



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE**

Président : Jacques Delors

LA REFORME ADMINISTRATIVE ET TERRITORIALE POLONAISE DANS LE CONTEXTE EUROPEEN

Document de travail

Malgorzata ZABOROWSKA

Septembre 2001

Etude effectuée pour *Notre Europe*, sous la direction de Marjorie Jouen.

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS UNIQUEMENT
© *Notre Europe, septembre 2001*

AVIS AUX LECTEURS

Après un demi-siècle de régime communiste, instaurer la démocratie politique et économique ne relève pas d'un coup de baguette magique. Dès 1990, la Pologne s'est engagée sur la voie de l'autonomie communale et a cherché à développer l'identité de ses régions, mais la réforme en profondeur de l'organisation de l'Etat attendra la loi de 1998 sur la réforme administrative et territoriale. La perspective d'adhésion à l'Union européenne rendait cette réforme d'autant plus urgente que la Pologne se voulait en situation d'accueillir la manne des fonds structurels destinés à réduire les disparités régionales dans les pays du Marché unique.

C'est ce cheminement parfois difficile vers la démocratie à l'occidentale que décrit l'étude de Malgorzata Zaborowska que vous propose *Notre Europe*. On y voit comment la Pologne, fidèle à sa tradition d'Etat unitaire et centralisé, a choisi l'organisation territoriale française comme modèle de référence, plutôt que le modèle fédéral de type allemand ou que le modèle décentralisé à l'espagnole ou à l'italienne.

Principale bénéficiaire de l'aide communautaire de pré-adhésion, avec un milliard d'euros par an, la Pologne avait besoin d'une administration capable de définir des stratégies de développement et de gérer les budgets correspondants dans ses seize régions, appelées *voïvodies* où le PIB varie de 26 à 56 % de la moyenne communautaire. Son système de décentralisation tempéré comporte, comme en France, trois niveaux de pouvoir :

- local, celui des communes, villes et des *powiats*-départements,
- régional, celui des *voïvodies*,
- général, celui du gouvernement et de l'administration centrale, avec ses prolongements au niveau de la voïvodie, selon un schéma de déconcentration.

Entrée en vigueur en même temps que quatre autres réformes (santé, protection sociale, justice et éducation), la réforme administrative et territoriale n'a pas été clairement perçue par la population pour qui elle est restée dans l'ombre des réformes sociales. Les citoyens ne se sont pas sentis impliqués dans la gestion de leurs affaires sur le plan local ou régional, l'administration publique conserve la réputation d'une bureaucratie lente et inefficace, qui gère mal les fonds qui lui sont attribués, et le taux de participation aux élections aux élections locales comme aux référendums locaux est resté modeste : de 40 à 45% seulement en moyenne. Chez les élus territoriaux, qui lui reprochent de n'avoir pas délégué assez de compétences, en particulier dans le domaine du maintien de l'ordre, la réforme a suscité plus de critiques que de louanges. Aussi incomplète qu'elle soit, elle n'en constitue pas moins la première étape d'une transformation en profondeur de l'Etat polonais et des modalités d'expression de la démocratie.

Dans cette étude, les lecteurs trouveront également des données statistiques sur les collectivités territoriales et sur le montant de l'aide communautaire de pré-adhésion, ainsi qu'une note sur la décentralisation en République tchèque, en Slovaquie et en Hongrie.

Jean-Louis Arnaud

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
I^{ère} partie - LA POLOGNE SUR LA VOIE DE LA DECENTRALISATION	2
1. <u>Le contenu de la réforme administrative et territoriale en Pologne</u>	2
1.1 Le cadre juridique	2
1.2 Les structures des collectivités territoriales	3
1.3 L'administration de l'Etat déconcentré au niveau local/régional et les relations avec les collectivités territoriales	4
1.4 Les organes de chaque catégorie de collectivité territoriale	5
1.5 La répartition des pouvoirs entre les collectivités territoriales	6
2. <u>Les effets de la réforme administrative et territoriale</u>	7
2.1 L'impact de la réforme sur le fonctionnement des collectivités territoriales	8
2.1.1 Les conflits de légitimité	8
2.1.2 Les conflits liés à la répartition des compétences	9
2.1.3. Les contraintes financières	10
2.1.4. Les changements dans la structure de l'emploi dans l'administration publique	10
2.2 Les opinions et les appréciations sur le nouveau cadre administratif	11
2.2.1 Le rapprochement vers un modèle européen ?	12
2.2.2 Les nouvelles collectivités territoriales vues par l'administration centrale	12
2.2.3 La nouvelle structure administrative vue par les élus locaux	13
2.2.4 Un cadre partiellement satisfaisant pour la démocratie locale	14
II^{ème} partie - L'ETAT POLONAIS A LA RECHERCHE DU MODELE TERRITORIAL EUROPEEN	15
1. <u>L'Europe et la régionalisation</u>	15
1.1 L'Union européenne comme moteur de la régionalisation	15
1.2 Les « familles » d'organisations territoriales en Europe	15
1.3 L'Etat centralisé, un modèle en déclin	17
1.4 L'Etat décentralisé, un modèle protéiforme	17
1.4.1 Les nations unitaires et l'autonomie des régions italiennes et espagnoles	17
1.4.2 L'Etat multinational, l'exemple britannique	17
1.4.3 Les Etats fédéraux allemand et belge	17
2. <u>La décentralisation à la française, les valeurs républicaines ménagées</u>	21
2.1 Les motivations de la réforme de l'Etat français	21
2.2 Le cadre de la réforme territoriale	21
2.2.1 De la déconcentration à la décentralisation	21
2.2.2 Les avancées des années 90	22
2.2.3 Vers l'approfondissement de la décentralisation	23
3. <u>Vers quel modèle d'organisation territoriale la Pologne se dirige-t-elle ?</u>	24

III^{ème} partie - LES PRINCIPAUX DEFIS FUTURS POUR LA REFORME TERRITORIALE EN POLOGNE	26
1. <u>L'apprentissage de la démocratie par la décentralisation</u>	26
1.1 La création de la démocratie locale et régionale par la décentralisation de la gestion publique	26
1.2 La construction des bases pour une démocratie participative	26
1.3 L'Etat plus proche des citoyens	26
2. <u>La gestion des Fonds structurels et la réduction des disparités régionales</u>	27
2.1 Les écarts entre les régions	27
2.2 Le défi de l'adhésion pour la période actuelle	29
2.3 Le défi pour l'avenir – accueillir les Fonds structurels	29
3. <u>L'efficacité administrative, les contraintes financières en jeu</u>	30
 CONCLUSION	 32
 BIBLIOGRAPHIE	 33
 ANNEXES	 36
Annexe 1 : Voivodies classées par ordre alphabétique et leurs villes capitales	36
Annexe 2 : Données statistiques	37
Annexe 3 : Les compétences des autorités locales et régionales	39
Annexe 4 : Les instruments financiers de pré-adhésion	43
Annexe 5 : La Pologne - principale bénéficiaire de l'aide communautaire de pré-adhésion	47
Annexe 6 : Les progrès de la décentralisation en République Tchèque, Slovaquie et Hongrie	51

INTRODUCTION

Au lendemain de l'effondrement du Rideau de fer, les pays d'Europe Centrale ont souhaité célébrer leur retour à la démocratie en affirmant leur attachement aux valeurs humanistes propres à l'Occident. Il leur a semblé évident dès le départ que les droits des individus passaient par une véritable autonomie locale et un renforcement de l'identité régionale : la liberté individuelle face au pouvoir totalitaire était aussi celle de la collectivité territoriale face à l'Etat central.

La Pologne fait partie des premiers pays d'Europe Centrale à s'être engagés sur la voie de la construction de l'Etat moderne qui répond au défi de la pérennité et de la démocratie.

Ainsi, la réforme de l'Etat impliquant la décentralisation du pouvoir a été entreprise au début des années 1990. Cependant, ce n'est qu'à la fin de cette décennie que la nouvelle structure de l'Etat polonais est apparue clairement. En effet, c'est à cette époque que la question de l'intégration de la Pologne à l'Union européenne est devenue une réalité politique. Dans ce contexte, la question de la structure territoriale de l'Etat devient importante pour deux raisons principales : la première porte sur la nécessité de renforcer la démocratie grâce à la dévolution du pouvoir central en faveur des structures de proximité tandis que la seconde concerne le cadre européen : les régions devront accueillir les Fonds structurels afin de réduire les disparités territoriales auxquelles l'Europe élargie sera confrontée. Alors même que les traités européens n'imposent aucun modèle territorial particulier aux pays membres, la question de la structure territoriale à la veille de l'élargissement semble plus actuelle que jamais.

Ainsi, nous verrons les étapes législatives de la réforme territoriale en Pologne et les effets sur la société qu'elle a entraînée (I) afin d'effectuer ensuite un « voyage » à travers les systèmes territoriaux existant dans les pays européens de taille comparable pour conclure que la nouvelle structure de l'Etat polonais s'approche le plus de celle de la France (II). En dernier lieu, nous étudierons les principaux défis que devra relever à l'avenir la nouvelle organisation territoriale polonaise et les pistes pour la poursuite de la réforme (III), en sachant que son ambition reste élevée : placer la Pologne au rang des grandes démocraties occidentales.

I^{ERE} PARTIE : LA POLOGNE SUR LA VOIE DE LA DECENTRALISATION

1 - Le contenu de la réforme administrative et territoriale en Pologne

La Pologne est un pays unitaire, avec un pouvoir centralisé. La décentralisation introduite par la réforme décrite ci-après concerne uniquement le pouvoir exécutif, et non législatif. La décentralisation ne concerne pas les domaines faisant partie des compétences exclusives de l'Etat, tels que la politique étrangère, la justice, la police.

La réforme a été engagée afin de répondre aux exigences de la Charte de l'Autonomie Locale établie par le Conseil de l'Europe (1993), signée et ratifiée par la Pologne (entrée en vigueur le 1.03.1994) ainsi qu'au droit communautaire dans la perspective de la future adhésion de la Pologne à l'UE. Dans le contexte du droit européen, conformément au principe de subsidiarité inscrit dans le Traité de Maastricht, l'ambition de la réforme est d'accroître les compétences des structures locales et régionales (voir annexe 3) pour leur permettre de répondre aux besoins des citoyens. Par ailleurs, selon la réglementation des fonds structurels européens, leur absorption est uniquement possible par les acteurs de la politique régionale, à savoir les collectivités territoriales, même si la distribution des fonds s'effectue par l'intermédiaire des autorités centrales.

La réforme de l'administration publique polonaise a été menée en tenant compte de trois principes directeurs, qui ont été explicitement mentionnés par le législateur: le principe de subsidiarité, le principe de l'Etat unitaire et celui d'une division territoriale à trois niveaux¹.

1.1 - Le cadre juridique

a) Les dispositions constitutionnelles

Les lignes directrices de la démocratie locale sont déterminées par la Constitution de 1997, dont les dispositions garantissent en particulier:

- la décentralisation des pouvoirs publics, assurée par le système de découpage territorial prenant en considération les liens sociaux, économiques et culturels ainsi que la capacité des collectivités locales à remplir leurs tâches publiques (art. 15);
- le statut de la commune en tant que collectivité locale de base; toutes les tâches de la collectivité locale non réservées explicitement par la loi aux autres autorités sont de sa compétence (art.164);
- la participation des collectivités locales à l'exercice du pouvoir public, par l'intermédiaire de leurs organes délibérants et exécutifs, les collectivités locales exerçant en leur propre nom et sous leur propre responsabilité une partie importante des tâches publiques qui sont de leur ressort conformément à la loi (art.16 et 169);
- les élections générales, directes et à bulletin secret des conseils municipaux, la personnalité morale des collectivités locales, leur droit de propriété et autres droits patrimoniaux (art.165);

¹ Ces trois principes sont énoncés dans la préface de la loi du 13 octobre 1998 relative aux dispositions introduisant la réforme de l'administration publique.

- la possibilité pour les habitants de décider directement, par voie de référendum, des affaires concernant leur collectivité locale, y compris la révocation du conseil (art.170);
- l'alimentation des budgets locaux par des revenus propres ainsi que par des dotations et subventions provenant de l'Etat; les collectivités locales ont le droit d'établir le taux des impôts locaux, dans le cadre déterminé par la loi (art.167 et 168);
- la protection judiciaire de l'autonomie des collectivités locales (art.165), dont l'activité n'est soumise qu'au contrôle de légalité, à l'exception des tâches déléguées par l'Etat (art.166 et 171);
- le droit de s'associer, d'accéder aux associations internationales et de mener les programmes de coopération avec les collectivités locales des autres Etats (art.172).

b) Les principaux textes législatifs.

Il s'agit des:

- Loi de 1990 sur l'autonomie territoriale des communes;
- Loi de 1990 sur la répartition des compétences entre le niveau communal et le niveau central
- Loi de 1991 sur les impôts et les taxes locales;
- Loi de 1991 sur le référendum communal;
- Loi de 1992 sur les chambres régionales des comptes;
- Loi de 1993 sur les finances municipales
- Loi de 1994 sur la structure administrative de la ville de Varsovie;
- Loi de 1994 sur les collèges d'appel des collectivités territoriales²;
- **Loi du 13 octobre 1998 relative aux dispositions introduisant les lois réformant l'administration publique;**
- Loi de 1998 sur les ressources des collectivités territoriales.

1.2 - Les structures des collectivités territoriales

a) Les principales subdivisions

A partir du 1 janvier 1999, le système territorial polonais comprend trois types de collectivités, le niveau principal et inférieur des *communes* (ressuscitées par la loi du 8 mars 1990, jusqu'à la réforme de 1998 la commune constituait le seul échelon décentralisé de l'administration publique) étant complété par deux niveaux intermédiaires, les *powiats* (308, dont la taille en fait l'équivalent des *cantons* français) et les *voïvodies* renouvelées (16), instaurées par les lois du 5 juin 1998 (voir annexes 1, 2).

b) Les structures spécifiques correspondant à des zones particulières

Les villes autonomes ayant rang de *powiats*

En exécution de la loi du 5 juin 1998 sur les *powiats*, l'ordonnance du Conseil des ministres du 7 août 1998 a reconnu, en dehors des 308 *powiats*, 65 villes autonomes qui gardent le statut de communes mais bénéficient aussi des compétences des *powiats*.

² une sorte de la Cour Administrative d'Appel au niveau local

La loi de 1998 sur les powiats stipule que les villes comptant plus de 100 000 habitants deviennent automatiquement autonomes, sauf si le Conseil des ministres en décide autrement, c'est-à-dire:

- à la demande du conseil municipal de la ville qui ne veut pas avoir le statut de ville autonome;
- ou si l'obtention du statut de ville autonome limite l'accès aux services publics supra-communaux alors que sans cette dérogation elles auraient fait partie d'un powiat.

D'autre part, le Conseil des ministres (le gouvernement) peut accorder le statut de ville autonome ayant rang de powiat à une ville comptant moins de 100 000 habitants, à la demande de son conseil municipal, si la ville possède l'infrastructure nécessaire pour exécuter les tâches du powiat, et s'il n'y a pas de risque de limiter l'accès des collectivités aux services publics supra-communaux.

Dans tous ces cas, la loi oblige le Conseil des ministres d'informer, avant sa décision, les communes intéressées, le conseil du powiat et la diétine³ de la voïvodie.

Dans les villes autonomes ayant rang de powiats, la fonction des services du *powiat* est remplie par le conseil municipal (l'organe délibérant) et le conseil administratif (l'organe exécutif) de la ville.

La ville de Varsovie

La structure administrative de Varsovie forme un cas spécifique. Notamment, les onze communes de Varsovie (Centre, Bemowo, Bialoleka, Bielany, Rembertow, Targowek, Ursus, Ursynow, Wawer, Wilanow, Wlochy), tout en gardant leur statut de communes et les droits qui y sont associés, forment un syndicat de communes obligatoires. La ville-capitale de Varsovie est dotée de la personnalité morale. Pour les autres communes de Pologne, la loi prévoit la création volontaire d'un syndicat pour remplir en commun des tâches municipales déterminées.

Egalement, à partir du 1 janvier 1999, ces onze communes forment le powiat de Varsovie, ayant pour organe délibérant le conseil du powiat, différent du conseil de la ville capitale (syndicat) de Varsovie. Il est à noter que Varsovie-centre n'a pas le statut de ville autonome.

Les mêmes textes ont créé le powiat Varsovie-ouest, composé de sept communes périphériques, ayant son siège à Varsovie.

1.3 - L'administration de l'Etat déconcentré au niveau local/régional et les relations avec les collectivités territoriales

La création des collectivités territoriales nouvelles, les powiats et la réduction du nombre des voïvodies a coïncidé avec la gestion décentralisée de l'administration publique ce qui a entraîné des changements importants dans la répartition des compétences entre l'administration de l'Etat et celles de collectivités territoriales, ainsi que dans les structures et le mode de fonctionnement de l'administration déconcentrée de l'Etat.

La loi de 1998 sur le changement de certaines compétences des organes de l'administration publique a transféré aux collectivités territoriales nouvelles une liste des tâches et des compétences qui relevaient avant le 1^{er} janvier 1999 de l'administration centrale ainsi que les services et les personnels correspondants.

³ organe délibérant de la voïvodie

La "liquidation" des quarante-neuf anciennes voïvodies était liée à celle des structures de l'administration générale de l'Etat et, à leur place, seize nouvelles structures ont été créées. En même temps, les structures de l'administration spéciale (sectorielle) de l'Etat ont été soumises à certains changements, notamment, du fait d'un rôle accru de coordination pour le Voïvode.

En définissant le statut de Voïvode (comparable à celui du Préfet), la loi précise qu'il est:

- le représentant du Conseil des ministres dans la voïvodie,
- l'organe de surveillance des collectivités territoriales,
- l'organe de rang supérieur dans la procédure administrative,
- le représentant du Trésor de l'Etat, selon les principes déterminés par les lois.

La même loi souligne en particulier qu'en tant que représentant de l'Etat central le Voïvode est responsable de l'exécution de la politique du gouvernement sur le territoire de la voïvodie. Nous en retenons une double fonction pour le Voïvode qui est celle de la représentation du gouvernement central et du contrôle de l'activité de l'administration locale. Le Voïvode est aidé dans l'exécution de ses compétences par les vice-voïvodes, le directeur général de l'office de voïvodie et des directeurs des divisions. L'organisation de l'administration gouvernementale générale dans la voïvodie est déterminée dans le statut de l'office de voïvodie, émis par le Voïvode et soumis à l'acceptation du Premier ministre.

Quant aux powiats, ils peuvent exécuter certaines compétences de l'administration de l'Etat. Néanmoins, la loi ou des accords spécifiques peut étendre les compétences des powiats à d'autres domaines (voir l'annexe « Les compétences des collectivités territoriales »). De plus, dans les cas prévus par les lois, et notamment en cas de danger direct pour la sécurité et l'ordre public, les organes appropriés de l'administration de l'Etat peuvent imposer au powiat l'exécution de certaines tâches, contre remboursement des coûts.

Pour ce qui regarde les communes, les compétences du domaine de l'administration de l'Etat ne peuvent être imposées aux communes que par la loi ou par un accord signé entre la commune et l'organe approprié de l'administration étatique.

1.4. Les organes de chaque catégorie de collectivité territoriale

a) Les organes délibérants

Les organes délibérants et de contrôle dans les collectivités territoriales sont respectivement : le *conseil communal* (15 à 100 membres en fonction du nombre d'habitants de la commune), le *conseil du powiat* (20 à 60 membres) et la *diétine de la voïvodie* (45 membres dans les voïvodies jusqu'à 2 000 000 habitants et 5 membres supplémentaires pour chaque nouvelle tranche de 500 000).

Les membres de ces collectivités territoriales sont élus au suffrage direct, selon la loi du 16 juillet 1998 relative à la procédure électorale pour les conseils des communes, des powiats et les diétines des voïvodies. Conformément aux dispositions de cette loi, le droit de vote revient à chaque citoyen polonais ayant plus de 18 ans et qui habite de manière permanente sur le territoire de la collectivité locale concernée. Les élections sont contrôlées par les commissions électorales territoriales (pour les voïvodies, les powiats et des communes regroupées par cinq) et par des commissions électorales de circonscriptions. Egalement, la loi fixe les dispositions spécifiques concernant le mode d'élection dans ces trois collectivités territoriales.

b) Les organes exécutifs

La commune

L'organe exécutif de la commune est le *conseil administratif municipal*. Il est composé du maire (*wojt* dans les communes rurales, *burmistrz* dans les villes de moins de 100 000 habitants et *président* de la ville dans les communes de plus de 100 000 habitants) et des autres membres du conseil (5 à 7 personnes). Les membres du conseil administratif sont élus par le conseil communal au suffrage secret. Ensuite, ils élisent le maire (*wojt*, *burmistrz*, président) à la majorité absolue des voix.

Le powiat

L'organe exécutif du powiat est le *conseil administratif du powiat*. Il est composé du *staroste*, du vice-staroste et de 2 à 4 autres membres. Ils sont élus par le conseil du powiat au suffrage secret et ils élisent le staroste à la majorité absolue des voix.

La voïvodie

L'organe exécutif de la voïvodie est le *conseil administratif de la voïvodie*. Il est composé du maréchal, du vice-maréchal et d'autres membres (en tout 5 personnes) élus par la diétine au suffrage secret, à la majorité absolue des voix.

Le maire, le staroste et le maréchal représentent leurs collectivités respectives à l'extérieur; ils organisent le travail des conseils administratifs. Dans les affaires urgentes, en cas de menace directe pour l'intérêt public, ils peuvent mettre en œuvre des actions relevant normalement de la compétence des conseils administratifs respectifs. Les conseils administratifs de trois collectivités territoriales sont responsables, respectivement, devant le conseil communal, celui de powiat et la diétine.

Les compétences exclusives des conseils de ces trois collectivités concernent surtout l'adaptation des actes normatifs locaux, du budget, les dispositions relatives aux impôts et aux taxes locales, dans les limites déterminées par la loi. Egalement, les structures internes sont déterminées par le statut adopté par chaque collectivité (celui des voïvodies doit être approuvé par le Premier ministre).

c) Le principe d'autonomie

La commune, le powiat et la voïvodie sont autonomes dans l'exécution de leurs compétences exclusives ou déléguées par l'Etat central. Cette autonomie est soumise à la protection judiciaire.

1.5 - La répartition des pouvoirs entre les collectivités territoriales

a) Les compétences relevant de la gestion interne

Les principes de la répartition des pouvoirs sont développés par la loi conformément à la Constitution. Ainsi, nous pouvons faire une distinction entre les compétences obligatoires et facultatives. Alors que les compétences obligatoires sont imposées par la loi, celles qui sont facultatives trouvent leur base dans la délibération du conseil de la collectivité territoriale concernée (lorsqu'il s'agit des compétences propres) ou bien dans un accord signé entre les organes intéressés des administrations de la collectivité territoriale concernée et de l'organe

approprié de l'Etat central (lorsqu'il s'agit des compétences déléguées⁴). Ces accords sont signés dans la plupart des cas par le Voïvode au nom de l'Etat.

Les compétences des communes, powiats, voïvodies sont définies par les lois (voir l'annexe 3 « Les compétences des collectivités territoriales »). En règle générale, la collectivité de chaque niveau effectue des tâches publiques déterminées par la loi portant sur tout son territoire. De la même manière, toutes les affaires publiques d'importance locale, non réservées par la loi aux autres autorités, sont de la compétence de la commune. Ainsi, les compétences propres de la commune concernent en particulier l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, les voies de transport au niveau communal, l'éducation y compris l'enseignement élémentaire et les écoles maternelles.

Concernant le powiat, celui-ci exécute les tâches publiques de caractère supra communal, dans les domaines de l'éducation publique, la protection de la santé (les hôpitaux qui dépendaient auparavant des anciennes voïvodies), l'aide sociale y compris la politique de l'emploi (les Offices d'Emploi - l'homologue polonais de l'ANPE française - se trouvent désormais au niveau du powiat).

Dans ce contexte les compétences exécutées par les voïvodies ont un caractère régional et concernent en particulier l'éducation publique, jusqu'au niveau universitaire, l'aide sociale y compris l'aide aux familles, la lutte contre chômage et la dynamisation du marché de travail (l'élaboration de la stratégie de prévention du chômage compte tenu aux besoins de la région concernée).

Il est important de souligner le changement introduit par la réforme et relatif au principe d'autonomie. Notamment, les anciennes collectivités locales (49 voïvodies) étaient soumises à l'Etat alors qu'actuellement elles sont indépendantes dans l'exercice de leurs compétences.

b) Les compétences concernant les relations extérieures

Les trois collectivités territoriales jouissent de la personnalité morale. Egalement, elles peuvent coopérer librement entre elles ainsi que de conclure des accords avec leurs homologues étrangères ainsi qu'être membres des organisations de collectivités locales de différents pays.

Dans ce contexte, la loi du 5 juin 1998 sur les voïvodies énonce que, pour formuler la stratégie du développement de la voïvodie et pour réaliser la politique de son développement, la voïvodie coopère (entre autres) avec les organisations internationales et les régions des autres pays, en particulier voisines. Cependant, l'autorité centrale de l'Etat polonais est le seul organe compétent dans le domaine de la politique étrangère dans le sens de la coopération avec les autres Etats.

2 - Les effets de la réforme administrative et territoriale

Depuis la fin des années 70, on assiste dans les pays occidentaux au processus de la création d'un nouveau modèle de gouvernance qui repose sur la démocratie territoriale. Les régions et leurs autorités locales sont devenues les acteurs de la vie politique à part entière. Néanmoins, ces changements se greffent sur des structures et des modalités de répartition des responsabilités, des ressources et des moyens entre les différents niveaux territoriaux, qui ne sont pas identiques d'un pays à l'autre.

⁴ La loi polonaise fait la distinction entre les compétences propres et déléguées des collectivités locales. Ces dernières correspondent aux "contractualisations" répandues dans la pratique locale de certain pays occidentaux et notamment l'Espagne et l'Italie.

L'ambition des promoteurs de la réforme administrative polonaise de 1998 était de construire un Etat et une société moderne, en essayant d'importer les principales composantes d'un pseudo-modèle européen sur le sol polonais. Afin de mieux comprendre la dimension sociale de la réforme de l'administration publique en Pologne, il convient de rappeler la situation politique et sociale dans laquelle le pays se trouvait à cette époque. En effet, le gouvernement polonais dirigé par Jerzy Buzek (élu le chef du gouvernement en septembre 1997) s'est fixé comme objectif la création d'un Etat moderne susceptible de répondre aux besoins économiques et sociaux de ses citoyens. Fidèle à ses priorités, le gouvernement a annoncé, au premier trimestre 1998, la mise en œuvre de quatre grandes réformes censées jouer un rôle primordial dans la nouvelle société polonaise, à la veille de l'adhésion à l'UE. Il s'agissait précisément de la réforme de la santé, la réforme du système de protection sociale, la réforme de la justice et celle de l'éducation. Ces quatre réformes ont été préparées rapidement pour qu'elles puissent s'appliquer dès le 1^{er} janvier 1999 afin de s'intégrer à la gestion décentralisée de l'Etat. Ce jour-là était également prévu l'entrée en vigueur de la réforme administrative et territoriale, envisagée en fait depuis 1990. Contrairement aux quatre grandes réformes sociales, celle-ci n'a pas suscité beaucoup d'émotion et est restée dans l'ombre des autres. A part les personnels administratifs directement intéressés par la question, la population était davantage préoccupée par les changements introduits par les quatre réformes sociales et les conséquences, parfois négatives des trois premières sur les conditions de vie.

Néanmoins, plus de deux ans après sa mise en place, la nouvelle architecture territoriale mérite les premières analyses et commentaires. Ainsi, nous verrons l'impact de la réforme sur les collectivités locales et ensuite, la perception des élites politiques et de la société à son égard.

2.1 - L'impact de la réforme sur le fonctionnement des collectivités territoriales

La réforme a suscité un certain nombre de tensions liées aux lacunes législatives, qui peuvent être analysées en faisant référence aux questions de légitimité, de répartition de compétences entre les collectivités territoriales et aux ressources financières. Elle a aussi entraîné des changements importants dans la structure de l'emploi au sein l'administration publique.

2.1.1 - Les conflits de légitimité

Ce genre de conflits résulte de dispositions législatives qui ne sont pas clairement formulées et laissent subsister des doutes. Cette situation concerne notamment les aides de pré-adhésion attribuées par l'UE et dont la Pologne est le principal bénéficiaire (voir annexe) ainsi que les aides provenant des institutions internationales (la BERD, la BEI, la Banque Mondiale). Dans tous les cas, l'accès à ces aides est subordonné à la mise en place, par les collectivités territoriales, des organes chargés de la coordination et de la gestion des aides reçues ainsi que l'élaboration de la demande d'attribution d'une telle aide. Or, les lois ne contiennent pas la moindre référence à l'attribution d'une telle compétence aux collectivités territoriales. Cependant, ces dernières ne se gênent pas pour interpréter les lacunes de la loi, en mettant en place des "comités de coordination". Ceci crée une situation quasi grotesque car, d'une part, la légalité de leur action est mise en cause et peut engager la responsabilité du Voïvode devant les organes de l'Etat central pour non-respect de la loi, d'autre part l'absence de la mise en place de ces organes entraîne la perte des fonds. Ceci explique en partie le retard de mise en œuvre du programme communautaire Sapard ainsi que la perte des dotations financières provenant de Phare. Dans la perspective de la future adhésion à l'UE, le gouvernement a jugé

urgent d'amender les dispositions existantes et un projet de révision est en cours de discussion.

2.1.2 – Les conflits liés à la répartition des compétences

En simplifiant les structures territoriales et les circuits financiers, l'un des objectifs de la réforme était d'assurer une meilleure répartition des compétences et de responsabilités entre l'Etat central et les collectivités locales. Ce but n'a pas été complètement atteint. La faiblesse principale de cette réforme est le manque de critère transparent pour la répartition des compétences entre les organes des collectivités locales. Cette situation peut entraîner des conflits de compétences entre les différents organes.

Ainsi, nous verrons que la politique régionale et la politique sociale sont deux domaines particulièrement handicapés par ce conflit des compétences alors que les choses sont plus claires pour la politique de l'emploi.

a) Le cas du développement régional

Le problème principal relève du manque d'équilibre entre le transfert des compétences et le transfert des moyens financiers pour les exercer. Notamment, dans la plupart des cas, les collectivités territoriales n'ont pas reçu des moyens pour la réalisation du développement régional qui relève désormais de leurs compétences. Le conflit résulte d'une situation dans laquelle le Maréchal de la voïvodie est compétent pour concevoir la politique de sa région alors que la plupart des moyens pour sa réalisation pratique sont détenus par le gouvernement central. Le transfert des fonds s'effectue par l'intermédiaire du Voïvode qui est responsable de leur gestion. La solution serait que les collectivités acquièrent une certaine indépendance financière, ce qui est en débat mais sans qu'aucun texte ne soit encore prévu.

b) Le cas de l'aide sociale

Ce domaine constitue un autre exemple de conflit des compétences entre les organes de l'administration centrale et des collectivités territoriales. Les communes et les powiats sont obligées d'élaborer la liste de leurs besoins concernant l'aide sociale, ensuite celle-ci est transmise à la fois au Maréchal de la voïvodie et au ministère des affaires sociales au niveau central. Ainsi, la loi est floue et ne précise pas qui est compétent en la matière.

c) Le cas de la politique de l'emploi

Inversement, des dispositions définissent clairement la répartition des compétences en matière de politique d'emploi (la lutte contre le chômage). Les Offices pour l'Emploi ont été transférées au powiat, qui gère désormais le registre des chômeurs. En fonction de la situation dans la région, les services des Voïvodes élaborent la stratégie pour la prévention du chômage. Néanmoins, la pratique n'a pas montré de changements considérables concernant la diminution du chômage suite au transfert des compétences au niveau territorial. Cet état de choses résulte surtout de la situation économique du pays et notamment de la fermeture des grands établissements d'Etat liés à la sidérurgie qui constituaient depuis des décennies les principaux employeurs des certaines régions industrielles (l'exemple le plus frappant concerne la voïvodie de *Swietokrzyskie* située au sud-est de la Pologne).

d) Le cas du travail des étrangers

Les solutions appropriées ont été également trouvées dans le domaine du travail des étrangers. Suite aux amendements récents, en ce qui concerne la délivrance de permis de travail pour les étrangers, l'organe compétent est le Voïvode. Avant de délivrer une telle permission, le Voïvode est tenu de prendre en considération la situation du marché local du travail. Afin

d'illustrer cette situation prenons l'exemple d'un étranger qui souhaite entreprendre une activité salariée ou indépendante dans l'une des communes du powiat de Czeszochowa, voïvodie de Silésie. Il devra déposer sa demande auprès du Voïvode silésien qui s'adressera au Staroste du powiat de Czeszochowa, qui analyse la situation sur le marché local du travail, en demandant, le cas échéant, des renseignements supplémentaires au maire de la commune en question. Ensuite il transmettra son avis au Voïvode qui sera obligé d'en tenir compte afin de rendre sa décision. La procédure analogue est poursuivie pour le contrôle de légalité de l'emploi. Le Voïvode, en étant l'organe de ce contrôle, coopère avec le Staroste car les registres de l'emploi sont gérés au niveau des powiats.

Les compétences sont donc clairement définies, ce qui doit limiter les risques de conflit. Il est à noter que toutes les autres questions concernant les étrangers (la délivrance de nationalité, la régularisation du séjour, etc) relèvent de la responsabilité du gouvernement central.

2.1.3 – Les contraintes financières

Les collectivités locales en Pologne sont financées par quatre canaux:

- l'impôt de l'Etat dont une partie est versée aux collectivités locales;
- les impôts propres aux collectivités locales (l'impôt sur les biens mobiliers, l'impôt agricole, forestier, sur les moyens de transport, sur l'activité d'entreprise des personnes physiques payées en fonction de la Charte fiscale, etc.);
- les subventions (transferts affectés) et les dotations de l'Etat;
- les autres revenus des collectivités territoriales qui comprennent les loyers, les revenus de la privatisation des entreprises de la collectivité territoriale, etc.

En réalité, les subventions et dotations de l'Etat n'alimentent qu'une faible partie des besoins des collectivités territoriales (contrairement des pays occidentaux où environ 60% des ressources des collectivités proviennent de cette source) et leur financement repose sur les impôts de l'Etat. Le problème devient plus marquant au niveau du powiat, puisque l'une des tâches du conseil du powiat est d'établir le budget du powiat pour un an (il faut prévoir toutes les dépenses qui s'effectueront dans l'année budgétaire). La flexibilité du budget est nulle ce qui entraîne l'impossibilité de prévoir des dotations pour couvrir les besoins qui apparaissent en cours d'année. Ce système limite d'une manière remarquable l'accès du powiat au financement et les marges de manœuvre des élus locaux sont particulièrement faibles. De plus, les orientations pour la répartition de ces dotations sont souvent établies au niveau supérieur à celui du powiat, ce qui entraîne des conflits puisque logiquement ce sont les Starostes qui connaissent le mieux les besoins de leur powiat.

De plus, les moyens financiers du budget central qui sont prévus pour les collectivités territoriales ne sont pas suffisants. A titre de comparaison, dans les pays occidentaux les budgets régionaux constituent 14-16% du PIB alors qu'en Pologne ceux-ci représentent environ 11%.

2.1.4 - Les changements dans la structure de l'emploi dans l'administration publique

Dans le contexte du chômage accru qui est devenu le problème majeur de l'économie polonaise au cours de ces dernières années, l'impact de la nouvelle division administrative sur l'emploi dans l'administration n'est pas à négliger. L'entrée en vigueur de la nouvelle organisation administrative impliquait la création de nouveaux services au niveau des powiats et en conséquence, l'embauche de nouveaux fonctionnaires. En pratique, la réforme a

provoqué des mouvements entre les différents services et vers les collectivités locales plutôt que l'augmentation de l'emploi. Selon les analyses de l'Office national des statistiques (GUS)⁵, environ 68 000 employés de l'administration publique ont changé de services parmi lesquels:

- 7 000 employés de l'administration centrale au niveau des anciennes voïvodies ont été transférés au niveau territorial (actuellement les services des Voïvodes comptent environ 9 000 personnes);
- la création de services des Maréchaux de voïvodie a impliqué l'embauche de 3 000 personnes;
- les services de Starostes de powiat ont embauché 20 000 personnes et 2 000 dans les services des villes ayant rang de powiat;
- la décentralisation des compétences n'a pas entraîné de baisse de l'emploi dans l'administration centrale (environ 30 000 personnes). Ceci correspond au fait que la décentralisation a concerné les compétences exercées par l'administration centrale au niveau territorial, l'ancienne voïvodie.

Ainsi, les prévisions concernant l'augmentation de l'emploi suite à la création des services des Starostes de powiat étaient plus optimistes que la réalité. En effet, l'embauche dans les services des Starostes et des Maréchaux s'est accompagnée de nombreux licenciements auprès des services des anciennes voïvodies. Le bilan total n'indique pas une augmentation considérable de postes dans l'administration publique. De plus, certains employés des anciennes voïvodies ont choisi la retraite ou la préretraite plutôt que l'adaptation dans le cadre de la nouvelle structure administrative (ceci est le cas de 2,3% de l'effectif total).

Pour conclure nous remarquerons qu'au dernier trimestre de 1999, pour la première fois, le nombre total des employés de l'administration territoriale était supérieur à celui de l'administration centrale (respectivement 158 500 et 148 000 personnes, selon GUS).

2.2. Les opinions et les appréciations sur le nouveau cadre administratif.

L'entrée en vigueur de la réforme (1^{er} janvier 1999) a eu lieu exactement au moment de l'entrée en vigueur de quatre autres réformes: celle de la santé, celle du système de protection sociale, celle de la justice et celle de l'éducation nationale. Les deux premières, baptisées "les réformes sociales" ont eu pour objectif de rapprocher le système social polonais de celui existant dans les pays de l'Union européenne. Le besoin de réformer ce système était évident, néanmoins la façon dont ces réformes ont été entreprises, sans être véritablement élaborées, a causé un certain "choc" au sein de la société polonaise qui n'était pas préparée à ce genre de changement. Dans ce contexte, le nouveau système administratif est passé quasiment inaperçu en n'impliquant que les gens concernés (les employés administratifs) ainsi que les autorités municipales s'opposant au statut de powiat attribué à leur ville (ceci est le cas de la ville de Czeszowa, l'ancienne capitale de voïvodie, qui se trouve actuellement dans la voïvodie de Silésie dont la capitale est Katowice; notamment les autorités de la ville plaident en faveur de la création de la voïvodie de Czeszowa ce qui leur aurait donné un accès direct aux financements de l'Etat).

⁵ Ces données ont été publiées dans le document *Reforma administracji publicznej - dokonania i dylematy*, ISP, Warszawa, 2000

Cependant, aucun débat public n'a été organisé afin d'impliquer davantage les citoyens dans les affaires de leurs collectivités et de leur faire comprendre l'importance de la décentralisation du pouvoir alors que telle était l'intention des réformateurs.

2.2.1 - Le rapprochement vers un modèle européen ?

La distinction de trois niveaux de gouvernement - central, territorial (*voïvodie, powiat*) et locale (commune) - rapproche la structure polonaise de celle mise en place dans la plupart de démocraties européennes.

L'ambition des réformateurs était de construire un nouveau modèle territorial mais aussi, d'influencer la mentalité des gens. Le but était non seulement de répartir les responsabilités entre différents niveaux d'administration mais avant tout, de réveiller les ambitions locales et un certain patriotisme. Ils souhaitaient que les habitants des communes, villes et powiats se sentent concernés par les affaires de leurs collectivités, participent à la prise de décision et sachent surtout que ce sont eux qui créent l'image de leur collectivité. C'était probablement la mission la plus difficile à accomplir puisque tout au long des décennies passées les gens se sont habitués à ce que les décisions soient prises à « haut niveau », sans leur participation. Par ailleurs, les élus locaux ont acquis une part de responsabilité, ce qui a entraîné une certaine rivalité entre les responsables des différentes collectivités. Ceci est malgré tout un fait positif dans la mesure où il stimule le développement régional.

De même, il faut que les élus locaux soient conscients que le partage du pouvoir n'est pas uniquement une question de législation mais qu'il s'agit aussi de créer une certaine ambiance de co-gouvernance basée sur la confiance Etat- région et la volonté de coopérer. Du côté de l'administration centrale, la conviction d'avoir été forcée de céder une partie de son pouvoir n'est pas rare. Cette attitude doit être remplacée par l'esprit de partenariat entre les administrations centrale et territoriale afin d'atteindre un but commun.

Or, la principale inquiétude liée à la réforme concerne les conflits entre les différents niveaux des collectivités territoriales. Selon la loi, les trois collectivités sont indépendantes dans l'exécution de leurs compétences, mais il n'empêche qu'elles sont responsables du même territoire. Il est donc nécessaire qu'elles coopèrent entre elles et qu'elles élaborent une stratégie commune concernant, par exemple, les démarches afin d'obtenir des moyens provenant de l'Etat.

Les conflits entre les différents niveaux des collectivités territoriales existent dans tous les pays occidentaux sans forcément menacer leur démocratie locale ; néanmoins celle-ci est plus solide et plus fiable que la jeune démocratie polonaise qui a besoin de soutien et d'affermissement.

2.2.2- Les nouvelles collectivités territoriales vues par l'administration centrale

Le nouveau cadre administratif a suscité beaucoup d'espoir de la part du gouvernement. Tout d'abord la création de nouveaux acteurs régionaux a entraîné la naissance d'un lobbying territorial auprès de l'Etat et ouvert la voie vers une décentralisation encore plus poussée. Les communautés et les milieux locaux ont acquis la possibilité de mener leur propre développement économique, culturel et régional en "allégeant" ainsi les responsabilités du pouvoir central (suite à la réforme environ 63% des services publics ont été transférés au niveau territorial).

Néanmoins, la multiplication des collectivités territoriales constitue la principale faiblesse de la réforme. Elle a créé un trop grand nombre de voïvodies (le premier projet de la réforme optait pour douze voïvodies) affaiblissant ainsi leur crédibilité et provoquant en conséquence un émiettement financier. Elle a aussi freiné les possibilités d'élaboration de stratégies de développement des régions. L'exemple le plus frappant d'une telle situation est une petite voïvodie - Sainte Croix (*Swietokrzyskie*) - située au sud-est du pays, région souffrant d'une situation économique difficile (le taux de chômage dans certaines villes telles que *Kielce*, *Starachowice* s'élève jusqu' à 22%). La voïvodie Sainte-Croix est devenue une collectivité autonome alors qu'économiquement cette autonomie est dure à assumer. Le même reproche concerne le nombre de powiats (308) ce qui affaiblit leur capacité à mener à bien une politique de développement et à accéder au financement de l'Etat.

2.2.3. La nouvelle structure administrative vue par les élus locaux

La réforme administrative du point de vue des élus locaux a suscité davantage d'opinions critiques que de louanges. Le reproche principal est relatif au fait que trop peu de compétences ont été transférées au niveau territorial. Ceci résulte de la création d'un trop grand nombre de powiats. Or, si des grands powiats avaient été créés, ils auraient sans doute obtenu davantage de responsabilités et par la suite, plus de moyens pour leurs actions (par exemple, aucune compétence relative à la sécurité et la police n'a pas été déléguée au niveau des powiats, de même l'agriculture est restée un domaine sectoriel géré directement par le ministère au lieu d'être confié aux voïvodies).

Selon une enquête⁶ réalisée en juin 2000 auprès de certains élus locaux concernant le fonctionnement des unités territoriales (celles des powiats et voïvodies) et le processus de transfert de compétences en faveur des collectivités territoriales, les remarques faites le plus couramment concernaient :

- l'insuffisance des moyens financiers destinés aux collectivités territoriales ;
- l'absence de coopération entre différents niveaux de collectivités territoriales ;
- les lacunes de la loi relative au fonctionnement des nouvelles collectivités ;
- l'insuffisance des moyens financiers et humains pour assurer le fonctionnement approprié des services des Starostes et ceux des Maréchaux des voïvodies ainsi que pour leurs équipements (statistiquement les services des Starostes emploient chacun environ 65 personnes et disposent en moyenne de 33 ordinateurs et de trois voitures, alors que les services de Maréchaux de voïvodie (environ 100 personnes) disposent chacun de 87 ordinateurs et huit voitures de service) ;
- les qualifications professionnelles.

Précisons, tout de même, que jusqu'à une date récente il n'existait aucune école supérieure d'administration. A l'initiative du gouvernement polonais, soutenu par l'expérience de l'ENA française, l'Ecole nationale d'administration publique été inaugurée à Varsovie en 1995. Cependant, ce genre d'établissement reste élitaire et ne répond pas à tous les besoins de l'administration, notamment territoriale.

Néanmoins, au-delà de ces problèmes, il faut constater la naissance de la reconnaissance politique de l'autonomie locale à travers les responsabilités conférées aux autorités territoriales qui deviennent progressivement des acteurs de la scène politique nationale.

⁶ *ibid.*

2.2.4 - Un cadre partiellement satisfaisant pour la démocratie locale

Comment est perçue la nouvelle architecture administrative par les gens qui sont susceptibles d'être directement impliqués dans les affaires de leurs collectivités pour qu'une véritable démocratie locale soit assurée? Le mot qui conviendrait le mieux pour décrire leur attitude par rapport au changement administratif serait "l'attentisme". Les raisons d'un tel état de choses sont complexes et méritent d'être étudiées brièvement.

D'une part, la réforme administrative a été laissée dans l'ombre par les réformes sociales par lesquelles les gens se sentaient concernés plus directement.

D'autre part, la raison profonde est celle de la mauvaise image de l'administration publique soutenue par la bureaucratie en Pologne ainsi que dans tous les pays de l'Est. Les principales critiques concernent sa lenteur, son inefficacité et la mauvaise gestion des fonds qui lui sont attribués. L'un des objectifs était de créer une administration "légère" grâce à la répartition des responsabilités entre les différents niveaux territoriaux et en conséquence d'inspirer la confiance des citoyens. Malgré l'envie d'atteindre ce but, la promotion de la réforme tout au long des travaux préparatoires était invisible. La question la plus importante, à savoir, impliquer les gens dans les affaires de leur collectivité, n'a pas été assez soulignée, alors que le changement de la mentalité des gens était un objectif majeur, bien plus important que la nouvelle division administrative. La loi prévoit une participation directe des citoyens dans la prise de décision concernant leurs collectivités par le biais des référendums locaux. Néanmoins, les statistiques montrent un taux de participation particulièrement faible (en moyenne moins de 40%). Le même phénomène apparaît aux élections locales des membres des conseils des voïvodies, des powiats et des communes. Les dernières élections municipales de 1998 ont seulement attiré environ 45% de population (ce triste record a été battu dans la voïvodie Podlaskie, nord-ouest du pays où le taux de participation a atteint 38%)⁷. Le sentiment d'appartenance à sa région ou à sa collectivité est beaucoup moins développé chez un Polonais que chez d'autres Européens. Par exemple, en France les résultats des élections municipales sont diffusées sur les grandes chaînes de télévision et suivies par des milliers de gens alors qu'en Pologne elles passent inaperçues.

La démocratie régionale qui est une composante de la société européenne moderne ne se construit pas du jour au lendemain. En Pologne elle reste un phénomène récent, sa gestion est encore à apprendre et son efficacité à démontrer. Les efforts ont été faits, il faudra de la volonté du côté des autorités centrales, territoriales et de la société dans son ensemble pour que la loi ne reste pas uniquement sur le papier mais commence à fonctionner réellement.

⁷ Ces données ont apparus dans le quotidien *Gazeta Wyborcza* le 13 octobre 1998

II^{EME} PARTIE: L'ETAT POLONAIS A LA RECHERCHE DU MODELE TERRITORIAL EUROPEEN

1 - L'Europe et la régionalisation

1.1 - L'Union européenne comme moteur de la régionalisation

Au cours de deux dernières décennies l'Europe a connu un phénomène important: le développement de la régionalisation et du régionalisme comme un remède contre le déficit démocratique. Ce phénomène s'est produit et continue de progresser dans le cadre de l'Union européenne, créée à l'origine comme le rassemblement des Etats-nations et se transformant, sous nos yeux, en un rassemblement de régions. Actuellement à l'intérieur de l'UE, il n'existe pas une seule frontière qui ne fasse l'objet d'une initiative de coopération transfrontalière. Plus de 200 "ambassades" régionales se sont installées auprès de la Commission européenne ; les régions forment des réseaux entre elles et s'associent aux affaires des instances décisionnelles européennes. Nous sommes loin de l'univers où le régionalisme se trouvait

confiné dans les limites de l'Etat-nation et où les affaires étrangères constituaient la prérogative exclusive de l'Etat souverain. Toutefois, contrairement à la politique étrangère de l'Etat, la diplomatie régionale ne cherche pas à représenter de grands intérêts généraux puisque les régions n'ont pas de gouvernements souverains capables de poursuivre "l'intérêt national" de manière cohérente et unifiée. Les régions représentent des entités complexes formées d'une multiplicité de groupes qui peuvent avoir des intérêts communs dans certains domaines tout en étant divisés sur d'autres.

Ainsi, il convient de s'interroger sur les raisons d'une telle montée en puissance des régions européennes qui est devenue un fait incontestable depuis le milieu des années 80. C'est avec l'Acte unique européen que l'idée d'associer les régions plus directement aux affaires européennes s'est imposée. Le grand marché intérieur commençait à avoir un impact positif sur les entreprises, les pays membres et les citoyens. Néanmoins, toutes les régions n'étaient pas placées à égalité pour en profiter. De plus, l'adhésion de l'Espagne et du Portugal a imposé le besoin de réduire les disparités entre les régions au sein de l'Europe désormais élargie. Dans ce but, les Fonds structurels européens ont été mis en place, dont l'absorption n'était possible que par le biais des collectivités régionales. Les régions ont également participé activement depuis quinze ans au développement économique, à la lutte contre le chômage et l'exclusion sociale. Enfin, la création du Comité des régions et l'institutionnalisation de la représentation des gouvernements locaux et régionaux au sein de ce Comité a confirmé la place des régions vis-à-vis de l'Europe et des gouvernements nationaux.

Cette question prend une nouvelle dimension avec le prochain élargissement. La reprise de l'acquis communautaire n'impose pas aux candidats de suivre un modèle particulier de régionalisation. Néanmoins, la création des instruments financiers de pré-adhésion (lors du Conseil de Berlin de 1999) est un moyen d'apprentissage pour les administrations et les autorités régionales des pays candidats. Cela les incite également à ne pas s'écarter par rapport au modèle existant dans les pays membres ainsi qu'à se familiariser avec la notion de la démocratie régionale, mal connue pendant toute la période de « l'ancien régime ».

1.2 - Les « familles » d'organisations territoriales en Europe

La régionalisation en Europe trouve son expression dans divers modèles d'organisations politiques et territoriales. Ceux-ci évoluent au fil du temps, en fonction des intérêts de chaque Etat et des régions qui le composent. Cette hétérogénéité de modèles reflète la grande richesse de l'Europe dont l'unité repose sur le respect de la diversité et de la pluralité, dans le cadre général de l'évolution vers une plus grande responsabilité des régions dans la politique des Etats. A travers l'analyse des structures territoriales adoptées dans les grands pays de l'Union européenne nous nous apercevons qu'il n'existe pas de modèle territorial unique européen mais pas non plus de véritable modèle d'Etat fédéral ou décentralisé. Chaque pays recherche sa propre structure territoriale qui répond le mieux à ses traditions politiques et géopolitiques et l'oblige à appréhender d'une manière spécifique la modification des rapports Etat central - régions. Ceci explique les degrés divers de la décentralisation dans les pays différents.

Toutefois, il se dégage, dans le contexte des changements des structures territoriales, un certain consensus entre les pays européens sur la définition d'un Etat moderne. Certes, l'Etat moderne n'est pas celui d'un pouvoir centralisé, un modèle qui ne répond plus ni aux besoins de la démocratie ni au principe de subsidiarité inscrit dans le cadre du traité sur l'Union européenne. Il s'agit plutôt d'un Etat central comme garant de l'égalité de chances et gardien des équilibres économiques, sociaux et géographiques autour duquel les collectivités locales accomplissent leur mission de proximité, de démocratie au quotidien et de transparence administrative.

Dans ce contexte se sont formées différentes familles d'organisations territoriales en Europe (Etats membres, pays candidats et autres). Actuellement, nous pouvons en distinguer six:

Régions ayant caractère d'un Etat

- Allemagne: 16 länder
- Autriche: 9 länder
- Belgique: trois régions territoriales et trois communautés linguistiques (française, germanophone, flamande)
- Suisse: 26 cantons
- Fédération de Russie: 58 républiques
- Fédération de Yougoslavie: 2 républiques (Serbie et Monténégro)
- Bosnie-Herzégovine: 2 républiques (Fédération de Bosnie-Herzégovine et République Serbe)-

Régions à autonomie politique et administrative forte

- Espagne: 17 régions autonomes
- Italie: 5 régions autonomes
- Portugal: 2 régions autonomes (Açores, Madeira)
- Royaume Uni: 3 régions autonomes (Ecosse, Pays de Galles, Irlande du Nord) et 3 îles à statut spécifique (Man, Jersey, Guernesey - pratiquement souverains)
- Danemark - 1 région autonome (Ile de Feroe)

Régions d'Etats décentralisées

- France: 26 régions
- Pays-Bas: 12 provinces
- Pologne: 16 régions

Régions à caractère des district ou départements ou comtés

- Croatie, Danemark, Finlande, Hongrie (régionalisation en cours), Grèce, Lituanie, Norvège, Roumanie (régionalisation en discussion), République tchèque (régionalisation en cours), Suède, Slovaquie, Turquie, Ukraine (régionalisation en cours).

Régions basées sur la délégation des comtés (dans un Etat centralisé)

- Irlande: 8 autorités régionales formées par des délégués des comptes

Etats non régionalisés

Albanie, Andorre, Biélorussie, Bulgarie, Chypre, Estonie, Macédoine, Islande, Lettonie, Lichtenstein, Luxembourg, Malte, Portugal (sauf 2 régions autonomes), Angleterre, Slovénie et autres petits Etats.

1.3 - L'Etat centralisé, un modèle en déclin

Le modèle de l'Etat centralisé suppose l'unité dans l'élaboration des normes et impose l'uniformité dans l'exécution des lois et dans la gestion des services. C'était le modèle dominant dans la plupart des pays occidentaux avant l'arrivée de la grande vague de décentralisation. De ce point de vue, il ne faut pas confondre la notion de "déconcentration", qui n'implique que le découpage territorial au sein du pays et celle de « décentralisation » qui entraîne une délégation de responsabilités au niveau des collectivités territoriales. Ainsi, la France a longtemps été un pays déconcentré, selon les dispositions de la loi napoléonienne et n'a commencé à poursuivre la voie de la décentralisation qu'au début des années 80.

Or, suite à la globalisation de l'économie ce qui entraîne le développement de la démocratie participative des citoyens d'une part et la mise en place de l'initiative communautaire en faveur des régions d'autre part, les pays occidentaux centralisés sont devenus de moins en moins nombreux. Pour l'UE, seuls le Portugal - avec tout de même deux régions ultra-périphériques (Madère et Açores) -, l'Irlande et le Luxembourg sont dans ce cas, mais remarquons que ce sont des pays de petite taille et peu peuplés.

1.4 - L'Etat décentralisé, un modèle protéiforme

Le modèle de l'Etat décentralisé consiste à donner aux collectivités territoriales une certaine autonomie leur permettant de définir leurs normes et leurs actions et de choisir les modalités de leurs interventions. Deux principes directeurs en découlent :

- l'autonomie juridique par rapport aux autorités centrales dans les domaines définis ;
- la diversité des situations locales en ce qui concerne les structures, les modalités ou les actions qu'elles mènent.

De manière un peu schématique, décentralisation et développement local sont complémentaires. En effet, les autorités locales, disposant de marges de manœuvre accrues, sont susceptibles de stimuler le développement économique et social de leur territoire. En pratique, à l'intérieur d'un même pays, le développement local connaît des fortunes diverses, en fonction du dynamisme des acteurs locaux ainsi que de l'attitude des élus.

De plus, les différences sont frappantes au sein du modèle décentralisé en fonction des différents pays. Deux exemples méritent une attention particulière et correspondent à trois grands pays européens.

1.4.1 - Les nations unitaires et l'autonomie des régions italiennes et espagnoles

Afin d'illustrer ce modèle, nous pouvons nous référer à l'exemple italien et espagnol. Précisons d'abord qu'un peu partout en Europe, le contenu des réformes territoriales a été marqué par la volonté de répondre à deux problèmes essentiels: celui des spécificités ou des minorités et celui de la démocratie. En essayant de satisfaire ces besoins, l'Italie a été le

premier Etat à avoir mis en cause le modèle administratif napoléonien dans sa Constitution de 1948 suite aux mouvements autonomistes sur les certaines parties de son territoire (Sicile). Ainsi, la structure traditionnelle de l'Etat unitaire a été rompue par la création des régions. La Constitution a attribué un statut spécial, fortement autonome, aux cinq régions comportant les minorités linguistiques (Frioul, Val d'Aoste, Haut Adige, Sicile, Sardaigne) et vingt régions au statut ordinaire qui ont été soumises à la vieille structure administrative et territoriale. La promesse constitutionnelle concernant le statut spécial a été immédiatement mise en vigueur, alors que celle sur le statut ordinaire a vu le jour plus de vingt ans plus tard (la réforme de 1970 sur le transfert de certaines compétences étatiques aux régions ayant statut ordinaire). Néanmoins, les compétences des régions autonomes sont largement plus étendues que celles des régions à statut ordinaire. Les cinq régions autonomes, voire indépendantes (dans l'exécution de leurs responsabilités législatives et administratives) possèdent un pouvoir législatif exclusif alors que les autres régions disposent d'un pouvoir partagé (planification urbaine, assistance publique, agriculture, pêche, santé et hôpitaux, etc).

En ce qui concerne l'Espagne, la rupture avec l'Etat centralisé a été provoquée par la pression sécessionniste de minorités basque et catalane dans les années de transition du régime franquiste à la démocratie. En conséquence, la nouvelle Constitution (de 1978) a créé six régions largement autonomes, ayant un statut spécial (Catalogne, Pays Basque, Galice, Navarre, Andalousie et Valence) tandis que 11 régions ont reçu un statut ordinaire avec de moindres compétences. Les responsabilités élargies des régions au statut spécial concernent la police, les moyens de communication et leur propre législation fiscale.

Certes, le régionalisme italien et celui d'Espagne présentent les traits différents et nous sommes loin de constater que les deux pays ont adopté le même statut territorial.

En Italie, l'ancien cadre territorial a été maintenu, notamment l'organisation provinciale et communale, qui a résisté à toutes les tentatives de regroupement, y compris la dernière de 1990. La création des régions n'a pas abouti à l'instauration d'une tutelle régionale sur les autres collectivités locales, du fait du maintien du rôle de l'Etat en matière législative et financière⁸ et de la forte résistance communale. La réforme de 1993 a introduit notamment l'élection directe des maires et des présidents des provinces en donnant à ces derniers une légitimité supérieure à celle des présidents des régions ce qui n'est plus le cas, suite à la loi de 2000 selon laquelle les présidents de régions sont également élus directement.

Inversement, en Espagne, le régionalisme s'est fait connaître d'abord par un nouveau système de répartition de compétences réduisant ainsi le domaine réservé au gouvernement central au profit des Communautés autonomes régionales inscrit dans le cadre constitutionnel (art 2 et art. 143). Le régime des collectivités locales mis en place en 1985 a également pour but d'éviter leur mise sous tutelle des Communautés autonomes (malgré les tentatives d'une certaine Communauté, celle de Catalogne notamment, de dominer les provinces et les communes). L'autonomie, politique des Communautés et administrative des provinces et communes, a mis un terme à la tutelle de tout niveau au profit de la contractualisation et du contrôle de légalité *a posteriori*.

En effet, la spécificité du modèle territorial adopté dans ces deux pays se traduit par l'existence d'une vie politique régionale riche, encore plus en Espagne qu'en Italie (dominée par les partis indépendantistes basques et catalans), qui souligne et renforce l'identité historique.

Il ne faut pas tout de même négliger le fait que les revendications indépendantistes sont importantes, voir dangereuses, allant parfois jusqu'au terrorisme comme dans le cas de l'ETA

⁸ avec la loi 142 de 1990 la tutelle progressivement cède la place à la contractualisation et à la délégation

au Pays Basque. Mais les réformes ont également eu pour objectif de consolider et d'enrichir la démocratisation des institutions étatiques pour l'ensemble des Etats concernés. C'est en réaction à la dictature fasciste ou franquiste que les forces politiques italiennes et espagnoles ont construit leur modèle de démocratie autonome. Nous remarquons l'originalité de ce modèle qui s'est relativement peu inspiré des modèles étrangers.

Pour conclure, il est à noter que la régionalisation en Espagne a poursuivi une approche fédérative alors que celle de l'Italie s'est contentée d'un modèle décentralisé plutôt classique.

1.4.2 - L'Etat multinational, l'exemple britannique

La réforme du système territorial en Royaume-Uni est une entreprise politique et administrative récente (après des élections remportées par les Travaillistes le 1^{er} mai 1997), inspirée également par les revendications régionalistes des parties du territoire britannique, dotées d'une identité nationale forte et historiquement légitimées, à savoir l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord. L'essentiel de la réforme était de doter les trois nations associées à l'Angleterre d'un pouvoir législatif, sous forme de parlements dont les députés sont élus au suffrage universel. Ainsi, le Parlement Ecossais (Scottish Parliament), l'Assemblée Galloise (National Assembly for Wales) et l'Assemblée de l'Irlande du Nord (Northern Ireland Assembly) ont été créés suite à des élections générales (respectivement en 1999, 1999, 1998). Les partis ayant obtenu la majorité des sièges ont ensuite formé des gouvernements (l'exécutif étant dirigé par *First Minister* pour l'Ecosse, *First Secretary* pour le Pays de Galles et *First Minister* et *Deputy Minister* pour l'Irlande du Nord).

Cette réforme de structure a également entraîné des changements dans la répartition des compétences publiques entre Londres, Edimburgh, Cardiff et Belfast. Ainsi, le Parlement écossais a été doté du pouvoir de légiférer dans des domaines prédéfinis (santé, éducation, assistance sociale, environnement, agriculture, etc.). Les mêmes droits ont été attribués à l'Assemblée de l'Irlande du Nord. Le Pays de Galles, par contre, a gardé un système moins autonome en ne pouvant édicter qu'une législation dérivée (concernant, entre autres, la promotion de la langue galloise) et en ne disposant pas de compétences législatives ou fiscales propres. Néanmoins, dans la mesure où la réforme au Royaume-Uni se poursuivra, l'autonomie législative de cette région peut évoluer vers son approfondissement. Les trois nations ont également conservé leur représentation au Parlement de Westminster qui garde l'exclusivité dans les domaines concernant la défense et la sécurité nationale, la sécurité sociale, la politique étrangère y compris les relations avec l'UE, la monnaie, les questions d'immigration et de nationalité.

La réforme britannique présente des traits originaux en permettant la création de nouveaux pouvoirs législatifs et exécutifs dans les trois nations du Royaume sans pour autant renoncer au caractère "uni". Elle répond aux aspirations écossaises et galloises en ce qui concerne la culture et la langue mais elle n'est pas une panacée qui calmera les violents mouvements indépendantistes en Irlande du Nord.

1.4.3 – Les Etats fédéraux allemand et belge

S'il n'existe pas un modèle fédéral unique (comme il n'existe pas un véritable modèle régional ou unitaire) nous constatons néanmoins l'existence de certains traits principaux communs à l'ensemble des Etats fédéraux en Europe. Dans tous les cas, il s'agit d'une organisation institutionnelle fondamentalement différente de la simple décentralisation. D'abord nous remarquerons une distinction constitutionnelle des rôles de l'Etat fédéral et des Etats fédérés

où la répartition des responsabilités entre ces deux niveaux du pouvoir est généralement prévue et définie par la Constitution. Lorsqu'on évoque le modèle fédéral en Europe, il faut obligatoirement se reporter à l'exemple fédéral allemand.

a) Le fédéralisme allemand – la fiabilité garantie

L'Allemagne est dotée d'un appareil administratif à trois niveaux : l'Etat Fédéral (Bund), les Etats fédérés (*Länder*) et le niveau local. Depuis la réunification (1990), la République Fédérale d'Allemagne comporte 16 *Länder* dont 13 sont des collectivités territoriales et trois disposent d'un statut de «villes-Etats» (Berlin, Brême, Hambourg). La répartition de compétences entre l'Etat fédéral et les *Länder* est définie dans la Loi fondamentale (1949, amendements de 1990) selon laquelle les compétences exclusives de l'Etat fédéral concernent la politique étrangère, la défense, la monnaie, les questions d'immigration. Les domaines tels que l'éducation et la culture sont réservés aux *Länder* ainsi que toutes les autres matières tant que l'Etat fédéral n'a pas exercé son droit à légiférer. Afin de souligner la souveraineté et la légitimité démocratique des *Länder*, leurs représentants forment le *Bundesrat* (Deuxième Chambre). Le contrôle est exercé par l'Etat fédéral et la Cour constitutionnelle qui s'appuient sur les administrations des *Länder* afin qu'ils exécutent la loi fédérale (sauf pour les domaines réservés aux *Länder*) alors que ces derniers disposent d'un choix quant aux modalités de son application sur leur territoire.

Le fédéralisme allemand, fruit de la volonté des Alliés de mettre en place un dispositif institutionnel interdisant par sa structure le retour à une dictature centralisée et soutenu par les traditions historiques des Etats germaniques, est souvent évoqué comme un modèle exemplaire. Malgré une certaine diversité législative et culturelle entre les *Länder*, l'Etat allemand n'est pas dépourvu d'homogénéité sociale, politique et linguistique tout en respectant le choix démocratique et l'identité régionale de ses citoyens.

b) Le fédéralisme belge – l'efficacité à prouver

Le choix fédéraliste en Belgique découle de la pression de la communauté flamande. Plus de vingt ans après leur création en 1970, la Constitution belge a dû être révisée (1993) afin de donner aux deux communautés flamande et francophone un véritable pouvoir législatif dans certains domaines (surtout dans les domaines culturels) et elle a également donné naissance à un Etat fédéral. Ainsi, la Belgique comprend trois communautés : francophone, flamande et germanophone (art 2 de la Constitution de 1993) et trois régions : les régions wallonne, flamande et bruxelloise subdivisées en provinces (sauf la région bruxelloise subdivisée en communes). Précisons que les communautés ont été définies sur la base d'un critère linguistique alors que les régions suivent un critère territorial. Ainsi, le fait d'appartenir à une communauté n'implique pas automatiquement l'appartenance à une région. A titre d'exemple, les habitants de la région bruxelloise, bilingue appartiennent, en fonction de leur identité linguistique, soit à la communauté flamande, soit à la communauté wallonne. De même, rien n'empêche ceux qui appartiennent à la communauté germanophone d'habiter la Wallonie. Quant à la répartition des compétences dégagées par l'Etat fédéral, elles ne sont pas les mêmes pour les régions et les communautés. Ainsi, les communautés disposent de compétences dans le champ culturel (enseignement, médias, culture, santé) alors que les régions gèrent les questions environnementales. Toutefois, les organes des communautés et ceux de régions peuvent fusionner (ce qui est le cas en Flandre) en assumant à la fois les compétences de la Région et de la Communauté.

En ce qui concerne le choix institutionnel, celui-ci est nettement plus radical qu'en Allemagne. Le modèle fédéral est poussé jusqu'à l'extrême. Les deux niveaux fédéral et fédéré, sont juridiquement égaux (les lois fédérales et les lois des Parlements flamand et

wallon ont la même valeur juridique) et il n'existe pas, comme en Allemagne, la supériorité de l'Etat fédéral en cas de conflit.

2 - La décentralisation à la française, les valeurs républicaines ménagées

« L'Etat doit être réformé parce que le monde et la société changent, parce que les nouvelles technologies apparaissent, parce que les administrations ne peuvent échapper, comme toutes les organisations, à la recherche de la plus grande efficacité au moindre coût » (Lionel Jospin lors d'une rencontre avec les préfets le 24 juin 1997)

Le modèle décentralisé, tel qui s'est développé en France, fera l'objet d'une analyse approfondie compte tenu de l'inspiration qu'il a fourni à la décentralisation polonaise. Au cours du processus de décentralisation, la France devait trouver un compromis entre sa structure traditionnelle napoléonienne-jacobine et une forme d'Etat moderne répondant aux besoins des citoyens. L'influence croissante de l'Union européenne, imposant l'adaptation vers un modèle fédéral ou régional selon les modalités à chaque pays, rapproche la situation dans laquelle s'est trouvée la France au moment d'entreprendre la réforme de décentralisation de celle de la Pologne aujourd'hui. Néanmoins, la France en tant qu'Etat unitaire n'a pas suivi les exemples semi-fédéraux de l'Espagne ou de l'Italie ; elle a élaboré son propre "modèle", celui d'un pays partiellement décentralisé.

2.1 - Les motivations de la réforme de l'Etat français

La France, au cours des siècles, a construit son unité à travers l'Etat. Depuis plus de cent ans, l'Etat, personne morale héritière du pouvoir royal, s'identifie en outre à la République, une forme d'organisation politique choisie par les citoyens : l'Etat est le garant de la cohésion sociale de la nation, de l'égal accès de tous aux grands services publics, du respect du droit, de la défense des intérêts de la France dans le monde. Ce sont des valeurs auxquels les Français semblent profondément attachés. Pour autant, le modèle républicain ne peut pas demeurer inchangé ; il doit répondre aux exigences de l'environnement social, politique et économique contemporain.

Il y a trente ans seulement, le pouvoir central - le gouvernement et le Parlement – avaient en mains presque tous les leviers de commande. Aujourd'hui, la structure de l'Etat est plus complexe, les pouvoirs sont davantage répartis : à côté de l'Etat, les collectivités locales ont acquis des responsabilités importantes ; l'Europe se construit pierre par pierre ; les partenaires sociaux et les associations aspirent à participer davantage à la vie de la nation ; les entreprises sont plus libres et contribuent de manière décisive au développement économique du pays. Face à cette nouvelle situation la décentralisation s'est poursuivie en quelques étapes que nous essaierons de distinguer.

2.2 – Le cadre de la réforme territoriale

2.2.1 - De la déconcentration à la décentralisation (1982-1985)

Les premiers efforts ont été faits dans les années 1970 afin d'améliorer la position des Français par rapport à leur administration (l'institution du Médiateur de la République, la protection des libertés face au progrès informatique, l'accès aux documents administratifs, la motivation des actes administratifs). Mais le processus de la décentralisation en France n'a vraiment commencé que dans les années 1980, l'âge d'or de décentralisation dans les pays

européens. La mission à accomplir constituait un défi particulier: donner plus d'autonomie aux régions sans sortir du cadre républicain.

La décennie 1980 a été marquée par les effets de la décentralisation, guidée par la Commission pour la décentralisation dont Pierre Mauroy assumait la présidence. Le fruit de son travail, « les lois de décentralisation » (1982-85) ont établi les principes suivants:

- la suppression de la tutelle de l'Etat, remplacée par un contrôle de la légalité des actes des collectivités locales par le Préfet et le transfert du pouvoir aux maires et aux présidents des conseils généraux et régionaux. Dans ce contexte, les élus sont passés d'un système de tutelle *a priori* (exercé par le préfets) à un contrôle juridictionnel *a posteriori*, pris en charge par les tribunaux administratifs régionaux.
- le transfert de certaines compétences d'Etat aux collectivités locales accompagné par les transferts des moyens financiers et humains pour exercer ces compétences.
- les régions ont été érigées en collectivités locales de plein exercice, au même titre que les départements et les communes;
- les collectivités locales jouissent de l'autonomie juridique et financière, et il n'existe pas de hiérarchie et de tutelle entre elles;
- la fonction publique territoriale (regroupant l'ensemble des personnels des collectivités locales) a été créée.

Cette étape s'est conclue par la création des conseils régionaux dont la mise en place a eu lieu le 16 mars 1986, la date de leur première élection (élus pour 6 ans au suffrage universel, les conseillers élisent le président du conseil). 26 régions (dont 4 d'outre-mer) exercent des responsabilités dans les domaines concernant la stratégie du développement de la région, l'aménagement du territoire et la formation professionnelle.

Suite aux lois de décentralisation, de nouvelles compétences ont été conférées aux départements et communes. Les premiers ont été créés sous Napoléon et sont devenus des collectivités locales autonomes en vertu de la loi du 10 août 1871. 100 départements actuels (dont 4 d'outre-mer) s'occupent des matières portant sur l'action sociale, la construction et l'entretien des collèges, le remembrement rural, la scolarité, etc. Enfin, les communes (les plus petites subdivisions administratives mais aussi les plus anciennes, puisqu'elles ont succédé aux villes et paroisses du Moyen Age, légitimées en 1789 avant de connaître un début d'autonomie avec la loi du 5 avril 1884) exercent désormais les compétences de proximité: écoles, urbanisme, action sociale, voirie, transport scolaire, ramassage des ordures ménagères assainissement. Aujourd'hui, la France compte 36 763 communes dont 183 dans les DOM et TOM.

Étroitement lié à la politique de modernisation de l'Etat et à la volonté de renforcer la démocratie, le mouvement de décentralisation s'inscrit dans le cycle de réorganisation de l'Etat qui a bouleversé les modalités de son action et favorisé l'émergence de nouvelles stratégies administratives territoriales.

2.2.2 - Les avancées des années 90

Dans les années 1990, sous l'impulsion de Michel Rocard, l'attention s'est davantage portée sur le fonctionnement interne de l'administration de l'Etat. Le service public a cherché à développer les nouveaux centres de responsabilité et les projets de service en s'inspirant des méthodes empruntées du secteur privé. En 1992, un effort accru de déconcentration a été lancé pour accompagner la décentralisation consentie au bénéfice des collectivités locales par

une plus grande délégation des compétences aux autorités territoriales (la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui a défini de nouvelles relations entre Etat et collectivités). Le gouvernement actuel, installé en 1997 a conservé l'ensemble de ces orientations et a décidé de poursuivre la décentralisation. Les récentes loi de 1999-2000 (la "loi Voynet" et la "loi Chevènement") confortent les orientations prises en 1992 favorisant la coopération intercommunale rurale. Elles légitiment un mouvement, enclenché dans les années 1970, d'accélération de la création de nouvelles structures, en particuliers des "pays". Cette volonté se traduit par la mise en place de nouveaux espaces institutionnels, tant au milieu rural qu'urbain, avec un nouvel appareillage en « communauté des communes », « pays » et « agglomérations » qui ont établi la coopération entre elles.⁹

Pour autant il faut souligner que toutes ces réformes restent entièrement compatibles avec la conception traditionnelle de l'Etat unitaire et de sa structure politico-administrative ce qui fait de la décentralisation française une exception par rapport aux autres pays dont la structure territoriale a été décrite précédemment.

2.2.3 - Vers l'approfondissement de la décentralisation

Les nouvelles perspectives pour la décentralisation ont été ouvertes par le volumineux Rapport Mauroy qui dessine la France pour la période 2010-2015. Publié en octobre 2000, le rapport présente les objectifs pour la troisième vague de la décentralisation qui devrait être appliquée à partir des élections municipales en 2007. Deux problèmes prioritaires en ressortent, à savoir celui des compétences et celui de la démocratie locale. Dans le premier cas, la question du transfert de nouvelles compétences est appréhendée ainsi que les contraintes qu'elle entraîne, notamment celles liées à la nécessité de la réforme fiscale ou du système des dotations d'Etat ou enfin, la création d'un propre système de fiscalité des collectivités territoriales puisque le transfert de nouvelles compétences doit être accompagné par des moyens financiers accrus. En ce qui concerne la démocratie locale, la possibilité donnée aux citoyens de participer le plus étroitement au processus local de décision renforce la démocratie en général dans la mesure où l'exigence de proximité ouvre bien la voie aux délibérations et aux choix publics de gestion. Néanmoins, le modèle décentralisé français, fortement dépendant de la culture unitaire, empêche les collectivités locales de se transformer en véritables scènes politiques et lieux de démocratie, même si le niveau régional en France, sous l'encouragement de l'Union européenne, commence à jouer ce rôle.

Ces idées récentes relatives à la poursuite de la décentralisation et énoncées par le Rapport Mauroy comme par le Rapport du Sénat¹⁰ publié à la même période, ne cherchent pas de nouvelles règles du jeu, institutionnelles ou juridiques. En effet, ces propositions confirment l'esprit général de la décentralisation française. Pour reprendre l'expression de Pierre Mauroy, il s'agit d'une "décentralisation républicaine": avancer vers le modèle décentralisé en préservant pour autant les valeurs républicaines. Ainsi nous pouvons constater que la décentralisation française est la moins poussée par rapport aux autres grandes démocraties occidentales, faisant de la France un pays partiellement décentralisé avec un Etat qui garde son rôle d'"arbitre".

⁹ Au premier janvier 2000, il existait 1849 établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre

¹⁰ Le Sénat a créé une mission d'information sur la décentralisation sous la présidence de Jean-Paul Delevoye qui a remis ses *propositions* dans le rapport *Pour une République territoriale* en juin 2000

3 - Vers quel modèle d'organisation territoriale la Pologne se dirige-t-elle?

Après avoir effectué ce voyage à travers les systèmes d'organisation territoriale existant dans les différents Etats membres, il convient de revenir sur le sol polonais afin d'essayer d'en tirer les leçons.

Avec sa tradition centralisatrice, la Pologne s'est heurtée à la difficulté d'importer de nouveaux concepts territoriaux dans sa culture d'Etat centralisé. En même temps elle subit toujours les conséquences unitaires et centralisées renforcées sous l'époque totalitaire. Après le passage vers la démocratie, les pouvoirs centraux craignent qu'une trop grande autonomie entraîne l'éclatement du territoire artificiellement circonscrit¹¹ Suite à la création de trois niveaux de collectivités locales et leur attribution de certaines compétences, l'administration centrale a parfois montré une certaine réticence à l'idée d'abandonner une partie de ses pouvoirs. L'octroi de libertés plus grandes aux échelons locaux peut conduire à une forme larvée du fédéralisme dont les Etats traditionnellement nationalistes et centralisateurs ne veulent pas puisqu'il n'existait pas, au sein de leur territoire, de régions ni de communautés linguistiques ou multinationales se prononçant pour une large autonomie, voire l'indépendance. Ceci est une des raisons pour laquelle le modèle territorial et administratif français a séduit particulièrement le gouvernement polonais car c'est celui de l'Etat unitaire qui a su mettre en place le système qu'on peut baptiser de « décentralisation tempérée ». Ainsi, la Pologne s'est engagée sur la voie de la décentralisation, en s'inspirant de l'organisation française, « sans pour autant la transposer ».¹²

Nous retiendrons que les deux pays ont adopté les trois niveaux de pouvoir, à savoir:

- le niveau local (collectivités locales de communes, villes et powiats/départements responsables des affaires publiques de niveau local, réalisant à ce titre des tâches de l'administration gouvernementale);
- le niveau régional (collectivités locales des voïvodies/régions, chargées du développement économique et de la politique régionale dans toutes les dimensions);
- le niveau d'intérêt général (gouvernement, administration centrale et administration déconcentrée au niveau de la voïvodie/région étant responsable principalement de l'ordre public et de la sécurité ainsi que du respect de la loi par les collectivités locales).

Quand il s'agit du découpage territorial, le nombre des régions mises en place se rapproche plus de celui existant en Espagne et en Allemagne mais leurs tailles correspondent à celles des régions françaises.

¹¹ 49 anciennes voïvodies ne correspondaient pas tout à fait aux régions historiquement définies.

¹² Selon *Josef Poslonka* du Ministère des Affaires Intérieures chargé de la réforme de l'administration publique

Etat membre	Surface (en milliers de km ²)	Population totale (milliers)	Nombre de régions	Surface moyenne d'une région (en milliers de km ²)	Population moyenne d'une région (milliers)
Espagne	505	39085	17	29,7	2300
France	547	57372	22 ¹³	25,7	2732
Italie	301	56859	29	15,1	2843
Allemagne	357	81338	16	22,3	5085
Pologne	313	38505	16	25,9	3209

Source : deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, Commission européenne, janvier 2001

Dans tous les pays, la réforme de l'Etat est l'affaire de tous : depuis le Président, garant du bon fonctionnement des institutions, le premier ministre, chef de l'administration, et chacun des ministres dans son domaine des compétences, jusqu'à chacun des services et à l'ensemble des fonctionnaires qui doivent veiller sur le sens du renouvellement du service public.

Cependant, si l'on s'intéresse à la façon dont est gérée la réforme, les ressemblances sont grandes entre la Pologne et la France, toutes deux sont menées « d'en haut », au niveau gouvernemental.

Dans le premier cas, le Département de la réforme de l'Etat a été créé au sein du Ministère des Affaires Intérieures et d'Administration (1997) chargé de la supervision et de coordination de la réforme dont le Secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat est Michal Kulesza (nommé en 1997). Egalement, les structures chargées de l'élaboration des projets de la nouvelle organisation d'Etat ont été conférés à l'Institut des Affaires Publiques (Instytut Spraw Publicznych - ISP)¹⁴

En ce qui concerne la réforme française, celle-ci s'effectue entièrement au niveau ministériel. Ainsi, en vertu du décret du 13 septembre 1995 (modifié en 1998) les structures suivantes ont été mises en place:

- le comité intraministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE), présidé par le Premier ministre, ou, par délégation, par les ministres chargés de la réforme d'Etat. Il est chargé de fixer les orientations de la politique gouvernementale tendant à moderniser la gestion publique ainsi qu'étudier des projets de réorganisation des services déconcentrés;
- le comité permanent du comité interministériel pour la réforme de l'Etat, présidé par le ministre ou par le délégué interministériel à la réforme de l'Etat (DIRE), prépare les réunions de CIRE;
- la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat qui est un service placé sous l'autorité du Premier ministre, chargée de faire au gouvernement toutes propositions relatives à la réforme de l'Etat.

¹³ Le nombre des régions en France métropolitaine

¹⁴ ISP est une organisation non- gouvernementale créée en 1995, composée de 4 cellules: Politique Sociale, Education Nationale, Réforme de l'Administration Publique, l'Union européenne. Les projets de la réforme de l'Etat ont été élaborés sous la direction de Jan Maria Rokita.

III^{EME} PARTIE - LES PRINCIPAUX DEFIS FUTURS POUR LA REFORME TERRITORIALE EN POLOGNE

1 - L'apprentissage de la démocratie par la décentralisation

La priorité de la réforme d'Etat repose sur le renforcement de la démocratie par le biais de la construction de la démocratie locale. Cet objectif peut se réaliser par des institutions démocratiques à l'échelon territorial, tels que les conseils municipaux dont les membres sont élus au suffrage universel ainsi que grâce à la nouvelle répartition des compétences. Il s'agit, en fin de compte, de construire un système qui permettra aux responsables régionaux et locaux de participer à la gestion de publique, puisque la majorité des services publics est gérée par les collectivités locales, au niveau de la commune ou du powiat. Par rapport à l'expériences de cinq décennies passées au cours desquelles l'Etat était omnipotent, cette dimension démocratique prend une importance très significative.

1.1 - La création de la démocratie locale et régionale par la décentralisation de la gestion publique

La question du transfert des compétences aux échelons locaux et régionaux a été abordée d'une façon détaillée dans la I^{ère} partie¹⁵. Nous avons constaté entre autres que dans certains cas la répartition des responsabilités n'a pas été suffisamment clarifiée. Précisons que, suite à la réforme, le domaine d'Etat a été en partie privatisé ou transféré aux collectivités locales. Les compétences des collectivités locales et de l'Etat sont donc définies « au coup par coup » (par exemple les communes peuvent céder les terrains dont elles ont la propriété mais pas ceux qui appartiennent à l'Etat). De là vient le problème des ambiguïtés en ce qui concerne le partage des compétences qui n'est pas assez clairement précisé dans les lois.

1.2 - La construction des bases pour une démocratie participative

Les citoyens élisent les responsables locaux lors des élections municipales et décident des affaires concernant leur collectivité par le biais de référendum (selon la Constitution de 1997). Néanmoins, les premières élections municipales du 11 octobre 1998 ont démontré que le choix de la régionalisation n'a pas correspondu à une demande profonde de la population (le taux de participation n'a pas dépassé 45% selon les estimations de GUS - Office National des Statistiques de 1998). Par ailleurs, ceci n'est pas uniquement le cas de la Pologne puisque la démocratie locale s'implante avec une certaine réticence dans les autres pays de l'Europe centrale (voir l'annexe "Le progrès de la décentralisation en République Tchèque, Slovaquie et Hongrie").

Il faut en tirer des conclusions, en favorisant le développement de cette nouvelle approche de la citoyenneté. Afin d'atteindre ce but il faut tout d'abord accroître la lisibilité de l'Etat et de l'administration publique pour les citoyens.

1.3 - L'Etat plus proche des citoyens

¹⁵Voir le chapitre II: « Contenu de la réforme administrative en Pologne »

L'Etat reste opaque; les gens se perdent dans le maquis des structures administratives et politiques, des différents champs de compétences, des différents niveaux de responsabilités. Ainsi, l'Etat est toujours largement perçu à travers le seul gouvernement central, alors même que près de 90% des fonctionnaires travaillent désormais sur le terrain, ce qui traduit une connaissance encore faible des réalités des différentes structures territoriales, à laquelle il faut absolument remédier. Dans ce but il faudrait:

- améliorer les relations entre les administrations et les citoyens (actualiser les règles applicables à l'accès aux documents administratifs et fixer les nouvelles règles concernant la transparence de l'administration);
- simplifier les démarches administratives;
- veiller à la qualité des services rendus aux citoyens (l'amélioration des formalités comme la délivrance par le voivode des passeports et cartes d'identités, la démarche d'écoute et d'information des relais sociaux en contact avec le public défavorisé conduites par les powiats dont le fonctionnement est coordonné par le Ministère de la Politique Sociale qui n'existe pratiquement pas);
- améliorer l'offre des services publics de proximité (simplifier la vie des citoyens dans leurs relations avec les services publics en renforçant la polyvalence et la proximité des services en contact avec le public, ainsi l'exemple français des "maisons de service public" qui ont été mises en place avec la loi du 13 avril 2000 peut être utile);
- faciliter l'accès des citoyens à l'administration par les télécommunications et Internet (il faut entreprendre les mesures pour faire entrer la Pologne dans la société de l'information en mettant en avant l'intérêt pour l'administration de mieux utiliser les réseaux de communication pour diffuser des données publiques et offrir de nouveaux services interactifs aux citoyens et aux entreprises. Des premiers pas ont été franchis par le biais du programme *e-Polska*¹⁶.

2 - La gestion des Fonds structurels et la réduction des disparités régionales

La question des Fonds structurels s'ajoute à l'enjeu européen auquel la Pologne devra faire face. Dans ce contexte la Pologne doit construire une administration capable de définir ces stratégies, de préparer des programmes et de gérer les budgets correspondants, en particulier les fonds qui proviendront du budget communautaire. Selon les statistiques les plus récentes, les écarts de développement régional qui sont aujourd'hui de 1 à 5 dans l'Europe de quinze atteindront une proportion de 1 à 9 dans une Europe à vingt-sept¹⁷. *"Pour simplifier, on dira que demain Brest ou Madère recevront moins de l'Europe car il faudra servir en premier Varsovie ou les Carpates de Roumanie en retard criants"*¹⁸ De même, les disparités entre les régions au sein du territoire polonais constituent une contrainte considérable à laquelle s'ajoute la question de la capacité de gestion de ces fonds par les autorités régionales (voir l'annexe « Pologne- la principale bénéficiaire de l'aide de pré-adhésion »).

2.1 - Les écarts entre les régions

Si nous prenons les indicateurs relatifs au PIB par habitant et le taux de chômage dans les régions, comme montre le tableau suivant, nous sommes conduits à une distinction de trois types des régions en Pologne.

¹⁶ Le programme e-Polska fait partie d'un réseau e-Europe mis en place par l'UE afin d'apporter une assistance après de la construction de la société d'information dans les pays membres.

¹⁷ Le Figaro du 12 juillet 2000, *L'Europe face à la fracture territoriale* par F.Grosricharal

¹⁸ op.cit.ibid.

Voïvodie	PIB/Habitant (UE=100)		Taux de chômage (1999)
	1988	1996-98 (moyenne)	
Basse Silésie	36,0	35,1	13,8
Cujavie-Poméranie	33,2	32,4	15,2
Région de Lublin	26,1	25,5	12,6
Région de Lubusz	32,9	32,1	15,3
Région de Lodz	31,9	31,1	12,7
Petite-Pologne	32,8	32,0	9,7
Mazovie	52,7	51,9	9,2
Région d'Opole	31,8	31,0	12,1
Basses Carpates	27,4	26,7	16,1
Région de Podlasie	27,5	26,8	11,4
Poméranie	35,6	34,7	13,0
Silésie	40,3	39,3	9,7
Sainte-Croix	27,8	27,1	15,6
Varmie-Mazurie	27,7	26,9	21,3
Grande-Pologne	38,1	37,1	9,8
Poméranie Occidentale	36,2	34,3	14,9

Source: deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, Commission européenne, janvier 2001

- Le premier groupe comporte les six voïvodies les plus riches pour lequel le PIB varie entre 36 et 52% de la moyenne communautaire. Ce sont les voïvodies de mazowieckie (Mazovie avec Varsovie), slaskie (Silésie), wielkopolskie (Grande-Pologne), zachodnio-pomorskie (Poméranie Occidentale), pomorskie (Poméranie), dolnoslaskie (Basse Silésie);
- le deuxième groupe se situe déjà à une grande distance avec un PIB qui est entre 31% et 33% de la moyenne communautaire. Ce sont les voïvodies de lodzkie (Région de Lodz), opolskie (Région d'Opole), malopolskie (Petite Pologne), kujawsko-pomorskie (Cujavie-Poméranie), lubuskie (Région de Lubusz);
- le troisième groupe, avec un grand handicap, est constitué par 5 voïvodies du nord-est, de l'est et du sud-est dont le PIB se situe entre 26 et 28% de la moyenne communautaire. Ce sont les voïvodies de podlaske (Région de Podlachie), swietokrzyskie (Sainte-Croix), Warminsko-Mazurskie (Varmie-Mazurie), lubelskie (Région de Lublin), podkarpackie (Basses Carpates).

A travers cette analyse nous remarquons que les régions du troisième groupe sont également celles qui ont le taux de chômage le plus élevé (21% dans la voïvodie Varmie Mazurie) alors que dans les deux régions les plus riches de la Pologne celui-ci est le plus faible. Cependant, par rapport aux années 1996-1998, le PIB a augmenté dans toutes les régions, mêmes celles du troisième groupe.

2.2 - Le défi de l'adhésion pour la période actuelle

Afin de réduire ces inégalités régionales les différentes mesures sont envisagées, d'une part il s'agit des instruments prévus par l'UE (voir l'annexe "Pologne - le principal bénéficiaire de l'aide communautaire de pré-adhésion"), d'autre part il faut prendre en considération l'action des régions elles-mêmes afin d'accélérer leur développement (souvent réalisés avec le soutien de l'UE). La bonne organisation de l'administration centrale, régionale et locale est une contrainte majeure afin de se préparer à la gestion des Fonds.

a) L'action communautaire dans le domaine administratif

Cette action relève principalement du programme PHARE dont l'un de deux axes directeurs est « *institution building* » afin de renforcer des capacités administratives des pays candidats pour la reprise de l'acquis. Dans le cadre de cet objectif, les jumelages entre les administrations des différents pays sont prévus (en Pologne ce moyen a été mis en place en 1998) dans un but d'apprentissage (voir l'annexe: *ibid.*). Egalement, le programme spécial de préparation de la Pologne aux Fonds structurels (SPP) a été défini dans le Programme national pour l'adhésion de la Pologne (PNA). Ces priorités visent à élaborer les bases juridiques et administratives pour les Fonds structurels ainsi qu'appliquer un développement structurel intégré pour les régions choisies (il s'agit de certaines régions rurales, le bord de la Mer Baltique et la Haute Silésie).

b) La coopération avec les régions de l'Europe occidentale

La loi de 1998 introduisant la réforme territoriale autorise les voïvodies à coopérer librement avec les régions étrangères en vue de leur meilleur développement. L'exemple le plus significatif d'une telle coopération est fourni par le partenariat établi par la voïvodie de Silésie et la région française Nord-Pas de Calais. D'abord, les comparaisons entre les deux régions sont faciles à établir. La Silésie est aujourd'hui à l'aube d'une reconversion économique (entreprise au début des années 1990), identique à celle que le Nord-Pas de Calais a dû mener depuis trente ans (depuis 1968). Les deux régions sont des anciens bassins miniers qui, suite à la crise du charbon et de la sidérurgie ont dû envisager la reconversion. Les expériences françaises sont d'autant plus utiles que la Silésie ne disposera pas du délai de trente années qu'a eu le bassin du Nord-Pas de Calais. La région de Silésie rencontre aujourd'hui les mêmes problèmes que la région française à l'époque de sa reconversion: cumul des handicaps, problèmes de santé (alcoolisme), problèmes sociaux, retards de formation, villes à recomposer, pollution. De plus, la loi sur la régionalisation est apparue en France au même moment où le Nord-Pas de Calais s'attaquait à la fermeture de mines. La situation semble être identique en Silésie à l'heure actuelle. Ainsi, le partenariat entre les deux régions vise à l'échange d'expériences, la formation des professionnels et l'aide à la Silésie pour poursuivre son développement. De la même manière le partenariat entre la ville de Lyon (Rhône-Alpes) et Lodz (Région de Lodz), deux anciens centres textiles, a été mis en place en 1997.

Néanmoins, nous remarquons un phénomène préoccupant qui est lié notamment au fait que les régions les plus dynamiques en matière de coopération sont celles qui sont les plus riches (la Mazovie et l'Ile-de-France, la Grande-Pologne et l'Ille-et-Vilaine, la Silésie) tandis que les plus pauvres restent repliées sur elles-mêmes et stagnent.

2.3 - Le défi pour l'avenir - accueillir les Fonds structurels

Cette question d'importance majeure relève de deux contraintes: la capacité de gestion décentralisée des fonds, ce qui reste à apprendre (voir l'annexe: *ibid.*), et celle de l'Etat central de financer sa part obligatoire (20%) ce qui est directement lié à la réforme de l'Etat et des

finances publiques (voir ci-après). Rappelons qu'il est pour l'instant prévu que la future gestion décentralisée des Fonds en Pologne reposera sur les compétences du Maréchal en tant que responsable de la programmation et du suivi tandis que le Voïvode sera responsable de sa gestion devant l'autorité centrale. Cette structure, défendue par la loi polonaise, est toutefois discutable quant à son efficacité puisque l'autorité responsable de la mise en œuvre n'est pas ensuite responsable de la gestion. Nous nous trouvons donc face au problème de savoir si ce partage des rôles ne sera pas défavorable en ce qui concerne son efficacité. Il est toutefois possible que cette loi, indiquant les autorités chargées de la gestion des Fonds européens, subira des changements.

3 - L'efficacité administrative de la décentralisation - les contraintes financières en jeu

La création d'un Etat moderne, inspiré des principes répandus dans les pays occidentaux constitue le grand chantier de la réforme polonaise. Son efficacité à long terme dépendra en large partie de la réussite de la réforme de l'Etat central ce qui entraîne également celle des finances publiques. Dans quelle mesure la décentralisation de la gestion publique permet-elle la réforme de l'Etat central? Tout d'abord elle est impliquée par la restructuration des niveaux locaux et régionaux. L'Etat, désormais libéré des fonctions à caractère local ou régional sera en mesure d'investir pleinement dans les questions véritablement stratégiques telles que l'approfondissement de l'Etat de droit, la garantie des conditions d'un développement équilibré ou la mise en œuvre des politiques européennes. La décentralisation de la gestion publique implique la décentralisation des finances publics et les transferts des moyens financiers appropriés au niveau régional et local.¹⁹ (administrative"). Rappelons ainsi que les recettes financières propres des communes représentent à peine 30% de leur budget tandis qu'en France ce chiffre est égal à 52%. A l'heure actuelle, la question de l'autonomie financière des collectivités locales a été appréhendée: le projet de loi sur le financement des collectivités locales est en cours de discussion. Le débat au Parlement polonais sur ce sujet, entamé en juillet 2001 a été rebaptisé une « constitution des collectivités locales ». Selon ce projet de loi, l'activité des autorités locales au niveau du powiat et de la voïvodie ne dépendrait plus des subventions et des dotations du budget central et les collectivités locales pourraient se financer par leurs propres moyens. Le projet prévoit que les collectivités locales verraient augmenter leur prélèvement d'impôts sur le revenu et sur les sociétés domiciliées sur leur territoire. Elles obtiendraient également la mise à leur disposition d'une partie des impôts indirects (TVA, accise). Les subventions centrales seraient sérieusement diminuées et limitées à l'enseignement et l'activité culturelle.²⁰ Ajoutons qu'en France, avec la publication du *Rapport Mauroy* la question des nouvelles recettes fiscales pour les communes et les départements a été également soulevée.

La plus grande autonomie financière des collectivités locales constitue la base de l'évolution de la décentralisation en Pologne. Pour simplifier, tant que les collectivités dépendront étroitement du budget central, leurs marges de manœuvre seront limitées malgré les efforts législatifs pour élargir leurs compétences.

D'autre part, l'autonomie financière trop avancée signifierait pour les collectivités locales une certaine forme de "rupture" avec l'Etat ce qui n'est pas conforme à son choix du modèle décentralisé qui se réalise dans le cadre de l'Etat. Cela nous amènera à une conclusion

¹⁹ Voir la I^{ère} Partie « Le contenu de la réforme administrative »

²⁰ Précisons que ce projet de la loi a été critiqué par le parti socialiste (SLD), celui qui est susceptible de gagner les élections parlementaires du 23 septembre 2001. Les socialistes jugent le projet "irréalisable" dans l'actuelle situation du budget. Ils craignent notamment que la loi ne conduise à l'apparition des communes très riches et très pauvres dans la mesure où le budget ne pourra pas aider aux communes démunies.

générale, mais indispensable selon laquelle à l'issue de la tradition historique, la nation polonaise se définit par l'Etat et se réfère dans le cadre de l'Etat. Cette tradition a renoncé à toute vision fédéraliste qui place la nation au-dessus de l'Etat comme le montre l'exemple allemand. La décentralisation polonaise se poursuivra dans cet esprit de l'Etat unitaire en soulignant que la société polonaise se définira toujours par l'Etat comme arbitre et garant de l'égalité des chances pour les régions.

CONCLUSION

Dans le processus de transition économique et démocratique, la réforme administrative et territoriale de 1998-1999 est passée presque inaperçue aux yeux de la population et des experts internationaux. Pourtant, elle marque le démarrage d'un changement structurel important pour la Pologne à plusieurs titres. Sur le plan interne, elle constitue la première étape d'une transformation en profondeur de l'organisation de l'Etat et des modalités d'expression de la démocratie. Sur le plan externe, elle prépare la Pologne à sa future adhésion à l'Union européenne. Les progrès réalisés dans cette voie sont réels. Cependant, il faut reconnaître qu'en choisissant l'organisation territoriale française comme modèle de référence, le gouvernement polonais n'a pas cherché à faire preuve de hardiesse et qu'il est resté fidèle à une conception très unitaire et centralisée de l'Etat.

Deux ans après sa mise en place, la réforme se révèle incomplète. De nombreux problèmes restent à régler, tels qu'un partage plus clair des compétences entre les collectivités territoriales entre elles et avec l'Etat, l'accroissement de la participation des Polonais à la démocratie locale, l'amélioration des compétences professionnelles des personnels administratifs, l'autonomie financière des collectivités locales. La Pologne est donc probablement à l'aube d'une deuxième étape pour la décentralisation et la régionalisation.

Dans le domaine juridique, certaines questions sont déjà vivement débattues et pourront être rapidement résolues. Dans le domaine économique et financier, les défis risquent d'être moins faciles à relever car les moyens budgétaires restent limités, malgré l'apport des Fonds structurels, et les disparités entre régions augmentent. Pour y faire face, il sera peut-être nécessaire qu'à l'avenir la Pologne se tourne vers d'autres modèles et qu'elle s'inspire davantage des Etats membres qui ont su tirer le meilleur parti de la politique de cohésion économique et sociale. Ce changement d'attitude donnerait à la Pologne plus de liberté pour coopérer avec et se comparer aux autres grandes démocraties occidentales.

BIBLIOGRAPHIE

Documents officiels:

Biuletyn Programu Reformy Administracji Publicznej N° 7, Instytut Spraw Publicznych, septembre 1998;

Biuletyn Programu Reformy Administracji Publicznej N° 10, Instytut Spraw Publicznych, février 2000;

Raport Departamentu Wdrażania i Monitorowania Reformy Administracji Publicznej MSWiA, Warszawa, septembre 2000;

Reforma Administracji Publicznej, Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich, Krakow, 1998;

La démocratie locale et régionale en Pologne, Rapport adopté par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale du Conseil de l'Europe, Edition du Conseil de l'Europe, décembre 1999;

Conclusions du Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999, partie 1 - Agenda 2000, supplément 5/97;

Rapport régulier de la Commission sur le progrès réalisé par la Pologne sur la voie de l'adhésion, Commission européenne, novembre 2000;

Rapport de la Commission sur la réalisation du programme *ISPA* dans les pays candidats à l'adhésion, Commission européenne, février 2001;

La démocratie locale dans les pays de l'Europe centrale et orientale, actes du colloque organisé au Sénat, 25 novembre 1998;

La réforme de l'Etat, actes du Forum national sur la réforme de l'Etat, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 16 mai 2000;

Portelli Hugues, *L'Etat, organisation territoriale: de la réforme aux évolutions constitutionnelles*, Les cahiers de l'Institut de la Décentralisation N° 5, Juin 2001;

Prodi Romano, *Remodeler l'Europe*, document du Comité des régions, Bruxelles, 17 février 2000;

Le progrès du régionalisme en Europe, Assemblée des Régions en Europe (ARE), Deuxième édition, décembre 1998;

Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, Commission européenne, janvier 2001;

United Kingdom - process of devolution, Commission européenne, DG REGIO, 18 août 2000;

Les initiatives propres des communes et des régions comme possibilités d'action de politique régionale dans la concurrence européenne, avis du Comité des régions du 16 septembre 1999, Bruxelles, octobre 1999;

Les collectivités locales en mutation, Paris, La Documentation française, coll. « Les Cahiers français », 1999;

L'Europe vue du bas, villes et régions, actes du séminaire, Commissariat Général du Plan, 26 juin 2001.

Livres et publications:

Calame Pierre, *Un territoire pour l'homme*, Edition de l'Aube, coll. Monde en cours, Paris 1994 ;

Delcamp Alain, *Les institutions locales en Europe*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2558, 1980;

Delors Jacques, *Le rôle et la place des régions dans une Europe rénovée*, Discours à l'occasion du symposium annuel de l'Erasmus Prize Fondation, Notre Europe, novembre 2000;

Deyon Pierre, *Régionalisme et régions dans l'Europe des quinze*, Toulouse, Editions locales de France, 1997;

Dupoirier Elizabeth, *Régions : la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Presse de Sciences Po, Paris 1998 ;

Duran Patrice, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 1999;

Foucher Michel, *La République européenne. Entre histoires et géographies*, Belin, Paris 1998,

Gilowska Zyta, Mierzawa, Andrzej Misiag Wojciech, *"Stan i kierunki reformy sektora publicznego w Polsce"*, Instytut Badan nad Gospodarka Rynkowa, Gdansk 1997;

Gerbage François, (sous direction de), *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité*, Edition de l'Aube, Paris 1999 ;

Hergenghan Jutta, *Le fédéralisme allemand et la construction européenne*, Notre Europe, Paris, janvier 2000 ;

Jones Barry, Keating Michael, *The European Union and the Regions*, Oxford University Presse, Oxford 1995 ;

Nielicki Aleksander (sous rédaction de) *O naprawie Rzeczypospolitej (recueil des publications)*, Instytut Spraw Publicznych i Wydawnictwo Platan, Warszawa, 1998;

Palars Jacques (sous direction de), *Vers l'Europe des régions ?*, Problèmes économiques et sociaux, N° 806, 24 juillet 1998 ;

Rémond Bruno, *De la démocratie locale en Europe*, Presse de Sciences Po, Paris 2001;

Regulski Jerzy (red.), *"Regionalizacja w Polsce, problemy, kierunki i koncepcje"*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1998;

Stanczyk Pawel (sous rédaction de), *Reforma administracji publicznej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Krakow, 1998;

Stec Miroslaw, *"Reforma administracji publicznej - dokonania i dylematy"*, Instytut Spraw Publicznych (ISP), Warszawa, 2000;

Wysocka Elzbieta, Kozinski Jan, *Przeslanki regionalizacji* Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1998;

Articles de presse:

Upadle miasta par Adam Maciejewski, *Rzeczpospolita* (quotidien), N° 146, 25.06.01 ;

Final bizantyjskich procedur par Jerzy Bielecki, *ibidem*, N°155 , 5.07.01 ;

Elargissement à l'Est: 1848-1998, le printemps des peuples, par Jean-Luc Sauron, *Europe*, revue mensuelle, Edition du Juris-Classeur, octobre 1998;

Réduire les disparités territoriales, (plusieurs auteurs), *Le Figaro*, 12 juin 2000 ;

L'Europe face à la « fracture territorial », par François Grosrichard, *ibidem* ;

« *Pays* » et les intercommunalités rurales, par Yves Jean, *Pouvoirs locaux*, N° 48, janvier 2001 ;

Tour de France des régions, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1999 ;

La Wallonie et l'Europe, La revue du Ministère de la Région wallonne, ABPE, N° 9, mars 2001 ;

Contre la Grande Bretagne?, par John Tomaney (traduit par Michelle Mitchell), *Courrier de la Planète*, Edition Solagral, N° 56, novembre 2000 .

Sites internet :

www.notre-europe.asso.fr

www.europa.eu.int

www.inforegio.org

www.carrefourlocal.org

www.coe.fr.cplre

www.cor.eu.int

www.sustainable-cities.org

www.ccre.org/site_fr.html

www.iclei.org

www.crpm.org

www.iula.org

www.pologne.net/amdassade/pratique/administration

www.mswia.gov.pl (pl. et ang.)

www.isp.org.pl (pl. et ang.)

www.ratusz.pl (pl.)

ANNEXE N° 1

Voïvodies classées par ordre alphabétique et leurs villes-capitales:

1. Dolnoslaskie (Basse Silésie) - Wrocław
2. Kujawsko-Pomorskie (Cujavie Poméranie) - Bydgoszcz
3. Lubelskie (Région de Lublin) - Lublin
4. Lubuskie (Région de Lubusz)- Zielona Góra
5. Łódzkie - Łódź
6. Opolskie - Opole
7. Małopolskie (Petite Pologne) - Cracovie
8. Mazowieckie - Varsovie
9. Podlaskie - Białystok
10. Podkarpackie - Rzeszów
11. Pomorskie (Poméranie) - Gdansk
12. Śląskie (Silésie) - Katowice
13. Świętokrzyskie (Sainte Croix) - Kielce
14. Warmińsko-Mazurskie (Mazurie) - Olsztyn
15. Wielkopolskie (Grande Pologne) - Poznań
16. Zachodniopomorskie (Poméranie Occidentale) - Szczecin

ANNEXE N°2

Données statistiques

Nombre de collectivités territoriales au 1^{er} janvier 1999

Communes	2 489 (y compris 65 villes autonomes ayant rang de <i>powiat</i>)
<i>Powiats</i> (sans les villes avec les mêmes droits)	308
Voïvodies	16

Superficie des collectives territoriales

Collectivités	Surface moyenne (km ²)	Surface la plus grande (km ²)	Surface la plus petite (km ²)
Communes	117,4	635 (la commune de Pisz du <i>powiat</i> de Pisz dans la voïvodie de Varmie-Mazurie)	3 (la commune de Gorowo llaweckie du <i>powiat</i> de Bartoszyce dans la voïvodie de Varmie-Mazurie)
<i>Powiats</i>	995,0	2 987 (le <i>powiat</i> de Bialystok dans la voïvodie de Podlasie)	156 (le <i>powiat</i> de Tychy dans la voïvodie de Silésie)
Voïvodies	19 565,0	35 715 (la voïvodie de Mazovie)	9 412 (la voïvodie de Opole)

Population des collectivités territoriales

Collectivités	Moyenne	La plus importante	La plus petite
Communes	15 575	927 696 (la commune de Varsovie-Centre)	1 279 (la commune de Krynica Morska dans la voïvodie de Pomorze)
<i>Powiats</i>	82 800	244 970 (le <i>powiat</i> de Poznan dans la voïvodie de Wielkopolska)	22 149 (le <i>powiat</i> de Sejny dans la voïvodie de Podlasie)
Voïvodies	2 416 998	5 068 494 (la voïvodie de Mazovie)	1 019 695 (la voïvodie de Lubuskie)

Classement des communes par le nombre de leurs habitants

Nombre d'habitants	Nombre de communes
1 000 – 4 999	579
5 000 – 9 999	1 074
10 000 – 49 999	736
50 000 – 99 999	55
100 000 – 500 000	40
Plus de 500 000	5

Source: bulletin de la Fédération des Communes Polonaises, mars 1999

ANNEXE N°3

Les compétences des autorités locales et régionales

Fonction	Autorité compétente				Type de compétence				Exercice de la compétence			
	Etat	Voïvodie	Powiat	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité
Administration générale												
Sécurité, police	*	*	*	*		*	*		*	*	*	*
Lutte contre l'incendie	*	*	*	*		*	*		*	*	*	
Protection civile	*	*	*	*		*	*				*	
Justice	*				*		*		*		*	
Etat civil	*			*		*	*			*		*
Bureaux statistiques	*				*		*		*		*	
Registres électoraux	*	*	*	*		*	*		*	*	*	
Education												
Enseignement préscolaire				*	*		*		*		*	
Enseignement primaire				*	*		*		*		*	
Enseignement secondaire		*			*		*		*		*	
Enseignement professionnel et technique		*			*		*		*		*	

Enseignement supérieur	*		*			*	*		*		*	
Education des adultes	*	*	*			*	*	*	*		*	
Education spéciale		*			*		*		*		*	
Santé publique												
Hôpitaux	*	*	*	*		*	*	*	*		*	
Protection de la santé	*	*	*	*		*	*		*		*	
Action sociale												
Crèches et garderies				*	*		*		*		*	
Maisons de repos	*	*	*	*		*	*		*		*	
Sécurité sociale	*						*		*		*	
Divers												
Logement et urbanisme												
Logement social				*	*		*		*		*	
Urbanisme	*		*	*		*	*		*		*	
Aménagement du territoire	*	*	*	*		*	*		*		*	
Environnement , salubrité												
Epuration des eaux				*	*		*		*		*	
Ordures ménagères et déchets				*	*		*		*		*	
Cimetières et service funèbres				*	*		*		*		*	

Abattoirs				*	*		*		*		*	
Protection de l'environnement	*	*	*	*		*	*		*		*	
Protection du consommateur	*	*	*	*			*					
Culture, loisirs et sports												
Théâtres & concerts	*	*	*	*			*	*	*		*	
Musées, bibliothèques	*	*	*	*			*	*	*		*	
Parc et espaces verts	*	*	*	*			*		*		*	
Sports et loisirs		*	*	*			*	*	*		*	
Cultes												
Divers												
Circulation, transport												
Voirie routière	*	*	*	*		*	*		*		*	
Transport	*	*	*	*		*	*		*		*	
Transport urbain sur voies ferrées				*	*		*		*		*	
Ports	*	*	*	*		*	*		*	*	*	*
Aéroports	*			*		*	*		*	*	*	*
Divers												
Services économiques												
Gaz				*	*		*		*		*	
Chauffage urbain				*	*		*		*		*	
Eau												

Agriculture, sylviculture, pêche	*	*	*	*		*	*		*	*	*	*
Electricité				*	*		*		*		*	
Promotion économique	*	*	*	*		*	*	*	*		*	
Commerce et industrie	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	
Tourisme	*	*	*	*		*	*	*	*		*	
Divers												
Autres fonctions												

ANNEXE N°4

Les instruments financiers de pré-adhésion

L'actuel élargissement a été inauguré le 30 mars 1998 à Bruxelles et il concerne 10 pays de l'Europe Centrale et Orientale (PECO) ainsi que Chypre, Malte et Turquie. L'élargissement de l'UE n'a jamais concerné un nombre aussi important des Etats, très hétérogènes par rapport au niveau du développement des Etats membres actuels. En effet, le PIB des PECO représente 5 % du PIB des Quinze, soit celui des seuls Pays-Bas. Ceci a rendu nécessaire la mise en place d'une aide financière spécifique par les Quinze, baptisée la *stratégie de pré-adhésion*.

Celle-ci revêt la forme d'accords d'association, signés et ratifiés par tous les pays candidats et des Partenariats pour l'adhésion, établis par le Règlement n° 622/98 du 16 mars 1998 (JO, L 58/1).

Au titre du renforcement de l'aide de pré-adhésion, l'Union a mobilisé 21 milliards d'euros (le chiffre figurant dans l'Agenda 2000), à travers de ces principaux instruments financiers dont le programme Phare reste le plus performant.

1. Le programme Phare

Le rôle central de Phare dans la stratégie de pré-adhésion a été confirmé au Conseil européen d'Essen (9-10 déc. 1994). Le programme Phare est le principal instrument financier dont l'Union européenne dispose pour soutenir les efforts effectués par les pays candidats pour se préparer à l'adhésion, notamment en matière de la restructuration de l'économie et de renforcement de la démocratie.

a.- l'origine du programme

Le programme Phare a été établi par le Règlement 3906/89 du 18 déc. 1989 (JO, L 375) et a été destiné à deux pays uniquement: la Pologne et la Hongrie (**P**oland and **H**ungary: Action for the **R**estructuring of the **E**conomy).

Il convient de remarquer que l'objectif du programme Phare était de soutenir le processus de réformes et la transition économique dans ces deux pays puisqu'en 1989 la question de l'éventuelle adhésion n'était pas encore appréhendée.

b.- les pays bénéficiaires

Au cours des années suivant la création du programme Phare, les aides qui en découlaient ont commencé à concerner les autres pays de l'Europe de l'Est pour atteindre le nombre de 14 pays bénéficiaires à l'heure actuelle.

Ainsi, nous pouvons distinguer deux groupes des bénéficiaires:

- ⇒ dix pays de l'Europe centrale liés à l'Union européenne par les accords d'association;
- ⇒ les pays non associés, à savoir l'Albanie, la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine (la Croatie a été suspendue du programme en 1995).

c.- évolution et changement des objectifs

Aux premières étapes de la transition, l'aide provenant du programme Phare était centrée sur l'apport de savoir-faire ou d'assistance technique et, en cas de nécessité, sur l'aide humanitaire. Au fil de temps, la demande d'assistance technique a relativement diminué pour être remplacée par les besoins d'aide à l'investissement, notamment dans les secteurs tels que l'agriculture, l'industrie, l'énergie, l'environnement, le commerce et les services.

Depuis la mise en œuvre d'une stratégie de pré-adhésion (lors du Conseil européen d'Essen), Phare a été réorienté vers la préparation des pays candidats à l'adhésion. Suite à la publication de l'Agenda 2000 (communication de la Commission du 16 juillet 1997), les activités de Phare se concentrent désormais sur deux priorités:

- le renforcement de la capacité administrative et institutionnelle des pays candidats - "institution building" pour 30% du budget;
- le financement des investissements pour 70% du budget.

d.- les mécanismes d'attributions des aides

L'assistance prévue par Phare prend, en règle générale, la forme d'aides non remboursables plutôt que de prêts. L'aide est accordée par la Communauté, soit de façon autonome, soit en cofinancement avec des Etats membres, la Banque européenne d'investissement, des pays tiers ou d'autres organismes des pays bénéficiaires.

A l'origine basé sur une programmation annuelle, Phare est actuellement fondé sur un système de programmation *pluriannuelle*. Dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion, l'instrument de base de programmation est le partenariat pour l'adhésion, établi par chaque pays candidat et comprenant les priorités, les objectifs intermédiaires ainsi que les moyens financiers nécessaires pour les atteindre.

e.- le budget Phare

A l'origine le montant d'aide a été fixé à 4,2 milliards d'écus pour une période 1990-1994 et a augmenté jusqu'à 6 693 milliards d'écus pour une période 1995-1999.

Ces moyens financiers ont atteint 1 560 milliards d'euros par an pour une période 2000-2006 (décision prise lors du Conseil européen de Berlin des 24-25 mars 1999).

Afin de renforcer la stratégie de pré-adhésion le Conseil européen de Luxembourg (1997) a décidé une augmentation de l'aide effectuée à ce titre en ajoutant, en complément de Phare, un instrument d'aide à l'agriculture et un instrument structurel destiné à financer des actions similaires au Fonds de cohésion, décrits ci - après.

2. L'instrument structurel de pré-adhésion (ISPA)

a.-l'objectif

Cet instrument vise à financer les projets d'investissement selon les dispositions du Règlement n°1267/99 qui l'institue, à savoir:

- les mesures en matière d'environnement qui permettent aux pays bénéficiaires de se conformer à l'acquis communautaire dans le domaine de l'environnement;
- les mesures en matière d'infrastructure de transport, notamment celles qui constituent des projets d'intérêt commun sur la base des critères prévu par la décision du Conseil n° 1692/96. Ces financements sont également étendus aux mesures d'interconnexion et d'interopérabilité des réseaux nationaux entre eux ainsi qu'avec les réseaux transeuropéens, y compris l'accès à ces réseaux.

b.-le budget

ISPA est doté de 1 040 milliards d'euros par an octroyés pour sept ans (2000-2006). Quant à la répartition des moyens entre les pays, la Commission tient compte des critères concernant la population, le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat et la superficie. Cette répartition peut être adaptée en fonction de l'efficacité dont chacun des pays bénéficiaires a fait preuve au cours des années précédentes dans la réalisation des mesures.

c.-le fonctionnement

L'aide communautaire accordée dans le cadre de l'Ispa peut revêtir l'une des trois formes suivantes:

- aide directe non - remboursable
- aide remboursable
- toute autre forme de financement (par le biais de la BEI, la BERD, la Banque mondiale etc.)

Le système de la distribution de ces subventions repose sur le principe de subsidiarité. Les pays concernés peuvent proposer, via le coordinateur national Ispa, des projets dans les secteurs éligibles à Ispa. Les projets doivent faire partie d'un plan d'investissement du secteur adopté par les pays candidats et approuvés par la Commission. Ensuite, les demandes sont envoyées à la direction responsable de l'Ispa de la DG REGIO. Les services de la Commission procèdent un examen sur le projet avant de donner l'avis de la Commission. Si la Commission considère le projet acceptable, après avoir reçu l'avis favorable du Comité de Gestion, celle-ci adopte le projet. Quant à leur mise en œuvre, la responsabilité repose sur les pays bénéficiaires. Cela signifie que les administrations nationales doivent, tout en respectant les règles de la Commission, lancer l'appel d'offres, attribuer les contrats et suivre la mise en œuvre sous la supervision de la Commission.

3. Instrument agricole de pré-adhésion (SAPARD)

"Sapard pourrait être un modèle pour la restructuration" (Franz Fischler, Commissaire, lors d'une rencontre avec les ministres de l'agriculture des PECO le 6.06.2000)

a.-l'objectif

Etabli par le Règlement n° 1268/99 dont le but est créer le cadre d'aide communautaire à l'agriculture et au développement durable destiné aux pays candidats, cet instrument envisage la nécessité évidente et urgente de la réforme de l'agriculture dans les pays en question. D'autant plus que les économies des PECO emploient encore une forte proportion de la population dans l'agriculture (ex: la Roumanie - 40%, la Bulgarie - 26,2%, la Pologne - 19,1%).²¹

Le financement de Sapard vise, d'une part, à contribuer à la mise en œuvre par les pays candidats de l'acquis communautaire en matière de PAC et de développement rural et, de l'autre, à aider à la restructuration du secteur agricole dans ces pays.

b.-le budget

Sapard dispose d'un budget de 520 millions d'euros chaque année pendant sept ans. La contribution financière peut être octroyée sous forme d'avance, de cofinancement et de financement, selon les principes prévus par le règlement financier n° 1260/99. Cette allocation est basée sur le pourcentage de la population agricole, la superficie agricole, le PIB en parité de pouvoir d'achat et la situation territoriale spécifique de chaque pays bénéficiaire.

c.-le fonctionnement

La gestion de Sapard s'effectue de façon décentralisée. Les autorités compétentes des pays candidats sont chargées d'élaborer les plans de développement rural qui seront ensuite transmis à la Commission (dans le délais de six mois après l'entrée en vigueur du Règlement instituant Sapard). Celle-ci a également six mois pour approuver les programmes (jusqu'alors la Commission a rendu trois décisions approuvant les programmes Sapard: du 18.10.2000

²¹ source: Eurostat, 1998

pour la Hongrie et la Pologne; du 12.10.2000 pour la Bulgarie; du 17.11.2000 pour la Slovaquie et l'Estonie.

Il est prévu que l'action communautaire dans le domaine agricole sera complémentaire aux actions nationales correspondantes, en coopération étroite entre la Commission, les pays candidats, les autorités et organismes responsables, ainsi que les partenaires économiques et sociaux compétents.

En outre, toutes les mesures financières au titre de cet instrument de pré-adhésion doivent être en conformité aux objectifs de la PAC, notamment en ce qui concerne les organisations de marché, ainsi aux objectifs des mesures structurelles de la Communauté.

L'aide financière prévue dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion sera attribuée à dix PECO jusqu'à leur adhésion. Dans l'hypothèse où une adhésion survient durant la période 2000-2006, les sommes disponibles de l'enveloppe de 21 milliards d'euros iront aux non - adhérents.

Lors de leur adhésion, les pays auront accès aux même Fonds structurels que les Etats membres actuels ainsi qu'au Fonds de cohésion.

ANNEXE N°5

La Pologne – principale bénéficiaire de l'aide communautaire de pré-adhésion

La Pologne a engagée des négociations d'adhésion dès la première vague des pays candidats. C'est aussi le plus grand pays par sa superficie et le nombre d'habitants (respectivement 312.685 km² et 38.649 millions d'habitants). Ainsi, la Pologne reçoit un milliard d'euros par an dans le cadre des trois instruments financiers de pré-adhésion accordés par l'UE.

1. Les aides provenant du programme Phare

a.- les secteurs concernés

Au cours de la période 1990-1999 Phare a fourni à la Pologne 2 050 millions d'euros. Le programme Phare renouvelé (suite à l'Agenda 2000 confirmé par le Conseil européen de Berlin) prévoit une dotation nationale de 428 millions d'euros par an. Les principaux domaines concernés par les allocations Phare sont les suivants:

- le renforcement des capacités institutionnelles et administratives dans les domaines du contrôle financier, des finances publiques, de la banque centrale, de l'administration fiscale, des procédures parlementaires, des transports, du dialogue social, de la formation professionnelle, des PME, et du développement des exportations, de la politique régionale et des statistiques (65 millions d'euros);
- le marché intérieur (douanes, certifications et normes, concurrence et protection des consommateurs, droits de propriété intellectuelle et industrielle, télécommunication) (21 millions d'euros);
- le renforcement de la coopération dans le domaine de la justice des affaires intérieures (gestion des frontières, lutte contre le crime organisé, régime des visas, politique migratoire, lutte contre la drogue, infrastructures frontalières) (65 millions d'euros);
- le renforcement institutionnel dans le domaine de l'agriculture (pour le développement rural, les programmes agro-environnementaux et de reboisement, les mesures favorisant la retraite anticipée, l'administration vétérinaire et phytosanitaire, la sécurité des aliments la préparation aux instruments de la PAC et les organisations communes du marché) (42 millions d'euros);
- le renforcement institutionnel dans le domaine de l'environnement (pour l'évaluation des effets sur l'environnement, la lutte contre la pollution, le contrôle au niveau régional) et les systèmes de contrôle de la qualité de l'air (7 millions d'euros);
- la cohésion économique et sociale (développement des ressources humaines, développement des PME et infrastructures des services aux entreprises dans cinq régions pilotes du pays²²) (130 millions d'euros);
- la participation de la Pologne aux programmes communautaires éducatifs (Leonardo, Socrates, Jeunesse pour l'Europe) (31 millions d'euros);
- la participation à ACCES (le programme de promotion des ONG en Pologne) (6 millions d'euros).

De plus, un complément de 55 millions d'euros a été attribué à un programme de coopération transfrontalière avec l'Allemagne, la République tchèque, et la Slovaquie, ainsi que pour l'action spéciale dans la région de la mer Baltique.

²² comportant les villes principales : Varsovie, Lodz, Katowice, Poznan, Cracovie

b.- les programmes communautaires financés par Phare

La Pologne participe également à des programmes multinationaux et horizontaux entreprises dans le cadre de Phare tels que:

- TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office) qui est un bureau d'assistance technique créé en 1996 dans le but d'apporter son soutien aux organismes publics ou semi-publics des pays concernés en matière de rapprochement des législations nationales (l'assistance technique offerte par TAIEX concerne 10 PECO ainsi que Chypre);
- le programme de soutien aux PME;
- les programmes éducatifs ayant pour objectif les échanges entre les jeunes (Leonardo, Socrates destinés aux étudiants et "Jeunesse pour l'Europe" adressé aux jeunes des milieux "défavorisés");
- les jumelages administratifs - créés pour répondre à la nécessité de renforcer les capacités administratives des pays candidats en vue de l'application de l'acquis. A ses débuts, l'aide Phare au jumelage portait principalement sur les secteurs prioritaires, de l'agriculture, de l'environnement, des finances publiques, de la justice et des affaires intérieures, ainsi que les mesures préparatoires à la gestion des fonds structurels. Elle couvre aujourd'hui tous les secteurs de l'acquis.

En Pologne, les premiers jumelages financés par Phare ont été entrepris en 1999. Il est prévu d'organiser les jumelages entre les administrations régionales afin de préparer le pays au fonctionnement de la politique régionale et à sa gestion des fonds structurels.

c.- l'impact du programme Phare

L'impact positif du Phare s'est fait sentir particulièrement dans:

- le secteur des transports, où certains tronçons du projet d'autoroute Wroclaw-A4-Katowice-Krakow (126 km) ont été construits ou remis en état grâce à un appui financier de Phare (105 millions d'euros) et de la BEI (375 millions d'euros);
- la privatisation, dont les préparatifs, les coupons pour les programmes de privatisation de grande ampleur et les évaluations des créances douteuses avant la privatisation des banques commerciales ont été financées par Phare (20 millions d'euros) et la BERD;
- le programme du développement régional, dans le cadre duquel Phare a financé le développement des PME jusqu'à concurrence de 50 millions d'euros (cofinancement d'environ 200 projets municipaux d'infrastructure et de plus de 1 000 projets d'investissement pour les PME grâce à un système de subventions mis en œuvre avec des banques commerciales). Cela a permis de réaliser des investissements publics et privés pour plus de 150 millions d'euros et de créer plus de 11 000 emplois dans les régions concernées;
- le programme de reconstruction mis en œuvre à la suite des dégâts causés par des inondations (65 millions d'euros en 1997). Il a permis de cofinancer plus de 500 petits projets d'infrastructure visant à rénover, reconstruire ou moderniser des infrastructures publiques (écoles, centres médicaux, routes locales, ponts etc.) dans les secteurs inondés;
- le renforcement institutionnel et le jumelage entre l'administration vétérinaire, l'administration chargée de la politique régionale et le secteur judiciaire. La contribution de Phare s'élève à 10 millions d'euros destinés à lancer des réformes dans les secteurs concernés pour les amener au niveau des normes européennes.

d.-le fonctionnement réel du programme en Pologne

Selon le Rapport de la Commission (de novembre 2000), l'impact de Phare en Pologne est globalement positif. Il a permis d'effectuer un transfert de savoir-faire, d'équipement et des ressources financières dans les domaines tels que la restructuration industrielle et la privatisation, le développement des PME, la promotion des échanges commerciaux et des investissements.

Néanmoins, les dernières actualités semblent être moins optimistes. Les informations provenant de la représentation permanente de la Commission à Varsovie sont en alerte devant la perte d'argent attribuée dans le cadre de Phare. Notamment, les autorités locales et régionales polonaises sont accusées de la mauvaise utilisation des moyens financiers. Le système décentralisé de gestion Phare exige que l'argent se transforme en contrats ayant pour but de réaliser un projet précis dans le délais de deux ans dès son attribution. Ainsi, la Pologne a utilisé à peine un tiers de l'argent attribué en 1999. Les moyens non utilisés risquent d'être perdus. La raison d'une telle situation se trouve dans une mauvaise préparation de l'administration publique au niveau local et régional (l'absence de connaissance de la langue anglaise notamment) chargée d'élaborer ces projets.

2. Les aides financières provenant d'Ispa

En ce qui concerne le programme Ispa, le gouvernement polonais a élaboré les documents de stratégie pour les domaines du transport et de l'environnement. La Commission et les autorités polonaises ont établi conjointement la liste restreinte des priorités pour l'intervention d'Ispa dans les secteurs concernés pendant la période 2000-2006. S'agissant du secteur du transport, les priorités concernent surtout la construction et la remise en état selon les normes européennes des autoroutes, des routes nationales et des chemins de fer qui font partie du réseau de transport trans-européen. Quant à l'environnement, les priorités de la Pologne pour Ispa concernent la qualité des eaux potables et les eaux usées, le traitement des déchets solides des plus grandes villes de Pologne. Les protocoles financiers pour trois projets Ispa ont été approuvés par la Commission en septembre 2000 (pour un montant de 141 millions d'euros). Ils font partie de l'ensemble de projets pour l'année 2000 dans le domaine du transport (pour 177 millions d'euros) et de l'environnement (177 millions).

La mise en œuvre des projets Ispa s'inscrit dans le même cadre institutionnel que le programme Phare impliquant le système de gestion décentralisé ce qui risque de poser le même genre des problèmes que dans le cas de Phare.

Afin de renforcer la capacité administrative appelée à gérer les fonds, une division chargée de la coordination du fonds Ispa a été créée au sein du ministère des transports. Il est prévu que dès l'adhésion de la Pologne à l'UE, cette division sera transformée en un organisme de contrôle de la réalisation des projets liés aux réseaux trans-européens.

En dehors du programme Ispa, en ce qui concerne l'environnement, la Pologne est devenue membre à part entière de l'Agence européenne pour l'environnement chargée d'une collecte des données sur l'environnement provenant de tous les pays membres.

3. Le programme Sapard

Le plan de développement rural polonais a reçu un avis favorable du comité STAR (comité de gestion de la CE qui s'occupe des structures agricoles et de développement rural) en septembre 2000 et a été approuvé formellement par la Commission en octobre 2000.

Ce plan est axé sur deux priorités majeures: l'amélioration de l'efficacité du marché du secteur agroalimentaire et l'amélioration des conditions pour les activités économiques et la création d'emploi.

La Pologne recevra une somme de 168 millions d'euros par an. Egalement, l'assistance technique du programme devra être assurée par l'Agence pour la restructuration et la modernisation de l'agriculture désignée par le gouvernement polonais et les démarches pour son accréditation sont encore en cours.

Sapard devait démarrer au début de l'an 2000, toutefois, il semble qu'il ne sera pas mis en œuvre avant la fin de cette année.

La raison de ce retard résulte, d'une part, des procédures bureaucratiques bruxelloises et d'autre part de la complexité du projet élaboré par le ministère polonais et de son peu de cohérence par rapport aux normes européennes pour qu'il puisse être mis en pratique. Il serait utile de préciser que jusqu'à présent, parmi les pays candidats, seul le programme pour la Bulgarie a été accrédité.

Ainsi nous remarquerons que le problème qui se pose n'est pas lié à l'insuffisance des moyens financiers mais plutôt à l'incapacité de l'utilisation appropriée des budgets accordés.

ANNEXE N° 6

Les progrès de la décentralisation en République Tchèque, Slovaquie et Hongrie

La République Tchèque, la Slovaquie et la Hongrie, de la même manière que la Pologne sont des pays à tradition unitaire et centraliste, sans communautés linguistiques ou multinationales sur leurs territoires ayant des revendications indépendantistes (ce qui ne signifie pas l'absence de problème avec les minorités). Compte tenu de la petite taille de ces pays, la question du véritable modèle territorial ne peut pas être appréhendée de la même manière. Nous remarquerons néanmoins qu'un véritable effort de décentralisation est en train de se produire.

République tchèque

En matière de décentralisation, la République tchèque apparaît en retard par rapport à ses voisins, de même il existe plusieurs raisons pour éviter de trancher de manière définitive la question d'organisation territoriale. Tout d'abord, la séparation avec la Slovaquie en 1993 a ouvert ce débat. Dans ce contexte plusieurs éléments se prononçaient en faveur de la temporisation de la réforme territoriale, à savoir la situation économique relativement stable, le taux de chômage négligeable, les disparités régionales de moindre ampleur qu'en Pologne et enfin l'hostilité de l'ancien premier ministre V. Klaus à un affaiblissement de l'Etat central face à la période des réformes drastiques et la nécessité de maintenir l'unité vis-à-vis du courant séparatiste morave.²³ Ainsi, le pays a été divisé en 76 *districts* en tant qu'administration déconcentrée de l'Etat en faisant de la commune (au nombre de 6.233) le seul échelon décentralisé. Pourtant la création de l'échelon régional a été prévue par la Constitution de 1993. Il a fallu attendre la loi de 1997 pour que 14 régions soient mises en place en l'an 2000 en tant que les collectivités autonomes tandis que l'échelon intermédiaire, *district*, garde sa position dans l'organisation de l'administration centrale déconcentrée.

Slovaquie

La situation territoriale et administrative en Slovaquie est analogue à celle de la République tchèque. Suite au nouveau découpage administratif réalisé en 1996, huit régions ont été créées, subdivisées en districts jouant un rôle de relais de l'administration centrale déconcentrée. Seul le niveau de la commune est autonome. A l'heure actuelle, la question du transfert d'une partie des compétences de l'Etat central au niveau des régions est en discussion.

Hongrie

La Hongrie a entamé la réforme territoriale en 1985 en créant 19 *comitats* (départements), poursuivie par la loi de 1990 qui a attribué plus de compétences aux communes (en imposant en même temps la fusion forcée de certaines communes en raison de leur endettement). Suite à l'adoption de la loi de 1996, les conseils des *comitats* pour le développement régional ont été créés pour arriver à la mise en place des sept régions susceptibles de recevoir des fonds européens (la loi de 1998). Ces régions sont dirigées par les conseils de développement régional où l'Etat continue de jouer un rôle important. Ainsi, en Hongrie il n'existe que deux

²³ La Tchécoslovaquie créée en 1918 comportait trois communautés ayant des spécificités culturelles et linguistiques, à savoir les Tchèques, les Slovaques et les Moraves. Avec la vague de libération au début des années 1990, quand la Slovaquie a souhaité devenir un Etat indépendant, le gouvernement tchèque craignait que la même revendication soit soulevée par les Moraves. D'où cette hostilité vis-à-vis de la décentralisation et l'effort de maintenir l'autorité de l'Etat central.

niveaux du pouvoir décentralisé: le *comitat* (19) et la commune (3.084). Cependant, l'approfondissement de la décentralisation est en cours de discussion.

Les compétences détenues par des structures décentralisées dans les collectivités locales de l'Europe Centrale

Ainsi nous percevons que la décentralisation dans ces trois pays de l'Europe Centrale n'a pas pris la même direction que celle en Pologne puisque dans leurs cas c'est le niveau communal qui a généralement été privilégié tandis que la réforme territoriale polonaise s'appuie sur l'échelon intermédiaire, le *powiat*, en l'occurrence. Quant au degré d'autonomie des collectivités locales, celles qui apparaissent le plus décentralisées sont les collectivités hongroises puisque le représentant de l'Etat ne peut annuler aucun acte émis par les autorités locales. Ce contrôle de la part de l'Etat central reste important en République tchèque et en Slovaquie. Quant à la Pologne, la loi distingue les compétences propres et déléguées des collectivités locales. Dans le premier cas, l'intervention de l'Etat est réduite au minimum et lorsqu'il s'agit des compétences déléguées, l'Etat exerce un contrôle plus significatif.

Le poids financier des collectivités locales en Europe Centrale

La question des financements des collectivités locales dans ces pays est une contrainte difficile à ne pas appréhender puisque la construction de la démocratie locale exige impérativement des moyens. Certes, ces moyens restent moins élevés en ce qui concerne les collectivités d'Europe Centrale compte tenu du PIB, plus faible qu'en Europe Occidentale. En règle générale, les ressources des collectivités locales européens proviennent des:

- recettes fiscales propres;
- recettes fiscales partagées;
- subventions et dotations d'Etat;
- emprunts.

La fiscalité propre des collectivités polonaises représente environ 30% de leurs ressources. Quant à la République tchèque, il existe un certain équilibre entre les ressources provenant des impôts locaux et du transfert financier de la part de l'Etat ; néanmoins, les changements sont prévus suivant la mise en place des régions. En Slovaquie, les recettes fiscales propres sont composées des impôts fonciers dont le montant est fixé et perçu par la municipalité, ce qui représente plus de 10% de son budget, le reste provenant de l'Etat.

Quant aux recettes fiscales partagées (composées de l'impôt sur les revenus des personnes physiques et sur ceux des sociétés - le second n'existant pas en Hongrie), elles constituent une ressource importante pour les collectivités d'Europe Centrale jusqu'au point qu'elles dépendent trop d'une partie de l'impôt versée par l'Etat.

En ce qui concerne les subventions et les dotations de l'Etat, leur part dans les recettes totales varie beaucoup suivant les pays. Cela s'explique par les compétences différentes des collectivités locales (par exemple en Hongrie et en Pologne les subventions sont allouées dans le secteur de l'éducation).

Le recours à l'emprunt, en revanche, n'est pas très élevé dans les pays d'Europe Centrale puisqu'ils n'ont pas de culture de l'emprunt, mis à part en Hongrie. Dans ce pays en effet, l'endettement des collectivités locales a décliné de 1994 à 1996. Les collectivités avaient financé par l'emprunt, de 1992 à 1994, leurs dépenses de fonctionnement. Cet endettement a amené l'Etat, les banques et les collectivités elles-mêmes à adopter une politique beaucoup plus restrictive à l'égard de l'emprunt. Ainsi, la région de Budapest a remboursé tous ses emprunts en vendant ses actifs. Depuis 1996, l'endettement des collectivités locales hongroises est reparti à la hausse tandis qu'en Pologne et en Slovaquie les emprunts augmentent régulièrement.

Le contexte financier démontre que la tradition de l'Etat centralisateur est encore très présente dans les pays de l'Europe centrale. Contrairement aux pays occidentaux, les finances des collectivités locales proviennent en grande partie de l'Etat. Dans ce contexte le système des impositions locales reste à élaborer.

En conclusion, le choix fait en 1990 de la mise en place d'un système d'autonomie locale n'a pas été remis en cause. Le basculement des compétences en faveur des collectivités locales a été considérable. La perspective de l'entrée dans l'Union européenne a débloqué la réforme territoriale au niveau intermédiaire. Toutefois, il faut noter que le choix de la régionalisation n'a pas correspondu à une demande profonde de la population. Par ailleurs, le taux de participation aux élections communales n'a pas dépassé 48% en Hongrie et 45% en Pologne: l'élan démocratique au niveau local est encore limité. Rappelons de même que ces pays ont, en quelque sorte, dépassé les pays de l'Ouest en ce qui concerne la Charte européenne de l'autonomie locale de 1993 élaborée par le Conseil de l'Europe. Des Etats comme la France et la Belgique l'ont signée mais ne l'ont pas ratifiée tandis que la Pologne et la Hongrie l'ont signée et ratifiée. La République tchèque l'a signée sans l'avoir ratifiée et la Slovaquie ne l'a pas signée. Par ailleurs, les constitutions de ces pays (adoptées au cours des années 1990) sont plus avancées sur la question des collectivités locales²⁴ que la Constitution française de 1958.²⁵

²⁴ En revanche, la mise en place des dispositions constitutionnelles n'a pas toujours été évidente. Les Constitutions tchèque et slovaque préoyaient la création des régions autonomes qui ne jouissaient pas toutefois d'un réel pouvoir.

²⁵ Il faut prendre en considération que la Constitution de la V^{ème} République n'a pas été conçue dans la perspective d'un Etat décentralisée, avec de véritables gouvernements locaux. Elle se situe dans la tradition républicaine - celle d'un Etat unitaire en tant que le seul détenteur de la souveraineté dans l'ordre interne, cependant, elle confirme le principe de "libre administration" des collectivités territoriales dotées d'un pouvoir réglementaire.