



Observatoire de
l'administration
publique
ENAP

Télescope, mars 2000, volume 7, numéro 1
**La restructuration interne des États:
faits et tendances dans les pays de l'OCDE**
Pierre Bérubé

Introduction

La double pression des déficits budgétaires et de la recherche d'une démocratie de meilleure qualité a entraîné, de l'avis de l'OCDE, une reconfiguration des institutions publiques dans la plupart de ses États membres. Les rôles de l'État national et de ses composantes se redéfinissent et leurs " interactions s'effectuent selon des modalités moins autoritaires et plus coopératives "⁽¹⁾. Les habitudes de cloisonnement qui prévalaient jusqu'ici sont remises en cause et les relations entre les différents niveaux d'administration deviennent plus complexes⁽²⁾.

Ce *Télescope* fait la synthèse des principaux changements institutionnels survenus dans les pays de l'OCDE ces dernières années. Le texte se divise en trois parties. La première partie expose les objectifs communs des réformes institutionnelles entreprises par ces pays. La deuxième traite plus spécifiquement de la réforme des institutions infranationales (Par " infranational ", l'OCDE entend tous les niveaux d'administration (fédérés, régionaux ou municipaux) situés sous l'administration centrale d'un pays). Enfin, la troisième partie résume les principaux constats et tendances qui marquent l'évolution des relations entre les différents niveaux d'administration dans les pays fédéraux, unitaires et régionaux⁽³⁾.

1. Les objectifs des réformes

Tout en considérant le caractère unique des systèmes politiques de ses États membres, l'OCDE observe que les niveaux infranationaux deviennent de plus en plus importants dans la conduite des affaires publiques. Cependant, en raison de la grande diversité des structures et des cultures politiques et administratives qui caractérise ces pays, il n'existe pas un modèle type de centralisation ou de décentralisation⁽⁴⁾. Leurs stratégies de réformes internes n'en poursuivent pas moins plusieurs objectifs communs :

- des services publics plus efficaces et efficients;
- une flexibilité de gestion accrue par le recours plus fréquent à la délégation;

- le renforcement de la responsabilité et du contrôle;
- le développement de l'approche-client;
- une capacité accrue d'élaborer des stratégies et des politiques;
- l'introduction de la concurrence et d'autres mécanismes de marché;
- l'amélioration des relations entre niveaux d'administration.

Tous les États veulent réaliser de meilleures performances sur les plans national et international. Aussi, les administrations centrales cherchent-elles à garder un niveau de contrôle élevé sur les dépenses et les revenus. Un objectif qui a cependant pour conséquence de heurter les administrations locales qui demandent, de leur côté, une plus grande liberté d'action. Ces tensions sont à la base des revendications décentralisatrices dans de nombreux pays⁽⁵⁾. La demande pour une plus grande démocratie est un autre facteur qui renforce cette tendance vers la décentralisation. C'est le cas, par exemple, en Belgique où des préoccupations d'ordre politique et culturel sont à l'origine du mouvement de décentralisation⁽⁶⁾.

2. La réforme des institutions infranationales

Les tendances décentralisatrices ont conduit à des ajustements structurels dans la majorité des pays de l'OCDE. Bien que les raisons qui les ont motivés varient d'un État à l'autre, l'OCDE identifie deux principaux types d'ajustements⁽⁷⁾ :

- les réorganisations territoriales;
- les rationalisations au niveau local.

2.1 Les réorganisations territoriales

Les réorganisations territoriales ont pris différentes formes selon les pays. Certaines sont d'envergure et se sont produites surtout dans des pays assez fortement centralisés. C'est le cas, par exemple, du Royaume-Uni qui, en raison de la création toute récente de parlements régionaux (Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord), a engagé un processus de réorganisation administrative de l'État. C'est le cas aussi en Italie et en Espagne où les compétences législatives et administratives des régions ont été revues pour tenir compte des réalités culturelles et linguistiques propres à certaines d'entre elles⁽⁸⁾.

D'autres pays ont créé un nouveau palier au niveau régional (ou intermédiaire). Ainsi, la France, de pair avec sa politique de décentralisation, a institué un niveau régional élu. De son côté, la Finlande a mis en place un nouveau palier au niveau régional en reconnaissant les associations volontaires de communes. Le rôle de l'administration provinciale dans ce pays a été revu pour tenir compte de ce nouveau palier d'administration régionale. D'autres pays membres de l'Union européenne ont aussi réformé leurs administrations régionales en raison cette fois de la mise en place, par l'Union, de nouveaux programmes en matière de développement régional.

Le renforcement ou la création de ces paliers intermédiaires n'est pas sans susciter un certain débat sur la coordination des actions publiques comme l'affirme l'OCDE :

Dans plusieurs cas [...] on voit se créer des niveaux qui se superposent et s'enchevêtrent les uns aux autres. L'on peut se demander aussi, si dans certains pays où il existe une forte tradition d'autonomie des municipalités, comme par exemple dans les pays nordiques, la création de niveaux intermédiaires ne risque pas d'empiéter sur l'autonomie d'action des municipalités⁽⁹⁾.

2.2 Les rationalisations au niveau local

Engagé dans la grande majorité des pays de l'OCDE il y a déjà plusieurs années, le processus de rationalisation au niveau local s'est traduit par la réduction du nombre d'administrations locales et/ou la mise en place d'administrations intermédiaires. En règle générale, les fusions municipales ainsi réalisées se sont faites avec l'accord des municipalités concernées.

La capacité des élus municipaux de s'opposer à la volonté politique du pouvoir central de réduire le nombre de municipalités varie en fonction du degré d'autonomie dont jouissent ces dernières. Ainsi, au Canada et en Australie, ce sont les provinces ou les États qui définissent les politiques à ce sujet. Dans d'autres pays où il existe une forte tradition d'autonomie, comme en Islande, les regroupements municipaux ne peuvent, en vertu de la constitution, être imposés. L'initiative appartient donc aux municipalités ou aux communes. En Suède, après un processus important de rationalisation réalisé en plusieurs étapes entre 1950 et 1974, un mouvement inverse semble se dessiner dans les municipalités d'une certaine taille afin de rapprocher les citoyens de leurs représentants élus.

L'OCDE note aussi la tendance des États à encourager la coopération intermunicipale. Il s'agit ici d'une coopération volontaire encadrée juridiquement et fondée sur une communauté d'intérêts où chaque municipalité garde ses prérogatives propres. Les arrangements et les degrés de coopération varient d'un pays à l'autre.

3. Les relations entre niveaux d'administration : constats et tendances

Les arrangements institutionnels influencent à coup sûr les relations que l'État central entretient avec ses administrations infranationales. Les dispositions constitutionnelles qui, dans chaque pays, précisent les statuts et la répartition des compétences entre le gouvernement central et les paliers de gouvernement infranationaux influencent, en effet, la nature de leurs relations et leur évolution⁽¹⁰⁾. Bien que ces relations soient aujourd'hui de plus en plus complexes, en raison notamment de l'accroissement des fonctions partagées, l'OCDE a dégagé, dans un rapport récent, quelques constats et tendances concernant ces relations dans les pays fédéraux, unitaires et régionaux⁽¹¹⁾.

3.1 Dans les pays fédéraux

Dans les pays fédéraux de l'Amérique du Nord et du Pacifique (Canada, États-Unis, Mexique et Australie), l'évolution de la répartition des compétences entre les niveaux d'administration se traduit par une situation extrêmement complexe où l'expansion du financement et de la réglementation par le niveau fédéral a créé un enchevêtrement et une duplication des rôles et des responsabilités. La souveraineté ou l'autonomie conférée par la constitution aux niveaux fédérés est grandement affectée par cet état de chose⁽¹²⁾.

En Allemagne, le concept de " fédéralisme coopératif " a favorisé l'introduction de tâches et surtout de ressources partagées entre les trois niveaux (fédéral, länder et communes) avec pour résultat, d'une part, la difficulté d'identifier clairement les priorités et la répartition des tâches et, d'autre part, le besoin, pour les administrations infranationales, de se protéger d'une trop grande ingérence du niveau supérieur. En Autriche, la complexité accrue des relations entre les divers niveaux (surtout en raison de la répartition des recettes fiscales et de la prise de décision en matière de cofinancement) crée de nouvelles tensions. Les communes ont vu, par ailleurs, leur marge de manœuvre réduite en raison du processus de décentralisation du niveau fédéral vers les länder⁽¹³⁾.

En Suisse⁽¹⁴⁾, les cantons (dont émane l'État) sont, en vertu de la constitution, des États souverains et exercent tous les droits et compétences qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. Chaque compétence fédérale doit être inscrite dans la constitution (article 3 de la constitution)⁽¹⁵⁾. Tous les cantons sont souverains relativement au statut de leurs municipalités lequel n'est pas garanti dans la constitution. Il en résulte une répartition des compétences extrêmement complexe entre les trois niveaux et un véritable enchevêtrement dans la répartition des activités⁽¹⁶⁾.

En Belgique, la " fédéralisation " a eu aussi pour effet de transférer le pouvoir de tutelle sur les pouvoirs locaux (provinces et communes), mais sans en faire des " créatures " des régions. En particulier, la notion " d'intérêts exclusivement provinciaux et communaux " a été reconnu, ce qui accroît les risques de chevauchement de compétences⁽¹⁷⁾.

3.2 Dans les pays unitaires⁽¹⁸⁾

Ces pays ont un mode de fonctionnement plutôt centralisé, particulièrement dans le Sud de l'Europe. Dans d'autres, une certaine décentralisation s'est opérée comme aux Pays-Bas ou en France depuis 1982. En fait, le degré de centralisation varie énormément d'un État à l'autre et selon les champs de compétences concernés. Cependant, la souveraineté politique demeure entre les mains du gouvernement central. Le pouvoir législatif n'est jamais partagé et reste une responsabilité exclusive du parlement national. Le pouvoir réglementaire des

autorités infranationales se limite à leurs domaines de compétence. Ces dernières ne disposent donc pas d'un pouvoir général de réglementation.

La protection légale des compétences des administrations infranationales est moins poussée dans ces pays que dans les pays fédéraux. En fait, leurs compétences ne sont pas, en général, inscrites dans la constitution. Elles sont plutôt édictées dans le cadre d'une législation spécifique. Ainsi, une remise en cause des pouvoirs des administrations infranationales dans les pays unitaires est généralement plus facile que dans les pays fédéraux.

L'OCDE distingue dans son rapport les pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède)⁽¹⁹⁾ des autres États unitaires. La caractéristique commune des pays nordiques tient à l'autonomie de leur système d'administration locale, laquelle est garantie par la constitution (sauf en Norvège). Les administrations locales sont régies par une loi d'application générale et leurs compétences sont déterminées par législations. Le principe général est celui de la subsidiarité qui consiste à déterminer le niveau le plus apte à fournir un service donné.

Les administrations locales ont une responsabilité générale à l'égard des tâches qui leur sont confiées. Certaines sont obligatoires et d'autres sont facultatives. Ces dernières sont accomplies à l'initiative des municipalités en fonction des besoins ou des disponibilités financières. Les municipalités peuvent généralement lever leurs propres impôts dont les taux maxima et minima sont fixés par le parlement (sauf pour le Danemark). Les municipalités jouissent d'une grande liberté d'action dans l'accomplissement de leurs tâches.

3.3 Dans les pays régionaux⁽²⁰⁾

Au cours des dernières années, l'Espagne et l'Italie sont passés du centralisme au régionalisme. Leur constitution définit le statut et la compétence de chaque région.

En Espagne, la constitution énumère les fonctions assumées par les régions et celles qui sont exclusives à l'État. Les fonctions non énumérées restent à l'État tant qu'elles ne sont pas revendiquées par les régions. La répartition des compétences peut, en outre, être modifiée par jurisprudence du tribunal constitutionnel. Les communes ont, en théorie, de nombreuses fonctions. En pratique, elles en exercent peu et celles-ci peuvent être assujetties à diverses dispositions prises par l'État et les régions. Ces dispositions font qu'un nombre grandissant de domaines sont soumis à des législations différentes d'une région à l'autre.

En Italie, les pouvoirs législatifs des régions sont concomitants ou partagés avec l'État, ce qui limite leur autonomie. Les régions sont cependant indépendantes pour tout ce qui concerne les questions administratives. Les communes et les

provinces ont leurs propres statuts et peuvent décider de leur organisation administrative interne. La constitution définit les compétences des régions (dont une bonne partie résulte d'un transfert de l'État) qui peuvent déléguer leur exécution aux provinces, communes et autres entités administratives. La décentralisation des compétences a été accompagnée cependant d'une centralisation sur le plan fiscal laquelle s'est faite surtout au détriment des communes. Une réorganisation des provinces et des communes est envisagée; elle pourrait remettre en question la répartition actuelle des compétences entre les différents niveaux d'administration.

Conclusion

Ce survol de la réforme des institutions et de l'évolution des relations entre les différents niveaux d'administration à l'intérieur des pays de l'OCDE montre que " les débats autour de la décentralisation sont permanents [...] et renvoient à des phénomènes qui sont au cœur de la structuration et du fonctionnement des systèmes politiques "⁽²¹⁾.

Les niveaux infranationaux sont généralement perçus comme étant mieux disposés que les administrations nationales à adopter les caractéristiques de la nouvelle gestion publique (initiatives visant l'amélioration de la qualité des services, recours à des mécanismes de marché et gestion des performances)⁽²²⁾. Ainsi, tant dans les pays fédéraux que dans les pays unitaires, l'échelon infranational (et plus particulièrement le local) sert de " laboratoire " pour l'innovation en matière de gestion publique. Cette tendance n'est cependant pas sans engendrer une tension, réelle ou potentielle, entre l'administration centrale qui cherche à exercer un contrôle global en vue d'atteindre une plus grande cohérence des politiques et les administrations infranationales qui cherchent, de leur côté, à accroître leur autonomie afin de répondre pleinement aux besoins locaux.

L'interdépendance croissante qui existe entre les différents niveaux d'administration ajoute à la difficulté pour les États de résoudre cette tension dichotomique entre la tentation d'imprimer une direction centrale forte (au risque d'une trop grande uniformité) et celle de laisser une grande autonomie aux administrations infranationales (au risque d'une trop grande variété). Ces préoccupations posent des questions fondamentales concernant les rôles les plus appropriés que doit jouer chaque niveau d'administration et les mécanismes donnant les meilleurs résultats dans la conduite des affaires publiques.

Notes

¹ OCDE, " La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration ", p. 13.
<http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/toc-fr.htm> (retour au texte)

² *Ibid.*, p.15. ([retour au texte](#))

³ Cette typologie réfère à celle utilisée par l'OCDE. Les pays dits " régionaux " ou " à tendance régionale " sont l'Espagne et l'Italie. ([retour au texte](#))

⁴ " Ces évolutions imposent en même temps qu'elles les permettent, des changements en ce qui concerne la structure et les limites de l'État. La question de la taille ainsi que le point de savoir s'il faut centraliser ou décentraliser, donnent lieu à des débats depuis longtemps [...] Nous devons à présent être prêt à nous engager dans les deux voies – centraliser certaines fonctions et décentraliser d'autres compétences essentielles en matière d'élaboration de politiques. De tels changements sont en cours dans tous les pays ". Extrait de la déclaration de madame Alice Rivlin, présidente du Colloque ministériel sur l'avenir des services publics, OCDE, mars 1996. ([retour au texte](#))

⁵ OCDE, " Questions et évolution dans la gestion publique ", PUMA, 1997, pp. 23-27. ([retour au texte](#))

⁶ *Loc. Cit.* ([retour au texte](#))

⁷ OCDE, " La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration ", p. 21 <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/toc-fr.htm> ([retour au texte](#))

⁸ En Italie, les régions sont de deux types, celles à statut ordinaire (au nombre de 15) et celles à statut spécial (au nombre de 5). Ces dernières disposent de pouvoirs législatifs et administratifs plus larges. Leur spécificité géographique (ex. : Sardaigne et Sicile) a déterminé ces statuts essentiellement dans le but de faire obstacle aux mouvements séparatistes.

En Espagne, la Constitution définit un système dans lequel les pouvoirs régionaux peuvent avoir différents degrés d'intensité, selon que la région assume la totalité des pouvoirs législatifs et exécutifs, des pouvoirs législatifs limités ou uniquement des fonctions exécutives. La Constitution prévoit aussi que des fonctions de l'administration centrale peuvent être transférées à la région. Le Pays Basque, la Catalogne, la Galice, l'Andalousie, Valence, les Canaries et la Navarre ont revendiqué le maximum de ces prérogatives. D'autres régions ont engagé diverses réclamations d'autonomie. ([retour au texte](#))

⁹ *Ibid.*, p. 23. ([retour au texte](#))

¹⁰ BOUCHARD, Pier, *Crise économique et modernisation de l'État – Nouvelles tendances en Europe et en Amérique du Nord*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 1997, pp. 105-115. ([retour au texte](#))

¹¹ OCDE, *op.cit.*, pp. 24-27. ([retour au texte](#))

¹² Ceux-ci sont caractérisés par le fait que seuls les deux niveaux supérieurs (gouvernement fédéral et gouvernements des États membres) sont mentionnés dans la constitution du pays. Le niveau local est sous la juridiction du palier " secondaire ". Les compétences sont réparties entre le gouvernement central et les gouvernements fédérés et en général " par défaut ", la constitution soit mentionne les grands principes ou les grands domaines, soit définit les compétences d'un seul niveau, le reste étant pris en charge par l'autre. ([retour au texte](#))

¹³ Dans ces pays, la constitution fédérale garantit l'existence des États fédérés et du palier municipal. Les municipalités sont considérées comme des administrations indépendantes, autonomes et fortes. La répartition des compétences est établie par la constitution fédérale (de façon détaillée en Allemagne et " par défaut " en Autriche). Les länder et les communes

exécutent les tâches qui leur sont propres aussi bien que les tâches déléguées par le gouvernement fédéral. ([retour au texte](#))

Canada : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/ca-fr.pdf>
États-Unis : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/us-fr.pdf>
Mexique : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/mx-fr.pdf>
Australie : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/au-fr.pdf>

¹⁴ Suisse : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/ch-fr.pdf>
Belgique : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/be-fr.pdf> ([retour au texte](#))

¹⁵ Art. 3 : " Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale (...) ". ([retour au texte](#))
http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/ch_fr.pdf

¹⁶ " Suisse institutionnelle et juridique " <http://www.mayaconcept.com/pays/europe/suisse03.htm>
([retour au texte](#))

¹⁷ Cf : " Décret organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la région de wallonne ", M.B. du 7 mai 1999, p. 15893, erre. : M. B. du 19 mai 1999, p. 17302. ([retour au texte](#))

¹⁸ L'OCDE considère le Japon " comme un État unitaire, bien qu'il constitue un cas de figure difficile à classer, du fait de son appartenance à une autre sphère culturelle ". ([retour au texte](#))

France : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97fr-fr.pdf>
Grèce : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97gr-fr.pdf>
Irlande : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97ie-fr.pdf>
Luxembourg : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97lx-fr.pdf>
Nouvelle-Zélande : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/nz-fr.pdf>
Pays-Bas : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/ne-fr.pdf>
Portugal : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/pt-fr.pdf>
Turquie : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/tu-fr.pdf>

¹⁹ Danemark : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/df-fr.pdf>
Finlande : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/fi-fr.pdf>
Islande : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/ic-fr.pdf>
Norvège : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/no-fr.pdf>
Suède : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/sw-fr.pdf> ([retour au texte](#))

²⁰ Espagne : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/sp-fr.pdf>
Italie : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/it-fr.pdf> ([retour au texte](#))

²¹ Lemieux, Vincent (1997). *La décentralisation*, les Éditions de l'IQRC, (collection " Diagnos-tic "), Québec, p. 14. ([retour au texte](#))

²² OCDE, " La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration ", p. 50.
<http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/toc-fr.htm>([retour au texte](#))

