

# Plus de pouvoirs aux régions espagnoles

Les communautés autonomes et les municipalités assument de nouvelles responsabilités

PAR ROBERT AGRANOFF

**E**N ESPAGNE, LES DISCUSSIONS ENTRE LE gouvernement central et les 17 communautés autonomes que compte le pays sont parfois tumultueuses. Le débat concernant les revendications autonomistes du Pays basque est devenu des plus intenses à l'été 2007. Mariano Rajoy, membre du Parti populaire et leader de l'opposition, a en effet accusé le premier ministre José Luis Rodríguez Zapatero d'avoir négocié avec les terroristes du mouvement basque ETA « dans le dos du peuple espagnol en jouant avec les structures de l'État comme s'il se fût agi d'un jeu de construction. » Cependant, selon des sondages d'opinion réalisés en août 2007, la cote de popularité de M. Zapatero est en fait à la hausse depuis le 6 juin, date à laquelle l'ETA a rompu le cessez-le-feu.

Au cours des dernières décennies, aucun pays ne s'est engagé aussi rapidement que l'Espagne sur la voie d'un système intergouvernemental. Peu après la disparition du dictateur Francisco Franco en 1975, la démocratie a été restaurée et la nation est devenue une fédération sans toutefois en prendre le nom. Elle a en effet accordé l'autonomie aux régions et aux collectivités locales et réparti les compétences entre le pouvoir central et les « communautés autonomes » ou gouvernements régionaux. Cette répartition évolue par le truchement de lois-cadres, de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de l'exercice quotidien des relations intergouvernementales.

Les unités constitutives les plus déterminées ont surtout cherché à renforcer la décentralisation et la dévolution des compétences aux communautés autonomes et aux autres collectivités locales. En plus de ses 17 communautés autonomes, l'Espagne recensait en 2005 50 provinces supramunicipales, 81 comtés, 8 107 villes ou corporations municipales, 909 *consorcios* (partenariats verticaux



REUTERS/GUSTAU NACARINO

Le premier ministre espagnol José Luis Rodríguez Zapatero (à droite) a appuyé la candidature de José Montilla à la présidence de la région de la Catalogne lors de la campagne électorale d'octobre 2006. M. Montilla a remporté les élections.

19

OCTOBRE | NOVEMBRE 2007

entre des municipalités, des provinces, des communautés autonomes et l'État), 988 services intermunicipaux et quelque 3 700 entités infra-municipales et sociétés d'État. En 1986, l'entrée de l'Espagne dans l'Union européenne a influencé des domaines comme l'aménagement du territoire, l'élimination des déchets solides, la gestion des zones côtières, l'emploi et l'immigration.

## Les interactions entre gouvernements

En Espagne, les relations intergouvernementales se déploient sur trois niveaux :

- **Le niveau macro** comprend les interactions politiques entre dirigeants régionaux et nationaux, de même que les dossiers majeurs touchant à la division du territoire ou aux compétences concurrentes.
- **Le niveau méso** englobe les activités routinières entre officiels, moins visibles mais néanmoins importantes, la négociation de subventions et de contrats, l'établissement de partenariats gouvernementaux, etc.
- **Le niveau micro.** Il s'agit ici du niveau opérationnel ignoré du grand public où les projets sont négociés, les règlements et les normes sont mis en application, les contrats sont gérés, le territoire est réparti en zones et les permis de construire sont délivrés.

**Le niveau macro :** Cette forme d'interaction concerne les questions contentieuses au plan régional, celles qui impliquent d'ordinaire l'identité, les compétences ou les finances, et dont l'intérêt s'étend bien au-delà des frontières espagnoles. En fait, au moment de former des gouvernements de coalition, les partis régionaux négocient souvent des accords au sein du Parlement central. Les tensions politiques

focalisent toujours l'attention et, bien que ces conflits soient importants et définissent d'une certaine manière les relations intergouvernementales, des préoccupations plus générales liées à la politique territoriale entrent également en ligne de compte.

Des lois-cadres adoptées par le Parlement central influencent, elles aussi, la dynamique des relations intergouvernementales. La plupart des compétences n'étant pas réparties de manière très rigide, elles ont un impact sur deux ou plusieurs niveaux. Une étude portant sur quelque 74 politiques extérieures et intérieures non militaires a démontré que seules 17 d'entre elles touchaient exclusivement le gouvernement central et 19 les

## CAHIER SPÉCIAL

### L'unité dans la diversité

INDE 2007



**Robert Agranoff** est professeur émérite de l'École des affaires publiques et environnementales de l'Université de l'Indiana à Bloomington et professeur titulaire à l'Institut universitaire Ortega y Gasset de Madrid. Il met actuellement la dernière main à un ouvrage consacré aux relations intergouvernementales en Espagne.

communautés autonomes, toutes les autres présentant une nature mixte. Dans cette dernière catégorie, on retrouve l'essentiel des politiques fondamentales, parmi lesquelles l'éducation, la santé, les services sociaux, l'aide au revenu, le développement économique et commercial, les transports, les collectivités locales et la gestion de l'environnement. Des lois nationales sur les élections, les finances de même que l'organisation et les services publics de base régissent le fonctionnement des collectivités locales.

**Le niveau méso** : Le système espagnol est hautement interdépendant en ce sens que le centre élabore des lois-cadres et les communautés autonomes adoptent des lois et des règlements complémentaires à celles-ci. Le processus de mise en œuvre intéresse donc grandement tant un ordre de gouvernement que l'autre. Le pays étant doté d'un système de gouvernement parlementaire et de cabinet, ce processus est mené pour l'essentiel par les hauts fonctionnaires des deux ordres de gouvernement qui interagissent constamment, consacrant ainsi une forme de fédéralisme administratif. Il n'en va toutefois pas de même dans l'arène politique puisque les ministres et chefs de gouvernement espagnols interagissent dans une moindre mesure que ceux d'autres fédérations parlementaires comme l'Australie, le Canada et l'Inde. Cependant, un Conseil des présidents des communautés autonomes a récemment été institué au pays. Le Conseil et le premier ministre se réunissent de façon semestrielle afin de se pencher sur l'élaboration de politiques générales, laissant en général le soin de régler les autres dossiers aux rencontres bilatérales.

Les questions liées à l'élaboration des politiques sont importantes pour l'établissement de relations intergouvernementales de type méso. Par exemple, Madrid ne réglemente que de manière très générale la planification urbaine et le zonage. Chaque communauté autonome dispose de ses propres lois touchant le développement urbain, les permis, la construction et les réglementations. Chaque municipalité doit élaborer et tenir à jour un plan décennal de développement approuvé par la communauté autonome et recensant les exceptions autorisées. Des procédures de planification et de fonctionnement similaires s'appliquent aux questions concernant les communautés autonomes et les collectivités locales pour ce qui a trait aux infrastructures, aux services sociaux, au soutien du revenu, aux services de santé et à l'éducation. Dans tous ces domaines, les questions intergouvernementales de niveau intermédiaire sont maintenant, pour l'essentiel, du domaine des relations entre communautés autonomes et collectivités locales, alors qu'elles relevaient auparavant du centre et des communautés autonomes.

En conséquence, c'est dans les capitales des communautés autonomes qu'avancent bon nombre de ces dossiers. Les maires et leurs conseillers négocient avec des organismes régionaux sur des questions comme les finances sans oublier l'interprétation, le contrôle et l'approbation des politiques. De même, la principale organisation de défense des intérêts des unités gouvernementales, la Fédération espagnole des municipalités et des provinces, compte beaucoup sur le lobbying de ses organismes affiliés dans les communautés autonomes ainsi que sur les activités de défense des intérêts menées dans les communautés autonomes par ses homologues non affiliés au Pays basque et en Catalogne.

**Le niveau micro** : Il s'agit du niveau opérationnel ignoré du grand public, là où les projets sont négociés, les normes mises en application et les contrats gérés. Nombre de petites municipalités espagnoles ne disposent pas d'une population ou de revenus suffisamment importants pour offrir toute la palette des services publics requis, comme l'approvisionnement en eau, l'élimination des eaux usées, la collecte



REUTERS/VINCENT WEST

Un représentant de Batasuna, un parti indépendantiste basque considéré comme illégal, prend la parole dans le cadre d'une conférence de presse tenue à San Sebastian en septembre dernier.

des déchets, la construction de routes d'accès et l'assainissement. Trois possibilités s'offrent donc à elles : permettre à la province de s'en charger elle-même; s'entendre avec les municipalités adjacentes pour former un district spécial et proposer le service conjointement; ou alors, conclure un contrat de service avec une autre municipalité ou un fournisseur privé. Chacune de ces possibilités se révèle de nature intergouvernementale et toutes requièrent l'approbation de la communauté autonome. Les municipalités interagissent également avec les hauts fonctionnaires des communautés autonomes responsables de l'éducation concernant, par exemple, l'emplacement de nouvelles écoles.

Les négociations intergouvernementales se déroulent dans le cadre plus large des relations intergouvernementales de type méso et macro. Dans les systèmes fédéraux, c'est à ce niveau que les rouages du gouvernement se mettent en branle – ou se coincent.

### Les mécanismes intergouvernementaux

Quatre autres mécanismes aident à préserver la cohésion du système :

- Des conférences sectorielles, autrement dit des réunions multilatérales et des forums de discussion consacrés à des domaines politiques bien spécifiques, visant à encourager les échanges et la résolution de problèmes entre les communautés autonomes et Madrid.
- Des commissions bilatérales de coopération, essentiellement des organismes de négociation axés sur des projets concrets composés de cadres inférieurs et intermédiaires des organes administratifs de l'État et des communautés autonomes. Ces organes ont d'abord organisé le transfert des services publics aux ordres de gouvernement « inférieurs », puis se sont occupés des tout derniers transferts de compétences à certaines régions dans le domaine de la santé et de l'éducation.
- Des plans et des programmes conjoints entre Madrid et les commu-

nautés autonomes, particulièrement dans des domaines de compétences conjointes ou qui se recoupent, dont ceux qui touchent à l'application des directives européennes.

- Des accords de collaboration bilatéraux et multilatéraux, soit des contrats liants deux ou plusieurs gouvernements. Il s'agit du mécanisme le plus courant. Madrid et les gouvernements régionaux ont en effet signé plus de 5 000 accords de collaboration, sans oublier un grand nombre d'autres accords entre provinces et municipalités et entre unités gouvernementales spéciales.

« L'État des régions autonomes » qu'est devenue l'Espagne s'est développé en grande partie grâce à ces quatre types d'accords et de commissions.

Les relations financières se révèlent également primordiales dans un système verticalement déséquilibré. Les études les plus récentes démontrent qu'en 2005 les revenus fiscaux générés par les communautés autonomes en propre ne se montaient qu'à 0,9 pour cent de leurs revenus totaux. Elles comptent en effet sur une part fixe des taxes perçues en leur nom par le centre pour 50,3 pour cent de leurs revenus, alors que 46 pour cent provient de divers autres transferts du centre (à l'exception du régime spécial du Pays basque et de la Navarre).

Les municipalités s'en sortent un peu mieux, dans la mesure où les impôts directs et indirects, les taxes, les frais et les autres sources de revenus s'élevaient, en 2002, à environ 65 pour cent des revenus locaux, auxquels s'ajoutent 13 pour cent de transferts de l'État, le reste provenant de transferts des provinces et des communautés autonomes. Toutefois, seule une petite partie de ces transferts sont inconditionnels, les autres dépendant de la réalisation de projets spécifiques.

## **La dynamique des relations intergouvernementales**

Plusieurs facteurs importants semblent animer la dynamique des relations intergouvernementales :

- Le cadre constitutionnel et institutionnel de l'État, particulièrement la garantie d'autonomie et le partage des revenus de l'État, assure une interaction entre les différents ordres de gouvernement.
- Des lois-cadres dans de nombreux domaines politiques d'importance, conjuguées aux structures de base des communautés autonomes et des collectivités locales, assurent l'interdépendance entre les ordres de gouvernement.
- L'« européisation » implique qu'un quatrième ordre de gouvernement a un rôle à jouer dans des domaines comme l'emploi, l'immigration, les déchets urbains, les décharges publiques, les submissions publiques, le temps de travail des employés et l'impact environnemental.
- La concurrence électorale, les gouvernements de coalition et la rotation des partis politiques au pouvoir ont renforcé la position des communautés autonomes et, dans une certaine mesure, des collectivités locales. Ces facteurs les ont en outre libérés du contrôle opéré « du haut vers le bas » et ont créé une « culture politique du local » dans chacune des unités de gouvernement.
- La culture politique espagnole est basée sur l'importance du local et de l'individualisme, ce qui explique la propension du pays à nouer de multiples relations unilatérales pour suppléer aux activités multilatérales ou pour les compléter.

La tradition dans les unités infranationales veut que l'Administration participe étroitement aux relations intergouvernementales. Le fédéralisme administratif et le fédéralisme exécutif représentent donc les modèles d'interactions les plus fréquents. Cela ne vient que renforcer la tendance à la fédéralisation des relations intergouvernementales espagnoles.