

Chapitre 5

L'exemple de l'Espagne¹

Le cadre d'analyse présenté dans le chapitre 1 est appliqué ici à l'utilisation du Convenio de Colaboración en Espagne. Le chapitre débute par une analyse générale du contexte de décentralisation, suivie par une description du mécanisme contractuel. Trois études de cas détaillées illustrent la façon dont le Convenio de Colaboración est appliqué dans la pratique : le développement économique des comtés de mines de charbon, le développement économique de Teruel, ainsi que le contrôle et la gestion du laboratoire Synchrotron. Le chapitre conclut sur les leçons tirées de l'analyse du cas de l'Espagne.

1. Introduction

Au cours des dernières décennies, l'Espagne a connu une décentralisation qui a transféré d'importants pouvoirs du gouvernement central aux régions, appelées communautés autonomes. Alors que les premières années de la décentralisation ne furent pas caractérisées par une coopération entre les niveaux d'administration, la situation a commencé à s'inverser. À vrai dire, l'émergence d'instruments spécifiques a facilité le processus de coopération. Ces instruments qu'on peut examiner dans le contexte des contrats intergouvernementaux font l'objet de la présente étude de cas. Après avoir donné un aperçu général du fédéralisme espagnol, l'étude de cas présente de manière plus spécifique au lecteur le *convenio de colaboración*, un mécanisme de collaboration entre les niveaux d'administration. Ensuite, trois exemples illustrent la façon dont ce système de contrats est mis en œuvre dans le développement régional. Ce document présente en conclusion un examen des enseignements à tirer de l'exemple espagnol et plusieurs recommandations.

2. L'organisation territoriale espagnole

2.1. Répartition des compétences

L'Espagne n'est pas à proprement parler un État fédéral. L'article 2 de la Constitution espagnole proclame la souveraineté et l'unité de l'État espagnol et « reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent ». On peut cependant décrire l'Espagne comme un pays politiquement décentralisé comprenant trois niveaux d'administration (central, régional et local) dans lesquels la répartition des fonctions et le système de gouvernance sont très proches de ceux d'un État fédéral (voir Moreno, 1997). Les gouvernements régionaux appelés « communautés autonomes » ont leurs propres pouvoirs législatif et exécutif et possèdent donc des caractéristiques assimilables à celles d'un État. En outre, le droit d'existence des communautés autonomes n'est pas seulement inscrit dans la Constitution espagnole mais il repose aussi sur la législation fondamentale de chacune des communautés autonomes, appelée « statut d'autonomie ».

L'Espagne comprend 17 communautés autonomes qui ont été instituées entre 1978 et 1983. Aujourd'hui, les pouvoirs délégués à chacune d'entre elles sont très comparables. Cependant, cela n'a pas toujours été le cas. Les communautés autonomes qui avaient une histoire d'autogouvernance se sont vues accorder toutes leurs compétences dans les années 80, pendant que des

compétences supplémentaires (principalement dans les domaines de l'éducation et de la santé) ont été attribuées à la fin des années 90 aux autres communautés autonomes. La Constitution espagnole distingue deux séries de compétences. L'article 148 indique les compétences qui peuvent être assumées par les régions, alors que l'article 149 énumère les compétences exclusives de l'État. Les domaines qui ne sont pas cités dans la Constitution constituent le pouvoir résiduel de l'État tant que la région ne revendique pas cette compétence dans son « statut d'autonomie ». La Constitution précise également l'intensité de la compétence dans un continuum qui va de pouvoirs législatifs et exécutifs complets à des pouvoirs législatifs limités et des pouvoirs exécutifs complets, ou des pouvoirs seulement exécutifs².

Le tableau 5.1 indique les différentes compétences attribuées aux deux niveaux d'administration par la Constitution. Il faut noter que, outre ces compétences, la Constitution (article 150.2) prévoit également la possibilité d'un transfert ou d'une délégation de compétences exclusives par l'État. Ces dispositions, qui requièrent une majorité qualifiée de la législature de l'État, ont été appliquées au transfert de nouvelles compétences aux communautés autonomes. La Constitution indique que le gouvernement central peut définir les conditions de la délégation mais ces nouvelles compétences sont accordées généralement aux communautés autonomes sans conditions particulières.

2.2. Le processus de décentralisation

La décentralisation en Espagne a été très difficile et complexe à gérer sur le plan administratif. Il faut mentionner que, puisque les communautés autonomes étaient créées à partir de rien, le processus même de décentralisation exigeait la coopération des deux niveaux d'administration. Le gouvernement national et chaque communauté autonome devaient négocier l'interprétation des tâches décentralisées ainsi que les moyens matériels et financiers liés à leur mise en œuvre. Cette procédure de négociation a été institutionnalisée dans le cadre de forums de coopération bilatérale (*Comisiones Mixtas de Valoraciones*). Pour chaque transfert particulier de compétence, un accord (*Acuerdo de Traspaso*) a été conclu entre l'État et la communauté autonome spécifiant la nature exacte de la compétence et les ressources transférées. Cette procédure devait être bilatérale puisque la décentralisation était relativement asymétrique, en raison à la fois d'une asymétrie constitutionnelle au niveau des compétences et de la négociation de délais supplémentaires ainsi que de difficultés de mise en œuvre, ce qui a conduit à une approche graduelle. Bien que le processus ne se soit pas déroulé sans poser de problèmes, il est parvenu à décentraliser un grand nombre de dépenses, de personnels et d'actifs dans un laps de temps limité.

En résumé, les communautés autonomes espagnoles ont des compétences dans de nombreux domaines d'action : soins de santé, éducation, services sociaux, environnement, logement, promotion économique, agriculture,

Tableau 5.1. Répartition des compétences entre l'État et les communautés autonomes

État	Communautés autonomes
<p>S1) Compétences législative et exécutive exclusives</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Immigration et émigration ● Affaires internationales ● Défense ● Justice ● Législation commerciale, pénale, du travail, de la propriété industrielle et intellectuelle et législation civile (sauf les domaines réglementés par le droit coutumier régional) ● Commerce extérieur ● Système monétaire, change, et finances générales et dette de l'État ● Infrastructures de dimension nationale (routes, chemins de fer et infrastructures hydrauliques interrégionaux, ports et aéroports ayant une activité commerciale) ● Pêche maritime 	<p>AC1) Compétences législative et exécutive exclusives</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Organisation générale de l'autonomie ● Modification des limites des communes et création de collectivités locales ● Aménagement du territoire et logement ● Infrastructures de dimension régionale (routes, chemins de fer et infrastructures hydrauliques intrarégionaux, aéroports et ports n'ayant pas une activité commerciale) ● Agriculture, forêts et pêche dans les eaux intérieures ● Commerce intérieur et foires ● Tourisme ● Culture (musées, bibliothèques, patrimoine, développement de la culture, etc.) et sports (équipement et promotion) ● Services sociaux ● Politique de l'environnement ● Éléments divers figurant dans le « Statut d'autonomie » et non inclus dans S1
<p>S2) Pouvoir d'instaurer une législation fondamentale</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Activités de banque et d'assurance ● Soins de santé ● Sécurité sociale ● Éducation ● Autonomie locale 	<p>AC2) Compétences soumises à la législation fondamentale de l'État</p> <ul style="list-style-type: none"> ● « Développement économique dans le cadre de la politique économique nationale » ● Éléments divers figurant dans le « Statut d'autonomie » mais inclus dans S.2 ou S.3
<p>S3) L'État peut également</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Coordonner et promouvoir la recherche scientifique et technique ● « Établir les bases et la coordination de la planification de l'activité économique générale » ● « Garantir l'égalité de tous les Espagnols dans l'exercice de leurs droits et dans l'accomplissement des devoirs constitutionnels » 	<p>AC3) En outre, les communautés autonomes disposent des compétences</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Toute compétence déléguée par l'État

Source : Constitution espagnole de 1978 et contribution de l'auteur.

tourisme, etc. Elles ont des compétences législatives dans la plupart de ces domaines mais les décisions de leur Parlement sont soumises à la législation fondamentale de l'État. Une conséquence de la décentralisation est que les pouvoirs des communautés autonomes en matière de dépenses sont également considérables. Le niveau d'administration créé au début des années 80 représentait 42 % des dépenses publiques espagnoles en 2003 (hormis les dépenses au titre des retraites), comparé à 41 % pour l'administration centrale

et 17 % pour les collectivités locales. De plus, les dotations accordées aux communautés autonomes sont en grande partie inconditionnelles ce qui implique une gestion relativement libre de ces dépenses.

Il faut souligner le caractère transitoire du transfert de certaines compétences de l'État aux régions. Les « accords autonomes » ont été principalement utilisés pour transférer des compétences à deux régions (les îles Canaries et la communauté autonome de Valence en 1982 puis à un plus grand nombre de régions en 1992) pour atteindre la même attribution de compétences qu'en Catalogne, au Pays basque, en Galice ou en Andalousie en attendant un transfert de compétences définitif lié à une réforme de leur statut.

Toutefois, la décentralisation en Espagne n'est pas sans problèmes. Par exemple, on estime de manière générale dans certaines communautés autonomes que la législation fondamentale de l'État est dans certains cas trop détaillée, ce qui limite la possibilité pour les communautés autonomes de développer certains aspects majeurs des domaines d'action qui leur incombent. Certaines communautés autonomes (plus particulièrement la Catalogne et le Pays basque) considèrent qu'il s'agit là d'un empiètement des compétences régionales par le gouvernement central. De plus, le gouvernement central commence à faire usage de sa compétence pour garantir des droits sociaux et adopter de nouvelles dispositions qui imposent aux communautés autonomes des prescriptions de dépenses dans des domaines comme l'éducation, les soins aux personnes âgées, le logement, etc. Les communautés autonomes qui ont contesté ces « prescriptions non assorties de dotations » (obligations imposées aux communautés autonomes par le gouvernement central sans aide financière correspondante et fondées sur des lois constitutionnelles garantissant l'égalité fondamentale des citoyens sur tout le territoire) sont parvenues à obliger l'État à financer en partie les coûts imposés par ces lois. Ceci étant, cette procédure a également été mise en cause au motif que le gouvernement central fait usage de son pouvoir en matière de dépenses pour intervenir dans des domaines relevant de la compétence exclusive des communautés autonomes.

2.3. Systèmes de financement

Les communautés autonomes espagnoles font l'objet de deux systèmes de financement différents. D'un côté, il y a les quinze communautés autonomes du « régime commun » dont les services sont financés à la fois par des impôts et des systèmes de partage d'impôts ainsi que des transferts inconditionnels de péréquation. Le dispositif financier du « régime commun » est élaboré par l'État mais négocié par un forum multilatéral (« Conseil de la politique fiscale et financière »). D'un autre côté, le Pays basque et la Navarre appartiennent au « régime foral ». La Constitution reconnaît un statut spécial à ces communautés autonomes sur la base de droits historiques. Conformément à ces dispositions, le Pays basque et la Navarre collectent tous les impôts et versent une quote-part

à l'administration centrale pour financer les services fournis par l'État aux citoyens de ces régions. Cette quote-part est négociée bilatéralement à certaines dates, ce qui explique que ces deux régions ne participent pas à la négociation multilatérale. Cette procédure séparée a pour effet que ces deux communautés autonomes ne contribuent pas au fonds de péréquation et disposent au bout du compte de ressources nettement supérieures par habitant que les autres communautés.

Les communautés autonomes du « régime commun » disposent des sources de revenu suivantes : i) des impôts propres instaurés par la législation de la communauté autonome mais limités à des domaines dans lesquels l'État ne prélève aucun impôt et, par conséquent, marginaux en termes quantitatifs; ii) des impôts cédés par l'État en attribuant à la région les pleins pouvoirs légaux et de collecte (impôt sur la fortune, droits de succession, impôt sur la transmission de patrimoine); iii) une quote-part de 33 % de l'impôt sur le revenu avec des pouvoirs légaux substantiels concernant les taux d'imposition et d'abattement mais aucune compétence en matière de collecte; iv) une quote-part de 35 % de la TVA et des taxes d'accise sans responsabilité en matière de collecte mais avec la possibilité de prélever une taxe supplémentaire sur la taxe sur l'essence affectée au financement de la santé; v) une subvention de péréquation (appelée *Fondo de Suficiencia*) qui couvre la différence entre les besoins de dépenses estimés et les ressources perçues au titre des éléments i) à iv); vi) certains transferts spécifiques provenant d'initiatives de l'État, d'accords entre l'État et les communautés autonomes (*convenios*), ou des crédits liés à la politique régionale au niveau européen (Fonds européen de développement régional, Fonds de cohésion, par exemple) et au niveau national (*Fondo de Compensación Interterritorial*, par exemple); et vii) l'endettement qui a été fortement limité depuis 2001 (voir, Giorno et Jourard, 2005, par exemple).

Avant le début des années 90, le degré d'autonomie fiscale des communautés autonomes du « régime commun » était relativement faible. À partir de 1994, les communautés autonomes ont pu conserver 15 % des recettes de l'impôt sur le revenu perçues dans la région sans être toutefois habilitées à lever l'impôt sur le revenu. Ce pourcentage a été augmenté récemment, plus précisément en 2001. L'État envisage actuellement d'augmenter à nouveau cette quote-part pour la porter à 50 % de l'impôt sur le revenu et 58 % de la TVA et des taxes d'accise. Les communautés autonomes n'ont pas fait usage pour le moment du pouvoir qui les autorise à modifier les taux de l'impôt sur le revenu, bien qu'elles aient mis en place des crédits d'impôt et des abattements. L'incidence de ces modifications a été modeste en moyenne mais importante pour certaines catégories spécifiques de contribuables (Esteller et Durán, 2004). L'État envisage également la possibilité d'accorder aux régions davantage de pouvoirs en matière fiscale concernant les taxes d'accise et la phase de la vente au détail pour la TVA, bien que cette dernière option soit soumise à des

problèmes d'ordre pratique (cette phase n'existe pas actuellement en Espagne) et juridique (elle risque d'être contraire aux dispositions réglementaires de l'UE). La subvention de péréquation fait aussi actuellement l'objet d'une réforme. Bien que les besoins de dépenses soient normalement calculés à partir de chiffres objectifs, la réalité montre que des considérations politiques ont rendu la formule très redistributive au cours des années 80 et 90. Les communautés autonomes riches (et plus particulièrement la Catalogne) prétendent que le mécanisme de péréquation est inéquitable et demande une réforme du système orientée vers un dispositif de péréquation partielle comparable aux systèmes allemand ou canadien.

2.4. Résolution des conflits et coopération

En Espagne, la fonction d'arbitre du tribunal constitutionnel est très importante puisqu'elle permet de résoudre les conflits juridiques entre l'État et les communautés autonomes ainsi que les conflits entre les communautés autonomes. Les conflits entre le gouvernement central et les régions sont le plus souvent liés à la délimitation de compétences entre la communauté autonome concernée et l'État. Le nombre important de conflits survenus dans le passé est lié à plusieurs facteurs : la formulation vague de la Constitution, la part importante de domaines d'action concurrents ou partagés et l'existence de forces centripète (l'État) et centrifuge (les communautés autonomes historiques) qui tentent d'influencer l'interprétation de la loi. Le tribunal constitutionnel s'est prononcé tantôt en faveur des communautés autonomes tantôt en faveur de l'État. Il possède une grande autorité et indépendance, ce qui est sans doute lié au compromis qui doit être trouvé lors de la nomination des candidats.

Ces vingt dernières années, les relations intergouvernementales en Espagne ont été marquées de toute évidence par la concurrence entre les niveaux d'administration. Certains auteurs suggèrent que le système espagnol s'apparente au modèle du fédéralisme « dual » (voir Börzel, 2000, par exemple) qui se caractérise par l'autonomie institutionnelle des différents niveaux d'administration. Mais la complexité de la répartition verticale des pouvoirs associée à un conflit permanent avec les communautés autonomes historiques a rendu les travaux sur le système « dual » très conflictuels et inopérants. Depuis le milieu des années 90, les choses se sont un peu améliorées grâce au développement de nouveaux instruments favorisant la coopération. En Espagne, il existe à la fois des forums de coopération bilatéraux et multilatéraux. Les forums bilatéraux (*Comisiones Mixtas*) servent à mener des négociations entre l'une des communautés autonomes et l'État concernant des transferts de ressources et actifs financiers liés à des compétences d'ordre pratique. Les forums multilatéraux (*Comisiones Sectoriales*, voir MAP, 2002a) permettent de coordonner les décisions dans des

domaines d'action concurrents ou partagés. Les forums multilatéraux ont été instaurés par une loi en 1983 mais sont restés en grande partie inefficaces jusqu'au milieu des années 90 car les communautés autonomes restent sceptiques sur les motivations de l'État. Il existe aujourd'hui 27 *Comisiones Sectoriales* et la plupart sont opérationnelles. Elles se réunissent plusieurs fois par an et sont présidées par le ministre d'État compétent, en règle générale tous les ministres de la communauté autonome sont présents.

L'instauration du « fédéralisme coopératif » en Espagne trouve son origine dans l'expérience de conflits qu'elle a connus dans le passé. Le tribunal constitutionnel a certes clarifié de nombreuses difficultés mais les parties se sont rendues compte qu'à cause des longs retards dans les décisions et des pertes de « capital relationnel » qu'occasionnaient ces conflits, les solutions imposées par le tribunal sont le dernier ressort. De plus, l'insuffisance croissante de capacité de mise en œuvre de l'État (à cause des transferts d'actifs et de personnel) a rendu le gouvernement central plus dépendant des pouvoirs d'exécution des communautés autonomes et, par conséquent, plus enclin à favoriser la coopération.

3. La contractualisation entre niveaux d'administration en Espagne

La présente section est consacrée à l'examen des relations contractuelles entre le niveau central et régional. Les contrats entre les autorités centrales et locales sont également possibles, mais rares car il n'existe guère de chevauchements de compétences entre ces deux niveaux d'administration. En revanche, l'utilisation de contrats est très répandue entre les autorités régionales et locales ou entre différentes autorités locales ou avec des partenaires privés, mais le présent document se concentre sur la relation entre les autorités centrales et régionales.

3.1. Les « *Convenios* » en tant que contrats

À côté des forums de coopération permanents décrits plus haut, l'État et les communautés autonomes concluent des accords de coopération qui concernent des décisions sur des questions spécifiques. Le principal type d'accord utilisé est le *Convenio de Colaboración* (voir MAP, 2002b). Le *convenio* est un type de contrat qui énonce les obligations des parties lors de la mise en place d'une activité ou d'un programme précis. Les deux parties, l'État et la communauté autonome, sont libres de décider si elles veulent s'engager dans ce type de relation contractuelle. La réglementation sur les *convenios* est très restreinte et n'indique que des règles générales de procédure (*Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las AAPP y del Procedimiento Administrativo Común*). On peut définir différents modèles juridiques de *convenios* (voir tableau 5.2) mais ce

Tableau 5.2. **Modèles juridiques de convenio**

Modèle juridique	Description
<i>Convenio</i>	Document qui énonce les obligations des parties lors de la mise en place d'une activité ou d'un programme précis
<i>Protocolo general</i> (également appelé <i>Convenio Marco</i>)	Comparable au convenio mais plus général et global; instaure un cadre au cas où des changements interviendraient dans la relation contractuelle entre les parties; un développement ultérieur est nécessaire à travers la rédaction de contrats complémentaires qui précisent les responsabilités de chacune des parties concernant les activités à mettre en place.
<i>Convenio específico</i>	Précise et enrichit le Protocolo general
<i>Acuerdos</i> (également appelés <i>Addenda</i>)	Utilisé pour changer certaines clauses figurant dans le contrat : <ul style="list-style-type: none"> ● Prolongation de la durée du contrat (Acuerdo de prórroga) ● Développement de certains aspects; définition de moyens financiers, par exemple (Acuerdo de desarrollo) ● Modification d'éléments du contrat (Acuerdo de modificación)

Source : MAP (2002b), *Los Convenios de Colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas*, ministère des Administrations publiques, sous-direction générale de la coopération autonome.

classement n'a qu'un caractère purement informatif destiné à aider les parties lors de la rédaction de documents précis. Ceci étant, les *convenios* sont des contrats contraignants et les parties peuvent compter sur les tribunaux pour les rendre exécutoires.

Le nombre de *convenios* conclus a considérablement augmenté avec le temps, il est passé de 14 seulement en 1980 à 116 en 1985, 209 en 1990, 285 en 1995, 461 en 2000 et 800 environ en 2004 (comme l'indique le « Registro Nacional de Convenios », ministère des Administrations publiques). Le recours accru aux contrats intergouvernementaux au cours des années 90 est lié à la diminution des conflits intergouvernementaux et à l'impulsion donnée à la coopération par les forums multilatéraux, dans la mesure où de nombreux accords conclus dans ces forums sont ensuite rendus opérationnels par la signature de *convenios* avec chacune des communautés autonomes qui sont parties prenantes. Il peut s'agir de nouveaux contrats (60 % en 2004) ou de la mise au point, de la modification ou de l'extension d'un contrat existant (les *Acuerdos*, 40 % en 2004, par exemple). Ces *convenios* sont utilisés dans la plupart des domaines d'action, le plus grand nombre d'entre eux a été conclu dans le domaine de l'aide sociale (26 % de tous les *convenios* signés durant la période 1980-2002), de la culture (13.5 %), de l'agriculture (8.5 %) et des travaux publics (7.1 %).

Les *convenios* ont le plus souvent une composante financière (75 % en 2004). Le chiffre est moins important parmi les nouveaux contrats (66 %) et plus élevé parmi les *Acuerdos* (87 %), ce qui s'explique par une pratique courante qui est de ne pas affecter de ressources dans le contrat initial. L'engagement financier du gouvernement national intervient le plus souvent

sous la forme d'un transfert intergouvernemental. Toutefois, il s'effectue aussi dans certains cas par le règlement direct de dépenses liées à certains éléments ou en mettant à disposition du personnel ou des actifs. En 2002, la contribution du gouvernement national s'est élevée en moyenne à 65 % des moyens financiers prévus dans les *convenios*, alors que celle des communautés autonomes était de 28 %. Les autres fonds sont mis à disposition par les autorités locales, le secteur privé ou l'Union européenne (UE). Même si les statistiques indiquent que la part de financement apportée par l'UE aux *convenios* par le biais de fonds structurels est faible, les chiffres peuvent induire en erreur puisque l'État et la communauté autonome utilisent occasionnellement des fonds structurels répartis antérieurement par l'UE pour financer leur part dans le *convenio*.

En dépit du grand nombre de contrats signés chaque année, le montant des fonds obtenus par les communautés autonomes par l'intermédiaire des *convenios* est relativement modeste. En 2001, ces ressources ont représenté à peine 2 % du total des recettes des communautés autonomes (conditionnelles et inconditionnelles) et 7 % des recettes conditionnelles (ministère de l'Économie et des Finances « Informe sobre la financiación de las CCAA », 2001). Ce résultat est néanmoins prévisible puisque le cofinancement n'est qu'un des buts de ces contrats. De fait, la coopération étant une notion générale, il n'est pas vraiment correct d'évaluer l'importance des *convenios* en tenant compte uniquement de la part du budget qu'ils représentent.

Le tableau 5.3 présente une typologie des *convenios* élaborés par le gouvernement central espagnol (*ministère des Administrations publiques*). Il indique les types de domaines couverts par ces contrats. Comme on le constate, tous les engagements de dépenses correspondants ne concernent pas le financement de prestations. Il existe neuf types différents de *convenios* (voir MAP, 2005). Le tableau présente une description brève des objectifs et un exemple de chaque type de contrat.

3.2. Nature du contrat

La première caractéristique des *convenios* qui est examinée est leur souplesse. Bien que les *convenios* ne soient pas des accords permanents (la durée du contrat est clairement définie dans le texte), bon nombre d'entre eux sont renouvelés périodiquement, soit automatiquement en prolongeant leur durée soit en passant un nouveau contrat. En tout cas, il faut remarquer que la typologie légale du tableau 5.2 permet une relation contractuelle très souple et s'inscrit dans la durée étant donné que les contrats peuvent être mis au point, étendus ou modifiés sans qu'il soit nécessaire de repartir de zéro. De plus, lorsque la coopération concerne un projet à long terme, complexe et très incertain avec une communauté autonome, l'État et la communauté autonome peuvent créer une structure permanente de prise de décision qui

Tableau 5.3. **Types de convenio illustrés avec des exemples**

Type of convenio	Exemple de convenio	Responsabilité du gouvernement national	Responsabilité de la communauté autonome
1) Fourniture ou échange d'informations	Base de données sur la surveillance des stupéfiants	Financement de ce service à hauteur de 117 618 EUR.	Distribution de cartes aux médecins destinées à signaler les effets des stupéfiants. Collecte des données et saisie dans la base de données.
2) Financement national de services spécifiques à une communauté autonome	Filière spéciale d'éducation pour les élèves surdoués	Financement de ce programme à hauteur de 36 010 EUR.	Élaborer un programme spécial pour les élèves surdoués. Financement à hauteur de 56 456 EUR.
3) Financement national des services de toutes les communautés autonomes	Asile, intégration et soutien éducatif en faveur des immigrés	Financement de ce programme à hauteur de 130 000 000 EUR. Répartition entre les communautés autonomes. Approbation des projets particuliers conjointement avec chaque communauté autonome.	Projets particuliers actuels à cofinancer et mise en œuvre de ceux-ci.
4) Fourniture de conseils techniques	Bureaux de conseil pour la création d'entreprise	Fourniture de la conception technique des bureaux et logiciels qui permettent la gestion sur Internet de toutes les autorisations nécessaires pour créer une entreprise. Pas d'engagement financier pour le gouvernement national.	Créer les bureaux et les utiliser pour informer et donner des conseils sur la création d'entreprise. Aucun engagement financier précis dans l'accord.
5) Mission de gestion	Travaux techniques pour repérer les variétés végétales	Paiement de 95 000 EUR en contrepartie des travaux. Le gouvernement national est le propriétaire des informations et peut les utiliser à ses propres fins (subventions pour la gestion, par exemple).	Une entité spécialisée de la communauté autonome réalise les travaux nécessaires pour identifier les espèces, les variétés et la situation géographique.
6) Mise en commun de ressources pour remplir des objectifs communs	Services sanitaires pour les forces armées	Le gouvernement national fournit certains traitements spécialisés dans les hôpitaux militaires à la population en général.	La communauté autonome fournit des traitements généraux à l'armée dans les hôpitaux de la communauté autonome. Les coûts de ces services mutuels seront évalués et compensés à certaines dates.
7) Cession d'actifs	Cession de l'utilisation d'une partie des bâtiments du Monastère de San Jerónimo de Yuste	Cession de l'utilisation d'une partie des bâtiments qui appartiennent à l'État pour une période de dix ans. Aucun engagement financier.	Aucun engagement financier. Les bâtiments sont cédés sans loyers à payer.
8) Création d'un forum administratif inter-gouvernemental	Création d'un bureau de douane conjoint	Coopération aux tâches nécessaires pour créer une procédure unique de déclaration des importations et exportations et paiement d'une taxe indirecte spécifique aux Îles Canaries. Participation à une commission bilatérale et des groupes de travail. Aucun engagement financier.	Coopération à la réalisation des tâches nécessaires pour créer ce bureau de douane conjoint. Aucun engagement financier.
9) Création d'une entité de gestion commune	<i>Consortio Casa Árabe</i>	Représentation dans le <i>Consortio Casa Árabe</i> créé pour améliorer les relations avec le monde arabe et musulman. Financement annuel du <i>Consortio</i> ; la contribution pour 2005 était de 833 753 EUR.	Représentation dans le <i>Consortio Casa Árabe</i> selon les règles énoncées dans ses statuts, figurant en annexe du <i>convenio</i> .

Note : Les *convenios* sélectionnés sont censés être représentatifs de ceux signés au cours de l'année 2005 dans chacune de ces rubriques dans la mesure où ils représentent bien les caractéristiques des *convenios* compris dans chacune des rubriques. Toutefois, cela ne signifie pas qu'ils sont les plus pertinents en termes qualitatifs ou quantitatifs.

Source : MAP (2005), *Convenios de Colaboración autorizados durante 2005, Análisis de contenidos*, ministère des Administrations publiques, sous-direction générale de la coopération autonome, et élaboration par l'auteur.

peut prendre la forme juridique d'un *consorcio*, ou d'une société publique. Traditionnellement, les *consorcios* sont réservés à l'organisation des relations avec les autorités locales (voir, Font et al., 1999), mais il existe des propositions récentes de coopération avec des communautés autonomes par l'intermédiaire de *consorcios* dans le domaine des infrastructures scientifiques de vaste dimension, de la gestion d'aéroports et de l'administration fiscale.

Il n'est donc pas possible d'affirmer que, de manière générale, les *convenios* sont des contrats complets ou incomplets, transactionnels ou relationnels. Leur souplesse d'élaboration, la possibilité de rattacher des contrats successifs et la possibilité d'utiliser cet instrument pour créer des organes de décision permettent à la fois d'avoir des *convenios* transactionnels très simples qui définissent des tâches très précises à exécuter, ou des relations complexes et évolutives qui sont définies par plusieurs contrats ou institutionnalisées par la création d'un *consorcio*. Comme le montrent plusieurs exemples donnés ci-après, cette souplesse permet l'adaptation de ces contrats à différents contextes de coordination.

Le deuxième trait qui mérite d'être mentionné dans le cas des *convenios* est le suivi dans la mise en œuvre du contrat. La loi 30/92 précise que chaque *convenio* doit avoir une commission de suivi (*Comisión de Seguimiento*). Il s'agit d'une institution commune de surveillance et de contrôle chargée de résoudre les problèmes d'interprétation et de conformité par rapport aux clauses du contrat. Dans les *consorcios*, les conflits sont traités en premier lieu au sein de l'institution et, si le conflit n'est pas résolu, alors en second lieu au sein de la commission de suivi du *convenio* qui a créé l'institution. Ce sont des mécanismes d'arbitrage caractéristiques de contrats incomplets.

Les conflits entre les deux niveaux d'administration non résolus par la commission de suivi sont portés devant les tribunaux administratifs (*Jurisdicción Contencioso-Administrativa*) qui forment la branche de l'appareil judiciaire chargée de résoudre les conflits entre les différents niveaux d'administration. Le tribunal constitutionnel n'intervient que si le conflit est lié aux compétences de chacun des niveaux d'administration. Bien qu'il soit difficile de recueillir des données quantitatives, il semble que le nombre de conflits liés à la gestion de *convenios* ait été limité au minimum dans le passé. Deux raisons peuvent contribuer à expliquer cette situation. Premièrement, les mécanismes d'arbitrage décrits plus haut peuvent être suffisants pour traiter ces conflits potentiels, d'autant plus lorsque les partenaires sont engagés dans un processus de coopération s'inscrivant dans la durée et tentent d'éviter les conflits. Deuxièmement, même si le système judiciaire n'est pas politiquement décentralisé en Espagne, il est indépendant des pouvoirs législatif et exécutif au niveau national et assure en général un traitement équitable des différents niveaux d'administration.

La troisième caractéristique des *convenios* est leur degré élevé de transparence dans la mesure où, étant publié dans le Bulletin officiel de l'État, le texte du contrat est accessible aux tiers. D'une certaine façon, les citoyens peuvent ainsi également suivre la mise en œuvre du contrat. Dans la pratique, les quelques cas connus de procédures en justice liées à des *convenios* ont été initialisés par des acteurs privés ou des partis d'opposition.

La dernière caractéristique des contrats espagnols intergouvernementaux qui mérite d'être mentionnée est l'utilisation limitée des indicateurs de performance destinés à évaluer le succès du *convenio*. Les seules informations disponibles en la matière concernent le domaine de l'éducation, mais le retard pris dans l'établissement des rapports d'évaluation a mis en doute le véritable intérêt qu'ils présentent pour améliorer la coordination. Ce fait ne pose aucun problème pour les *convenios* ayant pour objet des tâches très spécifiques étant donné que le travail accompli par la commission de suivi et par le contrôleur financier (qui s'assure que les paiements ont été effectués en contrepartie des tâches prévues) devrait être suffisant. Toutefois, dans des affaires plus complexes, lorsque la délégation a trait également à l'élaboration de politiques, il serait préférable d'évaluer la performance du contrat plutôt que de contrôler purement et simplement que les moyens financiers ont été utilisés comme prévu.

Plusieurs raisons expliquent l'utilisation limitée qui est faite des évaluations de performance. La première d'entre elles est que l'Espagne est un pays politiquement décentralisé, ce qui implique que l'attribution des compétences est ancrée dans la Constitution et que l'évaluation de la performance appartient aux citoyens. Toute mesure de l'État visant à évaluer les performances des communautés autonomes serait considérée comme une dévalorisation de l'autorité des communautés autonomes. Ainsi, dans certains cas, les contrats intergouvernementaux en Espagne sont davantage un instrument de négociation *ex ante* des objectifs des politiques qu'une méthode de suivi *ex post* de leur mise en œuvre. Il faut rappeler que la coopération en Espagne est volontaire, ce qui signifie que la seule chose qui amène les parties à conclure un contrat est la réalisation de gains potentiels mutuels. La deuxième explication du recours limité aux évaluations de performance est l'absence de confiance dans la coopération intergouvernementale suite à l'expérience faite dans le passé. Si c'est bien le cas, alors l'évaluation des contrats s'améliorera dans le futur à la suite d'un accroissement de la dynamique de coopération. La troisième raison de l'utilisation limitée de l'évaluation est le faible développement de l'audit de performance dans le secteur public espagnol (voir Zapico, 2002).

3.3. Contrats de développement régional

Une partie non négligeable des *convenios* conclus entre le gouvernement national et les communautés autonomes portent sur la coopération en matière de politiques de développement économique. En utilisant une définition large des politiques de développement économique (voir MAP, 2002), cette rubrique comprend les domaines d'action suivants : i) le capital humain (notamment l'éducation, la formation professionnelle, les politiques actives de l'emploi, etc.); ii) la recherche-développement et l'entrepreneuriat; iii) les chemins de fer et les routes; iv) les infrastructures hydrauliques; v) les énergies renouvelables; vi) la protection de l'environnement; et vii) le développement régional et local. Pour mesurer l'importance que prennent ces accords dans ces domaines, il faut indiquer qu'en 2002 ils correspondaient à 62 % du total des fonds alloués (voir MAP, 2002, par exemple). La plupart de ces crédits servent à financer des investissements et le montant correspondant à chacun de ces *convenios* est substantiel. En moyenne, l'État finance 72 % des dépenses et les communautés autonomes 24 %. Dans certains cas, les fonds alloués par l'État (et parfois les contributions de la communauté autonome) proviennent de fonds de l'UE.

La justification de ces accords est liée à la concurrence des compétences des deux niveaux d'administration dans tous ces domaines. Comme il a déjà été indiqué, l'État peut adopter une législation fondamentale dans tous ces domaines d'action. En outre, l'État dispose de compétences pour « établir les bases et la coordination de la planification générale de l'activité économique » et pour « coordonner et promouvoir la recherche scientifique et technique » (voir tableau 5.1). Toutefois, les statuts d'autonomie indiquent également que les compétences liées à la promotion du développement économique sur leur territoire et la mise en œuvre de tous les domaines d'action susmentionnés appartiennent aux communautés autonomes. Ainsi, la coopération est plus particulièrement nécessaire dans le domaine du développement économique pour éviter les doubles emplois dans les activités de planification, pour élaborer des stratégies de développement cohérentes, et pour exploiter les éventuelles synergies résultant d'un regroupement des ressources et des capacités.

Une part importante des ressources est consacrée au domaine des chemins de fer, des routes et des infrastructures hydrauliques (54 %, voir MAP, 2002), ainsi qu'au capital humain, à la recherche-développement et l'entrepreneuriat (29 %). Les moyens financiers alloués de manière plus spécifique aux accords de développement régional et local en 2002 ne sont également pas négligeables (14 %), mais liés seulement à deux *convenios*, l'un portant sur le développement économique des régions de charbonnages et l'autre concernant un département espagnol en retard de développement (Teruel). L'État joue un rôle important dans la politique régionale, par exemple en établissant les bases et la coordination de la planification générale de

l'activité économique et des travaux publics concernant les ports et les aéroports, les routes et autoroutes qui traversent plus d'une communauté autonome. La politique régionale en Espagne est aussi en grande partie liée à la gestion de fonds structurels de l'UE et du fonds d'investissement national plus modeste appelé *Fondo de Compensación Interterritorial*. Le rôle de l'État dans ce cas consiste à répartir les crédits entre les régions (en respectant les critères de l'UE) et ensuite entre les niveaux d'administration. La répartition entre les niveaux est le résultat d'une décision de l'État conditionnée néanmoins par les critères de l'UE et par la répartition des compétences entre niveaux d'administration. C'est un impératif majeur en Espagne puisque les compétences concernant les politiques de développement régional et leur mise en œuvre dans de nombreux domaines de développement économiques reviennent aux communautés autonomes. Une fois que les ressources sont allouées, chaque niveau détermine les projets précis qui doivent être financés en respectant les priorités de l'UE. Évidemment, il existe une coordination entre les niveaux pour présenter des documents de planification cohérents à l'UE. Cette coordination a lieu au sein de groupes de travail occasionnels organisés par le ministère des Finances. Le gouvernement national est responsable de l'élaboration de ces plans mais utilise les axes des activités proposées par les communautés autonomes. Comme il est mentionné plus haut, il arrive que l'État ou les communautés autonomes utilisent des fonds de l'UE pour s'acquitter d'obligations de cofinancement qui découlent d'un accord volontaire particulier. Ceci étant, la coopération ne résulte pas, dans ce cas, de la mise en œuvre d'un cadre de planification national mais du constat qu'il est préférable que la réalisation de ce projet particulier soit conjointe.

4. Études de cas

Les trois études de cas qui suivent présentent l'utilisation des *convenios* comme un moyen de passer des contrats intergouvernementaux dans le domaine du développement régional. Chaque cas est décrit puis examiné en utilisant le cadre d'analyse proposé dans la présente étude. Les trois études de cas comprennent : i) les accords intergouvernementaux passés chaque année pour mettre en œuvre le « Plan pour 1998-2005 concernant la restructuration des charbonnages et un développement alternatif des régions de charbonnages »; ii) le développement économique de Teruel; et iii) la construction et la gestion du laboratoire de lumière Synchrotron.

4.1. Développement économique des régions de charbonnages

Les régions des charbonnages constituent un véritable défi pour les politiques de développement régional. La spécialisation dans les charbonnages est très forte dans ces régions qui n'ont aucune véritable activité industrielle de remplacement. Malheureusement, l'industrie minière du charbon en Espagne

est très inefficace et comporte très peu de mines rentables. C'est un problème qui date depuis longtemps et perdure du fait des subventions importantes accordées à la production de charbon, et payées par les Espagnols à travers leurs factures d'électricité. Ces subventions n'ont pas résolu les problèmes de cette branche d'activité, ce qui implique la poursuite du recul de l'emploi dans les mines de charbon. La conséquence est que les régions des charbonnages connaissent un taux élevé d'émigration, de chômage et d'inactivité (retraite anticipée et pourcentage important de la population recevant des allocations d'invalidité).

Le gouvernement central espagnol et les communautés autonomes ont déployé des efforts considérables pour mettre en valeur ces régions. L'étude de cas concerne les différents accords intergouvernementaux qui sont passés chaque année dans le cadre de la mise en œuvre du « Plan pour 1998-2005 concernant la restructuration des charbonnages et un développement alternatif des régions de charbonnages » élaboré à la suite du pacte de 1997 conclu entre le gouvernement central, les syndicats et les associations professionnelles. Le plan oriente des moyens financiers accordés par le Fonds européen de développement régional vers ces régions dans le but de contribuer à la restructuration et à la diversification des économies concernées. Le plan comporte deux composantes principales : la mise en place d'infrastructures et l'octroi d'aides pour la création d'emplois. Plus de 50 % des crédits concernant des infrastructures sont consacrés à des projets dans le domaine des transports et les autres crédits concernent la réalisation d'infrastructures environnementales, de complexes industriels et de projets éducatifs. En 1997, un organisme rattaché à l'administration centrale, l'« Institut pour la restructuration des charbonnages et un développement alternatif des régions de charbonnages », a été créé pour gérer ce plan. La mission de l'Institut est de traiter globalement les problèmes des régions de charbonnages dans la mesure où elle concerne non seulement la gestion du plan de développement mais aussi la stratégie de restructuration de l'industrie minière du charbon qui détermine quel sera le niveau d'activité des charbonnages et du subventionnement de la production de charbon.

Il est intéressant de noter que l'Institut dispose de capacités de mise en œuvre limitées et doit par conséquent s'appuyer sur d'autres niveaux d'administration. Les projets d'infrastructures et l'aide à la création d'emplois sont mis en œuvre par le biais de *convenios* conclus entre chacune des régions de charbonnages en retard de développement (jusqu'à 115) et les communautés autonomes auxquelles elles appartiennent (Andalousie, Aragon, Asturies, Castille-Leon, Castille-La Manche, Catalogne et Galice). Dans le cas de projets d'infrastructures, un accord général est conclu habituellement avec chacune des communautés autonomes concernées. Cet accord inclut une liste de projets admissibles sur une période déterminée. Ces projets sont sélectionnés par la communauté autonome mais ils doivent être acceptés par l'État. Un accord plus

précis est ensuite nécessaire pour la mise en œuvre de chaque projet. Chaque *convenio* inclut une commission de suivi, composée de représentants du gouvernement central et de la communauté autonome, qui est responsable de la mise en œuvre du suivi. Dans le cas d'aides à la création d'emplois, les accords peuvent aussi être passés avec des organismes de développement de la communauté autonome concernée. Ces *convenios* permettent d'attribuer à la communauté autonome la compétence de décider quels projets méritent de recevoir une aide sur la base des critères définis par l'Institut (nombre d'emplois créés, par exemple) ainsi que d'un contrôle de l'utilisation des aides par les entreprises. Concernant le suivi, le *convenio* comprend des clauses qui obligent la communauté autonome à indiquer de quelle façon les aides sont utilisées et quels sont les résultats obtenus en termes de création d'emplois.

Ce contexte de coordination est très complexe car un grand nombre d'instruments et de variables différents interviennent dans l'élaboration de politiques adaptées pour répondre aux problèmes des régions de charbonnages. De plus, même si les problèmes des industries minières sont les mêmes dans toute l'Espagne les politiques de développement sont nécessairement différentes d'une région à l'autre. Le contexte de coordination se caractérise également par de fortes interdépendances verticales. Le succès des politiques de développement a en particulier une influence sur différentes politiques nationales. Par exemple, il peut réduire les besoins financiers correspondant à des indemnités de chômage ou d'invalidité ou des retraites anticipées, toutes ces prestations étant versées par l'État. De plus, la restructuration réussie des régions de charbonnages facilite les fermetures de mines, ce qui contribue à réduire les subventions considérables octroyées par l'État à la production de charbon. Concernant la répartition des connaissances, les deux niveaux d'administration ont du mal à établir quelle est la meilleure stratégie de développement pour les régions de charbonnages. La situation en soi est marquée par un faible degré de connaissance des deux niveaux d'administration. En même temps, la communauté autonome a quand même des chances d'avoir une meilleure connaissance des besoins de chaque région de charbonnages et est plus à même de préserver la coopération avec les acteurs locaux. En ce sens, le gouvernement central a une connaissance limitée et la communauté autonome une connaissance plus approfondie des aspects spécifiques.

Sur la base du cadre d'analyse proposé dans le présent rapport, les types de contrat nécessaires dans ce contexte de coordination vont des contrats incomplets assortis d'un audit à la codécision associée à l'arbitrage. Le premier type de contrat est adapté à la situation dans laquelle la communauté autonome possède un niveau de connaissance élevé et le second type à la situation dans laquelle aucun des deux niveaux d'administration n'a beaucoup de connaissances. La situation décrite plus haut comprend des éléments des deux types de contrats. D'une part, les principaux objectifs et

priorités du plan sont déterminés par l'État et la mise en œuvre est déléguée à la communauté autonome par le biais de la conclusion d'accords séparés concernant les projets d'infrastructure et l'aide accordée aux nouvelles entreprises. Les résultats obtenus par la communauté autonome sont ensuite supervisés par l'État qui exige une certification des activités accomplies. Tout cela ressemble à un contrat incomplet. D'autre part, il est vrai que la communauté autonome participe à la prise de décision au sein de la commission de suivi des *convenios*, ce qui fait penser à une situation de codécision avec arbitrage. Toutefois il convient de mentionner que dans le cas des aides aux entreprises, les travaux de la commission se limitent à des tâches administratives de suivi de projets particuliers alors que la conception générale de ces aides dépend de décisions prises par le gouvernement central et s'appliquent uniformément à l'ensemble des régions de charbonnages.

Il semble donc que les contrats utilisés pour les régions de charbonnages correspondent bien en partie aux propositions faites dans le cadre de la réflexion théorique. Cependant, pour effectuer une évaluation plus générale, il faut définir l'objectif de la politique poursuivie et c'est là une question d'appréciation. Si l'objectif est de mettre en œuvre une série de projets prioritaires définis antérieurement alors un contrat incomplet servant à déléguer la mise en œuvre à une communauté autonome est suffisant. Mais si l'objectif est le développement de la région de charbonnages alors il s'agit d'une situation qui se caractérise par une connaissance limitée pour les deux niveaux d'administration et la codécision devrait être renforcée. Dans le dernier cas, le gouvernement central pourrait limiter son rôle à définir les priorités du plan et les modalités de l'aide apportée aux entreprises, et continuer seulement à décider conjointement du montant des crédits alloués à chaque zone sur la base de critères objectifs en coopération avec les syndicats et les communautés autonomes. Après tout, la transparence et l'objectivité dans l'octroi des crédits ont une grande importance. Ceci étant, les projets d'infrastructure ainsi que la conception et la gestion de l'aide aux entreprises pourraient faire l'objet de décisions prises en partenariat entre les deux niveaux d'administration. Dans ce cas on pourrait envisager de créer un *consorcio* ou une société publique (*Sociedad Mixta*) pour chaque région de charbonnages. Une conception spécifique de la politique mise en œuvre pour chaque zone est d'une importance cruciale; dans la réalité, il n'est pas possible d'adapter entièrement la panoplie des mesures envisagées aux besoins locaux dans la mesure où, même si les projets d'infrastructure sont sélectionnés conjointement par le gouvernement central et la communauté autonome, ce sont des institutions différentes qui décident des modalités et du montant des crédits accordés respectivement aux infrastructures et à l'aide aux entreprises.

En fait, la solution préconisée existe déjà dans certaines régions de charbonnages. Par exemple, dans la communauté autonome des Asturies, où l'industrie minière du charbon est la plus importante, il existe une société publique appelée SODECO (« Société pour le développement des régions minières ») détenue à parts égales par le gouvernement central et par la communauté autonome et dont l'objet est d'aider la création d'emplois en donnant des conseils et en offrant un soutien financier aux nouvelles entreprises. Cependant, il faut préciser que cette société se limite à fournir une assistance aux entreprises et que la conception du dispositif d'aide fait l'objet de directives du gouvernement central. Dans d'autres régions de charbonnages, il existe des exemples de *consorcios* dans lesquels les autorités locales ont la maîtrise d'un nombre plus important d'instruments de développement³.

4.2. Le développement économique de Teruel

La deuxième étude de cas porte sur le plan de développement économique de Teruel, un département de la communauté autonome d'Aragon. Cette dernière ne fait pas partie des régions de l'objectif 1 de l'UE et n'est pas habilitée à recevoir des fonds structurels de l'UE ou à participer au *Fondo de Compensación Interterritorial*. Bien que l'Aragon soit une région relativement riche, Teruel est une province en retard de développement dont l'économie est spécialisée dans l'agriculture et l'exploitation minière et qui connaît une forte émigration. Un instrument était donc nécessaire pour promouvoir le développement économique dans ce département.

Le plan de développement économique de Teruel a été instauré en 1992 et a été prorogé trois fois, la dernière fois en 2005. Les objectifs du plan sont de promouvoir l'activité des entreprises, d'améliorer les infrastructures et de favoriser la qualité de vie pour éviter l'émigration. Pour atteindre ces objectifs, 30 millions EUR de crédits d'investissement sur la période 2006-08 (*Fondo de inversiones para Teruel*) seront consacrés à des projets destinés à aider la création d'entreprise, développer des zones industrielles et mettre en place des infrastructures concernant l'environnement, l'énergie ou le transport. Il est important de mentionner que l'élaboration du plan nécessite de passer des accords avec la communauté autonome d'Aragon. La procédure habituelle est de conclure un *convenio* général comprenant une liste de projets admissibles pour une période déterminée et instaurant une commission de suivi dans laquelle le gouvernement central et la communauté autonome sont représentés, c'est-à-dire responsables du choix des projets qui seront financés chaque année. Cette commission est également responsable du suivi de la mise en œuvre de projets relevant de la compétence de la communauté autonome.

Un deuxième fonds sera créé pour apporter une aide à la création d'entreprise par le biais de prêts à taux préférentiel ou de participations en capital. Ce fonds sera géré par SEPIDES, une entreprise publique spécialisée dans la promotion des entreprises situées dans les zones en retard de développement et qui appartient à une holding industrielle publique espagnole SEPI. Ce fonds s'élèvera à 12 millions EUR pour 2006-08 et sera constitué de contributions de même montant de l'État, de la communauté autonome et des caisses d'épargne situées dans la région. Bien que le fonds soit géré par SEPIDES, un accord sera conclu par l'ensemble des partenaires participant au fonds et une commission de suivi supplémentaire (composée de représentants du gouvernement central, de la communauté autonome et des caisses d'épargne) sera responsable de la détermination de critères de base pour l'octroi de crédits et le suivi des projets financés en utilisant des informations périodiques fournies par SEPIDES. En réalité, ces partenaires sont les actionnaires de SODIAR, une société publique qui a pour objet la promotion des entreprises dans la communauté autonome d'Aragon. L'État contrôle cette société dans laquelle il détient une participation de 51 % par l'intermédiaire de SEPIDES. La communauté autonome détient 6 % du capital et les actions restantes sont détenues par les caisses d'épargne.

Le contexte de la coordination dans la région de Teruel se caractérise par une certaine complexité, une interdépendance verticale et un faible degré de connaissance des niveaux d'administration. Premièrement, du fait de l'objectif très général de la politique poursuivie dans ce cas, il faut combiner un grand nombre d'instruments différents pour parvenir à une politique de développement adaptée pour la région de Teruel. Il en résulte un contexte de coordination extrêmement complexe. De plus, ces différents instruments relèvent de la compétence de différents niveaux d'administration et le succès de la politique de développement aura une influence sur diverses politiques nationales, ce qui entraînera des interdépendances verticales. Si, par exemple, la politique régionale de la communauté autonome à l'égard de cette province est un succès, alors les pressions exercées sur le gouvernement central pour qu'il octroie des crédits à la région de Teruel seront moins importantes, les indemnités de chômage diminueront et les recettes fiscales contribuant au budget de l'État augmenteront. Finalement, les deux niveaux d'administration ont du mal à décider quelle est la meilleure stratégie de développement pour la région de Teruel, la situation en soi se caractérise par une connaissance limitée pour le gouvernement central et pour la communauté autonome. Toutefois, dans le cas où il s'agit de projets spécifiques, la communauté autonome a une meilleure connaissance des besoins particuliers à l'intérieur de son territoire et comme les projets ne sont pas complexes sur le plan technique (les communautés autonomes espagnoles savent comment construire une route, par exemple) elles ont un degré d'expertise au

moins égal à celui de l'administration centrale. De cette façon, le niveau de connaissance du gouvernement central est faible et celui de la communauté autonome plus élevé.

Comme dans le cas des régions de charbonnages, le cadre d'analyse décrit dans la première partie du présent rapport laisse à penser que le type de contrat nécessaire dans ce contexte peut varier, allant du contrat incomplet assorti d'un audit à la codécision associée à l'arbitrage. L'exemple de Teruel comprend des éléments des deux types de contrat. D'une part, les principaux objectifs et priorités du plan sont fixés par le gouvernement central et ensuite la mise en œuvre est déléguée soit à la communauté autonome soit à la société SEPIDES, dont les résultats peuvent être vérifiés par l'administration centrale (contrat incomplet). D'autre part, la communauté autonome participe à la prise de décision à travers la commission de suivi des *convenios* à côté du gouvernement central et de SEPIDES. Cela ressemble à un mécanisme de codécision dans lequel le rôle de l'arbitrage est joué par la commission de suivi. Par conséquent, le type de contrat utilisé correspond plus ou moins aux propositions faites dans le cadre de la réflexion théorique.

Prenons les objectifs de la politique poursuivie dans l'exemple de Teruel, si l'objectif est de mettre en œuvre plusieurs projets prioritaires le contrat incomplet permettant de déléguer leur mise en œuvre à la communauté autonome est alors suffisant. Mais si l'objectif est le développement du département et si les deux niveaux d'administration possèdent un faible niveau de connaissance, alors la co-décision devrait être renforcée. Dans ce cas, le gouvernement central pourrait limiter son rôle en définissant seulement les priorités et en mettant en œuvre l'aide aux entreprises par l'intermédiaire d'un organisme national (SEPIDES), et toutes les mesures pourraient être décidées en partenariat entre niveaux d'administration. Il serait possible dans ce cas de recourir à la création d'un *consorcio* ou d'une société publique (*Sociedad Mixta*) avec des participations au capital égales pour chacun des niveaux d'administration. La participation de la communauté autonome dans SODIAR peut être considérée comme un pas dans cette direction mais comme on l'a expliqué plus haut le gouvernement central a le contrôle de cette société.

4.3. Construction et gestion du laboratoire de lumière Synchrotron

Le Synchrotron ALBA est un accélérateur de particules, un équipement de recherche de très grande dimension et onéreux, qui doit être installé à Cerdanyolan, site proche de Barcelone qui comprend déjà une université et un grand nombre d'entreprises technologiques (voir www.cells.es pour plus de détails sur le projet). Ce projet apporte manifestement des avantages non seulement pour les collectivités locales et régionales (en ayant une influence sur les entreprises technologiques et les milieux de la recherche au niveau

local) mais aussi pour tous les chercheurs espagnols et toutes les entreprises espagnoles. Ces retombées justifient l'intervention du gouvernement central.

L'accord examiné est le *convenio* de 2002 conclu entre le ministère de la Science et des Technologies et la communauté autonome où se situera cet équipement qui est la Catalogne. Cet accord inclut un engagement financier concernant le financement de la réalisation de cet équipement. Chaque niveau d'administration financera 50 % de l'investissement qui coûtera 164 millions EUR sur la période 2003-08. L'accord précise le montant des dépenses à prévoir chaque année. Il ne contient aucune obligation de contribuer aux dépenses de fonctionnement étant donné que ces coûts doivent être couverts en totalité par des redevances d'utilisation payées par les équipes de recherche qui utiliseront l'accélérateur de particules. Toutefois, l'accord précise que si des pertes d'exploitation apparaissent la commission de suivi (*Comisión de Seguimiento*) devra régler le problème et rédiger un nouvel accord (*Addenda*) en indiquant comment la charge est répartie.

L'accord crée également un partenariat (*consorcio*) qui sera responsable de la gestion de l'équipement une fois réalisé. Les statuts du *consorcio* figurent en annexe du *convenio*. L'organisation de la gouvernance du *consorcio* peut être définie comme suit. Le *consorcio* comporte un organe de décision à caractère politique (*Consejo Rector*) et un organe de gestion (*Comisión Ejecutiva*). Le *Consejo Rector* est composé d'un président issu alternativement chaque année de l'un ou l'autre des deux niveaux d'administration et ayant une voix qualifiée et par huit représentants (quatre de chaque niveau d'administration). Ses responsabilités incluent l'élaboration de directives générales, l'approbation du budget annuel, des plans d'activité et des projets ainsi que la définition des règles régissant la relation avec les utilisateurs de l'équipement. La *Comisión Ejecutiva* est composée d'un gestionnaire et de quatre membres (deux issus de chaque niveau d'administration). L'organisation des prestations offertes par l'installation et la fixation des redevances d'utilisateur relèvent de ses compétences.

Le contexte de coordination dans le cas du Synchrotron ALBA peut être qualifié soit de peu soit de très complexe. D'une part, la réalisation de cette installation est complexe sur le plan technique mais cette complexité devrait être facile à gérer en déléguant les tâches correspondantes aux ingénieurs et aux scientifiques. Il n'existe donc aucune complexité au sens où de nombreux instruments d'action différents interviendront dans la réalisation et la gestion du Synchrotron. D'autre part, même si la réalisation de l'installation n'est pas complexe, la conception de la politique scientifique l'est, dans le sens où il existe de nombreux instruments qui déterminent le succès des investissements scientifiques (en termes de résultats scientifiques ou d'impact économique sur l'industrie).

Le contexte de coordination est également marqué par de fortes interdépendances. Il y a des interdépendances horizontales liées au fait que l'installation servira à toute la communauté scientifique espagnole et des interdépendances verticales liées au fait que les deux niveaux d'administration auront des responsabilités à assumer. De plus, le succès du projet peut avoir une incidence sur les programmes futurs de recherche et développement susceptibles d'être exécutés par l'État ou d'autres régions dans la mesure où les programmes futurs seront tributaires de l'accès à cet équipement et que tous les partenaires devront contribuer aux coûts de maintenance dans le futur. Par conséquent, le regroupement des chercheurs autour du Synchrotron aidera la communauté scientifique en général à encourager le développement de programmes scientifiques dans les domaines de connaissance connexes.

Pour ce qui est du degré de connaissance, les deux niveaux d'administration possèdent des connaissances limitées. Aucun des deux n'a réalisé ni géré dans le passé une telle installation et il est peu probable qu'une autre sera réalisée dans le futur de sorte qu'il n'y a aucune possibilité d'apprentissage en la matière. Par ailleurs, le projet comporte des risques importants : le risque lié à la construction de l'installation (choix exact du site, conception détaillée de la construction, écarts budgétaires, par exemple), le risque scientifique (défaillances dans la détermination de la politique de recherche la plus adaptée pour l'installation, liée au nombre de lignes de lumière définies et à leur attribution à des groupes de recherche et des entreprises, par exemple) et le risque de gestion (optimisation de la rentabilité financière et apparition éventuelle de pertes d'exploitation dans le futur). Bien qu'il soit possible (ou indispensable) de maîtriser ces risques en grande partie à l'avance il est clair qu'il y aura des décisions très complexes à prendre.

En suivant le schéma d'analyse préconisé dans le présent rapport, le type de contrat qui est nécessaire pour ce contexte de coordination est la codécision avec arbitrage. Dans le cas présent, la contractualisation doit être entièrement relationnelle, basée sur une relation permanente entre les niveaux d'administration. C'est bien le cas pour le Synchrotron étant donné que, comme il est indiqué plus haut, la réalisation et la gestion de l'installation dépendent d'un *consorcio* dans lequel les deux niveaux d'administration et la communauté scientifique sont représentés. Les organes de décision du *consorcio* assument la fonction d'arbitrage qui est indispensable. Il semble donc que la solution contractuelle coïncide parfaitement avec les prescriptions qui découlent de la réflexion théorique.

5. Conclusions

La présente section résume les principales conclusions à tirer de l'étude de cas et contient quelques recommandations sur la politique à mener dans le cas de l'Espagne. Elle met en lumière également certains enseignements à tirer de l'exemple espagnol.

Premièrement, en Espagne, les contrats intergouvernementaux (appelés *convenios*) ont joué un rôle important dans la mise en œuvre de mesures de coopération essentiellement liées à des forums multilatéraux. Qui plus est, l'utilisation même de contrats a favorisé la coopération initialisée au début des années 90. Ainsi, il apparaît que l'État espagnol comme les communautés autonomes ont appris à coopérer à travers l'utilisation de contrats. La principale recommandation en l'occurrence est de poursuivre l'effort pour encourager l'esprit coopératif du fédéralisme espagnol en augmentant la fréquence des réunions multilatérales et en élargissant le champ des questions à traiter. Toutefois, il est aussi important d'inciter les communautés autonomes à participer activement aux forums en renforçant la pertinence des décisions prises et en évitant l'envahissement de ces forums par des questions de compétence exclusive. L'objectif de ces recommandations est d'augmenter le nombre d'accords intergouvernementaux.

Les accords intergouvernementaux en Espagne reposent sur une panoplie d'instruments exécutoires par la loi, ce qui est une manière souple et adaptée d'aborder des contextes de coordination très différents. Par exemple, les *convenios* peuvent parfaitement concerner des contextes nécessitant des contrats incomplets avec arbitrage, soit par le biais des travaux de la commission de suivi ou à travers la création d'une institution permanente (un *consorcio* ou une société publique). Toutefois, les études de cas présentées dans ce document montrent qu'il n'est pas toujours évident que la solution contractuelle retenue concorde avec le contexte de coordination. Même si la solution dans le cas du « laboratoire de lumière Synchrotron » était de toute évidence adaptée, on ne peut pas affirmer la même chose des deux autres cas examinés. Dans le cas des régions de charbonnages et de Teruel, la création d'une institution permanente (un *consorcio*, par exemple) pour chaque zone locale peut être la meilleure solution. De plus, même si certains aspects de la mise en œuvre de ces programmes sont traités de manière coopérative, les aspects les plus importants de leur mise en œuvre ne sont pas délégués (la conception des programmes d'aide aux entreprises, par exemple). Cela laisse supposer que le niveau de connaissance de l'administration régionale est faible. Toutefois, cette hypothèse n'est pas toujours vérifiée étant donné la grande complexité et spécificité selon le site des programmes de développement local. Une des recommandations qui est faite est d'impliquer les communautés autonomes et les acteurs locaux (les autorités locales, les partenaires privés, par exemple) dans la conception de la politique adaptée de développement local. Cela veut dire qu'il faut que le gouvernement central accepte l'idée que le contexte de coordination soit marqué par un faible niveau de connaissance et que la solution contractuelle doit être relationnelle et spécifique en fonction du contexte.

Les contrats intergouvernementaux en Espagne sont aussi relativement transparents dans la mesure où ils sont soumis à des obligations de publicité. Toutefois, les critères d'éligibilité ne sont pas toujours clairs si les *convenios* ont leur origine dans un accord bilatéral. Par ailleurs, les études de cas révèlent que, parfois, l'utilisation de nombreux accords et *convenios* différents et la participation de différents organismes publics créent un réseau compliqué de relations intergouvernementales qui est relativement difficile à suivre pour le public intéressé. Il convient de rappeler le cas de Teruel, par exemple, dans lequel les accords sont mis en œuvre soit par la communauté autonome soit par un organisme d'État chargé du développement des entreprises qui, à son tour, peut déléguer des tâches à l'organisme de développement des entreprises de la communauté autonome, et qu'une société publique détenue par le gouvernement central et la communauté autonome peut également intervenir. La première recommandation à cet égard est d'utiliser des accords multilatéraux si possible, répartissant les ressources en fonction de données objectives et adoptant des critères de performance et des procédures d'appels d'offres concurrentiels s'il y a lieu. Pour ce faire, les indicateurs de performance et les procédures d'évaluation doivent être améliorés. Une évolution notable à cet égard est la création récente d'une agence nationale pour l'évaluation des politiques publiques et la qualité des services. (*La Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*). L'agence se concentrera au départ sur quelques domaines particuliers concernant les prestations de service. La deuxième recommandation est de simplifier le travail des acteurs et les contrats utilisés dans la phase de mise en œuvre de façon à faciliter l'identification des responsables de la politique en question.

Le principal enseignement qui peut être tiré de l'exemple espagnol est que les contrats intergouvernementaux sont utiles même dans une situation où la coopération est entièrement volontaire et que les différents niveaux d'administration redoutent d'être défaits de leurs prérogatives. Dans ce cas, les contrats ne sont pas un outil de planification pour l'élaboration des politiques de l'État mais un instrument permettant de résoudre les conflits d'intérêt entre le gouvernement central et la communauté autonome. Par conséquent, il n'est pas surprenant que les contrats en Espagne ne traitent pas de la mise en place de politiques de macrodéveloppement mais concernent davantage la mise en œuvre de projets précis. Un autre enseignement qui peut être tiré du cas espagnol est lié à la performance des différents arrangements contractuels dans des contextes de coordination différents. Les études de cas montrent dans le cas présent que les mécanismes d'arbitrage (commissions de suivi, par exemple) et les institutions permanentes (*consorcios*, par exemple) fonctionnent dans certains cas relativement bien.

Notes

1. Le présent chapitre s'appuie sur la contribution de Albert Solé-Ollé, Departamento d'Hisenda Pública et Institut d'Economia de Barcelona (IEB), Universitat de Barcelona.
2. Certaines compétences sont attribuées par la loi aux collectivités locales. L'Espagne compte plus de 8 000 communes dont la plupart sont de taille modeste (90 % d'entre elles ont moins de 5 000 habitants). Les compétences des communes espagnoles sont comparables à celles attribuées aux autorités locales d'autres pays (ramassage des ordures ménagères, distribution de l'eau, voirie, parcs et activités de loisir), hormis l'éducation qui est une compétence régionale en Espagne. Outre les communes, il existe un niveau supérieur de l'administration locale, appelé Diputación provincial, dont la compétence essentielle est d'apporter un soutien technique et financier aux communes. Il existe également des associations volontaires de communes (appelées *mancomunidades*) et de nombreux partenariats (entre communes, avec des gouvernements régionaux ou avec des acteurs privés) qui ne sont pas examinés dans le présent document (voir Font et al., 1999, pour un examen plus approfondi).
3. On peut citer en exemple le consorcio Cercs-Bergadà créé en 1989 par le gouvernement central (par l'intermédiaire de l'INEM qui est l'agence pour l'emploi de l'État, la communauté autonome de Catalogne, la commune de Cercs et l'association régionale des charbonnages (voir www.cfi.es pour plus détails). Le premier objectif du consorcio a été d'assister la restructuration des houillères et de trouver de nouveaux emplois pour les personnes qui avaient perdu leur emploi dans les mines mais lorsque les mines ont été définitivement fermées il a évolué vers les domaines de la formation pour les chômeurs et les aides à la création d'entreprise.

Bibliographie

- Börzel, T. (2000), « From Competitive Regionalism to Cooperative Federalism: the Europeanization of the Spanish State of the Autonomies », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 30:2, pp. 17-42.
- Esteller, A. et J.M. Durán (2004), « El ejercicio de la capacidad normativa de las CCAA en los tributos cedidos : una primera evaluación a través de los tipos impositivos efectivos en el IRPF », *Papeles de Trabajo*, 20/2004, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Font, J., R. Gutiérrez et S. Parrado-Díez (1999), « Intergovernmental Partnerships at the Local Level in Spain: Mancomunidades and Consortia in Comparative Perspective », OCDE, disponible à l'adresse www.oecd.org/dataoecd/20/11/14/1902663.pdf.
- Giorno, C. et I. Joumard (2005), « Getting the Most out of Public Sector Decentralization in Spain », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 436.
- MAP (Ministerio de Administraciones Públicas) (2002a), *Las conferencias sectoriales. Las comisiones bilaterales de cooperación*, ministère des Administrations publiques, Subdirección General de Cooperación Autonómica.
- MAP (2002b), *Los Convenios de Colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas*, ministère des Administrations publiques, Subdirección General de Cooperación Autonómica.

- MAP (2005), *Convenios de Colaboración autorizados durante 2005, Análisis de contenidos*, ministère des Administrations publiques, Subdirección General de Cooperación Autonómica.
- Moreno, J.L. (1997), « Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 27, pp. 65-84.
- Présidence du gouvernement (2005), *Plan de actuación específico para Teruel*, 28 octobre, [www.teruelexiste.net/documentos/docs/textos/PlanActuaci %F3nTeruel.pdf](http://www.teruelexiste.net/documentos/docs/textos/PlanActuaci%F3nTeruel.pdf).
- Zapico, E. (2002), « Budget for Results in Spain: Lessons Learned After Two Decades of Reform », OCDE, www.oecd.org/dataoecd/4/13/2497137.pdf.

Table des matières

Résumé	9
Chapitre 1. Approche contractuelle de la gouvernance multiniveaux ...	23
1. Introduction	24
2. L'approche contractuelle de la gouvernance multiniveaux.	30
3. Une typologie pour caractériser les problèmes de coordination ..	38
4. Choisir les modèles de contrats	55
5. Conclusion : des contextes de coordination aux solutions contractuelles.	69
Notes	74
Bibliographie	75
Chapitre 2. L'exemple de la France	79
1. Introduction	80
2. La décentralisation en France	80
3. Politique régionale et utilisation des contrats : l'exemple des contrats de plan État-régions	84
4. Conclusion	96
Notes	98
Bibliographie	98
Chapitre 3. L'exemple de l'Italie	99
1. Introduction	100
2. Aperçu de la politique italienne de décentralisation.	100
3. Les <i>Accordi di Programma Quadro</i>	110
4. Conclusion	131
Notes	132
Bibliographie	134
Chapitre 4. L'exemple de l'Allemagne	137
1. Introduction	138
2. Contexte institutionnel et politique	138
3. Politique régionale et utilisation des contrats entre niveaux d'administration	143

4. Études de cas	145
5. Conclusions	153
Notes	155
Bibliographie	155
Chapitre 5. L'exemple de l'Espagne	157
1. Introduction	158
2. L'organisation territoriale espagnole	158
3. La contractualisation entre niveaux d'administration en Espagne	164
4. Études de cas	171
5. Conclusions	179
Notes	182
Bibliographie	182
Chapitre 6. L'exemple du Canada	185
1. Introduction	186
2. Le fédéralisme canadien	186
3. La politique de développement régional	190
4. Études de cas	192
5. Conclusion	209
Notes	211
Bibliographie	212

Encadrés

1.1. La « terminologie » des théories contractuelles	28
1.2. Degré de complexité et types de délégation : l'exemple italien	43
1.3. Contrôle et surveillance en Angleterre : supervision « externe » et responsabilité politique	51
1.4. Dialogue entre les niveaux d'administration dans la fourniture de services de santé	61
1.5. Fonds structurels de l'UE et incitations	65

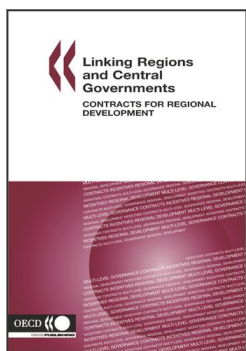
Tableaux

1.1. Quatre types de répartition des connaissances	39
1.2. Typologie de contextes de coordination	53
1.3. Des contextes de coordination aux solutions contractuelles	74
2.1. Responsabilités des régions et des départements	83

2.2. Engagements de dépenses de l'administration centrale et des régions en 2004 (en pourcentage du montant total pour la période 2000-06)	97
3.1. Répartition des principales compétences législatives entre l'État et les régions	103
3.2. Répartition du total des dépenses (de fonctionnement et d'équipement) par secteur et niveau d'administration, 2003 (en millions EUR)	106
3.3. APQ par priorités d'intervention des fonds structurels de l'UE et macrorégions, 2005 (en millions EUR)	112
3.4. Nombre et montant des APQ conclus par an et par macrorégions (en millions EUR)	113
3.5. Procédure conduisant à la signature d'APQ après l'entrée en vigueur de la loi de finances (1 ^{er} janvier de chaque année)	120
3.6. Système incitatif des APQ concernant les ressources nationales supplémentaires introduit suite aux décisions du CIPE 36/2002 et 17/2003	123
3.7. Système incitatif des APQ concernant les ressources nationales supplémentaires suite à la réforme de 2005	124
4.1. Le pouvoir législatif en Allemagne en dehors du principe général attribuant la compétence législative aux Länder, avant le 31 août 2006	139
4.2. Mise en œuvre de la législation fédérale en Allemagne, en dehors du principe général selon lequel les <i>Länder</i> exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre, avant le 31 août 2006	140
4.3. Aperçu des recettes et des tâches par niveau d'administration	141
5.1. Répartition des compétences entre l'État et les communautés autonomes	160
5.2. Modèles juridiques de <i>convenio</i>	165
5.3. Types de <i>convenio</i> illustrés avec des exemples	167
6.1. Répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux du Canada	188
6.2. Répartition entre la fédération et les provinces des revenus, des dépenses et des transferts intergouvernementaux	190
6.3. Continuum des prestations des programmes gouvernementaux	201
6.4. Des contextes de coordination aux solutions contractuelles	210

Graphiques

1.1. Contrat transactionnel versus contrat relationnel	56
3.1. Sources de financement des APQ dans le temps	114



Extrait de :
Linking Regions and Central Governments
Contracts for Regional Development

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264008755-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2009), « L'exemple de l'Espagne », dans *Linking Regions and Central Governments : Contracts for Regional Development*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264007680-7-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.