentrée de l'Etat, afin de répondre à la sollicitation de la Communauté européenne en faveur de la mise en place d'une politique de développement régional et d'une plus grande décentralisation. Cependant cette réforme a donné une actualité à la question de la régionalisation et elle a préparé l'institution de collectivités territoriales en 2001. Des travaux ont été poursuivis en ce sens, et un document publié en juillet 2000 aboutissait à un découpage en 12 régions; en février 2001, la révision de la constitution a étendu aux collectivités locales du niveau supérieur le principe de libre administration garanti aux communes. Cependant, après de longs débats, dominés par la question de la représentation de la minorité hongroise, on a opté pour le maintien du découpage en 8 régions.

Dans les trois pays que l'on vient d'évoquer, si la perspective de l'adhésion à l'Union européenne a beaucoup contribué à inscrire la question de la régionalisation à l'agenda, il est remarquable que les débats politiques aient été dominés par des enjeux territoriaux et qu'ils aient été peu sensibles à la vision statistique communautaire de la région guidée par les besoins de la politique de développement régional. Cette indifférence à l'approche communautaire explique la complexité de relations entre NUTS II et région administrative en République tchèque et en Slovaquie; cette question ne s'est pas posée en Pologne en raison de la taille des régions créées, mais surtout parce le débat s'est organisé suivant des clivages politiques d'ordre interne.

Tel n'est pas le cas dans les autres pays, qui n'ont pas introduit ou n'envisagent pas d'introduire la régionalisation dans leurs institutions territoriales. Dans ces pays, les discussions qui ont eu lieu sur les découpages statistiques, et de là sur la mise en œuvre de la politique de développement régional, ont influencé les discussions sur l'hypothèse d'une régionalisation. Mais le sens de ce qu'on appelle la régionalisation est en réalité très différent selon la taille et les structures du pays, ce que reflètent d'ailleurs les découpages statistiques européens.

On doit d'abord distinguer quatre pays où la création d'une nouvelle collectivité territoriale au niveau supérieur paraît exclue: l'Estonie, la Hongrie, la Lituanie, la Roumanie. La position roumaine est la plus claire. Si les autorités roumaines ont bien mis en place, comme on l'a vu, les institutions nécessaires à la mise en œuvre d'une politique de développement régional, la notion de régionalisation, dans sa dimension institutionnelle, est rejetée comme incompatible avec le caractère unitaire et national de l'Etat. Aucune force politique ne propose de donner une quelconque autorité administrative aux régions d'aménagement qui ont été définies. En Hongrie, la situation est en réalité peu différente, même si le discours est moins tranché. La régionalisation a d'abord été poursuivie pour les besoins de la politique de développement régional, et a donné lieu à la constitution de structures de type corporatiste, dominées par les collectivités locales, les conseils régionaux de développement et les conseils de développement des *comitat*. L'évolution récente, comme on l'a vu, a été marquée par un contrôle croissant du pouvoir central sur ces structures. Il existe un débat d'experts et de politiques sur l'opportunité de créer des régions, mais ce débat ne semble pas toucher l'opinion publique. Surtout, les collectivités locales sont très hostiles à une telle conception, et aucune évolution n'est à attendre en dehors d'un renforcement des conseils régionaux de développement, dont les présidents ont formé en 2001 un conseil qui est consulté par le gouvernement sur certaines décisions. Enfin, il résulte de la Constitution, que toute réforme du régime de l'autonomie locale nécessiterait un vote au parlement à la majorité des deux tiers, ce qu'il serait très difficile d'atteindre.

En Estonie, une réduction éventuelle du nombre des départements (*maakond*) est discutée, mais la possibilité de les ajuster aux circonscriptions NUTS III (5 pour l'ensemble du pays) n'est qu'une hypothèse parmi d'autres et ce n'est pas la plus largement soutenue. Aucun projet n'envisage non plus d'introduire un organe électif à ce niveau. En Lituanie, la réforme de 1995 a divisé le territoire en 10 unités administratives supérieures qui sont le siège d'une administration d'Etat; après le retour à la gestion centralisée de la politique de développement régional en 2001, les conseils régionaux de développement consultatifs représentant les collectivités locales sont affaiblis. Rien ne laisse prévoir une orientation en faveur d'une régionalisation.

En revanche, en Lettonie et en Slovaquie des évolutions prochaines peuvent être attendues. En Lettonie, les collectivités locales se sont opposées aux projets du pouvoir central de fonder une réforme régionale sur les unités territoriales statistiques NUTS III, et de réorganiser les services des ministères sur cette base. Toutefois, les régions d'aménagement actuelles sont sous le contrôle des collectivités locales et il existe un débat sur la création de régions administratives plus vastes (entre 5 et 9) que les *raioni*. La réforme régionale pourrait ainsi être à l'ordre du jour du gouvernement qui sortira des élections de l'automne 2002. En Slovaquie, le plus petit des dix pays, une réforme est en cours pour introduire des régions, après une révision constitutionnelle; mais le découpage n'est pas encore arrêté. Le ministère des affaires économiques est favorable à une division en trois régions (sans doute en vue de renégocier le découpage NUTS en prévision de l'évolution des indicateurs statistiques au niveau NUTS II); la commission d'experts qui a travaillé sur ce projet de réforme est favorable à un découpage en 6 à 8 régions. Toutefois la conception et les fonctions de ces régions ne sont pas encore définies.

II. Les capacités administratives et financières

Les capacités administratives et financières correspondent-elles à cette lecture des institutions et des compétences? Autrement dit, quelles sont les capacités administratives et financières disponibles au niveau local et surtout au niveau intermédiaire sur lesquelles peuvent s'appuyer la régionalisation et la mise en œuvre des fonds structurels à l'avenir?

On répondra à cette question en examinant successivement les finances des collectivités territoriales, l'organisation de la politique régionale, les moyens en personnel des administrations locales et régionales et, enfin, les agences régionales de développement. On pourra ensuite faire le bilan et la synthèse de ses analyses.

A. Les capacités financières

Il ne s'agit pas de présenter une analyse complète des systèmes de finances locales des PECO, mais de donner une estimation des capacités financières susceptibles d'être engagées dans la politique régionale et demain dans la mise en œuvre des fonds structurels. On a retenu pour cela trois indicateurs chaque catégorie de collectivités territoriales: 1) le ratio des dépenses totales sur le PIB; 2) le ratio des ressources fiscales propres sur le PIB; 3) le ratio des dépenses totales d'investissement sur le total des dépenses. Le premier indicateur ne constitue certes pas un indicateur de décentralisation, mais simplement un indicateur qui reflète le volume de la gestion locale dans l'Etat; il est à rapprocher du tableau résumé des compétences présenté ci-dessus. Le deuxième indicateur reflète le degré de liberté des collectivités territoriales dans l'évolution de leurs ressources. On entend par ressources fiscales propres celles qui proviennent d'impôts dont la collectivité territoriale, non seulement perçoit le

produit, mais encore est en mesure d'en déterminer le montant par l'exercice d'un pouvoir fiscal (fixation du taux de l'impôt; dans des cas plus rares, influence sur la détermination des bases d'imposition, notamment). Les impôts partagés ne permettent pas l'exercice d'un pouvoir fiscal, à la différence des impôts conjoints; ils sont en fait assimilables à des transferts même s'ils prennent juridiquement et politiquement une forme différente. Bien que les ressources propres soient de nature diverse, la fiscalité propre constitue un bon indicateur car elle concerne une ressource récurrente, alors que la catégorie des ressources propres, dans un sens plus général, est susceptibles d'être confondues avec l'ensemble des ressources dont l'utilisation est libre. Elle n'est pas toujours facile à identifier, car cette catégorie n'est généralement pas retenue dans les statistiques officielles, lesquelles distinguent habituellement les ressources fiscales des ressources non fiscales, mais sans distinguer parmi les premières celles dont l'évolution est déterminée par des décisions de l'autorité locale et celles qui dépendent seulement du pouvoir fiscal étatique. Malgré l'aléa qui affecte parfois le volume de la fiscalité propre, l'importance de celle-ci donne une idée de la marge de manœuvre financière des collectivités territoriales. Enfin, le volume des investissements dans l'ensemble des dépenses de la collectivité permet d'estimer l'importance d'une fonction qui est décisive pour le développement local et régional; toutefois, cet indicateur n'informe pas sur le degré de liberté dont dispose la collectivité territoriale dans l'exercice de ses décisions d'investissement. Enfin la référence au PIB comme la préférence pour des ratios se justifie pour permettre des comparaisons. Le tableau ci-dessous résume les données recueillies.

Tableau 8: Indicateurs de capacité financière (en %, année 2000 sauf indication contraire)

	BG		E		H			LV				LT		PL			
Type de Coll. territ.	Com	Com	D	Buda	V.d	Com	Ens	R	V.rp	Com	Ens	Com	R	Va	Ar.	Com	Ens
1.Dép.totales/PIB	7,88	10,3	1,6	286	20	46	11,0	0,9	5,1	4,3	10,3	7,0	0,6	3,4	1,8	5,3	11,1
2.Ressources fiscales propres/PIB	0,35	0,5	0,0	1,0			1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	1,5	0,1	2,6	4,3
3.Dép.inv./dép.totales	7,87	19,4	11,6	nd	nd	nd	155	nd	nd	nd	163	11	28,7	16,1	7,5	20,1	nd

	CZ			R					SK			SV
Type de Coll. territ	R	Com	Ens	D	Mun	V.	Com	Ens	R	Com	Ens	Com
1.Dép.totales/PIB	0,3	8,2	8,5	0,75	1,47	0,29	0,77	3,28	(6,2)	3,6	(9,8)	4,4
2.Ressources fiscales propres/PIB	0,0	0,22	0,22	0,21	0,63	0,12	0,29	1,25	(0,0)	0,4	(0,4)	0,7
3.Dép.inv./dép.totales	nd	35,0	nd	18,35	21,33	19,71	19,63	20,11	(4,1)	23,0	nd	43,0

Abréviations du tableau: R = région; Com = commune; V = ville; Vd = ville à statut de département (comitat); V.rp = ville d'importance républicaine; Arr = arrondissement (powiat); V.a = ville à statut d'arrondissement; D = département (comitat, judet); Mun = municipale (en Roumanie); ens = ensemble (il s'agit d'un total pour les lignes 1 et 2, et d'une consolidation, si elle est disponible, pour la ligne 3); nd = non disponible.

Notes du tableau: Hongrie: données de 1998, pour la ligne 1, 1996 pour les lignes 2 et 3; Lituanie: dépenses d'investissement 1998; République tchèque: données 2001 pour les régions, mais incomplètes; Slovaquie: les chiffres entre parenthèses concernent les dépenses déconcentrées au niveau régional, avant la mise en place de la décentralisation régionale de 2001 et ils expriment d'une certaine manière le potentiel maximum de décentralisation toutes choses égales d'ailleurs; Slovénie: ressources fiscales 1998.

Ce tableau nous livre plusieurs enseignements. Tout d'abord, les régions de planification mises en place pour la mise en œuvre des programmes communautaires n'apparaissent pas, puisqu'elles ne constituent pas des collectivités territoriales ni même des autorités déconcentrées de l'Etat, et elles n'ont donc pas de budget propre. On l'a vu, elles ne correspondent à une collectivité territoriale qu'en Pologne et pour certaines régions administratives de République tchèque et de Slovaquie.

Deuxièmement, en ce qui concerne le volume des dépenses publiques locales, 7 pays sur 10 se situent dans la même fourchette moyenne que les pays de l'Union européenne, en dehors des pays nordiques: la Bulgarie, la Hongrie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la République tchèque, malgré de grandes différences dans leur organisation territoriale (par exemple un seul niveau de collectivités locales en Bulgarie, trois en Pologne). Dans ces pays, le niveau des dépenses publiques des collectivités locales représente entre 7 et 11% du PIB. En revanche, en Roumanie, en Slovaquie et en Slovénie il est inférieur à 5% du PIB. Le tableau, cependant ne peut pas encore refléter les réformes tchèques et slovaques. En République tchèque, les régions ont été mises en place, mais leur mode financement n'est pas encore fixé, et le volume de leurs compétences, propres ou déléguées, n'apparaîtra qu'après la suppression des arrondissements. En Slovaquie, le tableau fait apparaître les budgets déconcentrés; cela donne une idée de la limite des effets financiers de la décentralisation régionale, après l'élection de conseils régionaux, mais il convient de rappeler que les offices d'administration d'Etat seront maintenus pour les compétences qui ne seront pas transférées aux régions, et il est pour le moment impossible d'estimer les dépenses correspondantes. Dans certains pays, la part des dépenses publiques locales dans le PIB a diminué au cours des dernières années. C'est la conséquence, principalement, de la reprise dans le budget de l'Etat ou dans celui de la sécurité sociale de dépenses jusqu'alors inscrites dans les budgets locaux. Ainsi, en Bulgarie, la part des dépenses publiques locales dans le PIB est passée de 11,8% en 1993 à 7,88% en 2000. Cela s'explique par la prise en charge croissante par le budget de l'Etat des dépenses en matière d'éducation et de santé, ainsi que de culture et d'administration générale; à l'inverse la participation des budgets locaux au financement du logement et des services publics liés au logement a augmenté. Il en va de même en Lituanie, où les dépenses publiques locales sont passées de 11,2% du PIB en 1994 à 7% en 2000: si la part des collectivités locales dans le financement de l'éducation a augmenté, elle a presque disparu dans le domaine de la santé, désormais financée par l'Etat et la sécurité sociale. En Hongrie, les dépenses publiques locales ont diminué par rapport au PIB de 18,7% en 1993 à 10,4% en 1999: on observe que les dépenses d'éducation et de santé ont considérablement diminué dans les budgets locaux entre 1991 et 1998, dans même dans les transports²⁵. Des évolutions comparables mais moins accusées sont observables en Estonie (1994: 11,9%; 2000: 10,3%) et en République tchèque (1993: 9,3%; 2000: 8,5%). Un seul pays a connu une évolution inverse: la Pologne (1993: 6,2%; 2000:11,1%), en raison de transferts de compétences en matière d'éducation et de santé aux communes, et à un moindre degré de la réforme de 1998 (mise en place des régions et des arrondissements), et donc en raison d'une véritable décentralisation. Les autres pays n'ont pas connu à cet égard d'évolutions significatives.

En troisième lieu, dans les pays qui connaissent plusieurs catégories de collectivités territoriales, ce sont les villes, et notamment celles qui ont également le statut de la collectivité locale supérieure ou d'une collectivité locale spéciale, qui présentent les budgets les plus importants. On le remarque en Hongrie (Budapest et villes à statut de département), en Lettonie (villes d'importance républicaine), en Pologne (villes à statut d'arrondissement), et en Roumanie (les 80 municipes, dont Bucarest).

Quatrièmement, du côté des ressources, tous les pays étudiés partagent la même faiblesse de la fiscalité propre, quelle que soit la catégorie de collectivité territoriale. Seule la Pologne fait exception, avec des ressources fiscales propres qui représentent globalement 4,3% du PIB, soit le même niveau qu'en France et en Espagne, plus qu'en Allemagne (2,4%) si on ne

²⁵ La part des dépenses d'éducation dans les budgets locaux pris dans leur ensemble est passée de 36,5 à 29,1% de 1991 à 1998, celle des dépenses de santé est passée de 23 à 18,8%, les dépenses dans les transports de 5,9 à 2%. A l'inverse, les dépenses d'administration ont presque doublé (de 6,5 à 12,2%).

compare que les niveaux de la commune et de l'arrondissement (pour s'en tenir à ce qui est directement comparable), et beaucoup plus qu'au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas. Dans les autres Etats d'Europe centrale et orientale, le produit de la fiscalité propre est loin d'atteindre 1% du PIB, sauf en Hongrie (à peine 1%) et en Roumanie (1,25%).

Il est vrai que la tendance est à l'érosion de la fiscalité locale propre dans divers pays de l'Union européenne (Allemagne, France, Royaume-Uni), mais pas dans tous (évolution inverse en Italie et dans les pays nordiques); il est peu contestable qu'une telle évolution n'est pas favorable à l'autonomie des collectivités locales.

Dans tous les pays d'Europe centrale et orientale, l'essentiel des recettes fiscales provient de la participation des collectivités locales au produit, sur leur territoire, d'impôts partagés (notamment l'impôt sur les revenus des personnes physiques ou sur les salaires), ou de l'assignation du produit de certains impôts; mais les collectivités locales n'exercent aucune influence sur le produit de l'impôt et les systèmes de péréquation ont alors pour objet de corriger en partie l'inégale répartition des bases d'imposition, tandis que des dotations et des subventions visent à sécuriser le financement de certaines fonctions, comme l'éducation (par exemple en Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie), ou permettre le financement de certains investissements (dans tous les pays).

La décentralisation régionale en Pologne, en République tchèque et en Slovaquie privilégie le financement par la participation au produit d'impôts partagés et par les transferts budgétaires. En Pologne, la principale des ressources « propres » des régions est leur participation au produit de l'impôt sur le revenu (91,6% de cette masse en 2000), mais cette catégorie de ressource ne représente que 16% de l'ensemble de leurs ressources, tandis que les transferts budgétaires de l'Etat (dotations et subventions) en représentent 80%. A partir de 2002, les régions tchèques perçoivent une participation au produit de l'impôt sur le revenu, au produit de la TVA, au produit de l'impôt sur les bénéficiaires, et enfin au produit perçu sur leur territoire de l'impôt sur le revenu des petits entrepreneurs; cependant, en 2002, 80% des ressources proviennent de dotations spécifiques attribuées par l'Etat, notamment pour le financement du système éducatif. Cela illustre le fait que les régions ont essentiellement des compétences de gestion. En Slovaquie, bien que le régime financier des régions ne soit pas encore fixé, on s'attend à une forte pression en faveur des investissements, et d'ores et déjà des règles prudentielles et les cas d'autorisation préalable ont été fixés; toutefois, en 2002, les régions sont financées par des transferts budgétaires de l'Etat.

Cinquièmement, la péréquation est plus ou moins forte selon les pays. C'est en République tchèque qu'elle paraît la plus importante. Selon la réforme des finances locales introduites en janvier 2001, la part de chaque impôt partagé attribuée aux communes en fonction de son nombre d'habitants et d'un coefficient déterminé par la loi pour chaque classe démographique; ne fait partiellement exception que l'impôt sur le revenu personnel des petits entrepreneurs, dont 30% du produit local sont attribués à la commune siège de l'entreprise. Bien que cette réforme soit critiquée comme ne laissant guère d'incitation aux communes pour accroître leur potentiel économique, la tendance est dans tous les pays à l'accentuation de la péréquation; cette tendance se justifie sans doute par le fait que la polarisation du développement économique accentue les disparités régionales. A l'inverse, en Roumanie, la réforme de 1998 a eu pour but d'accroître l'autonomie financière des collectivités locales; et la part des ressources propres a doublé en 1999, par rapport à 1998, à la suite de cette réforme. Toutefois, l'écart s'est creusé, en recettes par habitant, entre les grandes villes d'un côté, les petites villes et les communes rurales de l'autre, et les disparités internes à chaque *judet* se sont aggravées. Les autres pays peuvent se situer entre ces deux extrêmes.

Enfin, la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales est très variable: elle va de 7,9% en Bulgarie à 43% en Slovénie. Cet éventail ne distingue pas les collectivités locales des pays d'Europe centrale et orientale de ceux de l'Union européenne. Elle paraît d'autant plus faible que les charges de fonctionnement résultant des compétences exercées sont plus lourdes, ce qui n'est pas une surprise. Elle est corrélée également avec le niveau économique général: à niveau égal de dépenses totales, plus le PIB est élevé et plus la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales tend à être élevée. On peut ainsi opposer la Bulgarie et la Lituanie d'une part et la République tchèque d'autre part; la Roumanie et la Slovaquie d'une part, à la Slovénie d'autre part. Mais on remarquera surtout la faible capacité d'investissement du niveau intermédiaire, sauf en ce qui concerne les voïvodies en Pologne (28,7%); en Roumanie, un taux assez élevé (18,35%) se rapporte en fait à des budgets relativement faibles pour 42 budgets (*judete* et Bucarest) (dépenses totales: 0,75% du PIB).

La capacité d'investissement est la condition de la capacité des collectivités territoriales de contribuer à alimenter le développement en améliorant le niveau des infrastructures et des équipements. Or le volume des investissements est faible si on le rapporte au niveau total des dépenses, et il est le plus faible dans les pays les plus pauvres. De plus, l'absence générale de pouvoir fiscal fait dépendre largement l'investissement des transferts, qu'il s'agisse de la participation au produit de certains impôts nationaux ou de transferts budgétaires directs. Cette situation explique que les collectivités locales les plus riches se tournent vers la dette pour financer leur effort d'investissement. Mais le recours à la dette varie beaucoup selon les pays et le type de collectivité territoriale. Il est peu développé dans les pays les plus pauvres. Ainsi, en Bulgarie, sur la période 1998-2000 on ne recense que 22 prêts à des communes, dont 11 seulement pour le financement d'investissements; en Lituanie, la plupart des prêts aux collectivités locales sont des prêts directs de l'Etat, ainsi qu'en Lettonie depuis 1995; en Roumanie, la loi permet depuis 1998 aux communes d'emprunter auprès des banques ou d'émettre des obligations; mais le secteur bancaire est faible, l'absence de second marché permettant de céder les obligations fait obstacle au développement de cette technique. Dans les autres pays, en revanche le recours à la dette pour financer l'investissement s'est développé au cours des années 90, notamment de la part des villes importantes, au point de conduire certaines d'entre elles à la crise financière, ou le gouvernement à introduire des mesures prudentielles plus sévères, afin de prévenir les risques que cette évolution comporte. Ainsi, en Estonie, les douze principales villes dominent le marché, mais les autres communes financent entre 10 et 15% de leurs investissements par l'emprunt. En Hongrie, le recours à la dette a progressé de 50% de 1996 à 1999, passant de 49,6 à 76,3 millions HUF, compensant une baisse rapide des excédents des recettes sur les dépenses de fonctionnement (de 65,2 à 23 millions HUF, avec un creux à -8,8 million HUF). En Pologne, la loi donne le choix aux collectivités territoriales depuis 1995 entre l'emprunt bancaire et l'émission d'obligations. Une quarantaine de villes ont eu ainsi recours à cette dernière technique entre 1995 et 1999, tandis que les crédits bancaires aux collectivités locales progressaient fortement, leur volume étant multiplié par dix entre 1995 et 1997. En République tchèque une explosion semblable des encours de la dette des collectivités locales a conduit le gouvernement à chercher à limiter l'endettement des collectivités locales; un projet de loi en discussion introduirait un plafond égal à un ratio du service de la dette sur le budget de 15%; cette voie a été suivie en Slovénie dès 1998. En Slovaquie, les villes, et notamment les trois plus importantes, se sont tournées vers l'emprunt et l'émission d'obligations pour financer leurs investissements; l'encours de la dette représente aujourd'hui un volume égal à la moitié des dépenses totales des communes.

En résumé, l'absence d'un réel pouvoir fiscal des collectivités territoriales (sauf en Pologne pour les communes) les poussent à s'endetter et accroît l'exposition aux risques de celles qui s'endettent le plus, puisque leur équilibre budgétaire dépend soit de décisions politiques de

l'Etat, soit de mouvements économiques sur lesquels elles n'ont aucune prise. De plus, dans les pays les plus pauvres, la faiblesse du système financier bloque le développement du crédit aux collectivités locales. Enfin, la capacité financière du niveau intermédiaire, en particulier des régions instituées en Pologne, en République tchèque et en Slovaquie, est faible, moins par les volumes financiers actuels que par le peu de marge de manœuvre qu'elle autorise.

B. Les capacités administratives et institutionnelles

Il s'agit d'examiner si l'organisation administrative de la politique régionale et les ressources en personnel qui lui sont affectées paraissent adaptées aux besoins de sa mise en œuvre. Ces besoins sont assez simples à définir; ils correspondent à trois étapes de la politique de développement régional, telle qu'elle peut être associée aux fonds structurels: la programmation et le suivi; l'élaboration et la mise en œuvre de projets; la gestion des fonds.

Telle est désormais l'une des priorités du programme PHARE: celui-ci « concentre désormais ses interventions sur les priorités essentielles liées à la reprise de l'acquis communautaire, à savoir, le renforcement de la capacité administrative et institutionnelle des pays candidats à l'adhésion et le financement des investissements pour aider ces pays à respecter le plus rapidement possible les normes communautaires » (règlement n° 1266/1999 du Conseil du 21 juin 1999: préambule, par.5, et article 4, modifiant le règlement n°3906/89). Ce renforcement conditionne le passage à la « décentralisation élargie » dans la mise en œuvre des fonds de pré-adhésion, laquelle doit préparer les futurs Etats membres à assumer leurs responsabilités dans la mise en œuvre des fonds structurels au titre de l'objectif 1. Toutefois, l'effort a surtout porté sur les capacités au niveau national, beaucoup moins sur les capacités au niveau régional ou local, alors que la programmation et le suivi sont susceptibles d'être organisés au niveau régional, et que le montage des projets suppose de telles capacités. De fait, les derniers rapports réguliers sur les progrès réalisés sur la voie de l'adhésion n'évoquent guère le niveau régional et le niveau local: ils sont tout à fait absents de la partie générale des rapports et il en est à peine question dans le traitement du chapitre 21 de l'agenda de négociation, consacré à la politique régionale et à la coordination des instruments structurels²⁶. Malgré la difficulté réelle de réunir une information fiable, c'est sur ce dernier aspect que l'on portera plus particulièrement l'attention, après l'avoir replacé dans le contexte de la stratégie de la Commission tendant à étendre la « décentralisation » de la gestion des fonds de pré-adhésion.

1) La « décentralisation » dans les rapports entre la Commission européenne et les Etats candidats: un transfert progressif de responsabilités dans la perspective de l'adhésion

La mise en œuvre du programme PHARE, créé en 1989²⁷, a rapidement conduit à la mise en place de procédures décentralisées. Dès 1993, la centralisation de la gestion par la Commission avait suscité de vives critiques de la Cour des comptes européenne, par la lenteur des interventions, sans pour autant garantir un contrôle réel du bon emploi des fonds²⁸. A partir de 1994, le « système décentralisé de mise en œuvre » (*decentralised implementation system – DIS*) a été renforcé, puis appliqué de plus en plus largement. Ce système représentait plutôt une forme de déconcentration, puisqu'il consistait à transférer aux délégations de la

²⁶ Voir les derniers rapports réguliers, datés du 13 novembre 2001, pour les dix pays, SEC(2001) 1744, 1746, 1747, 1748, 1749, 1750, 1752, 1753, 1754 et 1755.

²⁷ Règlement CEE n°3906/89, JOCL 23 déc. 1989, p.11.

²⁸ Cf I. Banabila (1997), "L'aide développée par l'Union européenne en faveur des pays d'Europe centrale et orientale et le processus d'intégration européenne", thèse pour le doctorat en droit, université de Montpellier I, pp.172s. (non publiée).

Commission dans les pays candidats le pouvoir de décider sur les projets soumis par les autorités nationales en vue de bénéficier d'un financement PHARE. En réalité la mise en œuvre du DIS n'a pas permis d'accélérer l'exécution des programmes, comme l'a montré la Cour des Comptes européenne dans son rapport spécial de 1997, pour des raisons qui cependant n'étaient pas toutes liées à cette procédure, comme par exemple la dispersion des financements entre un trop grand nombre de ministères dans le pays bénéficiaire. En revanche l'exigence, avant toute conclusion de contrat, que soit nommé un ordonnateur de programme (*programme authorising officer – PAO*), que soit mise en place une unité de gestion de programme (UGP), que celle-ci ait établi un programme de travail soumis à l'approbation préalable de la Commission, ce qui constitue certes une garantie de bonne gestion, a été à l'origine d'importants retards, un an s'écoulant habituellement entre le début du programme (décision de la Commission sur le financement, permettant l'engagement des crédits) et l'approbation de la première avance par la Commission. En outre, les contrats supérieurs à 500.000 écus restaient soumis à la décision préalable de la Commission²⁹.

Avec la décision de mettre en œuvre une stratégie de préadhésion et la définition d'un calendrier précis de négociation, permettant d'envisager l'adhésion effective à moyen terme, la Communauté européenne a accru les moyens consacrés à préparer les Etats candidats, et les instruments d'aide à l'adhésion qui étaient créés ou amendés (s'agissant de PHARE) ont été orientés vers la transition à la gestion des fonds structurels. Ces orientations se sont conjugués avec les limites de la déconcentration pour conduire la Commission à promouvoir une décentralisation progressive de la gestion des instruments de préadhésion.

Rappelons qu'à la suite du conseil de Luxembourg (12 et 13 décembre 1997), les moyens de PHARE ont été augmentés de manière substantielle et ses priorités modifiées, ainsi qu'on l'a indiqué plus haut, et deux nouveaux instruments de préadhésion ont été créés: un instrument agricole, SAPARD, ayant pour objet de soutenir la modernisation des structures agricoles, l'amélioration des structures de transformation et de distribution, le développement des activités de contrôle ainsi que le développement rural³⁰, et un instrument structurel destiné à financer des infrastructures dans les domaines des transports et de l'environnement³¹. En outre, un règlement de coordination a défini les règles communes de gestion des trois instruments, et prescrit la coordination des interventions des trois fonds avec celles des organismes financiers, communautaires ou non³². Ce règlement de coordination (n°1266/1999), sans doute ici le plus important, annonce dans son préambule (par.10), que, « afin d'associer plus étroitement les pays candidats à l'aide de préadhésion dont ils sont bénéficiaires, il convient d'assurer la mise en place progressive d'une gestion décentralisée de cette aide par ces pays eux-mêmes, en tenant compte de leurs capacités de gestion et de contrôle financier ».

Le règlement n°1266/1999 (art.12), tout en maintenant le principe d'une procédure d'approbation ex ante par la Commission pour tout projet, appel d'offres ou adjudication, permet à la Commission d'y déroger et de confier à des organismes de mise en œuvre des pays candidats « une gestion décentralisée des aides ». La décision de la Commission en faveur d'une gestion décentralisée est prise au cas par cas, en tenant compte des capacités de gestion, des procédures de contrôle et des structures relatives aux finances publiques, et elle

²⁹ Cour des Comptes, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre du programme PHARE (période 1990-1995) accompagné des réponses de la Commission (présenté en vertu de l'article 188 C, paragraphe 4, deuxième alinéa du traité CE », *JOCE*, n° C 175, 9 juin 1997, pp.4-47, en particulier section 2.

³⁰ Règlement n°1268/1999, 21 juin 1999, *JOCE*, L 161, 26 juin, p.87.

³¹ Règlement n°1267/1999, 21 juin 1999, *JOCE*, L 161, 26 juin, p.73.

³² Règlement n°1266/1999, 21 juin 1999, *JOCE*, L 161, 26 juin, p.68.

est subordonnée à des critères minimaux quant à cette capacité de gestion, et à des conditions minimales que doivent satisfaire les organismes de gestion; ces critères et ces conditions sont définis par une annexe du règlement.

Sur la base de ces dispositions nouvelles, la Commission s'est employée à étendre la déconcentration et à créer les conditions de la décentralisation de la gestion en définissant et en accompagnant la mise en place, dans chaque Etat candidat, d'un modèle de gestion. Depuis 2000 en particulier, le volet « soutien à la cohésion économique et sociale » du programme PHARE se concentre sur la préparation des structures aux actions de l'objectif 1 des fonds structurels après l'adhésion et sur l'approche de ce type d'actions³³. Il s'agit d'introduire progressivement les approches et les procédures des fonds structurels dans le soutien à la cohésion économique et sociale du programme PHARE, tout en restant dans les limites qu'impose le règlement de ce programme. A partir de la fin de 1999 chaque pays a commencé à préparer son Plan national de développement (PND), présentant sa stratégie, ses priorités et ses programmes en faveur de la cohésion économique et sociale; ce plan devrait ensuite évoluer et servir de base à la formulation du plan de développement et du cadre communautaire d'appui pour l'objectif 1 après l'adhésion³⁴. Dans cette perspective, une « décentralisation élargie » s'impose dans la gestion des instruments de préadhésion, car les Etats candidats auraient des difficultés à passer directement de la gestion classique du programme PHARE à la pleine responsabilité de la gestion qui leur incombera au titre des fonds structurels³⁵.

En réalité, il est possible de distinguer quatre modes de gestion de PHARE ainsi que des autres instruments structurels de préadhésion: 1) l'approche centralisée, longtemps maintenue pour les projets les plus importants; 2) la gestion déconcentrée, par les unités de gestion de programme mises en place par la Commission dans les Etats bénéficiaires; 3) la gestion décentralisée, par les structures administratives mises en place par les pays candidats, mais encore soumise à l'approbation ex ante de la Commission ou de sa représentation (on l'appellera « décentralisation incomplète »); 4) la gestion pleinement décentralisée, ou « décentralisation élargie », celle qui est prévue à titre dérogatoire par l'article 12 du règlement 1266/1999. A cet égard, la situation est encore assez variable selon les pays et selon les secteurs, puisque la règle demeure la procédure d'approbation ex ante par la Commission, laquelle décide seule des pouvoirs qu'elle délègue effectivement aux unités de gestion de programme, et que l'introduction de la décentralisation est décidée « au cas par cas » par la Commission. La Commission a commencé par promouvoir la mise en place des structures de gestion qu'elle estimait indispensables, et qui ont été effectivement mises en place dans tous les Etats depuis 1997; elle maintenait cependant son pouvoir d'approbation ex ante. Sur cette base, elle prévoit de passer progressivement à la « décentralisation élargie » à partir de 2002, avant que cette règle ne s'impose avec la mise en œuvre des fonds structurels après l'adhésion³⁶.

Les structures de gestion définies par la Commission ont essentiellement pour but d'assurer la régularité et la transparence de la gestion financière et d'en permettre le contrôle, et elles se traduisent par un renforcement du rôle du ministère des finances dans l'organisation gouvernementale des Etats candidats, alors que dans le passé l'influence des ministères

³³ Commission européenne, *PHARE 2000 Review. Strengthening preparation for membership*. Communication from Mr Verheugen, 27 octobre 2000, C(2000)3103/2, p.17-19.

³⁴ Commission européenne, *What is PHARE?*, 2002, par.2.3.1 et 2.3.4, http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/struct_funds.htm

³⁵ Commission européenne, *PHARE 2000 Review...*, doc. cit. p.22.

³⁶ Ibid. pp.22 et 23; ainsi que: Commission européenne, *The PHARE Programme. Annual report 2000*, pp.19s.

techniques et sectoriels était prépondérante³⁷. Cette organisation peut être schématisée de la façon suivante: 1) il est établi dans chaque pays un Fonds national, par lequel s'opère la gestion des fonds provenant des instruments de préadhésion; 2) un *National Authorising Officer* est nommé à la tête de ce fonds, avec la responsabilité de la gestion financière du programme; 3) l'exécution matérielle est confiée à des agences d'exécution; 4) l'une d'elles, l'Unité centrale des finances et des marchés (*Central Finance and Contracting Unit*), est chargée des marchés relatifs aux projets de soutien institutionnel, tandis que les ministères concernés opèrent la sélection des projets; 5) un comité commun de suivi coprésidé par le représentant de la Commission et le représentant compétent du gouvernement, et des sous-comités sectoriels de suivi sont mis en place pour examiner les rapports présentés par les agences d'exécution. Cette organisation définie pour PHARE a été transposée aux deux autres instruments structurels³⁸.

On voit que la Commission s'est montrée beaucoup plus directive en matière de gestion financière qu'en ce qui concerne la programmation et la conduite des projets. Pourtant, on n'est pas en présence d'un système entièrement harmonisé de gestion. Des nuances importantes demeurent entre les Etats. Dans plusieurs Etats, la montée en puissance du ministère des finances est moins nette, et elle est en partie équilibrée par le chef du gouvernement ou une instance gouvernementale (Pologne, Slovaquie), ou encore par un ministre en charge du développement régional (Bulgarie, République tchèque, Roumanie, Slovaquie). Deux pays se sont dotés d'un trésor public national qui centralise la gestion des deniers publics nationaux, la Hongrie et la Roumanie; cette organisation présente, entre autres, l'avantage de faciliter la gestion budgétaire, de simplifier l'exercice des contrôles, en particulier les contrôles avant paiement, et en particulier de vérifier la disponibilité des cofinancements d'origine nationale³⁹. De manière générale, le circuit financier des fonds d'origine communautaire est distinct de celui des deniers publics nationaux. Mais en Hongrie, la gestion du Fonds national est intégrée au système du trésor public.

La situation des Etats candidats est aussi très variable au regard la décentralisation de la gestion des instruments de préadhésion. La décentralisation incomplète n'est pas encore acquise dans tous les pays et dans tous les secteurs, et le passage à la décentralisation élargie ne paraît engagé, en mars 2002, que pour l'Estonie (pour ISPA et PHARE) et la Slovaquie. En Hongrie, l'agence d'exécution SAPARD est seulement en cours d'accréditation auprès de la Commission, et le plan national de développement, qui est l'une des conditions de la décentralisation du programme PHARE, ne devrait être achevé qu'au milieu de 2002. Il en va de même pour le PND en Lettonie, où l'on n'a pas mis en place les agences d'exécution; c'est le ministère des finances qui sera chargé des fonds structurels, et dans l'immédiat il a sous son autorité l'unique autorité de paiement (la trésorerie d'Etat) et deux secrétaires d'Etat qui lui sont rattachés se partagent les attributions relatives aux instruments structurels et à la politique régionale. En Lituanie, les agences d'exécution n'ont pas toutes été mises en place non plus; la gestion des instruments structurels est partagée entre quatre ministères, dont le ministère des finances, auquel le fonds national est rattaché, et qui redistribue les crédits aux ministères gestionnaires. En Pologne, l'exécution des programmes fait appel tantôt à une agence existante (par exemple le fonds national de l'environnement pour le programme ISPA) tantôt à une administration centrale (la direction générale des routes), tantôt à la création d'une agence nouvelle (pour SAPARD); les autorités de gestion et de paiement pour les fonds

³⁷ M. Simonny (2002), « Vers une convergence des modes de gestion et de contrôle des dépenses publiques au sein d'une Europe élargie », *Revue d'Etudes comparatives Est-ouest*, n°3 (à paraître).

³⁸ Commission européenne, *The PHARE Programme. Annual report 2000*, doc. cit p.20.

³⁹ M. Simonny (2002), op. cit. En Hongrie, toutefois, les collectivités locales ne sont pas totalement intégrées au trésor public national.

structurels et le rôle des différents ministères n'ont toujours pas été définis, et en particulier se pose la question de la répartition de rôles entre le niveau national et le niveau régional. En République tchèque, la décentralisation incomplète est la caractéristique dominante. En Roumanie, un nouveau ministère du développement et de la prévision concentre depuis 2000 la programmation, la coordination et la gestion financière relatives aux instruments de préadhésion; le fonds national est géré sur le compte bancaire de ce ministère, par l'intermédiaire d'un service de paiement qui est indépendant de la direction du développement régional; la décentralisation incomplète ne paraît pas encore s'appliquer. En Slovaquie, en revanche, tous les éléments de la décentralisation incomplète paraissent en place. Globalement, par conséquent, le chemin semble encore long pour parvenir à la gestion décentralisée qui devrait être celle des fonds structurels après l'adhésion.

Dans le cadre du programme PHARE, des actions plus larges tendant au renforcement de la capacité administrative et institutionnelle des pays candidats ont été entreprises; elles absorbent environ 30% des crédits du programme. Pour chaque pays, un « plan d'action concernant la capacité administrative et judiciaire » est établi sur une base bilatérale en fonction des besoins exprimés; ces plans d'action ne donnent pas lieu à la publication de documents officiels, ce qui rend difficile d'en apprécier le contenu, et davantage encore la portée. En principe, tous devaient avoir été agréés en février 2002. La Commission entend développer cette action dans les deux années précédant les premières adhésions. Les priorités, selon la Commission, en matière de renforcement des capacités administratives portent sur les domaines suivants: le fonctionnement du marché intérieur, des conditions de vie « durables », la protection globale des citoyens (protection des consommateurs, protection sanitaire...), la bonne gestion des fonds communautaires, ce qui, précise la Commission, « nécessite des structures appropriées dans les administrations centrale et régionales pour assurer l'application des règles de passation des marchés publics, le contrôle financier, l'audit, la lutte contre la fraude et la corruption »⁴⁰. En outre, dans le cadre du Programme PHARE, ont été financées des actions tendant à préparer les autorités locales à la gestion des fonds structurels; cette action a pris fin à la fin de l'année 2001, mais aucune évaluation n'en est disponible actuellement. Des actions ont été également menées dans ce cadre, notamment en Pologne, République tchèque et Hongrie, pour soutenir la participation des ONG.

Il ressort de ces données, comme des rapports réguliers 2001 sur chacun des Etats candidats que ni le niveau régional, ou plus précisément le niveau intermédiaire, ni le niveau local de l'organisation administrative n'ont bénéficié d'une grande attention de la part de la Commission, ni, semble-t-il, des gouvernements des Etats candidats, puisque ceux-ci avaient la possibilité de faire connaître leurs besoins dans le cadre de la préparation du plan d'action concernant la capacité administrative et judiciaire, et on n'en trouve pas trace⁴¹.

Il convient de souligner que ni les règlements communautaires relatifs aux instruments de préadhésion, ni les orientations en fonction desquelles ces instruments sont engagés par la Commission ne prescrivent ni ne recommandent la place qui devrait revenir aux collectivités territoriales ou aux autorités administratives du niveau intermédiaire, dans la mise en œuvre des programmes de préadhésion, comme pour la mise en œuvre prochaine des fonds structurels. La Commission rappelle que le chapitre 21 de l'agenda des négociations ne prescrit aucune structure spécifique pour la gestion pratique des fonds structurels et du fonds

⁴⁰ Commission européenne (2001), *Réussir l'élargissement. Document de stratégie et Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés pour chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion*, novembre 2001, p.26. http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy_fr.pdf

⁴¹ Informations recueillies auprès de la Commission.

de cohésion, mais en laisse le choix aux Etats membres; elle souligne aussi les différences qui découlent de la taille respective des Etats; il convient seulement que chaque Etat est une organisation « appropriée » au moment de son adhésion⁴². En ce qui concerne l'acquis communautaire, la Commission résume ainsi les exigences que les Etats candidats doivent satisfaire: 1) avoir établi un cadre juridique qui permette l'application des règlements communautaires relatifs aux fonds structurels; 2) établir les unités statistiques territoriales en accord avec la Commission (NUTS); 3) assurer une capacité de programmation, ce qui implique l'établissement d'un plan national de développement, une procédure de programmation pluriannuelle des dépenses, la mise en œuvre du principe du partenariat au différents stades (programmation, financement, suivi, évaluation), et le respect des exigences spécifiques relatives à l'évaluation et au suivi; 4) définir les tâches et les responsabilités de tous les organismes qui seront impliqués dans la mise en œuvre des fonds structurels et du fonds de cohésion; 5) appliquer les dispositions spécifiques relatives à la gestion budgétaire et financière⁴³. En fait, seul ce dernier point a donné lieu à une intervention prescriptive de la Commission; en ce qui concerne la classification NUTS, on a vu qu'elle n'implique par elle-même aucun changement dans l'organisation administrative de l'Etat. Au contraire, la Commission indique que: « le choix d'un pays quant à la structure de mise en œuvre est aussi flexible. Les programmes régionaux ne doivent pas nécessairement être mis en œuvre par des structures régionales. Ils peuvent être mis en œuvre par des ministères ou des agences nationaux, si c'est plus approprié »⁴⁴; le pays candidat « choisira une combinaison appropriée de programmes nationaux et de programmes régionaux et choisira les autorités de mise en œuvre appropriées »⁴⁵.

On le voit, la « décentralisation » de la gestion des fonds communautaires n'implique ni un degré particulier ni une forme particulière de décentralisation administrative ou d'autonomie locale dans l'ordre interne de l'Etat candidat, sous la seule réserve de ce qu'implique la mise en œuvre du principe de partenariat, lequel suppose, comme on l'a vu dans la première partie, l'existence au moins de collectivités locales.

On ne saurait reprocher à la Commission de respecter l'organisation intérieure des Etats candidats, comme elle doit respecter l'organisation interne des Etats membres. On peut cependant se demander si actions et des moyens plus importants ne devraient pas être proposés aux Etats candidats pour soutenir le développement des capacités administratives de leurs collectivités locales, sans peser pour autant sur les débats politiques qui peuvent avoir lieu sur d'éventuelles réformes. De leurs capacités administratives dépend en effet la réalité du partenariat avec les collectivités locales, et en particulier la valeur des projets dont elles devraient être porteuses. Des actions de formation, des conseils en organisation, des échanges d'expériences entre collectivités locales de pays différents, la conception et la mise en œuvre de projets pilotes dont les résultats devraient être évalués et largement diffusés, pourraient justifier un engagement plus important de la Commission, au travers du programme PHARE, selon des modalités qui devraient être définies au cas par cas avec chaque pays intéressé. La Commission gagnerait sans doute à s'appuyer sur le Conseil de l'Europe qui a développé depuis de nombreuses années des programmes d'assistance législative et d'échanges d'expériences dans ces pays, pour soutenir l'établissement et les progrès de la démocratie locale. Un tel investissement paraît d'autant plus justifié que si les moyens manquent, et souvent aussi les qualifications, les aptitudes et l'expérience qui seraient nécessaires, il existe

⁴² Commission européenne, *Enlargement: negotiation of the chapter 21*, mars 2002, site web de la Commission: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chap21/index.htm>

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Commission européenne, *What is PHARE?*, 2002, doc. cit., par.2.3.4.

⁴⁵ Ibid. p.2.3.6. (*key actions*).

une capacité de mobilisation sur laquelle la politique de développement régional doit s'appuyer.

Il a été relevé que la Commission avait eu tendance à négliger les capacités administratives générales, ou transversales, au niveau gouvernemental, en portant son attention plutôt sur les capacités sectorielles (ce que reflète le plan de la partie des rapports réguliers consacrée aux capacités administrative et judiciaires), les premières étant considérées comme ne relevant que des Etats eux-mêmes. T. Verheijen a montré que la faiblesse de ces capacités pouvait au contraire affecter gravement le processus de décision communautaire après l'adhésion s'il en résultait que les gouvernements des nouveaux Etats membres n'étaient pas en mesure de définir des positions de négociation cohérentes et stables ni d'assurer un pilotage de la mise en œuvre qui soit suffisant et en garantisse pour les autres Etats l'effectivité, qui est la condition de la confiance mutuelle⁴⁶. Il en va de même, toutes choses égales d'ailleurs, pour l'administration locale ou du niveau intermédiaire: non seulement son concours sera souvent indispensable pour assurer l'application effective du droit communautaire, mais en outre les initiatives et les projets dont le développement régional a besoin ne peuvent venir que des collectivités locales ou ne peuvent prospérer, s'ils proviennent du secteur privé ou des ONG, que si les collectivités locales leur assurent un environnement favorable. Si le relais local ne fonctionne pas, il est à craindre que bien des plans et des programmes établis au niveau national et approuvés par la Commission restent sur le papier... ou ne s'exécutent que sur le papier. C'est pourquoi il paraît important que les programmes communautaires proposent aux Etats des actions qui appuient leurs propres efforts pour favoriser le développement des administrations locales et du niveau intermédiaire.

Ceci n'est pas une question de court terme. Pour le moment, le programme PHARE peut financer des actions relatives au renforcement de la capacité administrative et institutionnelle des pays candidats. Mais ce programme cessera d'intervenir dès l'adhésion et les fonds structurels, tels qu'ils sont régis par les règlements de 1999, et en particulier par le règlement 1260/1999, n'offrent plus que de faibles possibilité d'action en ce domaine. Il est certain que l'interruption brutale, dans moins de deux ans pour certains pays, des concours PHARE au renforcement des capacités administratives aurait des effets très négatifs. Au sein de services de la Commission, on envisage le maintien d'une ligne budgétaire de soutien jusqu'en 2006, pour financer des dépenses d'équipement des administrations et de l'expertise. Mais cela ne paraît devoir concerner que le administrations centrales, et au-delà de 2006 rien ne paraît possible. Il est donc à craindre qu'à partir de l'adhésion cesse tout appui aux capacités administratives des collectivités territoriales et des autorités du niveau intermédiaire, alors que cet appui avait été marginal. Il est significatif à cet égard que le plan de travail de la DG Regio pour 2002 prévoit de développer son assistance au pays candidats pour générer des projets de qualité éligibles au programme ISPA⁴⁷, ce qui n'intéresse les collectivités territoriales que pour certains projets environnementaux, mais ne le prévoit pas au titre du programme PHARE, et qu'on envisage ensuite, dans les cadrages financiers relatifs aux différents instruments structurels, d'augmenter la part du fonds de cohésion par rapport à celle des fonds structurels parce que le montage des projets est plus facile à assurer pour le fonds de cohésion, dont la mise en œuvre est centralisée⁴⁸. C'est une façon de reconnaître qu'un effort est nécessaire en direction des collectivités territoriales pour qu'elles soient davantage des porteurs de projets.

⁴⁶ T. Verheijen (2002), « Administrative criteria for EU membership: just for the record? », *Revue d'Etudes comparatives Est-ouest*, n°3 (à paraître).

⁴⁷ Commission européenne – DG Regio, *Annual Management Plan 2002 Final*, par.3.2.2.

⁴⁸ Information recueillie à la Commission.

Comme il paraît exclu d'introduire, même sur ce thème, un règlement spécifique pour les nouveaux Etats membres, il faut sans doute rechercher dans une autre direction les moyens d'organiser un appui au renforcement des capacités de ces administrations. Une voie possible serait un accord entre la Communauté européenne et le Conseil de l'Europe, par lequel la première, dans le cadre de son action extérieure, apporterait au second un soutien financier au développement d'un programme d'appui à la démocratie locale dans la perspective de l'intégration européenne. Le Conseil de l'Europe pourrait étendre et adapter certains de ses programmes en faveur des Etats d'Europe centrale et orientale sans être tributaire des principes qui, dans les fonds structurels européens, s'opposent à des traitements différenciés pour d'autres motifs que ceux qui résultent du traité et des règlements.

2) Les capacités des collectivités territoriales et des autorités de niveau intermédiaire au regard des interventions structurelles communautaires

Les capacités des collectivités territoriales et des autorités de niveau intermédiaire ne peuvent être appréciées qu'à partir d'indicateurs extérieurs, dont on peut penser que leur présence ou leur importance doivent se traduire par des compétences, par la possibilité d'absorber une charge de travail et par un certain dynamisme. L'analyse des dotations en personnel des organismes impliqués dans la politique de développement régional, la formation d'institutions de coopération, le rôle et les moyens des agences régionales de développement, un type d'institution que l'on rencontre dans tous les pays candidats, peuvent constituer de tels indicateurs. Ils ne sont cependant pas disponibles avec la même précision pour tous les pays. Comme les données que l'on peut exploiter ne sont pas non plus établies sur des bases comparables il n'est malheureusement pas possible de les résumer sous forme de tableau. De manière générale, les capacités administratives disponibles au niveau NUTS2 dépendent beaucoup de l'existence d'une collectivité territoriale ou d'une autorité administrative au même niveau, ou de la mise en place d'agences régionales de développement qui peuvent en être les substituts, dans la mesure où elles réunissent les capacités nécessaires à la programmation et au suivi.

En Bulgarie, les capacités paraissent dispersées au niveau des 28 régions et des communes. Bien que l'on ait créé 6 régions de planification, à l'échelle desquelles est institué un Comité consultatif de la cohésion économique et sociale, qui est un échelon de programmation, de sélection des projets et de suivi, il existe peu de capacités à ce niveau. Les plans de développement régional sont établis au niveau des régions sous l'autorité des gouverneurs, et les agences de développement régional, au nombre de 26, déploient leur activité principalement au niveau des régions administratives et visent le développement des PME. Les administrations régionales comptent 1.100 fonctionnaires, soit environ 40 par région, dont 80% ont un diplôme universitaire. Mais si l'on considère que ces administrations ne gèrent aucun service à la population, c'est un potentiel non négligeable. Les 262 communes emploient 18.000 agents dans leurs administrations, dont les deux tiers au chef-lieu de la commune; 40% (soit 7.200) ont un diplôme universitaire, ce qui laisse supposer, dans les plus grandes communes, une capacité réelle de conception et de planification. En regard, les Comités de la cohésion économique et social s'appuient sur un petit secrétariat de 2 ou 3 fonctionnaires du ministère du développement régional et des travaux publics. Comme par ailleurs plusieurs lois définissent des régions géographiques prioritaires en fonction de caractéristiques socio-économiques, pour lesquels des dispositifs d'intervention sont définies, on peut s'attendre à ce que la définition de stratégies ou de programmes au niveau des 6 régions de planification en prenne un caractère assez formel.

Par contraste, et avec une organisation territoriale assez comparable, la Hongrie et la Roumanie ont établi au niveau des régions de planification correspondant au niveau NUTS 2 des capacités plus importantes.

En Hongrie, les conseils régionaux de développement institués au niveau des 7 régions NUTS 2 disposent au contraire de moyens administratifs significatifs, non pas directement, mais sous la forme d'agences régionales de développement, qui ont le statut de société (de droit privé) à but non lucratif; il en existe une par région. Chacune emploie de 9 à 20 agents permanents. On estime, selon une expertise indépendante, que chaque agence est capable de traiter 350 à 450 soumissions de projets par an, et de gérer environ 250 projets par an de plus de 20 millions HUF. Parmi les conseils de développement régional des comitat, 9 utilisent la même formule et ont créé leur propre agence. A cela s'ajoutent les conseils de développement régional des micro-régions, qui sont des associations, mais leur potentiel et leur ressort territorial sont très inégaux; 34 d'entre eux couvrent la totalité des 150 micro-régions, 40% en 1999 employaient 127 agents, tandis que 8% n'avaient pas préparé un seul projet. Le niveau NUTS 2 paraît donc en mesure d'assumer ses fonctions de programmation et de sélection/soumission de projets. Toutefois, au cours des dernières années, l'évolution des institutions de la politique de développement régional présente en Hongrie certaines ambiguïtés: par leur composition les conseils de développement ainsi que les managers locaux de développement semblent former une structure parallèle à celle des collectivités locales et constituer un levier de centralisation pour le gouvernement. Or, les villes les plus importantes et les administrations des *comitat* auraient les moyens d'assumer les fonctions des conseils de développement. En outre, des actions de formation systématiques aux institutions et aux procédures communautaires ont été menées depuis 1999 pour les fonctionnaires du ministère des finances et les principaux ministères concernés, en particulier le ministère de l'agriculture⁴⁹. Mais par contraste des actions de même ampleur n'ont pas été entreprises en direction des agents des collectivités territoriales ou des agences impliquées dans la mise en œuvre de la politique de développement régional.

En Roumanie, il existe une organisation assez proche dans sa conception. Toutefois, il faut le souligner, les conseils régionaux de développement sont exclusivement une émanation des collectivités locales, et ils ne permettent donc pas, en principe, au pouvoir central de rétablir son contrôle sur les collectivités territoriales. C'est la loi de 1998 sur le développement régional qui institue à la fois les conseils régionaux de développement et les agences régionales de développement. Ces agences sont financées par des transferts du Fonds national de développement régional, des subventions des collectivités territoriales, des institutions internationales et surtout de l'Union européenne, ainsi que par des contributions du secteur privé et par le produit des services rendus (entre 8 et 28% des ressources selon les régions). Les fonds sont déposés au trésor public. Les agences régionales de développement forment l'appareil administratif des conseils régionaux de développement: elles emploient 225 personnes, soit une moyenne de 32 personnes par agence; elles s'appuient en outre sur deux agents mis à leur disposition par chaque conseil de *judet* au siège de celui-ci. Le préfet exerce un pouvoir de coordination sur les services de l'Etat, et il préside une commission qui réunit sous sa présidence le président du conseil du *judet*, le maire de la ville chef-lieu, les chefs des services extérieurs des ministères ou des agences locales d'organismes nationaux. On peut se demander si une telle structure ne devrait pas être établie au niveau de la grande région, dans l'intérêt de la programmation et du suivi pour la mise en œuvre des instruments structurels.

⁴⁹ Ainsi, jusqu'en 2001, 60% des 16.316 agents du ministère des finances avaient reçu une formation de base sur les institutions de l'Union européenne, et 60% des 200 fonctionnaires concernés par la reprise de l'acquis communautaire ont suivi une formation sur ce dernier sujet.

On dispose d'informations moins précises sur les autres pays. Cependant, en Pologne, en République tchèque et en Slovaquie, ce sont les capacités des régions administratives qui paraissent devoir être la base d'une estimation des capacités disponibles pour la mise en œuvre des fonds structurels, et dans les trois cas, il convient de prendre en compte aussi bien les personnels de la région collectivité territoriale que ceux employés au service de l'Etat. En raison de l'importance de la déconcentration dans ces trois pays, comme en Hongrie d'ailleurs, le potentiel humain de l'administration au niveau intermédiaire est relativement important. En ce qui concerne la Pologne, la mise en place des contrats régionaux, signés entre l'Etat et les voïvodies, témoignent de la capacité de programmation et de gestion au niveau régional. Leur contenu a d'ailleurs été coordonné avec les concours financiers des instruments de pré-adhésion et d'estimations relatives à l'apport des fonds structurels après l'adhésion. L'organisation mise en place au niveau régional pour la mise en œuvre des contrats régionaux serait transposable aux fonds structurels: le bureau de la diète de voïvodie constitue le comité directeur de l'exécution du contrat; des comités techniques sont formés suivant les objectifs stratégiques sur lesquels repose le contrat; un comité de suivi, qui obéit aux règles définies par le programme national de soutien, et qui est aussi un organe de contrôle; des « institutions autorisées », qui sont des collectivités locales apportant leur concours au financement de certaines opérations, ou des organismes qui exécutent certaines des opérations inscrites dans le contrat; enfin, le voïvode, représentant de l'Etat, est l'ordonnateur des paiements prévus dans le contrat sur le budget de l'Etat.

En République tchèque et en Slovaquie, les nouvelles administrations régionales devraient être en mesure de se doter des moyens en personnel nécessaires à la mise en œuvre des fonds structurels, soit directement lorsque la région administrative correspond à la région NUTS 2, soit indirectement en mettant les moyens humains à la disposition de l'instance commune. Rappelons qu'en République tchèque un bureau régional d'administration unique, subordonné à l'exécutif régional mais dont le chef doit être nommé avec l'accord du ministre de l'Intérieur, doit accomplir à la fois les missions de la compétence de l'Etat et celles de la compétence de la région, tandis qu'en Slovaquie il existera deux administrations séparées. On s'attend en Slovaquie à ce que le bureau d'administration de la région collectivité territoriale compte rapidement 50 à 100 agents⁵⁰. Un programme de formation à la gestion des fonds structurels a été organisé dans le cadre de l'assistance technique à l'intention non seulement des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales mais également des institutions financières ou du tiers secteur; la formation au « partenariat » a concerné plus de 300 personnes.

Dans les deux pays, les agences régionales de développement occupent des positions différentes. En République tchèque, elles sont issues d'initiative locales (sauf celle d'Ostrava, créée par le gouvernement) et elles ont été créées depuis 1993, la dernière, en 2001. Elles emploient selon les cas de 4 à 18 personnes. Bien qu'elles aient un financement diversifié, provenant essentiellement des collectivités locales, elles sont aujourd'hui soutenues par le ministère chargé du développement régional et elles assurent le secrétariat de programmes de coopération transfrontalière ou de programmes pilotes de type fonds structurels financés par le programme PHARE. En Slovaquie, au contraire, les agences régionales de développement ont été créées à l'initiative du pouvoir central à partir de 1997, mais sans moyens suffisants ni objectifs clairs; depuis 2001, le ministre chargé du développement régional a repris cette initiative, en donnant la priorité aux régions orientales du pays, et 18 agences existaient à la

⁵⁰ Les bureaux régionaux existant (administration d'Etat) compte en moyenne 280 agents; en janvier 2002, 180 postes ont déjà été transférés aux bureaux d'administration des régions.

fin de 2001. Leur financement provient essentiellement du budget de l'Etat, bien qu'elles aient un statut de droit privé.

Les capacités du niveau intermédiaire sont en revanche beaucoup plus limités dans les Etats baltes comme en Slovaquie. En Lituanie, le plus important de ces quatre Etats, la formation de la majorité des personnels des *apskritis* (départements) est agricole, car les fonctions essentielles à ce niveau concernent en fait l'agriculture. Il existe des agences régionales de développement dans chaque département, mais, trois seulement sont actives. En Lettonie comme en Estonie, de même, en raison des fonctions administratives prépondérantes, le personnel est peu préparé à des tâches intéressant le développement régional. Toutefois, en Lettonie, c'est des communes et des villes que le potentiel nécessaire peut venir. Les régions d'aménagement, correspondant au niveau NUTS 3, ont été organisées sur une base volontaire par les communes, qui ont signé à chaque fois un accord entre elles, établissant un conseil à présidence tournante comme organe délibérant. Dans chaque région d'aménagement, les communes ont de même créé une agence régionale de développement qu'elles financent. Ces agences ont participé à la préparation du plan national de développement et à la formulation de projets; deux d'entre elles ont obtenu un financement du programme PHARE.

Enfin, le succès des agences régionales de développement dans tous ces pays, ainsi que de la formule de l'agence également pour prendre en charge certaines fonctions opérationnelles, soulève aussi, en contrepartie certains problèmes.

Le recours aux agences répondait à l'objectif de disposer de structures opérationnelles plus flexibles et efficaces et dans lesquelles on pourrait plus aisément recruter un personnel qualifié pour les fonctions à exercer. Soumises à un statut de droit privé, les agences peuvent aussi développer des activités rémunérées et donc collecter des moyens supplémentaires. Elles demeurent toutefois au service des collectivités territoriales, ou de l'Etat selon les cas, même si elles comptent en leur sein la participation d'organismes privés. Elles agissent donc en principe dans le cadre d'orientations définies en dehors d'elles et sont soumises à des contrôles. Sans aucun doute elles ont souvent permis de constituer une expertise correspondant à des politiques nouvelles. Il n'est pas sûr cependant que la réalité corresponde toujours à ce modèle. On peut relever les indices de plusieurs dérives. Tout d'abord, la quête des financements externe peut conduire à la paralysie s'ils ne sont pas au rendez-vous: c'est ce qui explique qu'en Lituanie seules trois agences soient réellement actives. Deuxièmement, les agences tendent à échapper au contrôle des pouvoirs publics, soit sous l'impulsion des partenaires privés qui participent à leur financement, soit en raison de la logique commerciale qui les conduit à vouloir augmenter leurs ressources propres. Il est vrai que la situation sera différente selon les conditions dans lesquelles les agences de développement ont été créées et sont financées, selon le poids réels des collectivités territoriales et d'autres organismes publics en leur sein. Enfin, les salaires payés par les agences peuvent être exagérément supérieurs à ceux de la fonction publique (dix à vingt fois en Lituanie). Il en résulte non seulement des tensions, mais aussi une tendance à la fuite en dehors de l'administration vers les agences, qui peut faire naître des relations indésirables entre les fonctionnaires et les dirigeants des agences. Il en résulte un risque de perte de contrôle politique sur un instrument qui occupe une place importante dans la mise en œuvre de la politique de développement régional, et qui jouera demain, probablement, un rôle crucial dans la mise en œuvre des fonds structurels. Bien que la solution d'un tel problème soit difficile et dépasse le cadre de ce rapport, il convient d'attirer l'attention sur les conséquences qu'il pourrait avoir après l'adhésion, compte tenu des sommes qui seront alors en jeu. Le renforcement des capacités administratives suppose aussi une politique adaptée des salaires dans la fonction publique.

En résumé, il est permis de penser que l'on a sous-estimé le rôle des collectivités territoriales pour l'efficacité des interventions des fonds structurels en matière de cohésion économique et sociale. Elles ont été peu prises en compte dans les actions menées pour le renforcement de la capacité administrative et institutionnelle des Etats candidats, lesquelles se sont concentrées sur les structures administratives centrales et la gestion budgétaire et financière. Or, la capacité de mener à bien la programmation et porter des projets n'est pas moins importante. A cet égard les ressources humaines des collectivités territoriales et des organismes sur lesquels elles s'appuient permettent de penser que les collectivités du niveau intermédiaire et les villes importantes devraient pouvoir participer à la programmation dans le cadre du partenariat et être capables de porter des projets. Un effort de formation est sans aucun doute nécessaire pour permettre aux personnels concernés d'acquérir les compétences nécessaires, compte tenu des qualifications dont ils disposent déjà. Le Conseil de l'Europe pourrait relayer le programme PHARE après l'adhésion, sous réserve d'un financement approprié. Le renforcement des capacités administratives des collectivités territoriales est d'autant plus nécessaire que le recours désormais habituel à la création d'agences risque de priver les administrations d'une partie de leur substance, alors que la primauté des pouvoirs publics responsables sur les instruments opérationnels dont ils se dotent doit être préservée. Mais la faiblesse de la marge de manœuvre financière des collectivités territoriales constituera certainement un obstacle aux initiatives, car elle rendra plus difficile d'apporter les cofinancements nécessaires. Il ne faudrait pas que le souci de la maîtrise globale des finances publiques empêche de l'élargir.

SOURCES

1. Auteurs des réponses aux questionnaires et des notices

- *Bulgarie*: Dr Stefan IVANOV, chercheur à l'Institut d'Economie de l'Académie bulgare des Sciences et directeur du Centre d'Etudes régionales du Club « Ekonomika 2000 »; Yana BUCHVAROVA, économiste, chargé d'études au Club « Ekonomika 2000 ».
- *Estonie*: Dr Kadri KUUSK, Chercheur au Centre d'Etude des Politiques PRAXIS, Tallinn, et analyste au département du budget de la ville de Tallinn.
- *Hongrie*: Dr Gabor PETERI, Directeur de recherche à l'Open Society Institute, et Judith KALMAN, assistante à l'Université d'Economie et de Technologie de Budapest.
- *Lettonie*: Dr Mudite PRIEDE, Conseiller économique et financier de l'Union des Collectivités locales et régionales de Lettonie; Agita STRAZDA, Conseiller en matière d'intégration européenne de l'Union des collectivités locales et régionales de Lettonie; Maris PUKIS, Chef du Département du Développement de l'autonomie locale à l'Union des Collectivités locales et régionales de Lettonie.
- *Lituanie*: Algirdas PETKEVICIUS, Boursier de recherche de l'Open Society Institute de Budapest et assistant du président de la Commission de l'administration et des collectivités locales du Parlement lituanien.
- *Pologne*: Wiktor GLOWACKI, Institut de planification physique et d'économie locale, Etablissement de Cracovie, Boursier de recherche de l'Open Society Institute de Budapest.
- *République tchèque*: Dr Jiri BLAZEK, Maître de Conférences à l'Université Charles de Prague, Département de Géographie sociale et régionale.
- *Roumanie*: Afrodita POPA, Chef de Programme du Centrul de Studii si Programe pentru Dezvoltare, Bucarest.
- *Slovaquie*: Dr Jan BUCEK, Maître de Conférences à l'Université Comenius de Bratislava, Département de géographie humaine.
- *Slovénie*: Dr Stane VLAJ, Directeur de l'Institut d'Administration locale de l'Ecole supérieure d'Administration publique de l'Université de Ljubljana.

Cette équipe a pu être constituée à partir du réseau du Local Government Initiative, Open Society Institute, Budapest.

2. Sources bibliographiques

Alterman, R. (ed.) (2001), *National-level planning in democratic countries. An international comparison of city and regional policy-making*, Liverpool University Press.

Banabila, I. (1997), «L'aide développée par l'Union européenne en faveur des pays d'Europe centrale et orientale et le processus d'intégration européenne», thèse pour le doctorat en droit, université de Montpellier I (non publiée).

Drevet, J.-F. (2001), *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où?*, Paris, L'Harmattan.

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

- Horváth, T. (ed.) (2000), *Decentralization: experiments and reforms. Local governments in central and eastern Europe*, vol.1 (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, république tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie), Budapest, OSI, LGI Books.
- Goldson, J.A. (2002), « Race and ethnic data. A missing resource in the fight against discrimination », *Local Government Brief*, n° Hiver 2002, pp.18-30.
- Jalowiecki, B. (1993), « Organisation territoriale de la Pologne: histoire d'une réforme », *Bulletin de la Société languedocienne de Géographie*, juil.-déc.: *Changements administratifs et territoriaux dans la nouvelle Europe*, p.151-181.
- Kandeva, E. (ed.) (2001), *Stabilization of local governments. Local governments in central and eastern Europe*, vol.2 (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Moldova, Roumanie, Yougoslavie), Budapest, OSI, LGI Books.
- Marcou, G. (dir.) (1989), *L'aménagement du territoire et les pouvoirs locaux et régionaux face aux mutations économiques*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives (diff. Bruylant).
- Marcou, G. / Verebelyi, I. (eds), *New trends in local government in Western and Eastern Europe*, Bruxelles, IAS (diff. Bruylant).
- Marcou, G. / Kistenmacher, H. / Clev, H.-G. (1994), *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, Paris, DATAR, La Documentation Française, Hanovre, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, (en allemand).
- Marcou, G. / Siedentopf, H. (Hrsg) (1994), *Conditions institutionnelles d'une politique européenne de développement spatial*, Hanovre, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (contributions en anglais, en français et en allemand).
- Marcou, G. (1996), « L'administration locale et régionale en Europe centrale et orientale », pp.33-67 dans: *L'Europe centrale et orientale 1996*, coord. par E. Lhomel et Th. Schreiber, Paris, La Documentation Française, « Etudes ».
- Marcou, G. (1999), « L'autonomie des collectivités locales en Europe: fondements, formes et limites », pp.31-86 dans: *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales?*, Paris / La Tour d'Aigues, Caisse des Dépôts et Consignations / GRALE, Editions de l'Aube.
- Marcou, G. (2000), «La régionalisation en Europe», Parlement européen, Direction générale des Etudes, *Série Politique Régionale 108 FR rév.1*.
- Pola, G. / Marcou, G. / Bosch, N. (dir.) (1994), *Investissements publics et régions. Les investissements publics dans six régions fortes d'Europe (Bade-Wurtemberg, Bavière, Catalogne, Ile-de-France, Lombardie, Rhône-Alpes)*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- Polaschek, M.-F. (1997), « Von Komitaten, Kreisen und Bezirken. Zur Entwicklung der übergemeindlichen Selbstverwaltung in Mitteleuropa », *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte*, vol.9, Baden-Baden, Nomos, pp.233-258.
- Sharpe, J.-L. (ed.) (1993), *The rise of meso government in Europe*, Londres, Sage.
- Schöpflin, G. (2001), « Minorities and democracy », p.9 dans: A.-M. Bíró / P. Kovács (ed.), *Diversity in action. Local public management of multi-ethnic communities in Central and Eastern Europe*, Budapest, Open Society Institute, LGI Books.

Simonny, M. (2002), « Vers une convergence des modes de gestion et de contrôle des dépenses publiques au sein d'une Europe élargie », *Revue d'Etudes comparatives Est-ouest*, n°3 (à paraître).

Verheijen, T. (2002), « Administrative criteria for EU membership: just for the record? », *Revue d'Etudes comparatives Est-ouest*, n°3 (à paraître).

Wollmann, H. (1995), « Variationen institutioneller Transformationen in sozialistischen Ländern: die (Wieder-) Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Russland », dans: H. Wollmann, H. Wiesenthal, F. Bönker (Hrsg), *Transformation sozialistischer Gesellschaften: am Ende des Anfangs*, Opladen, Leviathan-Sonderband.

3. Documents officiels de la Communauté européenne

NB: ne sont repris ici que les documents jugés pertinents pour la préparation du rapport, à l'exclusion de la législation communautaire.

Commission européenne, *PHARE 2000 Review. Strengthening preparation for membership*.
Communication from Mr Verheugen, 27 octobre 2000, C(2000)3103/2.

Commission européenne, *The PHARE Programme. Annual report 2000*.

Commission européenne (2001), *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires. Deuxième rapport sur la Cohésion économique et sociale*.

Commission européenne (2001), *Réussir l'élargissement. Document de stratégie et Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion*, novembre 2001. http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy_fr.pdf

Commission européenne (2001), *Regular report on Bulgaria's progress towards accession*, 13 novembre, SEC(2001)1744.

Commission européenne (2001), *Rapport régulier sur les progrès réalisés par la République tchèque sur la voie de l'adhésion*, 13 novembre, SEC(2001)1746.

Commission européenne (2001), *Rapport régulier sur les progrès réalisés par l'Estonie sur la voie de l'adhésion*, 13 novembre, SEC(2001)1747.

Commission européenne (2001), *Regular report on Hungary's progress towards accession*, 13 novembre, SEC(2001)1748.

Commission européenne (2001), *Rapport régulier sur les progrès réalisés par la Lettonie sur la voie de l'adhésion*, 13 novembre, SEC(2001)1749.

Commission européenne (2001), *Regular report on Lithuania's progress towards accession*, 13 novembre, SEC(2001)1750.

Commission européenne (2001), *Rapport régulier sur les progrès réalisés par la Pologne sur la voie de l'adhésion*, 13 novembre, SEC(2001)1752.

Commission européenne (2001), *Regular report on Romania's progress towards accession*, 13 novembre, SEC(2001)1753.

Commission européenne (2001), *Rapport régulier sur les progrès réalisés par la Slovaquie sur la voie de l'adhésion*, 13 novembre, SEC(2001)1754.

Commission européenne (2001), *Regular report on Slovenia's progress towards accession*, 13 novembre, SEC(2001)1755.

Commission européenne (2002), *Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale*, COM(2002)46 final.

Commission européenne, *What is PHARE?*, 2002, par.2.3.1 et 2.3.4, http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/struct_funds.htm

Commission européenne, *Enlargement: negotiation of the chapter 21*, mars 2002, site web de la Commission: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chap21/index.htm>

Commission européenne – DG Regio, *Annual Management Plan 2002 Final*, par.3.2.2.

Cour des Comptes (1997), « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre du programme PHARE (période 1990-1995) accompagné des réponses de la Commission (présenté en vertu de l'article 188 C, paragraphe 4, deuxième alinéa du traité CE », *JOCE*, n° C 175, 9 juin 1997.

Eurostat (1999), *Nomenclature des unités territoriales statistiques*, Luxembourg.