

Les collectivités locales revendiquent une place au sein du système espagnol

En Espagne, les municipalités forment le dernier ordre de gouvernement à se moderniser



AP PHOTO/MANU FERNANDEZ

La réparation et la reconstruction des voies ferrées de Barcelone ont forcé des navetteurs à s'entasser dans des autobus pendant deux longs mois en octobre et novembre 2007. En Catalogne, le gouvernement investit dans le renouvellement des infrastructures urbaines, mais ce n'est pas le cas de toutes les communautés espagnoles.

PAR CARLOS ALBA ET CARMEN NAVARRO

EN ESPAGNE, LES VILLES ET LES MUNICIPALITÉS POURRAIENT devenir le dernier niveau institutionnel à retrouver l'intégralité de ses compétences après la mort de Francisco Franco en 1976. Les 8100 villes et villages du pays ne cessent en effet de revendiquer ce qu'ils appellent un partage équitable des ressources fiscales et la possibilité d'assumer pleinement leurs responsabilités.

Au cours des trois dernières décennies, l'Espagne a été le théâtre de dévolution territoriale, de l'instauration d'un État social digne de ce nom, de l'intégration dans l'Union européenne et d'un certain essor économique et social. Les collectivités locales sont cependant restées à la traîne, dépassées en termes de revenu et de développement urbain tout à la fois par le gouvernement central de Madrid et par les 17 communautés autonomes qui forment l'Espagne.

Contrairement aux communautés autonomes, le niveau local est à peine mentionné dans la Constitution. Celle-ci évoque tout au plus la reconnaissance formelle de l'autonomie locale et le principe d'autosuffisance financière, deux éléments qui, plus de 20 ans après l'entrée en vigueur de la Charte fondamentale, sont encore loin d'être devenus réalité dans les municipalités espagnoles. Celles-ci occupent un espace politique toujours aussi mal défini.

Compétences refusées

Les communautés autonomes, qui auraient pu améliorer la situation, n'ont pas souhaité offrir aux municipalités des compétences et des ressources qu'elles-mêmes n'avaient acquises que très tardivement. Elles ont en quelque sorte reproduit les anciens schémas centralisateurs, si ce n'est que dans ce cas les tensions entre le centre et les régions ont été transposées aux niveaux régional et local.

Carlos Alba est professeur de sciences politiques à l'université autonome de Madrid. **Carmen Navarro** est professeure associée de sciences politiques dans cette même université.

Lorsqu'en 1985 le Parlement national a voté la Loi sur les collectivités locales, les compétences et les responsabilités du niveau local s'en sont trouvées clarifiées. La loi a fourni une base juridique aux politiques et aux initiatives élaborées par les municipalités – dans un certain vide juridique – pendant les deux premières législatures du nouveau gouvernement démocratique. À la fin des années 1990, de nouvelles réformes ont été adoptées et les collectivités locales ont commencé à bénéficier de la levée de certaines des restrictions qui les frappaient encore. À l'heure actuelle, ce processus approche de son terme. Pour préparer l'émergence d'un pouvoir local digne de ce nom, tous les partis politiques ont conjugué leurs efforts afin de proposer la dernière d'une série de réformes, soit un projet de refonte de la loi de 1985 dont le texte vient d'être soumis à l'approbation du Parlement. Si ce dernier l'avalise, les municipalités disposeront enfin de compétences et de responsabilités définies sans ambiguïté, de même que des ressources nécessaires à leur mise en œuvre. Elles bénéficieront notamment d'une énumération claire et précise de leurs diverses attributions.

Ratification reportée

Jusqu'à maintenant, la liste des compétences municipales est demeurée relativement vague, ce qui a permis aux autres ordres de gouvernement de s'immiscer dans nombre de questions locales. Les conseils municipaux ne recevaient en outre pas les ressources nécessaires pour développer leurs propres politiques dans ces domaines. En vertu de la nouvelle loi, les autres ordres de gouvernement devront transférer des fonds aux municipalités afin que celles-ci puissent gérer leurs nouvelles attributions. Mais le projet a été déposé au Parlement en toute fin de législature – quelques mois à peine avant les élections générales de mars 2008. De la sorte, le processus a été interrompu par la campagne électorale, et la ratification devra attendre l'entrée en fonction du prochain gouvernement.

À l'heure actuelle, les collectivités locales ne comptent que pour 15 pour cent de toutes les dépenses inscrites au budget, et elles souhaitent que cette proportion passe à 25 pour cent. Un représentant des maires espagnols a déclaré au cours d'une récente entrevue : « Nous devons aspirer à une autonomie com-

plète [...] qui nous empêchera de devenir des administrations de seconde zone. Pour y parvenir, nous devons travailler sur la base d'un système financier nous permettant de satisfaire aux demandes de nos citoyens, qui se tournent vers nous (pour obtenir des prestations) parce que nous représentons l'administration qui est la plus près d'eux.»

Le défi que les collectivités locales doivent relever tient en un mot : améliorer leurs performances, ce qui implique davantage d'autonomie et d'autosuffisance financière. De surcroît, elles doivent se comporter en catalyseurs de la démocratie en offrant des prestations qui répondent aux besoins locaux. Elles doivent également renforcer la légitimité de leurs initiatives en atteignant leurs buts sans gaspiller les ressources disponibles. Dans ce contexte, l'efficacité et l'efficience de leurs appareils administratifs représentent des facteurs déterminants.


L'Espagne connaît un taux de participation électorale similaire à ceux d'autres pays développés. La participation aux scrutins locaux est traditionnellement plus basse qu'aux élections nationales mais elle demeure proche du niveau national, oscillant entre 61 pour cent et 70 pour cent. Par ailleurs, les résultats locaux préfigurent habituellement ceux des élections nationales.

Les défis à relever dans les collectivités

En plus d'élections libres et équitables, c'est la transparence et la participation au processus gouvernemental qui vont permettre de renforcer la légitimité locale. En effet, grâce à la démocratie participative, les citoyens sont en mesure d'exprimer leurs préférences en ce qui concerne la définition et l'application de politiques spécifiques. L'information qui filtre des slogans électoraux et des plateformes peu débattues des partis sont à sens unique. Les gouvernements doivent cependant aussi être renseignés sur les attentes réelles de leurs citoyens. Il est donc indispensable de renforcer l'engagement citoyen; à cette fin, des instruments comme les conseils de quartier, les consultations publiques et les conseils de districts commencent à être instaurés dans les municipalités. En Espagne, les autorités locales n'ont mis en place de telles politiques qu'au cours de la dernière décennie, mais plus fréquemment au

cours des quatre dernières années. Certaines municipalités, comme Alcobendas, en banlieue de Madrid, proposent des conseils de quartier, des audiences publiques et d'autres instruments encore, un meilleur accès aux conseillers municipaux par exemple, permettant un meilleur engagement de la population. Malgré tout cela, un examen approfondi du paysage politique local de l'Espagne révèle que l'implication des citoyens dans la vie publique connaît un succès mitigé.

Si elles entendent conforter leur légitimité politique grâce à leurs performances, les municipalités doivent alors faire preuve d'efficacité et d'efficience dans leur offre de services publics. La tâche n'est pas simple, et cela, pour plusieurs raisons. Premièrement, les 8100 collectivités locales espagnoles, disposant toutes de structures administratives et de compétences propres, dessinent une véritable mosaïque. De plus, 85 pour cent d'entre elles abritent moins de 5000 habitants. Exiger l'efficacité d'entités aussi morcelées n'est tout simplement pas réaliste. La seule manière pour elles d'améliorer la qualité de leurs prestations consiste à se regrouper pour offrir leurs services publics, du moins une partie de ceux-ci, et c'est particulièrement vrai pour les collectivités les plus modestes. Deuxièmement, les municipalités doivent améliorer leur efficience. Les nouvelles techniques de gestion publique comme l'impartition, la privatisation, les techniques de budgétisation et les partenariats public-privé ont été employés dans le monde entier pour moderniser les fonctions publiques. Ils ont toutefois été adoptés avec beaucoup moins d'enthousiasme dans les municipalités espagnoles que dans les autres pays d'Europe ou les mairies américaines. Les collectivités locales doivent améliorer la qualité de leur organisation et leur capacité à apporter des réponses rapides et efficaces aux problèmes concrets qui leur sont posés.

Après quelque 30 ans de démocratie locale, les progrès accomplis par l'Espagne sont aussi nombreux que les problèmes devant encore être résolus. Le pays enregistre certes la plus longue période de paix et de stabilité politique de son histoire, mais l'instauration d'une démocratie locale digne de ce nom est loin d'être achevée. 

Le retour de l'Espagne dans le giron des démocraties

C'est en 1979 que des élections libres se sont tenues pour la première fois en Espagne et que les collectivités locales, désormais démocratiques, ont commencé à introduire des réformes et des politiques novatrices destinées à transformer en profondeur le paysage urbain sous-développé des années 1970. À cette époque, la mission des maires était claire : améliorer les infrastructures et mettre en place des services publics de base. À l'heure actuelle, ces besoins fondamentaux sont satisfaits, mais les défis qui doivent encore être relevés sont un peu moins clairs. D'un côté, les collectivités locales doivent renforcer leur influence vis-à-vis des autres ordres de gouvernement et s'assurer une position au sein du système politique espagnol. De l'autre, elles ont la tâche délicate d'améliorer leurs performances dans un monde où les problèmes sont devenus complexes et les ressources rares, et donc où les solutions ne peuvent découler que d'une conjonction d'efforts entre acteurs publics et privés.

L'Espagne contemporaine est l'héritière du régime politique extrêmement centralisé mis en place par le général Francisco Franco. La Constitution de 1979 n'a pas qualifié les communautés autonomes de « États », pas plus qu'elle n'a considéré le système comme « fédéral », et cela, pour diverses raisons. Premièrement, le mot « fédéralisme » a été soigneusement évité durant toute la période de transition en raison de sa possible association avec le séparatisme, l'instabilité politique et les anciens mouvements indépendantistes. Deuxièmement, le système n'est pas purement fédéral, puisque le modèle espagnol ne repose pas sur un accord entre les représentants

politiques des diverses unités constituantes. Il est par ailleurs encore loin d'accorder à toutes les unités fédérées un ensemble uniforme de fonctions gouvernementales. Dans la pratique, le système espagnol se rapproche des systèmes en place en Belgique, au Mexique et en Afrique du Sud – trois pays centralisés qui ont dévolu leurs pouvoirs à un point tel que plusieurs politologues les décrivent à présent comme des pays fédéraux.

Finalement, il faut noter que le système espagnol distingue entre les communautés autonomes qui sont de simples « régions » et celles qui forment des « nationalités », comme le Pays Basque, la Catalogne et la Galice, capables de se reposer tout à la fois sur leur autonomie et sur l'existence d'une langue et d'une culture distinctes. Entités politiques fortes, ces communautés disposent de leurs assemblées législatives, de leurs exécutifs et de leurs systèmes judiciaires propres. Elles peuvent adopter des lois faisant jeu égal avec celles de l'État espagnol, et leurs administrations ne sont pas soumises au contrôle de ce dernier. Leurs compétences dans des domaines fondamentaux comme l'éducation ou la santé les rendent aussi influentes, si ce n'est même plus, que tous les autres gouvernements infranationaux d'Europe. Or, depuis 1996, les développements politiques et constitutionnels ont conduit à la transformation de toutes les régions d'Espagne en communautés autonomes disposant des mêmes niveaux d'autonomie et de compétences. Cette uniformisation reste critiquée par les régions qui se considèrent comme des nations et aspirent de ce fait à un traitement différencié.